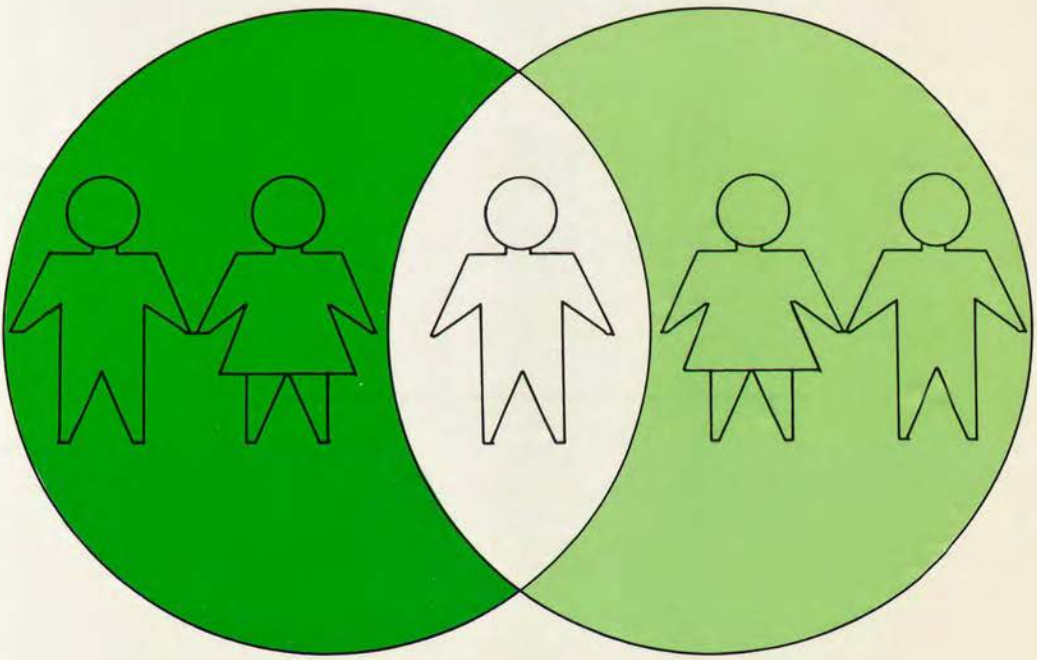
Politik mot arbetslöshet

Betänkande av expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA)



SOU
1993:43

Ref KB Occ

Statens offentliga utredningar
1993:43
Arbetsmarknadsdepartementet

Politik mot arbetslöshet

Betänkande av Expertgruppen för
arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA)
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Graphic Systems AB, Göteborg 1993

ISBN 91-38-13357-1
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA) har till uppgift att initiera och samordna arbetsmarknadspolitisk utvärderingsforskning samt se till att forskningsresultaten blir kända och tillgängliga för olika intressenter. Som ett led i vår fortlöpande verksamhet överlämnar vi härmed vårt femte betänkande "Politik mot arbetslöshet".

Stockholm den 23 april

Eskil Wadensjö

Anders Bäckström

Johan Carlström

Leif Dergel

Björn von Heland

Börje Hårdefelt

Björn Jonzon

Ingrid Jerneck

Harald Niklasson

Jörgen Ohlsson

Mats Wadman

Rune Åberg

Berndt Öhman

/ Jan Johannesson

Johnny Zetterberg

INNEHÅLL

1 ÅTGÄRDER MOT ARBETSLÖSHET 9

2 BEDÖMNINGAR OCH SLUTSATSER 17
2.1 Det aktuella arbetsmarknadsläget 17
2.2 Bedömningar utifrån makroutvärderingar 18
2.2.1 Arbetsmarknadspolitik mot arbetslöshet 18
2.2.2 Arbetsmarknadspolitikens effekter på arbetsmarknadsutvecklingen 18
2.2.3 Arbetsmarknadspolitikens effekter på löner och priser 20
2.3 Bedömningar utifrån mikroutvärderingar 22
2.3.1 Individ- och samhällsekonomiska effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder 22
2.3.2 Sysselsättningseffekter av arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder 23
2.4 Synpunkter på framtida forskning 24
2.4.1 Utvärderingsstudiernas inriktning 24
2.4.2 Metoder för utvärderingsstudier 25
2.5 Några lärdomar för arbetsmarknadspolitikens utformning 27

3 ARBETSMARKNADSPOLITIK SOM EKONOMISK-POLITISKT MEDEL 29
3.1 Arbetsmarknadspolitikens roll 29
3.2 Arbetsmarknadspolitikens inriktning i praktisk politik 30
3.2.1 Arbetsmarknadspolitikens omfattning 30
3.2.2 Arbetsmarknadspolitikens allokeringspolitiska utfall 34
3.2.3 Arbetsmarknadspolitikens stabiliseringspolitiska utfall 38
3.2.4 Arbetsmarknadspolitikens fördelningspolitiska utfall 41
3.3 Arbetsmarknadspolitiken 1991-1992 45

3.4 Sammanfattning och slutsatser 46
Referenser 48

4 SYSSELSÄTTNINGSSKAPANDE ÅTGÄRDER SOM STABILISERINGSPOLITISKT MEDEL 49
4.1 Inledning 49
4.2 Arbetsmarknadspolitikens roll i den statliga utgiftspolitiken 53
4.3 De sysselsättningsskapande åtgärdernas roll i arbetsmarknadspolitiken..... 54
4.4 Bestämningsfaktorer för anslagen till sysselsättningsskapande åtgärder 60
4.5 Hur lång tid dröjer det innan antalet personer i åtgärder ökar? 64
4.6 Sambanden mellan produktivitet, löner, skatter, arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder 69
4.7 Avslutning 73
Referenser 75
Appendix 76

5 ARBETSLÖSHET, ARBETSMARKNADSPOLITIK OCH LÖNEFÖRHANDLINGSSYSTEM 79
5.1 Problembakgrunden 79
5.2 Löneförhandlingssystem och lönebildningen 83
5.2.1 Att indela länder i olika förhandlingssystem 86
5.3 Makroutvecklingen i länder med olika grad av centraliserade löneförhandlingar 88
5.3.1 Phillipskurvan och NAIRU 88
5.3.2 Är arbetsmarknadens funktionssätt olika i länder med.olika institutionella förhållanden på arbetsmarknaden? 101
5.4 Arbetsmarknadspolitikens betydelse för arbetslösheten 115
5.4.1 Arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning i Sverige och internationellt 117

5.4.2 Några empiriska studier om arbetsmarknadspolitikens effekter på arbetsmarknadens funktionssätt 126
5.5 Slutsatser och avslutande synpunkter 131
Referenser 136
Appendix 139

6 ARBETSMARKNADSPOLITIK OCH LÅNGTIDSARBETS-LÖSHET - LÄRDOMAR FRÅN 1980-TALETS EUROPA 145
6.1 Bakgrund och syfte 145
6.2 Arbetslöshet och arbetsmarknadsregim 146
6.3 Arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshet - en teoretisk referensram 148
6.4 Arbetsmarknadspolitikens utformning i Sverige och Frankrike 153
6.4.1 Arbetsmarknadspolitikens omfattning 154
6.4.2 Åtgärdssammansättning och inriktning på olika grupper 156
6.5 Arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshet - utvecklingen i Sverige och Frankrike 160
6.5.1 Förväntade effekter på långtidsarbetslösheten 160
6.5.2 Långtidsarbetslöshetens utveckling 162
6.5.3 Matchningsprocessens utveckling 168
6.6 Arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshet - lärdomar för 90-talet 171
Referenser 174
Appendix 176

7 ARBETSMARKNADSPOLITIKENS EFFEKTER PÅ LÖNER OCH PRISER 179
7.1 Arbetsmarknadspolitik, löner och priser 181
7.2 Empiriska undersökningar av arbetsmarknadspolitikens effekter på nominal- och reallöner 186
7.3 Några ekonometriska undersökningar 188

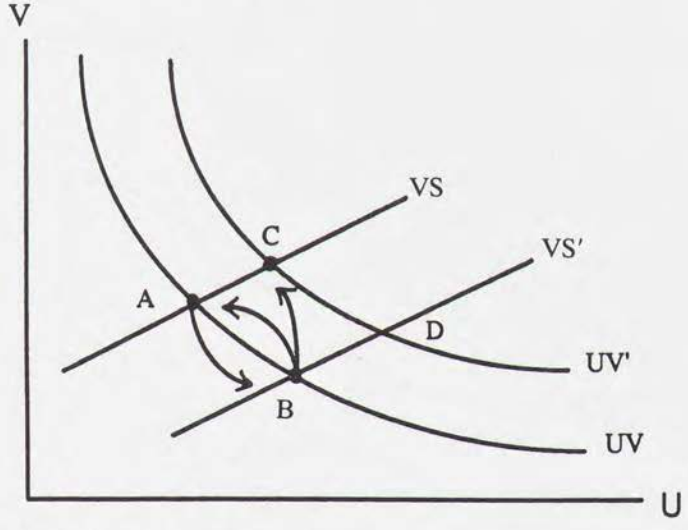
7.4 Möjligheterna att använda arbetsmarknadspolitiken som ett stabiliseringspolitiskt instrument - några slutsatser 194
Referenser 196

8 EFFEKTER AV ARBETSMARKNADSPOLITISKA ÅTGÄRDER - MIKROUTVÄRDERINGAR 199
8.1 Inledning 199
8.2 Allmänt om utvärderingsstudier 199
8.3 Utvärderingsbegrepp 200
8.3.1 Processanalys 201
8.3.2 Effektanalys 201
8.3.3 Effektivitetsanalys 202
8.4 Problemställningar som anknyter till besluts- och implementeringsprocesserna 203
8.5 Metoder för att utvärdera effekter av arbetsmarknads politiska åtgärder ... 204
8.5.1 Experimentell versus icke-experimentell ansats 204
8.5.2 Metoder vid icke-experimentella utvärderingar 205
8.5.3 Naturliga experiment 207
8.6 Vilka metoder har använts i svensk utvärderingsforskning av arbetsmarknadspolitik? 208
8.7 Empiriska studier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder 210
8.7.1 Vad vi vet om åtgärdernas effekter - några allmänna reflektioner 210
8.7.2 Utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning 211
8.7.3 Utvärderingar av sysselsättningsskapande åtgärder 216
8.7.4 Utvärderingar av arbetsförmedlingsinsatser 224
8.8 Sammanfattning av resultaten från mikroutvärderingarna 228
Sammanfattningstablåer över huvudresultaten 232
Referenser 240

ERRATA

Rättelse: I figur 5.2 b s. 112 har några beteckningar fallit bort. Den korrekta figuren anges nedan.

