

Tjänstemännen på arbetsmarknaden

Den ökade arbetslösheten bland tjänstemän är ett aktuellt och svårbemästrat problem. Civilekonom Jan-Erik Nyberg i TCO analyserar flera orsaker till den pågående utvecklingen. Struktur- omvandlingen är en sådan, konjunktur- problemen innebär andra. Svårast har vissa marginalgrupper, de allt för specialiserade, de handikappade, i vissa fall de äldre. En företagsnedläggelse medför erfarenhetsmässigt att 15—20 procent av tjänstemännen inte kan finna ny anställning på den ordinarie arbetsmarknaden. Vad skall göras, frågar författaren, som också försöker ge några svar.

Vårt lands förvandling till ett industrisamhälle är nu sett från arbetsmarknads- synpunkt fullbordad. Jordbrukssektorn sysselsätter blott 7 procent av befolkningen, och framtida förändringar i denna lilla andel kan bara få mycket marginella effekter på sysselsättningsstrukturen. Antalet industrissysselsatta kulminerade i början av 1960-talet. Industrins årliga produktion ökar inte längre lika snabbt som produktiviteten, vilket medför ett minskande arbetskraftsbehov.

Offentlig förvaltning, undervisning, sjukvård, socialvård m m omfattade 1972 22 procent av de yrkesverksamma. Denna andel har mer än fördubblats under de senaste tjugo åren. Tjänstesektorn totalt sysselsatte hela 55 procent av arbetskraften. Övergången från det industriella till det efterindustriella samhället är således något som inte enbart hör framtiden till.

Dessa förändringar är inte unika för vårt land. Vi kan i varierande grad notera motsvarande i alla jämförbara industriländer. Utvecklingen kan i stora drag antas ha återspeglat majoritetens önskemål som konsumenter av varor och tjänster. Annars skulle den inte ha kommit till stånd. Behovet av att använda växande resurser till en snabbare ökning av varukonsumtionen har upplevts mindre starkt än behovet att öka konsumtionen av tjänster och service av olika slag — inte minst sådant som den offentliga sektorn i vårt samhälle tillhandahåller, sjukvård, utbildning m m. Effekten av dessa konsumentpreferenser på arbetsmarknadsstrukturen förstärks av det faktum, att produktion av

varor kan rationaliseras hårdare än tjänsteproduktion. Även om varuutbud och tjänsteutbud ökade likformigt, skulle skillnaderna i produktivitet utveckling innebära att arbetskraft måste överföras från varuproduktion till tjänsteproduktion.

Tjänstemannayrkenas expansion

Antalet sysselsatta i tjänstemannayrken har ökat från 1,3 milj 1965 till 1,7 milj 1972. 90 procent av denna ökning faller på de tjänsteproducerande näringarna — varav 50 procent på den offentliga sektorn — där tjänstemännen ju utgör en dominerande del av samtliga anställda. De förskjutningar mot en större tjänstemannatäthet som skett inom industrin skulle alltså bara förklara en liten del av tjänstemannayrkenas tillväxt under senare tid.

Samtidigt som tjänstemannayrkena expanderat, har de varit utsatta för ett hårt tryck från de nytillträdande, hemmafruar och ungdomar, som i överväldigande utsträckning sökt tjänstemannabefattningar av olika slag. Det har inneburit växande svårigheter för de nytillträdande att få anställning i yrken de utbildat sig för och medfört, att något äldre tjänstemän fått uppleva en hård konkurrens från den unga välutbildade generationen. Låt oss nämligen inte glömma, att medan 90 procent av 20—25-åringarna har lägst gymnasieutbildning, har den äldre generationens tjänstemän i stor utsträckning endast folkskola eller realskola som utbildningsbakgrund.

Dessa utbildningsförhållanden återspeglas också i arbetslöshetsstatistiken. Arbets-

lösa tjänstemän har i större utsträckning än icke arbetslösa en dålig utbildning.

