

ANDERS BJÖRKLUND

Varför arbetsmarknadspolitik?

Artikeln diskuterar de grundläggande samhällsekonomiska motiven för arbetsmarknadspolitiska ingrepp i marknadsekonomin. Kan man rättfärdiga omfattande statliga subventioner till arbetslöshetskassorna? Bör staten söka påverka efterfrågan på arbetskraft genom temporära eller permanenta lönesubventioner? Finns det skäl att bedriva arbetsförmedlingsverksamhet i offentlig regi under monopolliknande former?

Under flera decennier har det som brukar kallas för arbetsmarknadspolitik fått en allt större omfattning i vårt land. Det är ett stort antal ekonomisk-politiska instrument, av mycket varierande slag, som brukar inräknas i arbetsmarknadspolitiken. Om man nöjer sig med att inräkna den verksamhet som Arbetsmarknadsverket ansvarar för (inklusive den fristående stiftelsen Samhällsföretag och regionalpolitiken som från och med 1 juli 1983 handhas av Industriverket) finner man att utgifterna för arbetsmarknadspolitik uppgick till cirka 4 procent av BNP under budgetåret 1982/83. Detta var ett utpräglat konjunkturår men även 1979/80 låg siffran över 3 procent. Sammantaget innebär detta en icke oväsentlig intervention i marknadsekonomin.

Min avsikt med denna artikel är att skissa motiven för dessa ingrepp. Det är inte bara den ständiga tillväxten av arbetsmarknadspolitiken omfattning som gör en sådan granskning angelägen. Den arbetsmarknadspolitiska de-

batten är ofta mycket detaljfixerad; den kan handla om ungdomars behov av utbildning kontra arbetspraktik, om arbetskraftssubventioner bör gälla nyanställningar eller samtliga anställda, om arbetsförmedlingarna bör utrustas med dataterminaler etc. Dessutom fattas ofta de viktiga besluten om politikens utformning under lågkonjunkturer då de ansvariga politikerna är hårt pressade av höga arbetslöshetssiffror. Därför är det viktigt att försöka ta ställning till vilka mer grundläggande principer som bör styra samhällets agerande på detta område.

Artikeln har följande uppläggning. I nästa avsnitt ges en översiktlig beskrivning av arbetsmarknadspolitiken utformning. Därefter diskuteras möjligheterna till privata marknader för arbetslöshetsförsäkringar samt principerna för de selektiva lönesubventionerna. Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsutbildningen tas sedan upp under rubriken "Bör monopolen brytas?".

Även om de olika grenarna av arbetsmarknadspolitiken kan diskuteras och studeras var för sig finns det ett ömsesidigt beroende mellan de olika delarna. Framför allt är det viktigt att se selektiva lönesubventioner, arbetsmarknadsutbildning och arbetsmarknadsinformation som komplement till arbetslöshetsförsäkringen. Detta betonas i ett avslutande avsnitt om arbetsmarknads-

Ekonom dr ANDERS BJÖRKLUND är forskare vid Industriens Utredningsinstitut med specialinriktning på arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik.

politikens finansiering och organisation.

Arbetsmarknadspolitikens utformning

Hur ser då dagens arbetsmarknadspolitik ut? Det kanske mest utmärkande är det stora antalet medel som gör detta område svårt att överskåda. För en mer principiell diskussion fångar man dock upp de centrala inslagen genom en uppdelning i följande delar: (i) en kraftigt subventionerad arbetslöshetsförsäkring; (ii) temporära lönesubventioner med stabiliseringspolitiskt syfte; (iii) permanenta lönesubventioner med i första hand fördelningspolitiska syften; (iv) offentlig tjänsteproduktion i form av arbetsförmedling och arbetsmarknadsutbildning.

Den viktigaste formen av arbetslöshetsersättning — arbetslöshetsförsäringen — är frivillig. Men ända sedan 1935 har staten bidragit till finansieringen med subventioner som under de senaste åren kommit upp i ca 90 procent av arbetslöshetskassornas utgifter. Till detta kommer att staten bestämmer de viktigaste reglerna, t ex bidragens storlek och kriterierna för ersättning (se Björklund-Holmlund [1983] för en mer ingående diskussion). Vid sidan om detta frivilliga försäkringssystem bär staten ansvaret för ett annat ersättningssystem — kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) — som främst är avsett för ny- och återinträdande på arbetsmarknaden.

Det helt dominerande instrumentet bland de *temporära lönesubventionerna* är beredskapsarbetena. Som framgår av *tabell 1* var utgifterna för dessa nära fem miljarder under budgetåret 1982/83. Sedan 1970 har antalet beredskapsarbeten varierat mellan ca 15 000 och 80 000, något som illustreras i *figur 1*.