Figur 5.2 b Effekter på arbetslöshet av tre olika slag av exogena störningar



Källa: Jackman m.fl. (1990)

Följande tabeller ersätter tabellerna 7.1, 7.2 och 7.3 i kapitel 7:

Tabell 7.1 Arbetslöshet och förändring av inflationstakten 1963–1992

Nr	C	U	AMP	T	$\hat{u}$	$\bar{R}^2$	DW
1	5,08	–2,63	0,37			0,42	2,09
	(4,1)	(4,6)	(0,9)				
2	5,07	–2,81		0,04		0,42	2,09
	(4,2)	(4,1)		(0,9)			
3	1,96		–0,76		–2,77	0,32	2,03
	(1,9)		(2,2)		(3,3)		

Tabell 7.2 Arbetslöshet och förändring av inflationstakten 1963–1992

Nr	C	U	AMPX	$\hat{u}_a$	$\bar{R}^2$	DW
1	5,23	–2,85	0,57		0,42	2,09
	(4,4)	(3,5)	(0,7)			
2	2,65		–1,68	–2,73	0,38	2,03
	(2,7)		(3,1)	(4,1)		

Tabell 7.3 Arbetslöshet och förändring av inflationstakten 1963–1992

Nr	C	Um	Uf	Um20	Um35	Um55	$\bar{R}^2$	DW
1	3,80	–2,13	0,22				0,43	2,06
	(2,2)	(2,8)	(0,2)					
2	3,49			0,10	–2,66	–0,34	0,39	2,07
	(3,2)			(0,2)	(1,5)	(0,5)		

Rättelse:	**står**	**skall stå**
s. 187 r. 11	nominella löneföränd-	reala löneföränd-
s. 187 r. 24	nominallöneökningar	reallöneökningar
s. 187 r. 27	nominallönekostnad	lönekostnad
s. 188 r. 17	Det kan leda till bias.	(utgår)
s. 190 r. 5	genom bias	(utgår)
s. 190 r. 18	för bias	(utgår)

1 ÅTGÄRDER MOT ARBETSLÖSHET

På två års tid har arbetslösheten i Sverige stigit från en mycket låg nivå till en nivå som är den högsta under efterkrigstiden. Arbetskraftsdeltagandet sjunker efter att ha stigit under en lång tid och antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är högre än någonsin tidigare. Sverige har på mycket kort tid kommit till ett läge där andelen personer utanför den vanliga arbetsmarknaden närmar sig den nivå som under längre tid varit förhärskande i många europeiska länder. Den långa efterkrigsperioden med full sysselsättning verkar vara över.

Under 1980-talets senare del låg tyngdpunkten i den ekonomiska debatten på hur man skulle kunna få inflationstakten, som var högre i Sverige än i omvärlden, att sjunka. Under 1993 är intresset koncentrerat till sysselsättningen och till hur man skall bekämpa arbetslösheten. Detta betänkande - *Politik mot arbetslöshet* - behandlar denna fråga. Hur skall man kunna uppnå hög sysselsättning utan att samtidigt erhålla alltför starka inflationsimpulser?

Det finns flera "arbetslöshetsfrågor".[1] En första fråga är hur man skall undvika att hamna i lägen som det som kännetecknar läget under 1993. En andra fråga är hur man skall kunna återgå till ett läge med låg arbetslöshet. En tredje fråga är hur låg arbetslöshet skall kunna förenas med låg inflationstakt. I betänkandet skall vi försöka besvara i vad mån arbetsmarknadspolitiken kan bidra till svaren på dessa frågor. Det skall göras mot bakgrund av att den internationella ramen för den svenska ekonomin är annorlunda i början av 1990-talet än under tidigare decennier. Den svenska ekonomin är mera öppen än tidigare - det gäller såväl handel med varor och tjänster som rörligheten av kapital och arbetskraft. EES och ett medlemsskap i EG kan ses som steg i en utveckling mot en öppnare ekonomi som påbörjats tidigare. Denna utveckling kan också påverka villkoren under vilka arbetsmarknadspolitiken kan bedrivas. Kan vi fortsätta att driva arbetslinjen på samma sätt som tidigare? Får arbetsmarknadspolitiken en förändrad roll?

---

[1] Se Wadensjö (1993).

Krisen under 1990-talets första år orsakas av flera samverkande faktorer.[2] En faktor är den internationella lågkonjunkturen. Den svenska konjunkturdämpningen är dock större än den i de flesta andra länder. Bland de industrialiserade västeuropeiska länderna är Finland det enda land som haft en kraftigare och snabbare uppgång av arbetslösheten i procentenheter än Sverige under de senaste åren. Orsaken till Finlands svåra läge är bl.a. bortfallet av handeln med Sovjetunionen. Merparten av ökningen av arbetslösheten i Sverige måste tillskrivas interna faktorer. En faktor är den kostnadskris som Sverige hamnade i efter devalveringarna i början av 1980-talet. Efter devalveringarna blev Sveriges inflationstakt högre än omvärldens och när devalveringsvinsterna försvunnit följde problem med utrikeshandel, räntor och investeringar. Problemen förvärrades när expansionen i byggnadsindustrin bröts i och med fastighetskrisen och lågkonjunkturen och förbyttes i en extrem kontraktion. Det ökade privata sparandet, som av andra skäl är önskvärt, bidrog ytterligare till att dämpa efterfrågan inom ekonomin. Efterfrågenedgången blev mycket kraftigare än vad som skulle kunna behövas för att dämpa löne- och prisutvecklingen.

Sedan 1930-talet har beredskapsarbetena varit det arbetsmarknadspolitiska medel som främst använts i konjunkturstabiliserande syfte. Tanken har enkelt varit att omfördela (tidigarelägga) främst offentliga investeringar från högkonjunkturer till lågkonjunkturer. Både de direkta och indirekta sysselsättningseffekterna är därvid viktiga. Under de senaste båda decennierna har beredskapsarbetena ändrat karaktär. De har främst kommit att bli lönesubventioner inom den tjänsteproducerande delen av den offentliga sektorn. Konjunkturanpassningen har dock länge fortsatt att vara mycket god. Vid den innevarande konjunkturnedgången har beredskapsarbeten använts mindre och satts in senare än vid tidigare tillfällen. I betänkandet analyseras denna omläggning av politiken. Nedgången har dock denna gång varit så stor att även en mycket kraftig expansion av beredskapsarbetena inte ensamt hade kunnat klara att upprätthålla sysselsättningen. Det är viktigt att utvinna lärdomar av konjunkturnedgången

[2] Se bl a Finansplanen 1993 och debatten av den i Nationalekonomiska Föreningen (återgiven i Ekonomisk Debatt nr 3, 1993) samt Konjunkturrådets rapport 1993 för analyser av uppkomsten av krisen.

under början av 1990-talet för att bättre kunna hantera liknande situationer i framtiden. Det är också av stor vikt att se hur de nya arbetsmarknadspolitiska åtgärderna - ungdomspraktikplatser och arbetslivsutvecklingsplatser - fungerar i praktiken.

Den mest aktuella arbetslöshetsfrågan är hur man skall kunna återgå till ett läge med låg arbetslöshet. Här kan arbetsmarknadspolitiken ha en roll - dock inte den dominerande. Arbetsmarknadspolitiken har redan under 1993 fått en mycket stor omfattning och det är av olika skäl svårt att ytterligare expandera verksamheten. Såväl penningpolitiken som kanske främst finanspolitiken har härvid huvudroller vid återförandet av ekonomin ur depressionen. Det är däremot mycket angeläget att analysera hur arbetsmarknadspolitiken vid en återgång till högre sysselsättning skall kunna dras ner i en takt som gör att inte personer blir "inlåsta" i åtgärder. Det är därvid betydelsefullt att uppmärksamma de långsiktiga strukturella problemen i svensk ekonomi.

De europeiska erfarenheterna visar att det är viktigt att snabbt få ner arbetslösheten om den har blivit hög på grund av någon chock i ekonomin. Ett uppmärksammat problem är att arbetslösheten i många länder karaktäriseras av en tröghet i anpassningen ("persistence") som innebär att när arbetslösheten väl har ökat tenderar den att permanentas på en högre nivå även när sedan konjunkturen åter vänder uppåt. Flera förklaringar till sådana trögheter har framförts. En förklaring som i litteraturen benämns "hysteresis", är att NAIRU (the Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment) - den arbetslöshet som är förenlig med stabil inflationstakt - har ökat som en direkt följd av den höga faktiska arbetslösheten. NAIRU följer helt enkelt arbetslöshetens utveckling. Den kvardröjande högre arbetslösheten kan exempelvis bero på att när långtidsarbetslösheten ökar så innebär det att de långvarigt arbetslösa förlorar en del av sina yrkesfärdigheter, deras självförtroende minskar varför dessa individers motivation att söka arbete också minskar. Dessutom är det inte ovanligt att företagen använder långvarig arbetslöshet som ett negativt selektionskriterium vid anställningsbeslut vilket ytterligare försvårar för de långtidsarbetslösa att få ett arbete. Om de långtidsarbetslösa har små eller inga möjligheter att få ett nytt arbete innebär det att deras inflytande på arbetsmarknaden är mycket begränsad. De långtidsarbetslösas inflytande på lönebildningen blir obetydligt vilket leder till ett mindre tryck nedåt på lönerna än en korttidsarbetslöshet av motsvarande storlek. En ökning av

långtidsarbetslöshet har med andra ord inte någon väsentligt dämpande effekt på löneutvecklingen.[3]

Slutsatsen är således att en politik som innebär att arbetslösheten tillåts vara hög under ett par tre år medför betydande stabiliseringspolitiska risker: Erfarenheterna hittills visar att det tycks vara möjligt att minska inflationstakten men bara till priset av en permanent högre arbetslöshet. Till detta kommer att framför allt långtidsarbetslöshet medför stora ekonomiska och sociala kostnader för såväl de som drabbas av arbetslöshet som för det övriga samhället. En utdragen lågkonjunktur kan också innebära att ekonomins produktionskapacitet minskar så att det krävs flera års investeringar för att återgå till den tidigare sysselsättningen.[4]

Under 1980-talet, det vill säga innan arbetslösheten steg till rekordnivåer, fördes en intensiv diskussion om arbetslöshetens effekter på löne- och prisbildningen. Frågan som diskuterats är om de arbetsmarknadspolitiska medlen kan bidra till att lindra det stabiliseringspolitiska dilemmat, dvs göra det lättare att förena hög sysselsättning och låg inflation.

Traditionellt har man sett beredskapsarbetena som ett medel som framför allt omfördelar efterfrågan mellan olika konjunkturfaser. En selektivitet vad gäller vem som placeras i åtgärderna skulle dock kunna tala för en viss lönedämpande effekt jämfört med annan sysselsättning. Mot detta talar att förekomsten av beredskapsarbeten utgör ett skyddsnät som bidrar till att fackföreningarna blir mindre återhållsamma i sina lönekrav.