Arbetslösheten bland tjänstemän

Enligt arbetskraftsundersökningarna hade Sverige 1972 en genomsnittlig arbetslöshet på 107 000 personer, av vilka 30 000 var att hänföra till tjänstemannayrken. Dessa har alltså en lägre relativ arbetslöshet än övriga yrken men i gengäld något längre arbetslöshetsperioder. Arbetskraftsundersökningarna har den fördelen, att de ger en någorlunda fullständig bild av den totala arbetslösheten, men deras siffror kan av statistiska skäl inte användas för ett mera detaljerat studium av tjänstemannarbetslösheten.

På säkrare statistisk grund står vi, om vi begränsar vår analys till arbetslösheten bland medlemmar i TCO-förbunden och SACO. Det innebär en begränsning till ett studium av arbetslösheten bland tidigare yrkesverksamma och lämnar utanför analysen bl a de flesta nytillträdande, tjänstemannagrupper inom LO, de utförsäkrade samt den för varje år minskande gruppen tjänstemän, som av andra skäl än att de är nytillträdande saknar försäkringsskydd mot arbetslöshet. Antalet arbetslösa medlemmar i tjänstemannakassor har tiodubbats på sju år från i årsmedeltal 573 år 1965 till 5 768 år 1972. Januari 1973 uppmättes det hittills högsta antalet försäkrade arbetslösa tjänstemän eller 6 922.

Arbetslösheten på TCO- och SACO-området är i huvudsak koncentrerad till byggnadsverksamhet, industri och handel.

Tre TCO-förbunds arbetslöshetskassor, Industritjänstemannaförbundet, Arbetsledareförbundet och Handelstjänstemannaförbundet, svarar för ca 80 procent av samtliga arbetslösa.

Arbetslösheten i dessa förbund har stigit från några tiondels procent ännu vid mitten av 1960-talet till 1,8 procent för SALF, 1,4 procent för HTF och 1,2 procent för SIF i årsgenomsnitt 1972. Som jämförelse kan nämnas, att industrikassorna på LO-området sedan den nuvarande arbetslöshetsstatistiken infördes för snart tjugo år sedan inte uppmätt en årsarbetslöshet överstigande 1,8 procent förrän 1971 och 1972, då man noterat 2,2 respektive 2,4 procent. Den relativa arbetslösheten bland tjänstemannagrupper utanför byggnadsverksamhet, industri och handel är alltså obetydlig — 0,1—0,3 procent.

Orsakerna

Trots att de arbetsmarknadspolitiska medlen byggs ut mycket kraftigt, har den totala arbetslösheten successivt stigit sedan mitten av 1960-talet. Den är nu den högsta sedan Arbetskraftsundersökningarna startades 1961 och sedan den nuvarande statistiken över registrerade arbetslösa infördes 1955. Direkta jämförelser med ännu äldre statistik är inte möjliga, men en analys ger ändå vid handen, att den öppna arbetslösheten sannolikt nu är högre än någon gång tidigare under efterkrigstiden.

Hela antalet arbetssökande, som inte kunnat placeras på den ordinarie arbetsmarknaden, har stigit ännu snabbare och tre- eller fyrdubblats sedan början av

1960-talet. En del av dessa är arbetslösa, huvudparten dock sysselsatta genom arbetsmarknadsverkets försorg.

För tio år sedan hade Sverige den industrialiserade västvärldens lägsta öppna arbetslöshet. Det har vi inte längre, även om vi tycks hävda oss något bättre än genomsnittet. I gengäld är sysselsättningsgraden högre än i något annat jämförbart land. Det gäller i synnerhet kvinnor. För kvinnor med barn under 7 år har förvärvsrekvensen tex stigit från 38 procent 1967 till 54 procent 1972. Denna kraftiga ökning hade inte varit möjlig utan att en rad nya arbetstillfällen tillkommit.