Förr innebar ett beredskapsarbete vanligen ett arbete inom byggnads-

Tabell 1. Utgifterna för arbetsmarknadspolitikens centrala delar 1982/83. Miljoner kronor

1	Kontant stöd vid arbetslöshet	4 525
2	Lönesubventioner av temporär natur, främst beredskapsarbeten	4 731
3	Lönesubventioner av permanent natur	5 957
	Regionalpolitik	957
	Samhällsföretag	2 385
	Övrig arbetsvård (främst lönebidrag för handikappade)	2 615
4	Arbetsmarknadsutbildning	3 811
5	Arbetsförmedling	1 022

Källa: EFA [1984].

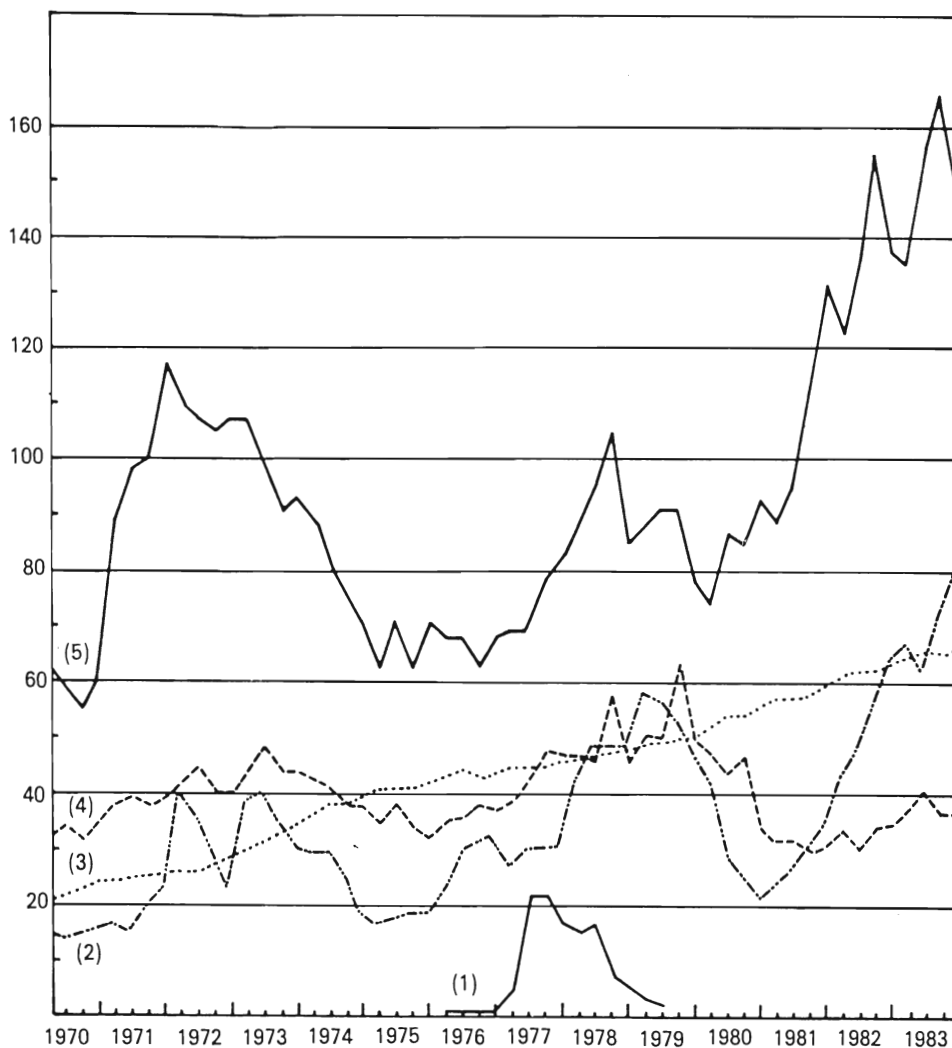
ler anläggningssektorerna. Under loppet av 1970-talet fick dock beredskapsarbetena en helt annan inriktning. I huvudsak är innebörden numera ett tillfälligt arbete på sex månader som tillskapats genom att ett bidrag på 75 procent av lönekostnaderna erbjuds en arbetsgivare inom enskild, kommunal eller statlig verksamhet. Till detta kommer att bidraget enbart gäller för arbetskraft som anvisas av förmedlingen. I praktiken innebär detta att enbart arbetslösa personer får beredskapsarbeten.