Intressantare i detta sammanhang är de medel som är typiska för den Rehn-Meidnerska politiken, dvs de rörlighetsfrämjande medlen. De viktigaste är förmedling av lediga arbeten, arbetsmarknadsutbildning och flyttningsstöd. Rehn och Meidner framhöll att dessa medel kunde ge en bättre balans mellan olika delmarknader. De arbetslösa kunde genom arbetsförmedlande insatser, flyttningsstöd och/eller omskolning komma över till andra delarbetsmarknader med fler lediga platser. På detta sätt skulle löneökningarna dämpas på dessa delarbetsmarknader och också totalt i ekonomin.

---

[3] För en översikt och vidare referenser se Holmlund (1990)

[4] Se t ex Fitoussi & Phelps (1988) som tillmäter det höga ränteläget stor betydelse för att förklara kombinationen av högt kapacitetsutnyttjande och låg investeringsnivå i Europa under 1980-talet.

Denna modell betonar arbetsmarknadslägets roll för lönebildningen. Mot denna hypotes står en annan hypotes som utgår från arbetsmarknadspolitikens roll som skyddsnät för de förvärvsarbetande. De anställda riskerar inte samma ekonomiska förluster om de blir arbetslösa och fackföreningarna kan med denna garanti kräva högre löner. Denna modell betonar fackföreningarnas roll i lönebildningen och har också kommit att kallas "fackföreningsmodellen". Den som framför allt fört fram denna hypotes är Lars Calmfors.[5] Man kan inte a priori säga vilken hypotes som ger den bästa beskrivningen av verkligheten. Endast empiriskt inriktad forskning kan visa det. Resultat av sådan forskning är av stor relevans för bedömningen av arbetsmarknadspolitiken som ett medel för att minska det stabiliseringspolitiska dilemmat.

Syftet med detta betänkande är att behandla hur arbetsmarknadspolitiken kan vara en hjälp i att lösa de tre arbetslöshetsproblemen: 1) hindra uppkomsten av arbetslöshet av en omfattning som den nuvarande, 2) förhindra att en hög arbetslöshet blir bestående och 3) möjliggöra att låg arbetslöshet kan kombineras med låg inflationstakt.

Kapitel 1 behandlar bakgrunden till de aktuella arbetsmarknadsproblemen och kapitel 2 ger en sammanfattning av forskningsresultaten och förslag till utformning av arbetsmarknadspolitiken. Kapitel 3 - 7 omfattar makroanalyser kring arbetsmarknadspolitik, arbetslöshet och konkurrenskraft. I kapitel 8 redovisas och tolkas resultaten från genomförda mikroutvärderingar av effekterna på individnivå av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Makroanalyserna innehåller bl.a. en jämförelse av arbetslöshetsutvecklingen i länder med olika omfattning och inriktning på arbetsmarknadspolitiken. En viktig fråga är om arbetslöshetsskillnader mellan länder enbart härrör från skillnader i arbetsmarknadernas funktionssätt eller om också skillnader i arbetslöshet är avhängig skillnader mellan länder vad gäller arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning. Detta kan närmare belysas bl.a. med utgångspunkt från forskningsresultat om bestämningsfaktorer för (real)löne- och arbetslöshetsutvecklingen i Sverige och andra länder. Av speciellt intresse i detta sammanhang är skillnader mellan länder vad gäller nivån på den öppna arbetslöshet som svarar mot "jämviktsarbetslösheten" (NAIRU) och vad gäller graden av (real)löneflexibilitet. Vidare diskuteras hur den svenska arbetsmarknadspolitiken

---

[5] Forslund (1992) ger en god översikt av debatten på området.

har använts i den ekonomiska politiken. Vilken roll har arbetsmarknadspolitiken haft i stabiliseringspolitiken i förhållande till övrig finanspolitik? Särskilt intresse ägnas alltså åt hur arbetsmarknadspolitiken använts som ackommoderande ekonomisk-politiskt medel. Vidare analyseras också vilka effekter arbetsmarknadspolitiken har på löner och inflationstakt.

I kapitel 8 redovisas resultaten från svenska utvärderingsstudier som har analyserat effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, i första hand arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten. Denna resultatsammanställning bildar underlag till rekommendationer för utformningen av arbetsmarknadspolitiken och utgör avstamp för framtida utvärderingsprojekt. I detta sammanhang diskuteras också metodfrågor som är förknippade med utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och som är av betydelse när det gäller bedömningen av tillförlitligheten i beräkningarna av olika åtgärders effekter.

Kapitel 3 har utarbetats av avdelningsdirektör Jan Johannesson, kapitel 4 av docent Henry Ohlsson, kapitel 5 av fil. dr. Johnny Zetterberg, kapitel 6 av docent Yves Bourdet och professor Inga Persson, kapitel 7 av professor Eskil Wadensjö och kapitel 8 av Jan Johannesson och Johnny Zetterberg. Författarna svarar själva för kapitlen 3-8 i betänkandet.

Referenser

Fitoussi, J.-P. & Phelps, Edmund (1988), *The Slump in Europe:Reconstructing open economy theory*. Basil Blackwell, Oxford.

Forslund, A. (1992), *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*. Bilaga 7 till LU 92. Finansdepartementet, Stockholm.

Holmlund, B. (1990), *Svensk lönebildning - teori, empiri och politik*. Appendix 24 till Långtidsutredningen 1990. Finansdepartementet, Stockholm.

Jonung, L. (red) (1991), *Devalveringen 1982 - rivstart eller snedtändning? Perspektiv på svensk devalveringspolitik*. SNS Förlag, Stockholm.

Konjunkturrådets rapport 1993. *Fast kurs med flytande krona*. SNS Förlag, Stockholm.

Wadensjö, E. (1993), "Arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring i ett internationellt perspektiv", i *De ekonomiska trygghetssystemen i ett historiskt och internationellt perspektiv*. Försäkringskasseförbundet, Stockholm.

2 BEDÖMNINGAR OCH SLUTSATSER

2.1 Det aktuella arbetsmarknadsläget

Sverige befinner sig i en arbetslöshetskris. Arbetslösheten uppgick enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) under första kvartalet 1993 till 7,3 procent av arbetskraften. Männens arbetslöshet har ökat betydligt mer än kvinnornas. Den största ökningen av arbetslösheten har skett för män i åldrarna 25-34 år. Ungdomsarbetslösheten har trots kraftiga satsningar på ungdomsåtgärder inte kunnat sänkas under 10 procent, vilket betyder att våren 1993 var femte ungdom av dem som inte är i det ordinarie utbildningssystemet antingen är arbetslös eller i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Arbetskraftsdeltagandet och än mer sysselsättningen har sjunkit kraftigt de senaste åren, vilket är första gången under efterkrigstiden. Under 1991 minskade arbetskraften med 25.000 personer och under 1992 med ytterligare 85.000 personer. Antalet varsel om uppsägningar är stort och en inte oväsentlig del av dem kommer att resultera i arbetslöshet.

År 1992 var antalet personer i konjunkturbetingade arbetsmarknadspolitiska åtgärder det högsta hittills. Långtidsarbetslösheten ökar under våren 1993 betydligt snabbare än den totala arbetslösheten och allt fler som genomgått arbetsmarknadspolitiska åtgärder återkommer till arbetsförmedlingen då de inte lyckas få arbete på den ordinarie arbetsmarknaden.

Det är av utomordentlig vikt med en snabb återgång till lägre arbetslöshet. Vid en längre tids arbetslöshet ökar långtidsarbetslösheten markant och med stigande arbetslöshetstider ökar svårigheterna att återgå till den ordinarie arbetsmarknaden. Forskningen visar att flera faktorer påverkar möjligheterna att återgå till en lägre arbetslöshet och möjligheterna att förena denna med en låg inflationstakt. Såväl utformningen av arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringssystemet som lönebildningssystemet har stor betydelse.

2.2 Bedömningar utifrån makroutvärderingar

2.2.1 Arbetsmarknadspolitik mot arbetslöshet

Skillnader i arbetslöshetsutvecklingen mellan olika länder under 1970- och 1980-talet kan föras tillbaka på olikheter i såväl lönebildningssystem och arbetsmarknadspolitik som makroekonomisk politik. Arbetslösheten i länder med centraliserade lönebildningssystem är lägre medan inflationen verkar vara oberoende av förhandlingssystem.

Forskningsresultaten som redovisas i kapitel 5 om arbetslöshetens bestämningsfaktorer visar att arbetslösheten är lägst i de länder som lägger ned störst resurser på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och högst i länder med generösa arbetslöshetsunderstöd och förtidspensioner. Det finns betydligt starkare tonvikt på aktiva åtgärder i länder med centraliserade löneförhandlingssystem än i länder med decentraliserade system.

Resultaten visar vidare att aktiv arbetsmarknadspolitik har en positiv påverkan på arbetsmarknadens funktionssätt och att den motverkar långtidsarbetslöshet. Sverige intar genom sin starka satsning på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder en särställning i länderjämförelsen. Resultaten tyder på att den svenska arbetsmarknadspolitiken bidragit till att hålla ned arbetslöshetsnivån. En utveckling som leder bort från arbetslinjen skulle sannolikt medföra under en längre tid stående högre arbetslöshet.

2.2.2 Arbetsmarknadspolitikens effekter på arbetsmarknadsutvecklingen

Arbetslösheten i Sverige har fram till den innevarande lågkonjunkturen legat strax under 2 procent under högkonjunkturlägen och omkring 3 procent under lågkonjunkturer. Under den närmast föregående konjunkturnedgången i början av 1980-talet steg arbetslösheten i Sverige, om än inte i samma utsträckning som i övriga europeiska länder. De avgörande skillnaderna visade sig under den efterföljande internationella högkonjunkturen. Det svenska mönstret skiljde sig då från det i flertalet västeuropeiska länder. Sverige återgick till och underskred det tidigare låga arbetslöshetstalet, medan många västeuropeiska länder fick en kvarstående hög arbetslöshet med en stor andel långtidsarbetslösa. De mycket låga arbetslöshets-

talen under slutet av 1980-talet innebar dock att arbetsmarknaden blev överhettad och att starka inflationstendenser uppstod.

Kapitel 3, 4 och 6, som behandlar den svenska arbetsmarknadspolitikens förmåga att stabilisera sysselsättningen, visar att arbetsmarknadspolitiken spelade sin roll väl under 1970- och 1980-talet. Åtgärdsvolymen uppvisade ett klart kontracykliskt mönster och särskilt de sysselsättningsskapande åtgärderna var utomordentligt väl tidsanpassade.