Ändå berörs alltfler människor av sysselsättningsvärigheter. Det är delvis ett konjunkturproblem. I nuvarande konjunkturläge har den långsiktiga sysselsättningsökningen stoppats upp. Medan tvåårsperioden 1968—70 gav ca 120 000 nya sysselsättningsstillfällen har åren 1970—72 bara gett ett tillskott på knappt 10 000. Denna stagnation drabbar främst de nytilträdande på arbetsmarknaden. Det visar den mycket höga ungdomsarbetslösheten. En ökad aktivitet i samhällsekonomin skulle högst väsentligt minska denna grupps problem.

Annorlunda förhåller det sig med dem, som är på väg att tappa sin förankring på den ordinarie arbetsmarknaden. Deras problem består även i en annan konjunktur. Åtskilliga människor har av olika skäl — ålder, handikapp, otillräckliga eller dåligt vidmakthållna kunskaper — så låg attraktivitet, att de inte kan konkurrera om nya arbetstillfällen. Denna låga attraktivi-

tet är i vissa fall reell, i andra, inte minst när det gäller äldre, snarare ett uttryck för en fördomsfull inställning från arbetsgivares och ibland också arbetskamraters sida.

För dessa marginalgrupper uppstår sysselsättningsproblemen, när de inte längre kan behålla sina anställningar utan tvingas ut i en fruktlös konkurrens om nya jobb. Undersökningar har visat, att det vid varje företagsnedläggelse eller driftsinskränkning finns en grupp arbetare eller tjänstemän — ofta 15—25 procent av samtliga anställda — som löper betydande risk att inte kunna finna ny anställning på den ordinarie arbetsmarknaden. Företagsnedläggelse, långtidsarbetslöshet, utslagning från arbetsmarknaden eller skyddad sysselsättning är den vanliga gången för dem.

Strukturomvandlingen

Den accelererande strukturomvandlingen inom näringslivet blir därför en huvudförklaring till de ökade arbetslöshetsproblemen. Strukturomvandlingen har hittills stötts och delvis också stimulerats av de fackliga organisationerna i vårt land. Den har också många positiva effekter. Industrins internationella konkurrenskraft och inhemska lönebetalningsförmåga stärks. Den konkurrensdugliga majoriteten av de löntagare, som berörs av förändringarna, har också upplevt deras positiva effekter, nämligen nya och bättre betalda arbeten. En minoritet av konkurrenssvaga har däremot fått bära de negativa följderna i form av utslagning från arbetsmarknaden eller försämrade villkor.

De fackliga organisationerna har varit

positiva till tanken på strukturomvandling av näringslivet, därför att de ansett, att arbetsmarknadspolitiken kunnat garantera de berörda löntagarna en ny lämplig anställning på den öppna arbetsmarknaden. Kan den nuvarande arbetsmarknadspolitiken inte åstadkomma detta, står valet mellan en ändrad attityd till förändringar i näringslivet eller en utbyggnad av arbetsmarknadspolitiken med nya medel. Även om samhällets oförmåga att bemästra strukturomvandlingens effekter är huvudorsaken till de långsiktiga arbetslöshetsproblemen, finns det naturligtvis också andra förklaringar, olämpliga arbetsförhållanden, en mer lönsamhetsinriktad syn på anställningspolitiken etc.

Det är vanskligt att uttala sig om arbetare eller tjänstemän drabbas hårdast av utslagningsmekanismen. Tjänstemän i ofentlig tjänst har alltjämt en betydande anställningstrygghet, även om framtida försämringar för deras del är långtifrån otänkbara. På den privata sektorn varierar anställningstryggheten kraftigt och har i huvudsak försämrats inom de mest konkurrensutsatta delarna, industri och handel. Betraktar vi förhållandena inom industrin kan det något förenklat sägas, att tjänstemännen alltjämt löper mindre risk än arbetarna att förlora jobbet men att däremot tjänstemän vid avsked kan se fram mot längre arbetslöshetstider. I detta avseende är tjänstemannagruppernas situation svårare än arbetargruppernas. En stor del av förklaringen ligger sannolikt i att många tjänstemän är hårt specialiserade och att deras kunnande är starkt före-

tagsorienterat och därigenom litet värt i konkurrensen om nya arbeten. Till detta skall läggas, att en dominerande del av de nytillträdande på arbetsmarknaden är utbildade för och söker anställning i tjänstemannayrken. Konkurrensen om nya arbetstillfällen blir därigenom extra hård.