Bland de *permanent lönesubventionerna* dominerar åtgärderna för handikappade. Dessa har expanderat kontinuerligt under flera decennier och utgör numera arbetsmarknadspolitikens allra tyngsta del, åtminstone under "normala" konjunkturlägen då utgifterna för beredskapsarbeten och arbetslöshetsersättning är låga. Överhuvudtaget kan den kontinuerliga tillväxten av antalet personer som sysselsätts med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder hänföras till just åtgärderna för de handikappade. Den mest bekanta formen av åtgärd för handikappade är de "skyddade verkstäderna" som sedan 1980 är sammanförda till Stiftelsen



F

Diagram 1. Arbetslöshetens och arbetsmarknadspolitikens utveckling 1970—1983.
Säsongrensade kvartalsdata, 1000-tals personer



- | | |
|---|--|
| (1) Utbildning av permitteringshotad personal | (4) Arbetsmarknadsutbildning |
| (2) Beredskapsarbeten | (5) Antalet arbetslösa enligt arbetskraftsundersökningarna |
| (3) Skyddad verksamhet | |

Samhällsföretag. Storleksmässigt dominerar dock "anställning med lönebidrag" som är en lönesubvention till arbetsgivare som anställer handikappade personer som anvisas av arbetsförmedlingen.

Under 1960-talet och början av 70-ta-

let byggdes kapaciteten för *arbetsmarknadsutbildning* ut betydligt. Grundregeln för att få tillträde till denna utbildning är att man skall vara eller löpa risk att bli arbetslös. Det viktigaste undantaget från denna regel gäller kurser inom speciella bristyrken (bristyrkesutbild-

7

ning) dit även icke arbetslösa kan få tillträde.¹ Utbildningen är mycket förmanlig i den meningen att utbildningsbidrag utgår; deltagare som är berättigade till ersättning från arbetslöshetskassa får motsvarande summa, medan övriga får ett lägre bidrag.

Arbetsförmedlingen, slutligen, har självfallet som sin centrala uppgift att bedriva platsförmedling, något som dessutom är kostnadsfritt för såväl företaget som arbetssökande. Men förmedlingens uppgift är också att utöva den kontrollfunktion som krävs inom arbetslöshetsersättningen samt att administrera de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Därför framstår just förmedlingssystemet som något av spindeln i det arbetsmarknadspolitiska nätet.

Privata arbetslöshetsförsäkringar?

Hur kan man rättfärdiga stora statliga subventioner till arbetslöshetskassornas verksamhet? Det är inte tillräckligt att hänvisa till att en arbetslöshetsförsäkring betyder mycket för människors trygghet. I dagens samhälle betyder säkert möjligheten att brandförsäkra sina egna hem minst lika mycket för många människors trygghet som tillgången till en arbetslöshetsförsäkring. Likafullt förekommer inga statliga subventioner till egnahemsförsäkringen och inga krav på sådana brukar heller framföras. Om det vore lika enkelt att köpa arbetslöshetsförsäkringar som att köpa brandförsäkringar på fria marknader vore det svårt att försvara de statliga subventionerna. Men det finns skäl att tro att en fri marknad för arbetslöshetsförsäkringar inte kan fungera på samma smidiga sätt som marknaden för egnahemsförsäkringar.

Kollektiva risker och "adverse selection"
Ett *första* problem för en privat marknad för arbetslöshetsförsäkringar har

att göra med att riskerna för arbetslöshet är av en annan karaktär än riskerna för att ett hus skall börja brinna. För de flesta typer av risker är försäkringsbolagets uppgift att utjämna utfallet för ett stort antal personer som varit utsatta för risken i fråga. Denna funktion kan fyllas relativt lätt så länge de individuella riskerna är oberoende av varandra. Försäkringsbolagets totala risk blir då liten eftersom försäkringstagare med och utan olycksfall normalt balanserar varandra. Vissa arbetslöshetsrisker är emellertid inte oberoende mellan individer utan positivt korrelerade. Detta gäller i synnerhet för konjunkturarbetslöshet som ju drabbar många människor samtidigt. Sådana risker brukar betecknas som kollektiva och betraktas vanligen i den försäkringsteoretiska litteraturen som icke försäkringsbara. Detta kan möjligen vara en viss överdrift när det gäller konjunkturarbetslöshet, men helt klart är att privata försäkringsbolag skulle ställas inför mycket stora ekonomiska påfrestningar under en lågkonjunktur. Svårigheten att förutse konjunkturedgångarnas djup och längd innebär också att (osubventionerade) privata försäkringsbolag med all säkerhet skulle vara restriktiva med att erbjuda försäkringsskydd mot konjunkturarbetslöshet (på någorlunda rimliga villkor).