De sysselsättningsskapande åtgärderna - beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och ungdomslag - var konsekvent och starkt kontracykliska, vilket gjorde dem unika bland statsbudgetens utgiftsposter. Dessa åtgärder har i hög grad utgjort den kontracykliska finanspolitiken. När arbetslösheten ökat har nya anslag till sysselsättningsskapande åtgärder snabbt beviljats. Anslaget har medfört att antalet personer i åtgärder har ökat efter kort tid. Åtgärderna har därefter dragits ner i omfattning när arbetsmarknadsläget förbättrats. På kort sikt har arbetslösheten kunnat minska utan att löneökningarna blivit högre. Slutsatsen är att det finns starka indikationer på att de sysselsättningskapande åtgärderna har bidragit till att stabilisera konjunkturen och minska arbetslösheten.

En jämförelse mellan Sverige och Frankrike i kapitel 6 visar att såväl arbetsmarknadspolitikens omfattning som sammansättning, inriktning och tidsanpassning tycks ha stor betydelse för att motverka uppkomsten av långtidsarbetslöshet. Då andelen långtidsarbetslösa 1984 och 1985 låg kvar på höga och stigande nivåer gjordes i Sverige en omprioritering av arbetsmarknadspolitiken i riktning mot långtidsarbetslösa och ungdomar. Skillnader i åtgärdernas omfattning för olika grupper ledde till skillnader i långtidsarbetslöshetens utveckling för grupperna.

Vad gäller tidsanpassningen visar de utländska erfarenheterna, att ju längre man väntar med att sätta in arbetsmarknadspolitiska åtgärder vid en uppgång av arbetslösheten, desto större insatser kommer senare att krävas för att få de långtidsarbetslösa tillbaka i arbete. För sent insatta åtgärder har en kostnad i form av att åtgärderna kommer att behöva ligga kvar på en hög volym långt efter en ekonomisk återhämtning.

När arbetslösheten i Sverige steg från en mycket låg nivå andra halvåret 1990 ökade inte antalet personer i åtgärder. Inte heller under 1991 ökade de arbetsmarknadspolitiska insatserna i sådan utsträckning att en kraftig uppgång i arbetslösheten undveks. Perioden 1990/91 kan därför ur svensk arbetsmarknadspolitisk synpunkt karaktäriseras som att åtgärderna sattes in sent och i begränsad omfattning. Vid denna tid skedde

en omprioritering av den ekonomiska politiken mot inflationsbekämpning och dämpning av inflationsförväntningarna. Allt sedan Finansplanen 1991 har inflationsmålet och inte full sysselsättning nämnts som det övergripande målet för den ekonomiska politiken.

Under 1991 sjönk efterfrågan i den svenska ekonomin och 1992 steg arbetslösheten i Sverige till den högsta nivån under efterkrigstiden. Samtidigt ökade antalet personer i åtgärder till sin högsta nivå någonsin. Såväl arbetslösheten som antalet personer i åtgärder är i fortsatt stigande.

Förutom att åtgärderna sattes in senare och i mindre omfattning i början av lågkonjunkturen än tidigare, är åtgärdssammansättningen helt annorlunda denna gång. Beredskapsarbetena som tidigare var den främsta stabiliseringspolitiska åtgärden har hittills hållits på en mycket låg nivå, medan arbetsmarknadsutbildningen, arbetslivsutvecklingsprojekt och ungdomspraktikplatserna har kommit att spela huvudrollerna under 1993.

2.2.3 Arbetsmarknadspolitikens effekter på löner och priser

Innan arbetslösheten i Sverige nådde rekordnivåer stod frågan om det är möjligt att med arbetsmarknadspolitiska åtgärder förena hög sysselsättning med låg inflation i centrum för debatten. Resultaten från ekonometriska undersökningar tydde på att personer i åtgärder inte har samma nedpressande effekt på lönerna som de öppet arbetslösa. Istället för att underlätta det stabiliseringspolitiska dilemmat skulle ökade arbetsmarknadspolitiska åtgärder kunna förvärra det genom löneuppdrivande effekter.

De åberopade studierna avser skattningar av arbetsmarknadspolitikens effekter på reallönen. För att behandla dilemmat full sysselsättning och inflation krävs att även sambanden mellan arbetslöshet och nominallöner skattas. Vidare bör hänsyn tas till åtgärdernas selektiva inriktning mot dem som är eller kan förmodas bli långtidsarbetslösa. Erfarenheterna från de senaste decenniernas utveckling i Europa ger belägg för att långtidsarbetslösheten jämfört med kortidsarbetslösheten har en lägre eller ingen effekt på lönebildningen.[1] Det är främst andelen korttidsarbetslösa män som påverkar lönebildningen.

I kapitel 4 och 7 redovisas nya skattningar av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärders effekter på såväl real- som nominallöner och på infla-

[1] Se kapitel 2 i den volym av OECD:s *Employment Outlook* som utkommer sommaren 1993.

tionstakten. Huvudresultatet är att det inte går att påvisa att de sysselsättningsskapande åtgärderna skulle ha en uppdrivande effekt på lönerna. Beredskapsarbetena har inte några signifikanta effekter på reallönerna (eller nominallönerna). Detta kan bero på att beredskapsarbetena liksom arbetsmarknadsutbildningen inriktas på långtidsarbetslösa. Däremot har dessa åtgärder en positiv effekt på arbetsmarknadens funktionssätt. En överföring av personer från arbetslöshet till beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning ger högre löneflexibilitet då arbetslösheten i större utsträckning kommer att bestå av korttidsarbetslösa. En viktig iakttagelse i detta sammanhang som framgår av kapitel 5 är att Sverige hör till de länder som har högst "reallöneflexibilitet", vilket innebär att arbetsmarknadsmässiga anpassningar i större utsträckning sker genom reallönesänkningar snarare än genom arbetslöshetsökningar. En viktig förklaring till Sveriges höga löneflexibilitet är troligen att arbetsmarknadspolitiken hållit andelen långtidsarbetslösa bland de arbetslösa på en låg nivå. Detta har betydelsefulla implikationer för utformningen av den ekonomiska politiken.

Resultaten tyder också på att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bidragit till att behålla personer i arbetskraften och därmed långsiktigt bidragit till en högre sysselsättning.

Vissa resultat pekar på att arbetsmarknadsutbildningen har en lönesänkande effekt på arbetsmarknaden som helhet. Åtgärderna för arbetshandikappade och de särskilda åtgärderna för ungdomar visar sig över huvudtaget ha obetydliga effekter på lönebildningen.

En slutsats som kan dras från kapitel 7 är att arbetsmarknadspolitiken underlättar lösningen av det stabiliseringspolitiska dilemmat och att det saknas entydiga belägg för att den utgör hinder för prisstabilisering. Resultaten pekar på att löne- och prisutvecklingen främst påverkas av arbetsmarknadsläget för män i mellanåldersgrupperna och att arbetslösheten för andra grupper inte har samma effekt - liksom inte heller antalet personer i åtgärder. Om personer i dessa grupper som har mindre betydelse för löne- och prisutvecklingen överförs från arbetslöshet till arbetsmarknadspolitiska åtgärder så är effekterna på löne- och prisnivåerna obetydliga.

Slutsatserna från makrostudierna kan sammanfattas i att den aktiva arbetsmarknadspolitiken har bidragit till en fördelaktig utveckling av sysselsättning och arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitikens effekter på inflationen är inte säkerställda på samma sätt. Om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inriktas på personer som har svårt att få en fast förankring på

arbetsmarknaden bidrar inte dessa åtgärder till att driva upp inflationen, men effekterna på arbetslösheten blir betydande.

2.3 Bedömningar utifrån mikroutvärderingar

2.3.1 Individ- och samhällsekonomiska effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

De studier som utifrån individdata analyserar effekterna på individernas inkomst- och sysselsättningsutveckling och lönsamheten för samhället av arbetsmarknadspolitiska åtgärder - mikroutvärderingar - ger underlag för förslag till en bättre fungerande arbetsmarknadspolitik.

Arbetsmarknadsutbildning och intensifierad arbetsförmedlingsverksamhet har enligt hittills avslutade utvärderingsstudier framstått som lönsamma såväl ur ett individ- som ett samhällsekonomiskt perspektiv. Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har positiva individeffekter såväl vad gäller sysselsättning som inkomster. Effekterna är särskilt starka för vuxna som saknar tidigare yrkesutbildning. Arbetsmarknadsutbildning ger upphov till ett betydande samhällsekonomiskt överskott. Detta gäller framförallt för traditionellt svaga grupper på arbetsmarknaden som lågutbildade, invandrare och handikappade.

De här åsyftade utvärderingarna avser verksamheten när antalet personer i arbetsmarknadsutbildning uppgick till i genomsnitt 40.000. Preliminära resultat från ett nu pågående EFA-projekt om arbetsmarknadsutbildningens effekter 1989-1991, då verksamheten var mer omfattande, tyder på sämre effekter. Det kan finnas flera förklaringar till detta utöver att omfattningen blivit så stor att det råder avtagande avkastning. Konjunkturläget de senaste åren har inneburit att en allt mindre del av de arbetsmarknadsutbildade kunnat överföras till den öppna arbetsmarknaden. En kompletterande förklaring är att arbetsmarknadsutbildningen under senare år kommit att fungera som ett medel att uppfylla arbetsvillkoret för att få rätt till arbetslöshetsförsäkring och för utförsäkrade att upparbeta ny rätt till kassaersättning.

Intensifierade arbetsförmedlingsinsatser leder till kortare vakanstider och betydande förbättringar för olika sökandekategorier vad avser sannolikheten att erhålla arbete, antalet arbetslöshetsperioder och arbetslöshetens längd, utan att några undanträngningseffekter kunnat påvisas. Den

slutsats som kan dras från resultaten av utvärderingarna är att resursförstärkningar till arbetsförmedlingen har störst effekt på sammankopplingen av arbetssökande och lediga platser när det inte råder kraftig obalans mellan antalet arbetssökande och lediga platser.

Det finns endast ett fåtal mikroutvärderingar av sysselsättningsskapande åtgärder. Resultaten från utvärderingar av effekterna av beredskapsarbeten visar på positiva inkomsteffekter. Utvärderingar av åtgärder som lönesubventioner och industri- och lokaliseringspolitiska stöd visar inte på någon klar individ- eller samhällsekonomisk lönsamhet. Däremot förefaller sysselsättningsåtgärder för arbetshandikappade i form av lönesubventioner och anställning vid Samhall lönsamma.

Utvärderingar av sysselsättningsskapande åtgärder för ungdomar visar att förekomsten av en utvecklingsplan har starkt positiv inverkan på ungdomarnas framtida arbetsmarknadssituation. Med utvecklingsplan menas att ungdomarna med stöd av arbetsförmedlarna lägger upp en utbildnings- och praktikstrategi för att uppnå målet ett fast arbete inom ett önskat yrkesområde.

