
Rolf Ohlsson & Jonas Olofsson: Arbetslöshetens dilemma

– motsättningar och samförstånd i svensk arbetslöshetsdebatt
under två hundra år

SNS Förlag, Stockholm, 1998

Debatten om den höga arbetslöshetens orsaker under 1990-talets kris har i alltför stor utsträckning saknat ett längre historiskt perspektiv, där sambandet mellan institutionernas (spelreglernas) roll och arbetsmarknadens utveckling har analyserats. I den nya institutionella teorin spelar analysen av samhällets spelregler en central roll. Detta har ekonomhistorikerna Rolf Ohlsson och Jonas Olofsson tagit fasta på i boken *Arbetslöshetens dilemma*. De diskuterar relationen mellan den ekonomiska utvecklingen sett ur ett strukturperspektiv och synen på arbetslösheten liksom den förda politiken. Vi delges en översiktlig genomgång av svensk arbetsmarknadshistoria från slutet av 1700-talet till dagens situation. Författarna spårar ursprunget rörande en modern syn på arbetslöshet till 1830-talet. Där finner Ohlsson och Olofsson rötterna till den moderna arbetslöshetspolitiken, trots de stora förändringarna i svensk samhällsekonomi. Därefter har flera centrala teman, exempelvis frågan om arbetsmarknadens regleringar, återkommit vid ett otal tillfällen i olika ekonomisk-politiska sammanhang. Boken belyser olika aspekter på arbetslösheten under fyra perioder.

Under den första perioden mellan 1830 och 1870 skedde stora förändringar i synen på arbetskraften och de arbetslösa. Fram till mitten av 1800-talet reglerade tjänstehjonslagstiftningen, hemortsrätten och försvarslöshetssystemet de arbetslösas tillvaro i det

förindustriella samhället. Det räknades som ett brott att vara arbetslös samtidigt som de fattiga förvägrades att välja bostadsort. Dessutom fick inte arbetsgivarna rekrytera arbetskraft utanför socknen eller staden. Detta rigida ramverk mötte emellertid opposition från liberaler som Hierta, Geijer och Livijn. Under den stora brytningstiden under 1800-talet mellan det gamla konservativa samhället och det nya liberala industrisamhället i vardande förändrades synen på arbetslöshet. Ett stort antal reformer genomfördes. Det inre och yttre passtvänet liksom skråväsendet avskaffades och näringsfriheten infördes, för att nämna några av de stora institutionella förändringarna. Det var inte längre en lagöverträdelse att vara arbetslös. Vid mitten av 1800-talet infördes flera reformer som föregick en senare tids arbetsmarknadsreformer.

Bland senmerkantilistiska tänkare fanns tanken att de arbetslösa skulle få del av nödhjälpsarbeten, i Sverige representerat bland andra av den socialkonservative Carl Adolph Agardh, som förespråkade en stark statsmakt. Detta argument utmanades av den liberala idéströmningen, där sådana arbeten ansågs leda till obalans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. De franska ekonomerna Bastiat och Says inflytande på den liberala statsministern Gripenstedt var tydligt i denna fråga. I Sverige var ekonomen Jacob Lundell, som tidigt förespråkade arbetsförmedlingar, en föregångare

i en ny liberalt färgad syn på arbetslösheten. Bland de liberala debattörerna ville man förhindra att statliga insatser skulle medföra en snedvridning av marknadsmekanismen. Däremot blev alltför liberaler förespråkare för begränsade, lågt betalade, nödhjälpsarbeten i syfte att minska nöden. Arbetslinjen föddes enligt författarna vid mitten av 1800-talet.