Ett *andra* problem som kan förhindra att en marknad för arbetslöshetsförsäkringar uppstår har sin grund i informationskostnader. Antag att de potentiella försäkringstagarna skiljer sig kraftigt åt vad gäller arbetslöshetsrisker. Antag vidare att försäkringstagar-

¹ Arbetsmarknadsutbildning förknippas vanligen med omskolningskurser för industriarbetare som blivit arbetslösa på grund av strukturförändringar i ekonomin. En stor del av kurserna har dock en mer renodlad social eller fördelningspolitisk profil; ofta är upp emot en tredjedel av deltagarna invandrare och/eller handikappade.



na själva är medvetna om sina risker men att försäkringsbolagen inte kan få del av denna information till rimliga kostnader. I en sådan situation tvingas försäkringsbolaget basera sina premier på den *genomsnittliga* risken bland de potentiella försäkringstagarna. Detta kan leda till att bara högriskgrupperna tecknar försäkringar medan lågriskgrupperna mycket väl kan tycka att kostnaden är för hög för den lilla risk de anser sig löpa. En drastisk konsekvens av detta kan bli att en marknad helt enkelt inte kan existera. Detta problem brukar betecknas som "adverse selection", vilket på svenska blir ungefär snedrekrytering. Denna snedrekrytering kan således ge upphov till ett "marknadsmislyckande" i den speciella meningen att en marknad får svårt att existera.

Är då dessa orsaker till "marknadsmislyckanden" tillräckliga för att rättfärdiga statliga subventioner av arbetslöshetsförsäkringar? Självfallet inte, ty ingrepp av detta slag har också en kostnad som måste vägas mot värdet av det förstärkta försäkringsskydd som möjliggörs av subventionerna. När det gäller "adverse selection" finns dock vissa relativt "starka" teoretiska resultat. Man har nämligen kunnat visa att ett ökat utbud av försäkringsskydd genom statliga insatser kan vara Pareto-effektivt, dvs ingen individ behöver förlora på dessa insatser.² Å andra sidan kan man ifrågasätta *hur* stort det informationsproblem som kan ge upphov till snedrekryteringen i praktiken är. Min gissning är att problemet är stort bland nyinträdande på arbetsmarknaden men att det är betydligt mindre bland dem som under en längre tid tillhört arbetsmarknaden; i det senare fallet borde försäkringsbolagen kunna göra rimliga bedömningar av arbetslöshetsriskerna. Man kan därför i första hand rättfärdiga visst statligt stöd till ersättningsystem av typen KAS med detta argument.

"Moral hazard"

Ett tredje problem med arbetslöshetsförsäkringar (liksom andra försäkringar) är att den försäkrade själv kan påverka den risk som försäkringen avser. En person kan exempelvis *bli* arbetslös genom att frivilligt säga upp sig från sitt arbete. Och även om någon blivit arbetslös helt ofrivilligt är risken att *förbli* arbetslös starkt beroende av dennes ansträngningar att söka nytt arbete och de krav som ställs på ett nytt arbete. Sådana problem brukar inom försäkringslitteraturen kallas "moral hazard".

Det finns två sätt att hantera dessa problem. Det ena är att införa en självrisk, antingen i form av en karenstid innan ersättning kan erhållas eller i form av en ersättningsnivå som understiger den uteblivna inkomsten. Det andra är att ålägga den försäkrade att agera på ett visst sätt, exempelvis som i det svenska systemet där kravet är att söka aktivt genom (åtminstone) arbetsförmedlingen och acceptera "lämpligt arbete". Avvägningen mellan dessa båda lösningar beror normalt på kostnaderna för att söka arbete och kostnaderna för den administrativa kontrollapparatur som reglerna ställer krav på. Ju lägre dessa kostnader är desto högre ersättningsnivå är möjlig att erbjuda.

Problem av typen "moral hazard" utgör dock inget starkt argument för statliga ingrepp. Både privata och statliga försäkringsbolag borde kunna hantera problemen på ett tillfredsställande sätt.

Principer för lönesubventioner

Kännetecknande för den typ av lönesubventioner som beredskapsarbeten utgör är: (i) att de *direkt* påverkar ar-

² Se Pauly [1974] och Mortensen [1983]. Det bör betonas att det inte är självklart att det förstärkta försäkringsskyddet måste åstadkommas med hjälp av subventioner. Man kan även tänka sig att införa obligatorium, precis som vi har inom trafikförsäkringen. Valet mellan obligatorium och subventioner lämnas dock utanför diskussionen i denna uppsats.



betskraftsefterfrågan till skillnad från exempelvis finanspolitiska skattevariationer, vilka direkt påverkar hushållens inkomster som i sin tur med viss eftersläpning leder till konsumtionsutgifter, vilka i sin tur med en viss eftersläpning leder till ökad produktion och sysselsättning; (ii) att de ökar efterfrågan på just den *arbetslösa* arbetskraften; (iii) att de enbart avser *tillfälliga* arbeten.³

Beredskapsarbeten utgör således ett stabiliseringspolitiskt medel med flera egenskaper som klart skiljer sig från de mer traditionella och generella instrumenten. Man måste utan tvekan beteckna denna del av arbetsmarknadspolitik som försök till "finjustering" av efterfrågan på arbetskraft. Med tanke på den stora omfattningen av beredskapsarbeten under lågkonjunkturerna är det dessutom en ganska ambitiös form av finjusterande stabiliseringspolitik.