Tillfälligt arbete inom en plan har visat sig vara det avgjort bästa alternativet för att senare erhålla fast arbete. Av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är anställning med rekryteringsstöd klart bättre för de berörda ungdomarna än beredskapsarbete. Beredskapsarbete är i sin tur att föredra framför arbetslöshet då det leder till större sannolikhet att uppnå fast arbete och minskar risken för långtidsarbetslöshet.

2.3.2 Sysselsättningseffekter av arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Utvärderingar som studerat sysselsättningseffekterna av sysselsättningsskapande åtgärder visar att deltagare i dessa åtgärder mindre ofta övergår till anställning än de som är öppet arbetslösa. Visserligen minskar de arbetslösas sannolikhet att få permanent anställning med antalet arbetslöshetsperioder och arbetslöshetstidens längd, men detta sker först efter en period på cirka fyra månaders arbetslöshet. De arbetslösa har således en högre sannolikhet till övergång till arbete på öppna marknaden under de första månaderna av en arbetslöshetsperiod jämfört med dem som befinner sig i åtgärder.

Sannolikheten för utträde ur arbetslösheten har visat sig öka med arbetslöshetstidens längd. Den huvudsakliga förklaringen är att övergången till arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökar ju längre tid en person befunnit sig i arbetslöshet. Att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har positiva sysselsättningseffekter för individerna visar sig av att när de väl avslutat åtgärden är sannolikheten att få en permanent anställning större än för de arbetslösa. Denna effekt förstärks ju längre tid personen varit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Däremot finns det en negativ effekt av att upprepade gånger ha varit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

För att sammanfatta: Medan en individ befinner sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är sannolikheten att få en anställning lägre än för den som är arbetslös, men när åtgärden väl är avslutad är sannolikheten att få en fast anställning högre. Effekterna förstärks ju längre tid åtgärden varat, men försvagas ju fler tillfällen som tillbringats i åtgärder. Problemet för administratörerna inom Arbetsmarknadsverket blir således att balansera de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas tillgänglighet och deras varaktighet vad gäller tänkbara deltagare.

2.4 Synpunkter på framtida forskning

2.4.1 Utvärderingsstudiernas inriktning

Mot bakgrund av den höga arbetslösheten, att allt fler personer sätts i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och att nya åtgärder introducerats bedömer EFA att forskningsbehovet på det arbetsmarknadspolitiska området kommer att öka markant de närmaste åren. Prioritet bör liksom tidigare ges åt mikrostudier som direkt siktar till att utvärdera olika åtgärder. Under våren 1993 pågår inom ramen för EFA:s verksamhet utvärderingar av det tidiga 1990-talets arbetsmarknads- och företagsutbildning och av ungdomspraktikplatserna. Vidare utvärderas arbetsmarknadspolitikens effekter på arbetsmatchning, arbetsutbud och arbetskraftsrörlighet samt arbetslöshetsersättningens betydelse för arbetslöshetstidernas längd och arbetsmarknadspolitiken som medel att förhindra långtidsarbetslöshet. Planeringen av en utvärdering av åtgärder för arbetshandikapppade pågår.

Inom området mikroutvärderingar av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder vill EFA framöver prioritera utvärdering av beredskapsarbeten och åtgärder som utbildningsvikariat och lokala arbetslivsutvecklingsprojekt.

Utvärderingar av åtgärder för arbetshandikappade såsom lönebidrag, offentligt skyddat arbete, AMI och Samhall är högt prioriterade. Det är angeläget att jämförelser görs mellan olika arbetsmarknadspolitiska insatser och att kombinationer av åtgärder utvärderas. Förutom att effekterna av åtgärderna utvärderas är det viktigt att själva implementeringen (genomförandet) av åtgärderna analyseras.

Inom den del av den arbetsmarknadspolitiska forskningen som kan karaktäriseras som makroutvärderingar bör studierna av arbetsmarknadspolitikens stabiliseringspolitiska effekter följas upp ytterligare. EFA menar att mer forskning bör inriktas mot att belysa åtgärdernas effekter på löneanpassning och prisutveckling. Framförallt bör de empiriska resultaten testas genom nya undersökningar kring löneeffekter av överflyttningar av olika grupper från arbetslöshet till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ett annat område som forskningen bör inriktas på är effekterna av arbetsmarknadspolitik vid olika arbetslöshetsnivåer. Det är därför angeläget att utvärdera arbetsmarknadsutbildning, företagsutbildning och beredskapsarbeten under innevarande lågkonjunktur och jämföra resultaten med dem som uppnåddes vid utvärderingar under andra konjunkturlägen.

Eftersom arbetsmarknadspolitikens utformning och omfattning i mycket hög grad är beroende av utvecklingen i ekonomin och arbetsmarknaden är det också framöver nödvändigt att stimulera forskningsinsatser om utvecklingstendenser på arbetsmarknaden. På detta område sker ett samarbete mellan EFA och HSFR (Humanistiskt-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet). Utvecklingen av arbetslöshetens omfattning och sammansättning är härvidlag det viktigaste området, men också forskning om de äldres och flyktingarnas arbetsmarknad är av högsta relevans för arbetsmarknadspolitikens omfattning.

2.4.2 Metoder för utvärderingsstudier

Många av de hittills genomförda utvärderingsstudierna har aktualiserat metodproblem som kräver forskningsinsatser. Även fortsättningsvis vill EFA därför stödja metodutvecklingsarbete inom ramen för utvärderingsprojekt. Under våren 1993 pågår inom EFA:s ram två projekt som utvärderar effekterna på sysselsättning och inkomster av arbetsmarknadspolitiska åtgärder där en central uppgift är att utveckla metoder, som beaktar

såväl individuella självval som arbetsförmedlarnas inflytande på deltagandet i en åtgärd.

Frågan om vilken roll den experimentella utvärderingsmetoden, baserad på slumpmässiga urval, respektive den icke experimentella metoden, baserad på ekonometriska tekniker, kommer att spela i framtiden är avhängig av såväl etiska och organisatoriska överväganden som tillgång på longitudinella databaser.

Vid en situation då utvärderingen gäller etablerade åtgärdsprogram beror de etiska och organisatoriska problemen på om åtgärdsprogrammet är "efterfrågestyrt" eller "utbudsstyrt". I efterfrågestyrda program är det de tänkbara deltagarnas intresse som avgör deras deltagande i åtgärden. Detta är fallet om tillgången på platser i åtgärden är så god att alla som vill också får delta. I utbudsstyrda program finns inte plats för alla som vill delta, varför arbetsmarknadsmyndigheten gör ett urval bland dem.

Att göra en experimentell utvärderingsuppläggning med ett slumpmässigt urval av tänkbara deltagare i en experiment- och kontrollgrupp vid utbudsstyrda program bör vara acceptabelt. Eftersom några personer i vilket fall som helst måste nekas deltagande i sådana program, kan det knappast anses oetiskt att låta lotten avgöra deltagandet. Nära förbundet med detta är situationer där man vill testa nya program eller nya inslag i redan etablerade program.

Den icke-experimentella utvärderingsmetoden syns vara den enda möjliga, då det gäller utvärderingar av efterfrågestyrda åtgärdsprogram. Att neka deltagande i en sådan åtgärd, för att slumpmässigt välja ut experiment- och kontrollgrupp vore oetiskt. Om tillgången på longitudinella arbetsmarknadsstatistiska databaser förbättrades skulle de icke-experimentella utvärderingarna av pågående såväl utbuds- som efterfrågestyrda program ge säkrare och robustare resultat. Att genomföra en experimentell utvärdering är oftast betydligt mer arbets-, resurs- och tidskrävande än att genomföra en icke-experimentell. Den experimentella metoden skulle dock med fördel kunna användas vid utvärderingar i samband med introduktionen av nya utbudsstyrda åtgärder.

Ett viktigt undantag från ovanstående resonemang utgör s.k. "naturliga experiment". En slumpmässighet som uppkommit i samband med uttagningen av deltagarna i en verksamhet ger då en "naturlig" uppdelning i experiment och kontrollgrupp som kan utnyttjas som utvärderingsdesign.

2.5 Några lärdomar för arbetsmarknadspolitikens utformning

Den generella finanspolitiken och penningpolitiken spelar huvudrollen vid en återgång till balans i ekonomin. Här skall dock understrykas att det finns allvarliga strukturella problem i den svenska ekonomin. Utformningen av den makroekonomiska politken måste därför utformas så att hänsyn tas till dessa och att nödvändiga strukturella förändringar inte förhindras. Arbetsmarknadspolitiken i allmänhet och de sysselsättningsskapande åtgärderna i synnerhet är nödvändiga för att undvika bestående långtidsarbetslöshet och för att återgå till ett läge med låg arbetslöshet. Forskningsresultaten visar att arbetsmarknadspolitiska åtgärder förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt.

Arbetsmarknadspolitikens effekter beror på vilka grupper av arbetslösa som åtgärderna riktas mot. I ju högre grad åtgärderna inriktas mot arbetsmarknadens "outsiders" ju större positiva effekter kan förväntas. Risken för löneuppdrivande effekter av åtgärderna minskar eftersom "outsiders" (långtidsarbetslösa) har ett begränsat inflytande på lönebildningen. Samtidigt är det viktigt att arbetsförmedlingen arbetar med att tillsätta de lediga platserna så snabbt som möjligt.

Beredskapsarbetena har hittills hållits på en låg nivå. En expansion av denna åtgärd bör framförallt inriktas mot långtidsarbetslösa. För denna grupp handlar det ofta om att de tvingats lämna en intern arbetsmarknad och att det kan dröja innan de åter får tillträde till denna arbetsmarknad. De kan också behöva utbildnings- och praktikinsatser eller lönesubventioner för att få tillträde till en ny arbetsmarknad. Att kraftigt öka utbildningsinsatserna för vuxna arbetslösa förefaller svårt. Arbetsmarknadsutbildningen ligger redan på en sådan nivå att en ytterligare ökning riskerar medföra att den passerar gränsen för vad som är samhällsekonomiskt försvarbart. Ökade insatser i form av rekyteringsstöd förefaller rimligare.

För ungdomar kan utökade platser i det ordinarie utbildningssystemet fungera som en arbetslöshetsregulator. För de ungdomar som lämnat utbildningssystemet behövs åtgärder för att upprätthålla motivation, redan förvärvade kunskaper och kontakt med arbetslivet. Här kan tillfälliga åtgärder som ungdomspraktik vara ett inslag. Alltför omfattande åtgärder är dock inte problemfria då de kan "tränga undan" reguljär sysselsättning för ungdomar.