Den andra perioden som författarna utgår från börjar runt 1870 och pågår fram till början av 1920-talet. Vid slutet av 1860-talet och under 1870-talet började en utpräglad Manchesterliberal idétradition göra sig gällande avseende nödhjälpsarbeten, men under 1800-talets två sista decennier gjorde andra influenser sig gällande både genom arbetarrörelsens genombrott och socialliberalismens framväxt. Bland liberaler pågick en debatt rörande synen på offentliga insatser för att motverka arbetslösheten mellan Manchesterliberaler som Arnberg och Forsell samt socialliberaler, bland dem särskilt Adolf Hedin. Under 1880-talets intensiva socialpolitiska debatt fördes försäkringsfrågan fram på allvar, vilket skulle få stor betydelse för synen på arbetsmiljö liksom på arbetslöshet. Den stora fråga som åter diskuterades runt sekelskiftet rörde arbetsförmedlingar. Det var emellertid först i och med AKs införande 1914 som staten fick ett mer heltäckande ansvar för arbetslösheten. Därmed skildes frågan om arbetslösheten från frågan om fattigdom. Samtidigt skedde stora förändringar mellan arbetsmarknadens parter.

Det tredje skedet rörande arbetslöshetsfrågan periodiseras av författarna till tiden mellan 1920 och 1975. Under mellankrigstiden skapades den moderna arbetslöshetspolitiken, vilket följs av efterkrigstidens uppbyggnad av till exempel AMS i nära samarbete med arbetsmarknadens parter. De ekonomiska för-

utsättningarna var emellertid annorlunda under 1930-talet jämfört med den snabba ekonomiska tillväxt vilken präglade tiden efter 1945. Arbetslöshetspolitikens sysselsättningskapande åtgärder byttes mot arbetsmarknadspolitikens rörlighetsskapande politik under en period präglad av hög ekonomisk tillväxt. En korporativ struktur byggdes upp kring den officiella arbetsmarknadspolitikerna.

Under 1970-talets strukturkriser blev arbetslöshetspolitiken delvis en annan. De strukturella spänningar som fanns i den svenska ekonomin vid denna tid satte också den officiella arbetslöshetspolitiken på nya prov. Devalveringar, en snabb tillväxt av den offentliga sektorn liksom omfattande arbetsmarknadsåtgärder präglade denna tid. Under det tidiga 1990-talets svåra arbetslöshet sattes ånyo arbetsmarknadspolitikerna inför en ny svärbemästrad situation. Det ramverk som infördes i och med 1970-talets vittomfattande reformer fungerade inte så flexibelt som den nya situationen krävde. Den höga arbetslösheten medförde stora påfrestningar på arbetsmarknadspolitikerna. AMS verksamhet präglades alltmer av volymmål istället för strukturomvandling.

Författarnas övergripande tes är att det finns ett drag av kontinuitet rörande frågorna kring arbetslösheten och dess orsaker i den svenska ekonomiska historien. Till skillnad mot den nutida diskussionen, där det hävdas att politiska åtgärder mot arbetslöshetsbekämpningen härstammar från 1900-talet, hävdar författarna att sådana åtgärder började instiftas redan under 1830-talet. Dessutom argumenterar Ohlsson och Olofsson för att den moderna arbetslöshetspolitiken har rötter i 1920-talets ekonomiska miljö.

Ohlsson och Olofsson har skrivit ett läsvärt och välbehövligt inlägg i den pågående debatten om arbetslöshetens orsaker. Genom

att visa hur ett längre tidsperspektiv kan bidra till analysen även av dagens fenomen tillför de kunskap om varför historien har betydelse i den samhällsvetenskapliga forskningen. Författarnas ståndpunkt om arbetsmarknadspolitikens stabilitet hade emellertid förtjänat en mer ingående diskussion. Framförallt gäller detta relationen mellan diskurs, regelförändringar och ekonomisk verklighet. Här hade författarna med fördel kunnat analytiskt utveckla diskussionen kring interaktionsprocesser mellan regelverk och förändringar i ekonomin. Det hade varit särskilt intressant att få en mer utförlig analys av dynamiken i regelverkets förändring, sett i relation till den tidsindelning som författarna valt.

Sammanfattningsvis har Ohlsson och Olofssons bidragit med ny och intressant forskning inom ett centralt område. I analysen av samspelet mellan institutioner och ekonomisk förändring finns utrymme för fortsatta studier. Genom detta arbete kan vi nu på allvar påbörja en diskussion om relationen mellan institutioners tröghet och ekonomins dynamik inom arbetsmarknadsområdet.

Fil dr **Jan Ottosson**

Ekonomisk-historiska institutionen,
Uppsala universitet och Arbetslivsinstitutet