Argument mot finjustering

Man kan urskilja tre centrala argument *mot* en aktiv finjusterande stabiliseringspolitik. Det första argumentet är att effekterna uppkommer med så lång tids eftersläpning att politiken blir meningslös eller kanske rentav destabiliserande. Detta argument är betydligt svagare när det gäller arbetsmarknadspolitik. Själva konstruktionen av de selektiva lönesubventionerna är sådan att den snabbt kan ge effekter och framför allt snabbt nå just de arbetslösa. Dessutom medför det faktum att arbetena är tidsbegränsade att de kan avvecklas relativt snabbt. Det framgick också av *diagram 1* ovan att beredskapsarbetena har uppvisat en icke föraktlig flexibilitet såväl uppåt som nedåt.⁴

Ett andra argument som riktats mot en aktiv stabiliseringspolitik, framför allt i form av finanspolitik, är att den kan åstadkomma en automatisk tillväxt av den offentliga sektorn som i sig inte är motiverad. Tanken bakom detta är nära relaterad till det första argumentet

eftersom förutsättningen är att de offentliga utgifter, som motiverats av sysselsättningsskäl under en lågkonjunktur, inte avvecklas under den kommande konjunkturuppgången. Det är således flexibiliteten i avvecklingen av åtgärderna som ifrågasätts.

Som framgick av *diagram 1* är det svårt att finna stöd för denna kritik så länge man håller sig till statistiken över antalet personer som sysselsätts med hjälp av beredskapsarbeten. Även den s k 25-kronan, som hade en stor omfattning 1977/78, avvecklades snabbt under andra halvåret 1978. Men i fallet med beredskapsarbeten finns det likväl anledning till viss oro. Skälet är att det kan ha skett en expansion av kommunernas verksamhet till följd av den stora omfattningen av kommunala beredskapsarbeten. Denna misstanke förstärks av att kommunerna under 1980 fick överta "ansvaret" för 16- och 17-åringar från arbetsmarknadsmyndigheterna. Helt nyligen har kommunerna också ålagts ett ansvar för 18- och 19-åringar (den s k ungdomslagen). I båda fallen har expansionen av kommunernas ansvar motiverats med problemerna att upprätthålla en hög nivå på beredskapsarbetena. Här kan det således gömma sig en expansion av den kommunala verksamheten som varit en

³ Andra lönesubventioner, eller nyrekryteringsbidrag, som förekommit under olika perioder har också haft vissa av dessa egenskaper. Det rekryteringsbidrag som gäller under första halvåret 1984 och som delvis ersatt beredskapsarbetena i den privata sektorn avser exempelvis såväl tillfälliga som permanenta anställningar.

⁴ En viktig fråga när det gäller beredskapsarbetena är hur de "verkliga" sysselsättningseffekterna förhåller sig till den officiella statistiken över antalet personer som är sysselsatta på detta sätt. Det finns starka skäl att tro att vissa av arbetsuppgifterna skulle ha utförts även om lönesubventionerna ej funnits. De "verkliga" effekterna är därför sannolikt något lägre än de som redovisades i diagrammet, även om vissa multiplikatoreffekter kan verka i andra riktningen. Det finns dock ingen anledning att ifrågasätta själva *tidsmönstret* i effekterna.



F

direkt följd av de höga stabiliseringspolitiska ambitionerna.

Ett tredje argument mot aktiv stabiliseringspolitik är att den kan leda till att sysselsättningen kommer att kännas som mer eller mindre garanterad oavsett vilka löneökningarna blir. Detta kan i sin tur leda till genomsnittligt sett högre löneökningar med inflation och återkommande kostnadskriser som följd. Resonemanget kan även användas för att ifrågasätta arbetsmarknadspolitiska satsningar när konjunkturen sviktar, eftersom just förväntningarna på sådana satsningar minskar löntagar-kollektivets kostnader för alltför höga lönekrav. Styrkan i detta argument när det gäller just arbetsmarknadspolitik beror dock enligt min mening mycket på hur det utformas. Om den utformas så att t o m *anställningstryggheten* i det existerande företaget kan upplevas som garanterad, oberoende av lönekrav, finns onekligen stora risker av detta slag. Denna egenskap hade några av de medel (lagerstöd och utbildningsbidrag) som användes i relativt stor omfattning under perioden 1975—78.