När konjunkturen vänder uppåt och närmar sig ett läge med inflationstendenser är det nödvändigt att arbetsmarknadspolitiken inriktas på grupper som har små effekter på lönebildningen som bl.a. ungdomar, långtidsarbetslösa och arbetshandikappade. En överföring av dessa grupper från arbetslöshet till åtgärder leder inte till löneökningar och inflation.

I nuvarande djupa lågkonjunktur gäller det att utveckla nya former av sysselsättningsskapande åtgärder för grupper som drabbats speciellt hårt av arbetslöshet. Vid ett förbättrat konjunkturläge kan sedan dessa åtgärder successivt dras ned och arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning inriktas mot rörlighetsstimulanser och intensifierade arbetsförmedlingsinsatser.

3 ARBETSMARKNADSPOLITIK SOM EKONOMISK-POLITISKT MEDEL*

3.1 Arbetsmarknadspolitikens roll

Arbetsmarknadspolitiken är ett led i den allmänna ekonomiska politiken. Dess huvuduppgift är att minska arbetslösheten och att lindra effekterna av förekommande arbetslöshet. Det innebär att den har såväl allokerings- och stabiliserings- som fördelningspolitiska funktioner.

Arbetsmarknadspolitikens allokeringspolitiska roll är att i samverkan med andra ekonomisk-politiska åtgärder säkra effektivt fungerande marknader. De aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, främst arbetsförmedling och arbetsmarknadsutbildning, syftar härvid till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och därigenom höja sysselsättningen och minska arbetslösheten utan att ge upphov till pris- och löneökningstendenser.

I sin stabiliseringspolitiska funktion skall den aktiva arbetsmarknadspolitiken tillsammans med övrig finanspolitik och penningpolitiken utjämna konjunkturerna genom att omfattningen av åtgärderna anpassas till konjunkturutvecklingen. Den passiva arbetsmarknadspolitiken i form av arbetslöshetsunderstöd fungerar som en automatisk stabilisator då den dämpar verkningarna på den inhemska efterfrågan vid konjunkturnedgångar.

Arbetsmarknadspolitikens fördelningspolitiska funktion är främst att säkerställa inkomster för de arbetslösa och ge de arbetshandikappade sysselsättning. Vidare används åtgärderna för att förhindra uppkomsten av långtidsarbetslöshet och för att uppnå en jämnare regional fördelning av sysselsättningstillfällen.

I det följande beskrivs översiktligt hur den svenska arbetsmarknadspolitiken använts i den ekonomiska politiken.

För att empiriskt belysa hur arbetsmarknadspolitiken inordnats i den ekonomiska politiken krävs en klassificering av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna efter vilka mål de är knutna till. Det är omöjligt att genomföra en konsekvent uppdelning av åtgärderna efter allokerings-, stabiliserings- och fördelningspolitiska mål, eftersom de flesta åtgärder har mer än ett mål.

---

* Kapitel 3 har skrivits av Jan Johannesson.

Vi skall ändå göra ett försök att belysa hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder använts som allokerings-, stabiliserings- och fördelningspolitiska medel. Särskilt intresse ägnas härvidlag hur arbetsmarknadspolitiken använts som ackommoderande ekonomisk-politiskt medel över konjunkturcyklerna. Det har i debatten hävdats att den antiinflationistiska stabiliseringspolitik som aviserats för 1990-talet innebär ett avsteg från den fram t.o.m. 1989 förda ackommoderande arbetsmarknadspolitiken. Åtgärdsinsatserna skulle således inte längre öka i takt med den öppna arbetslösheten. Längre fram visas att ökningen i arbetslöshet hösten 1990 inte möttes med en expansion av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

3.2 Arbetsmarknadspolitikens inriktning i praktisk politik

3.2.1 Arbetsmarknadspolitikens omfattning

I tidigare EFA-betänkanden har arbetsmarknadspolitik definierats som "de selektiva åtgärder som är direkt inriktade mot att påverka sysselsättningen och arbetsmarknadens funktionssätt" (Arbetsmarknadspolitik under omprövning, SOU 1984:31, s. 54). I praktiken karaktäriseras denna definition liksom varje annan av en viss godtycklighet.

Vanligtvis åsyftas med selektiv arbetsmarknadspolitik de åtgärder som finansieras via arbetsmarknadsverkets budget. Det finns emellertid åtgärder som tidigare finansierades via denna budget, men som nu finansieras utanför den. Dessutom finns det åtgärder för att påverka sysselsättningen och åtgärder för arbetshandikappade som aldrig, eller endast delvis, finansierats via arbetsmarknadsverket. För att få en någorlunda fullständig bild av arbetsmarknadspolitikens omfattning kommer vi här liksom tidigare, att definiera arbetsmarknadspolitik som samtliga åtgärder i syfte att direkt påverka sysselsättningen och arbetsmarknadens funktionssätt som finansieras via arbetsmarknadsverket, Samhall, kommunerna, landstingen, skolmyndigheterna, samt som ett komplement regionalpolitiskt stöd och temporärt industristöd.

En sådan sammanställning låter sig göras vad gäller utgiftsutvecklingen, men går på grund av statistikbrist ej att fullständigt genomföra vad gäller antalet personer som direkt berörs av åtgärderna. Därför kommer även i denna framställning arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning mätt i antal direkt berörda personer att karaktäriseras av en viss ofullständighet. Det statistiska underlaget för framställningen återfinns i Jo-

hannesson (1988, 1989 och 1991). Uppdateringar har gjorts till och med 1992.

Vid ingången till 1970-talet motsvarade utgifterna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna enligt ovanstående definition 1,7 procent av BNP (Se tabell 3.1). Under lågkonjunkturen de första åren av 1970-talet steg utgifterna till närmre 3 procent av BNP. Den världsomfattande konjunkturdämpning som inträdde 1973/74 i samband med första oljekrisen förstärktes i Sverige av strukturella problem i främst varvsindustrin, stål- och gruvindustrin och skogsnäringarna. Den ekonomisk-politiska strategin att försöka överbrygga lågkonjunkturen genom sysselsättningsskapande insatser återspeglas i att utgifterna för arbetsmarknadspolitiken då som högst motsvarade närmare 4 procent av BNP 1977/78. Under överbryggningspolitiken på 1970-talet expanderade den offentliga sektorn, antalet tidsbegränsade arbeten för arbetslösa ökade och icke-traditionella företagsinriktade åtgärder som lagerstöd och företagsutbildning för permitteringshotade sattes in tillsammans med tillfälliga industripolitiska åtgärder. Arbetsmarknadsutbildningen expanderade också kraftigt.

Även den andra oljekrisen 1979/80 följdes av ökade arbetsmarknadspolitiska insatser. Under budgetåren 1982/83-1984/85 motsvarade utgifterna 4 procent av BNP (6 procent om man räknar in de tillfälliga industristöden). Konjunkturuppgången vid mitten av 1980-talet gjorde det möjligt att dra ned på utgifterna för arbetsmarknadspolitiken. De sjönk stadigt fram till och med budgetåret 1989/90.

Under innevarande konjunkturnedgång låg utgifterna kvar på en låg nivå under 1990/91 och steg kraftigt först under 1991/92, då de motsvarade 4,4 procent av BNP.

Statistiken över antalet personer direkt berörda av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder (tabell 3.2) visar att dessa under 1970-talet var flest år 1979 med 154.000 personer i genomsnitt (3,6 procent av arbetskraften), och under 1980-talet flest år 1984 med 220.000 personer i genomsnitt (5,0 procent av arbetskraften). För 1992 var det genomsnittliga antalet personer i åtgärder ca 265.000 vilket motsvarade 5,9 procent av arbetskraften.

Arbetsmarknadspolitikens utgiftsutveckling i förhållande till BNP har varierat kontracykliskt och dessutom ökat under varje lågkonjunktur jämfört med tidigare lågkonjunktur. Samma sak gäller för högkonjunkturlägen fram till början av 1980-talet. Under de s.k överhettningsåren i slutet av 1980-talet sjönk arbetsmarknadspolitikens omfattning i förhåll-

Tabell 3.1 Utgifterna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, i miljoner kr. (löpande priser) och procent av BNP. 1970/71 - 1991/92

Budgetår	Arbetsmarknadsverket	Procent av BNP	Arbetsmarknadspolitiska åtgärder finansierade utanför arbetsmarknadsverket*	Summa arbetsmarknadspolitik	Procent av BNP	Regionalpolitiskt stöd	Tillfälligt industristöd	Totalt	Procent av BNP	Arbetslöshetstal
1970/71	2 089	1,3	540	2 629	1,7	340	-	2 969	1,9	1,9
1971/72	3 461	2,0	818	4 279	2,5	481	-	4 760	2,8	2,3
1972/73	3 943	2,1	1 157	5 100	2,7	379	-	5 497	2,9	2,7
1973/74	3 877	1,8	1 150	5 027	2,4	614	-	5 641	2,7	2,4
1974/75	3 826	1,5	1 022	4 848	2,0	846	-	5 694	2,3	1,8
1975/76	4 703	1,6	1 285	5 988	2,1	733	148	6 869	2,4	1,6
1976/77	7 632	2,4	1 560	9 192	2,9	768	2 343	12 303	3,9	1,7
1977/78	10 511	3,0	2 168	12 679	3,7	835	3 863	17 377	5,0	2,0
1978/79	11 255	2,8	2 462	13 717	3,5	649	4 177	18 543	4,8	2,2
1979/80	11 919	2,7	2 982	14 901	3,4	1 008	6 321	22 230	5,0	2,1
1980/81	11 763	2,4	3 273	15 036	3,0	1 020	4 341	21 397	4,3	2,3
1981/82	13 524	2,5	4 236	17 760	3,3	913	8 296	26 696	5,0	2,9
1982/83	17 128	2,9	5 633	22 761	3,9	957	11 700	35 418	6,1	3,3
1983/84	21 246	3,2	6 650	27 896	4,2	671	2 994	31 561	4,7	3,1
1984/85	22 611	3,1	6 496	29 107	4,0	663	4 771	34 541	4,7	3,0
1985/86	22 020	2,8	6 578	28 598	3,6	734	4 373	33 705	4,3	2,8
1986/87	23 380	2,8	6 647	30 027	3,5	905	998	31 930	3,8	2,4[1]
1987/88	23 274	2,5	6 392	29 666	3,2	1 283	974	31 923	3,4	1,8
1988/89	22 874	2,2	6 286	29 160	2,8	1 114	1 169	31 443	3,1	1,5
1989/90	21 756	2,1	6 421	28 177	2,5	1 441	478	30 056	2,7	1,4
1990/91	27 379	2,3	6 923	34 302	2,8	900	182	35 384	2,9	2,0
1991/92	47 719	3,8	7 871	55 590	4,4	645	281	56 516	4,4	3,7

Källor: Johannesson. (1991) och uppdateringar från AMS, NUTEK och SCB.