Vad kan göras?

Sysselsättningspolitiken måste lösa tre problem: att skapa fler sysselsättningstillfällen, att avlägsna hinder för förvärvsarbete, samt att anpassa de tillgängliga arbetsuppgifterna efter arbetskraftens förutsättningar.

I huvudsak kan nya sysselsättningstillfällen endast skapas inom industri och offentliga tjänster. Industrisysselsättningen går visserligen långsiktigt tillbaka, men tillbakagången kan naturligtvis bromsas, i första hand genom att det svenska näringslivets konkurrenskraft gentemot utlandet stärks.

Ökad sysselsättning kan också skapas inom den offentliga sektorn. Det är ingen tvekan om att det finns eftersatta behov hos stat och kommuner. Köer och bristsituationer på åtskilliga områden liksom inriktningen av hela den politiska debatten vittnar om detta.

Skall den offentliga sektorn kunna öka sitt utbud av tjänster och därmed sina arbetstillfällen under den närmaste framtiden, krävs antingen att skattebetalarna övertygas om de offentliga utgifternas nödvändighet och behovet att finansiera dem med skattemedel eller att stat och kommun i betydligt större utsträckning än

vad som nu sker avgiftsfinansierar sina utgifter.

Det kan vara mycket annat än en allmän brist på sysselsättning som gör att en del människor inte kan ta ett arbete. Lokal bundenhet till en viss ort har slagit ut många kvinnliga TCO-medlemmar från arbetsmarknaden till ofrivilligt hemarbete. Åtskilliga andra hindras från utträde på arbetsmarknaden av brister i samhällsservicen. Det kan gälla dåligt utbyggd barntillsyn eller usla allmänna kommunikationer, som förhindrar resa mellan bostad och tänkbar arbetsplats även i fall då pendlingsavståndet i och för sig är rimligt.

I många fall är det dock så, att själva arbetsmarknadens struktur gör det omöjligt för många människor att få och behålla ett arbete. Överkrav på arbetssökande och redan anställda bidrar till utstötningen på arbetsmarknaden. Det är därför nödvändigt, att arbetsuppgifterna konstrueras efter arbetskraftens förutsättningar och att arbetsgivare i görligaste mån förhindras att konkurrera om den attraktiva och högpresterande arbetskraften och lämna de övriga åt sitt öde eller åt att bli föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Det är uppenbart, att en del arbetsuppgifter kräver mycket speciella intellektuella och fysiska förutsättningar. Men arbetsmarknaden som helhet varken får eller behöver byggas upp enbart med hänsyn till vad de högpresterande kan utföra. Det bör kunna krävas av de flesta arbetsgivare att de har en sammansättning av sin

arbetsstyrka som i prestationshänseende motsvarar arbetskraftens genomsnitt.

För att på ett smidigt sätt medverka till att arbetsuppgifterna anpassas efter de arbetssökandes förutsättningar bör samhället i första hand lita till ekonomiska stimulanser och effekterna av de anställdas medverkan i personalplaneringen. Men man kan inte bortse från, att direkta styrningsåtgärder från statens sida kan bli nödvändiga, eftersom det är staten som i sista hand har att se till att de åtgärder vidtas, som är nödvändiga för att alla

människor skall kunna erbjudas lämplig sysselsättning.

Att bidra till det gemensamma produktionsresultat vi alla lever av är det främsta medlet för människors självförverkligande. Därför bör alla ha rätt till arbete. Men samtidigt skall all sysselsättning vara så produktiv som möjligt. Det finns därför bara begränsade möjligheter att skapa arbeten som för var och en helt överensstämmer med tidigare yrkeserfarenheter eller utbildning.