Om politiken däremot utformas så att enbart sysselsättningen på arbetsmarknaden garanteras så kvarstår ändå en betydande del av kostnaderna för höga lönekrav, nämligen kravet på omställning för dem som förlorar sina anställningar. Den senaste egenskapen har de traditionella arbetsmarknadspolitiska medlen eftersom de riktas mot dem som *blivit* arbetslösa. Så länge denna princip följs är därför min bedömning att även det tredje argumentet mot en aktiv stabiliseringspolitik är något svagare när det gäller just arbetsmarknadspolitik.

Tillfälliga eller permanenta subventioner?

Distinktionen mellan temporära, stabiliseringspolitiskt motiverade, och permanenta, fördelningspolitiskt motive-

rade, lönesubventioner kan i praktiken bli flytande. När det gäller grupper med allvarliga handikapp är motiven för lönesubventioner uppenbara, eftersom marknadslönerna skulle bli socialt sett oacceptabelt låga. Men om arbetsmarknadsmyndigheterna har rikligt med medel för lönesubventioner att förfoga över är det risk för att även andra grupper kommer att subventioneras på ett sätt som inte är avsett. Detta kan i sin tur leda till att fackföreningarna kommer att uppleva att arbetslöshetsriskerna för olika medlemsgrupper blir oberoende av relativlönerna eftersom alltför höga relativlöner "ackommoderas" med subventionerna.

Detta problem kan accentueras om det råder oklarhet om huruvida vissa typer av lönesubventioner ska betraktas som tillfälliga eller ej. Såvitt jag kunnat bedöma har detta problem förelegat på ungdomssidan under senare år. Arbetsmarknadens parter har därför inte fått klara signaler från statsmakterna om vem som ska bära huvudansvaret för ungdomsarbetslösheten.

Det måste därför vara en helt central uppgift för en arbetsmarknadsminister att ange klara kriterier för vilka grupper som skall vara berättigade till permanenta lönesubventioner. Detta kräver i sin tur att det görs helt klart huruvida nya subventionstyper, som ofta introduceras under lågkonjunkturer, skall betraktas som tillfälliga eller permanenta. En klar deklaration om att en viss lönesubvention är tidsbegränsad bör också öka dess effektivitet som stabiliseringspolitiskt medel. Företagen får då klart för sig att det är en möjlighet som måste utnyttjas omedelbart och att man inte kan vänta med nyanställningen i fråga. Likaså bevarar man incitamenten för de personer som har tidsbegränsade arbeten att aktivt söka efter andra arbeten.

Avslutningsvis är det viktigt att betona i vilket avseende arbetsmarknadspo-



litiska lönesubventioner, såväl temporära som permanenta, är selektiva. De behöver *inte* vara selektiva i det avseendet att de snedvrider konkurrensförhållandet mellan olika företag, branscher eller sektorer.⁵ I huvudsak består selektiviteten av att arbetsförmedlingen ges möjlighet att rabattera olika typer av arbetskraft. Denna rabatt kan sedan utnyttjas på i stort sett samma villkor av olika företag. Här föreligger en fundamental skillnad gentemot den industripolitik som förts under senare år och som särbehandlat olika företag och branscher på ett helt orimligt sätt.

En viktig egenskap hos både lönesubventionerna och arbetsmarknadsutbildningen är också att de riktas just mot de arbetslösa. Detta underlättar för arbetsförmedlingen att utföra det "arbetstest" som är nödvändigt inom varje arbetslöshetsförsäkringssystem; man kan exempelvis erbjuda ett beredskapsarbete eller en omskolningskurs. I detta avseende finns det därför en koppling mellan arbetslöshetsförsäkringen å ena sidan och de selektiva åtgärderna å den andra.

Bör monopolen brytas?

Behovet av tjänster av den typ som förmedlingssystemet och arbetsmarknadsutbildningen erbjuder finns det ingen anledning att ifrågasätta. De har ett värde i sig plus att de utgör en integrerad del av ett effektivt arbetslöshetsersättningsystem. Vad som däremot är svårare att motivera är att verksamheten skall bedrivas i offentlig regi under mer eller mindre monopolliknande former.