1) Arbetskraftsundersökningarnas (AKU) mätmetod reviderades 1987. Jämfört med den tidigare mätmetoden ger den nya mätmetoden cirka en halv procentenhet lägre arbetslöshetstal.

* Samhall, kommunerna, AMU och skolmyndigheterna.

Tabell 3.2 Genomsnittligt antal personer i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, tusental, 1970-1992

År	Arbetsmarknadsutbildning	Utb. vikariat	Beredskapsarbeten	Åtgärder för arbetshandikappade	Särskilda åtgärder för ungdomar	Rekryteringsstöd och avtalade inskolningspl.	Strukturbidrag	Totalt	Procent av arbetskraften	Arbetslöshetstal
1970	33,7		14,6	22,5				70,8	1,8	1,5
1971	39,0		19,0	25,6				83,6	2,1	2,5
1972	42,6		32,4	27,6				102,6	2,6	2,7
1973	45,4		33,3	33,2				111,9	2,8	2,5
1974	40,0		23,4	38,5				101,9	2,5	2,0
1975	34,9		16,6	41,9				93,4	2,3	1,6
1976	36,2		26,3	44,2				106,7	2,6	1,6
1977	63,2		29,1	46,1				138,4	3,3	1,7
1978	60,2		45,4	47,7				153,3	3,6	2,2
1979	55,4		47,9	50,2				153,5	3,6	2,1
1980	45,5		24,4	54,2				124,1	2,9	2,0
1981	34,1		24,8	58,0	6,2			123,1	2,8	2,5
1982	37,3		43,1	62,1	12,9			155,4	3,6	3,2
1983	40,9		58,8	65,6	18,9			184,2	4,2	3,5
1984	38,9		43,6	67,6	49,1	20,6		219,8	5,0	3,1
1985	36,4		25,1	71,0	44,1	14,6		191,2	4,4	2,8
1986	37,0		19,2	79,0	35,2	9,5		179,9	4,0	2,7
1987	39,0		16,7	81,7	29,1	5,1		171,6	3,8	1,9 1)
1988	44,1		14,0	83,7	18,9	6,2		166,9	3,7	1,6
1989	40,2		9,9	86,2	12,7	4,1		153,1	3,4	1,4
1990	40,5		8,0	87,6	11,0	3,7		150,8	3,3	1,5
1991	62,4	1,4	10,7	86,6	22,3	5,9		189,3	4,2	2,7
1992	94,3	8,3	15,8	88,9	42,8	13,7	0,8	264,6	5,9	4,8

Källor: Se tabell 3.1.

1) Arbetskraftsundersökningarnas (AKU) mätmetod reviderades 1987. Jämfört med den tidigare mätmetoden ger den nya mätmetoden cirka en halv procentenhet lägre arbetslöshetstal.

ande till högkonjunkturen vid inledningen av 1980-talet. Statistiken över antalet personer i åtgärder visar på en än mer markerad kontracyklisk variation. Detta gäller än mer om åtgärder för arbetsvård exkluderas.

Bakom dessa variationer i såväl utgiftsutveckling som antal personer i åtgärder finns omfattande förändringar i både åtgärdssammansättningen och i den övergripande ekonomisk-politiska strategi som åtgärderna anpassats till.

3.2.2 Arbetsmarknadspolitikens allokeringspolitiska utfall

Under senare delen av 1970-talet kännetecknades den svenska ekonomin av låg tillväxttakt, industriell stagnation, växande sysselsättningsproblem och finansiella underskott. Efter andra oljekrisen 1979/80 lades den ekonomiska strategin om från en överbryggande politik till en stramare ekonomisk politik. Försök gjordes att reducera tillväxten av den offentliga sektorn. Dessutom stimulerades den industriella tillväxten genom ett par större devalveringar 1981 och 1982 med syftet att få till stånd en exportledd expansion. Innebörden av den "tredje vägens politik", som den socialdemokratiska regeringen förde 1982-1990 var att de ökade vinsterna genom investeringar och exporttillväxt skulle få den svenska ekonomin i balans utan att gå vägen över generell åtstramning och ökad arbetslöshet.

För att underlätta en exportledd expansion krävdes att arbetsmarknadspolitiken i högre grad inriktades mot att förse företagen med erforderlig arbetskraft och mot att undvika flaskhalsproblem. Detta ställde krav på effektiva förmedlingsinsatser, utbildningsinsatser riktade mot flaskhalsproblem, flyttningsstimulanser samt rekryteringsstimulanser. Nya insatser av detta slag tillsammans med organisatoriska reformer för att förbättra arbetsförmedlingens arbetsplaceringar genomfördes. Med andra ord kom den allokeringspolitiska funktionen hos arbetsmarknadspolitiken att betonas mera än under 1970-talet då framförallt den stabiliseringspolitiska funktionen sattes i förgrunden. Huvuduppgiften att snabbt och effektivt medverka till att lediga platser tillsattes ledde till att den rent arbetsförmedlande verksamheten med att koppla samman - "matcha" - de arbetssökande och de lediga platserna kom i centrum.

En annan nyorientering av arbetsmarknadspolitiken var att man undvek att sätta in beredskapsarbeten för ungdomar under 20 år. Speciella ungdomsåtgärder introducerades. Man strävade efter att minska på statsfi-

nansiellt dyra sysselsättningsskapande åtgärder för ungdomar. De traditionella beredskapsarbetena inriktades främst mot långtidsarbetslösa.

Återgången till makroekonomisk balans i den svenska ekonomin vid mitten av 1980-talet och den internationella återhämtningen avspeglades i en nedgång av arbetslösheten (tabell 3.3). Denna sjönk från 3,5 procent av arbetskraften 1983 till 1,9 procent 1987 och 1,4 procent 1989. Visserligen innebar omläggningen av AKU från 1 januari 1987 att den nya mätmetoden ger ca en halv procentenhet lägre arbetslöshetstal jämfört med den gamla metoden, men nedgången i arbetslöshet var ändå mycket markant.

Arbetslösheten ökade långsiktigt fram till 1983. Bakom ökningen låg en tendens mot allt längre arbetslöshetstider. Den genomsnittliga längden per arbetslöshetstillfälle steg från 10 veckor 1975 till 15 veckor 1983. Bakom arbetslöshetstalet 1983 på 150.000 personer eller 3,5 procent av arbetskraften, fanns en inströmning av ca 10.000 nya arbetslösa per vecka. Dessa kunde i genomsnitt förväntas gå arbetslösa i 15 veckor.

Från mitten av 1980-talet till 1990 sjönk arbetslösheten. Bakom detta låg såväl en nedgång i arbetslöshetstidernas längd som framförallt en nedgång i antalet arbetslöshetstillfällen.

Under 1991 och 1992 ökade inflödet i arbetslöshet drastiskt och under 1992 nådde arbetslöshetstidernas längd sin hittills högsta nivå, cirka 20 veckor. Inflödet av lediga platser till arbetsförmedlingen sjönk med 65 procent mellan 1989 och 1992 och antalet arbetssökande per ledig plats ökade från 2 till 32.

En uppfattning om belastningen på arbetsförmedlingen och om arbetsförmedlingens matchningseffektivitet ges av statistiken över arbetssökande och lediga platser vid arbetsförmedlingen. Av tabell 3.4 framgår att såväl antalet arbetssökande under en månad som antalet kvarstående arbetssökande i slutet av månaden minskade mellan 1984 och 1989. Samtidigt skedde en mycket kraftigare minskning av antalet kvarstående arbetssökande för omedelbar placering vid månadens slut. Detta tyder på att man på arbetsförmedlingarna under arbetet med att så snabbt som möjligt tillsätta de lediga platserna prioriterat de sökande som gått att placera direkt.

Tabell 3.3 Arbetslöshetstal, antal arbetslösa, totala antalet arbetslöshetstillfällen, arbetslöshetstillfällenas genomsnittliga längd enligt AKU samt antal kvarstående platser, totala antalet lediga platser och genomsnittliga registreringstider för lediga platser vid arbetsförmedlingen, 1975 - 1992

År	Arbetslöshetstal, procent	Genomsnittligt antal arbetslösa (U) tusental	Totala antalet arbetslöshetstillfällen (inflödet = F) tusental	Arbetslöshetstillfällenas genomsnittliga längd (antal veckor = D a)	Genomsnittligt antal kvarstående platser (stocken = S) tusental	Totalantalet lediganmälda platser (inflödet = F) tusental b)	Genomsnittlig registreringstid för lediga platser (antal veckor = D a)	Antalet sökande per ledig plats vid AF c)
1975	1,6	67,5	355,6	10,5	50,3	712,1	3,7	-
1977	1,8	74,9	306,8	12,7	38,0	633,1	3,1	-
1980	2,0	85,5	390,0	11,4	53,9	765,8	3,7	2,1
1982	3,2	137,2	400,4	17,8	19,9	494,7	2,I	9,1
1983	3,5	151,1	509,6	15,4	21,0	496,2	2,2	9,5
1985	2,8	124,3	416,0	15,5	36,4	668,4	2,8	4,5
1987	1,9	84,1	301,6	14,5	46,1	701,4	3,4	3,2
1988	1,6	71,8	260,0	14,4	52,1	790,7	3,4	2,3
1989	1,4	62,0	234,0	13,8	51,8	803,3	3,4	2,0
1990	1,5	69,3	260,0	13,9	41,5	649,3	3,3	2,8
1991	2,7	122,0	364,0	17,4	18,6	386,8	2,5	10,6
1992	4,8	214,4	473,2	23,6	10,6	284,4	1,9	32,1

Källor: SCB och AMS.

a) Den registrerade vistelsetiden för lediga platser har beräknats enligt sambandet: Vistelsetiden (D) $= \frac{52 \times \text{vakansstock (S)}}{\text{vakansinflöde (F)}}$

Arbetslöshetstillfällenas längd har beräknats på motsvarande sätt, dvs $D = \frac{52 \times U}{F}$

b) Nyanmälda lediga platser till arbetsförmedlingen med mer än 10 dagars varaktighet.
Källa: Rapport från Utredningsenheten AMS. Historiska tabeller 1991:11 och uppdateringar.

c) Kvarstående arbetssökande utan arbete (Kat. 1) har relaterats till kvarstående lediga platser med mer än 10 dagars varaktighet.
Källa: Rapport från Utredningsenheten, AMS. Historiska tabeller 1991:1 och uppdateringar.

Tabell 3.4 Arbetssökande vid arbetsförmedlingen 1980-1992, tusental

År	Samtliga arbetssökande (Kat. 1-8)	Kvarstående arbetssökande utan arbete	Kvarstående arbetssökande utan arbete för omedelbar placering (Kat. 1, servicekod 1)
1980	282,5	111,9	94,6
1981	312,3	140,7	123,0
1982	389,6	180,6	161,3
1983	440,1	198,1	178,2
1984	440,4	180,6	159,3
1985	412,8	162,2	139,4
1986	405,9	158,2	133,5
1987	399,4	146,0	117,4
1988	371,4	121,9	88,7
1989	323,3	105,5	65,7
1990	328,1	116,6	71,0
1991	458,8	198,5	137,7
1992	692,6	340,1	252,4

Källa: AMS.