Om man tror på betydelsen av konkurrens för att upprätthålla kostnadsmedvetande och nytänkande skulle man förvänta sig allvarliga effektivitetsbrister inom denna verksamhet. Har dessa farhågor besannats? Många tecken tyder på att så är fallet. Inom arbetsmarknadsutbildningen tycks en rad

problem föreligga (se SOU 1983:22). Flexibiliteten anses vara dålig både när det gäller att anpassa kursernas innehåll till de strukturella förändringarna på arbetsmarknaden och när det gäller att anpassa kursernas omfattning till konjunkturläget. Som framgår av *diagram 1* har det sedan början av 70-talet varit svårt att anpassa utbildningen efter konjunkturläget; man kan nästan säga att den upphört att vara ett stabiliseringspolitiskt instrument. Även under den djupa lågkonjunkturen 1982–83 har det varit svårt att locka arbetslösa till kurserna trots att det funnits kapacitet att ta emot fler deltagare. Detta är onekligen en larmsignal om kvaliteten på kurserna.

Situationen inom förmedlingsverksamheten är inte lika väl dokumenterad. Mycket tyder dock på att det finns stora effektivitetsproblem även på detta område. Speciellt brukar betonas att det renodlade förmedlingsarbetet försummas därför att administrativt arbete i olika former har större meriteringsvärde vid befordringar.

Stordriftsfördelar

Mitt intryck är därför att erfarenheterna bekräftar faran av att befria verksamheter 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 huvud-

⁵ I praktiken har nog ändå arbetsmarknadspolitik under senare år haft en slagsida till kommunernas fördel. Den kraftiga expansionen av beredskapsarbeten under 1983 var koncentrerad till kommunerna. Denna snedvridning torde dock kunna undvikas.

E

sak innebär spridande av allmän information om lediga platser och arbetssökande. (Se Persson-Tanimura [1974] för en ingående välfärdsteoretisk diskussion av förmedlingsverksamhet.) Det typiska för 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 negligierbar. 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.

Argument för och emot monopol

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 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.

Min sammanfattande bedömning är därför att förbudet bör slopas, dvs att privat, kommersiell förmedlingsverksamhet bör tillåtas existera vid sidan om det offentliga systemet. Det kan mycket väl göras på försök under t ex

→

en treårsperiod så att man kan gardera sig mot eventuella negativa konsekvenser.

När det gäller arbetsmarknadsutbildningen är det svårt att över huvud taget finna några argument för att produktionen skall bedrivas i offentlig regi. Det finns inga teknologiska hinder mot att bedriva utbildningsverksamhet i mindre skala. Ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel är det anvisningsförfarandet som är det centrala, dvs att arbetslösa kan erbjudas omskolning i någon form. Om utbildningen sedan bedrivs i privat eller offentlig regi torde vara likgiltigt. Därför framstår förslaget från en färsk utredning inom Statskonsult att låta arbetsmarknadsutbildningen skötas av fristående bolag som vettigt. Arbetsmarknadsverket bör sedan ges frihet att köpa utbildningstjänster från "lägstbjudande" utbildningsföretag. Det är då troligt att framför allt de större företagens verkstadsskolor skulle komma att bli effektiva konkurrenter till det statliga utbildningsbolaget.

Finansiering och organisation

Så långt har de olika grenarna inom arbetsmarknadspolitiken behandlats var för sig. Det har dock framgått att det finns en koppling mellan de olika grenarna, framför allt mellan arbetslöshetsförsäkringen å ena sidan och den övriga arbetsmarknadspolitiken å den andra. Denna koppling är viktig när man diskuterar arbetsmarknadspolitikens finansiering och organisation.

Av alla de tjänster som arbetsmarknadspolitiken erbjuder arbetssökande (och företag) förekommer avgiftsfinansiering bara inom arbetslöshetsförsäkringen. Alla andra tjänster är helt gratis och finansieras med olika typer av skatter. Som framgick ovan svarar avgifterna numera bara för ungefär 10 procent av arbetslöshetskassornas utgifter. Man kan hävda att avgiftsandelens i realite-

ten är ännu lägre eftersom även förmedlings- och utbildningstjänster ingår i de förmåner som arbetslöshetsförsäkringen berättigar till. Det är därför naturligt att fråga sig dels om avgiftsfinansieringen bör utsträckas till att även inkludera delar av den övriga arbetsmarknadspolitiken, dels hur hög den "optimala subventionsnivån" kan tänkas vara.

På en helt fri marknad är det troligt att ett visst försäkringsskydd mot de arbetslöshetsrisker som orsakas av strukturomvandlingen i ekonomin skulle kunna erhållas. En sådan försäkring skulle säkert vara förbunden med ett krav att söka aktivt efter arbete och acceptera "lämpligt arbete". Detta ställer krav på arbetsmarknadsinformation både för den arbetssökande och för försäkringsbolaget, som måste kontrollera den försäkrades agerande. Därför måste kostnader för denna information inkluderas bland arbetslöshetsförsäkringens kostnader. Försäkringsbolagets kontrollmöjligheter förbättras avsevärt av tillgång på arbetstillfällen (beredskapsarbeten) eller utbildningsplatser, som är speciellt avsedda för de arbetslösa. Arbetsmarknadspolitik i form av riktade lönesubventioner, omskolning och arbetsförmedling kan i själva verket ses som ett sätt att tackla problemet med "moral hazard" inom arbetslöshetsförsäkringen.

Min bedömning är att arbetslöshetskassorna bör stå för åtminstone en del av kostnaderna för de tjänster som de och dess medlemmar erhåller från Arbetsmarknadsverket. Man skulle då få en viss avgiftsfinansiering av dessa tjänster. Detta skulle ge ett visst "marknadstest" av tjänsternas värde bl a genom att arbetslöshetskassorna får anledning att övervaka kvaliteten på dem.

Nästa fråga är vilken subventionsnivå man kan motivera totalt sett. Som framgick ovan finns det skäl att tro att en privat osubventionerad försäkrings-

(F)

marknad bara skulle kunna erbjuda ett begränsat skydd mot arbetslöshetsrisker. Statliga subventioner kan därför bidra till att öka utbudet av dessa försäkringstjänster. Det är också troligt att detta skulle innebära ett förbättrat socialt skyddsnät i första hand för låg- och medelinkomsttagare, något som illustreras av att många höginkomsttagare inte efterfrågar ens den kraftigt subventionerade arbetslöshetsförsäkringen.

Men subventionerna har självfallet också ett pris. Detta pris är i princip av samma slag som uppstår då andra varor subventioneras; incitamenten att hålla med varan ifråga reduceras. Mer konkret kan man förvänta sig att den kraftiga subventioneringen av arbetslöshetskassornas verksamhet skapar problem av följande slag: (i) branscher med stora förutsägbara arbetslöshetsrisker premieras, t ex säsongberoende näringsgrenar som byggnadsverksamhet och skogsbruk (se Björklund och Holmlund [1983]; (ii) incitamenten att utveckla stabila anställningsformer reduceras; (iii) risken för arbetslöshetshöjande löneökningar blir större; (iv) incitamenten att övervaka den administrativa effektiviteten i systemet reduceras; (v) incitamenten att utveckla alternativa former av arbetslöshetsersättning blir mindre. Ett exempel på sådana alternativ på den svenska arbetsmarknaden är Trygghetsrådet som tillkommit på initiativ från SAF och PTK för att hjälpa arbetslöshetsdrabbade tjänstemän. Trygghetsrådet arbetar på ett mer okonventionellt sätt och kan bland annat ge hjälp att starta egna företag.

Att väga dessa nackdelar med subventioner mot de fördelar som ett förstärkt försäkringsskydd ger är ingen lätt uppgift. Dels krävs empirisk kunskap om karaktären på detta avvägningspro-

blem, dels måste man precisera sina värderingar av de olika effekterna.

Även om det finns goda skäl att med statliga insatser garantera ett bättre försäkringsskydd än vad som skulle uppstå på en fri marknad så framstår subventionsnivån idag som extremt hög. Min bedömning är att den kan sänkas betydligt utan några allvarliga sociala konsekvenser.

En viktig avslutande fråga är vilken roll man utifrån denna argumentation bör tilldela Arbetsmarknadsverket. Är det nödvändigt med ett statligt verk av denna omfattning? Som framgått kan jag tänka mig att avlasta Arbetsmarknadsverket en del av den specialiserade förmedlingsverksamheten och själva produktionen av utbildningstjänster. Men därutöver framstår det ändamålsenligt med en sammanhållen organisation för funktionerna (i) spridning av arbetsmarknadsinformation, (ii) administration av selektiva lönesubventioner och omskolningskurser och (iii) kontroll av arbetslöshetsersättningen. Dessa funktioner är så intimt förbundna med varandra att de bör centraliseras till en organisation. Arbetsförmedlingen bör därför förbli spindeln i det arbetsmarknadspolitiska nätet.

Referenser

- Björklund A. och Holmlund, B., [1983], "Arbetslöshetsersättningen i Sverige — motiv, regler och effekter", i Björklund A., m fl, *Inför omprövningen*. Liber/Publica.
- EFA [1984], *Arbetsmarknadspolitik under omprövning*. SOU 1984:31.
- Mortensen, D., [1983], "A Welfare Analysis of Unemployment Insurance: Variations on Second-best Themes". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol 19.
- Pauly, M. V., [1974], "Overinsurance and Public Provision of Insurance: The Roles of Moral Hazard and Adverse Selection". *Quarterly Journal of Economics*, Feb 1974.
- Persson, I., [1974], "Arbetsmarknadsinformation och arbetsförmedling", i SOU 1974:29, *Att utvärdera arbetsmarknadspolitik*.
- SOU 1983:22, *Utbildning för arbetslivet*.