Från statistiken över lediga platser är det möjligt att via uppgifter om inflödet av lediga platser och antalet kvarstående lediga platser beräkna hur länge de lediga platserna i genomsnitt varit registrerade (tabell 3.3).

Inflödet av lediga platser ökade kraftigt under senare delen av 1980-talet. Trots "överhettningen" i ekonomin blev vakanstiderna kortare än under konjunkturuppgångarna 1975 och 1980, vilket tyder på en hög matchningseffektivitet. Den arbetsförmedlande verksamheten tycktes således ha fungerat tillfredställande då tillgängliga vakanser fylldes snabbare än under tidigare högkonjunkturlägen.

Från 1984 framstod bristen på yrkesarbetare och tekniker som det främsta hindret för industriell expansion. Bristen accentuerades de sista åren på 1980-talet och ledde till kraftiga kostnadsökningar. Problemet var här mer utbildningssystemets bristande flexibilitet och anpassning och individernas svaga incitament att investera i utbildning och yrkesrörlighet, än

själva arbetsförmedlingens förmåga att koppla samman befintliga lediga platser och arbetssökande.

Det hade under slutet av 1980-talet varit rimligt att arbetsmarknadspolitiken i allt högre grad inriktats mot att genom utbildningsinsatser och flyttningsstimulanser öka företagens tillgång på kvalificerad arbetskraft. Istället expanderade fram till 1985 de sysselsättningsskapande åtgärderna (tabell 3.2) beredskapsarbeten och särskilda ungdomsåtgärder samtidigt som arbetsmarknadsutbildningen minskade. Arbetsmarknadsutbildningen som 1979/80 legat kring 50.000 personer i genomsnitt hölls under hela 1980-talet på en närmast konstant nivå kring 40.000. Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen som omfattade cirka 33.500 personer i genomsnitt 1979/80 drogs ned till 28.500 i genomsnitt under åren 1984-1989. Vidare avskaffades starthjälpsbidraget vid flyttning 1987, som hade omfattat 35.000 flyttare året innan. När starthjälpsbidraget återintroducerades 1989 kom det inte att gälla flyttningar till de expansiva storstadsområdena. Omfattningen blev därför ringa, cirka 3.000 personer per år.

Kapacitetsutnyttjandet i den svenska ekonomin sjönk under senare delen av 1989 och under 1990 genom ökade kostnader och därmed förlorade marknadsandelar. Inte förrän lågkonjunkturen var ett faktum 1991 ökade arbetsmarknadsutbildningen.

Den övergripande slutsatsen är att arbetsmarknadspolitiken spelade sin roll väl under 1980-talet vad gällde matchningen av tillgängliga vakanser och arbetssökande, men mindre väl vad gällde arbetsmarknadsutbildningens omfattning och åtgärder för geografisk rörlighet.

3.2.3 Arbetsmarknadspolitikens stabiliseringspolitiska utfall

Inledningsvis redogjordes för hur antalet direkt berörda av arbetsmarknadspolitiska åtgärder utvecklats (tabell 3.2). Det kunde då konstateras att antalet personer i åtgärder varierat kontracykliskt och haft en tendens att öka. Under innevarande lågkonjunktur har åtgärderna satts in enligt följande tidsmönster.

När arbetslösheten steg efter sommaren 1990 ökade inte antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utan minskade tvärtom jämfört med andra halvåret 1989. Arbetslösheten fortsatte att stiga under 1991 och ökade i årsgenomsnitt med 53.000 personer mellan 1990 och 1991

samtidigt som det genomsnittliga antalet personer i åtgärder ökade med 38.000. Perioden 1990/91 kan ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt karaktäriseras av att åtgärdsinsatserna sattes in sent och var för små för att förhindra en kraftig uppgång i arbetslösheten. Motivet för att i detta skede inte öka de arbetsmarknadspolitiska insatserna kraftigare var att inflationsbekämpningen deklarerats som det överordnade ekonomisk-politiska målet, och ökad öppen arbetslöshet tycktes vara ett sätt att få ned löneökningstakten.

Den exceptionella expansionen i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som sedan följde under 1992 kunde inte förhindra att arbetslösheten enligt AKU ökade med 92.000 personer i årsgenomsnitt mellan 1991 och 1992.

Det har i olika sammanhang framhållits att den antiinflationistiska och normbaserade stabiliseringspolitik som bedrivits sedan 1990 skulle innebära ett avsteg från en tidigare ackommoderande stabiliseringspolitik. Vi vill därför undersöka hur arbetsmarknadspolitiken utvecklats som ackommoderande ekonomisk-politiskt medel under 1970-talet och 1980-talet jämfört med under innevarande lågkonjunktur.

Genom att relatera antalet personer i konjunkturberoende åtgärder (dvs i beredskapsarbeten, ungdomsplatser, yrkesintroduktion och uppföljningsprogram, ungdomslag/särskilda inskolningsplatser, rekryteringsstöd, inskolningsplatser, utbildningsvikariat, ungdomspraktikplatser och arbetsmarknadsutbildning) till totala antalet arbetssökande (definierat som summan av de arbetslösa och de i konjunkturberoende åtgärder) erhålls ett mått för att belysa utvecklingen av arbetsmarknadspolitikens ackommodationsgrad eller stabiliseringspolitiska betydelse.

Ackommodationsgraden kan tolkas som ett mått på sannolikheten för en arbetssökande att få ta del av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. I tabell 3.5 redovisas utvecklingen av arbetsmarknadspolitikens ackommodationsgrad 1968-1992. Det framgår vid en jämförelse mellan de fem lågkonjunkturerna 1968-1969, 1972-1973, 1978-1979, 1982-1984 och 1990- att arbetsmarknadspolitiken haft en lägre ackommodationsgrad under de två senaste lågkonjunkturerna än vid slutet av 1970-talet. Trots en ökad omfattning vad gäller utgifter och antal direkt berörda personer har arbetsmarknadspolitiken hittills under innevarande lågkonjunktur haft en lägre ackommodationsgrad än under lågkonjunkturen 1978/79. Även ackommodationsgraden för ungdomar 16-24 år var under 1991 och 1992 lägre än vid lågkonjunkturåret 1984, 50 procent respektive 55 procent jämfört med 67 procent. (För en närmare analys av hur arbetsmarknadspolitikens

Tabell 3.5 De konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas[1] ackommodationsgrad och arbetslösheten 1968-1992

	(1) Antal i åtgärder (tusental)	(2) Arbetslösa (tusental)	(1)+(2) Arbetssökande (tusental)	Ackommodationsgrad %	Arbetslöshet %
1968	50	86	136	37	2,2
1969	47	74	121	39	1,9
1970	48	59	107	45	1,5
1971	58	101	159	36	2,5
1972	75	107	182	41	2,7
1973	79	98	177	45	2,5
1974	63	80	143	44	2,0
1975	52	67	119	44	1,6
1976	63	66	129	49	1,6
1977	92	75	167	55	1,7
1978	106	94	200	53	2,2
1979	103	88	191	54	2,1
1980	70	86	156	45	2,0
1981	65	108	173	38	2,5
1982	93	137	230	40	3,2
1983	119	151	270	44	3,5
1984	152	136	288	53	3,1
1985	120	125	245	49	2,8
1986	101	117	216	47	2,7
1987	90	84	174	52	1,9
1988	82	72	154	53	1,6
1989	67	61	126	53	1,4
1990	63	69	132	48	1,5
1991	103	122	225	46	2,7
1992	175	214	390	45	4,8

Källor: Se tabell 3.1.

1) Till konjunkturberoende åtgärder har hänförts beredskapsarbeten, ungdomsplats, yrkesintroduktion, uppföljningsprogram, ungdomslag/särskild inskolningsplats, rekryteringsstöd, inskolningsplatser, utbildningsvikariat, ungdomspraktikplatser och företags- och arbetsmarknadsutbildning.

ackommodationsgrad utvecklats vad gäller olika åldersgrupper se kapitel 6).

Den lägre ackommodationsgraden under de första åren av 1990-talet kan tas som ett uttryck för att arbetsmarknadspolitikens omfattning inte i tid anpassades till konjunkturnedgången. Den låga ackommodationsgraden under 1992, då antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder var större än någonsin tidigare, avspeglar snarare att de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas omfattning närmar sig taket för vad som är möjligt

att administrera inom den befintliga organisationen, och att konjunkturnedgången är kraftigare än vid tidigare tillfällen.

Beredskapsarbetena och andra sysselsättningsskapande åtgärder spelade fram till och med lågkonjunkturen under första hälften av 1980-talet huvudrollen som ackommoderande arbetsmarknadspolitiskt medel, medan utbildningsinsatserna, arbetsmarknadsutbildningen och ungdomspraktikplatserna, hittills övertagit denna roll under innevarande lågkonjunktur (tabell 3.2 och kapitel 4). Vad gäller åtgärdssammansättningen har det således skett ett avsteg från den arbetsmarknadspolitik som tidigare fördes.

3.2.4 Arbetmarknadspolitikens fördelningspolitiska utfall

Arbetsmarknadspolitikens fördelningsfunktion är främst att säkerställa inkomster för de arbetslösa och ge arbetshandikappade sysselsättning. Ur fördelningssynpunkt är det av intresse att undersöka vilka grupper de arbetsmarknadspolitiska insatserna riktats mot och hur arbetslöshetsriskerna och arbetslöshetstiderna utvecklats.

Av tabell 3.6 framgår att kontantstödet vid arbetslöshet ökat sin andel av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken. Förklaringen är den ökade öppna arbetslösheten. Från att ha utgjort en tiondedel av utgifterna under lågkonjunkturåret 1978/79 uppgick de 1991/92 till en tredjedel. Under större delen av 1980-talet fram till den kraftiga arbetslöshetsökningen 1991 låg utgiftsandelen för arbetslöshetsunderstöd närmast konstant kring 20 procent.

Som framgår av tabell 3.2 uppvisar åtgärderna för arbetshandikappade inga konjunkturella variationer utan endast en trendmässig ökning. Från att i början av 1970-talet ha legat på ett årsgenomsnitt om 25.000 personer steg antalet till 55.000 år 1980, för att uppgå till ca 85.000 år 1992. Arbetsvårdsåtgärdernas andel av arbetsmarknadspolitikens utgifter uppgår till något över 20 procent. Sammanlagt uppgår de rent fördelningspolitiska ågärdernas andel av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken till 55 procent 1991/92 mot 30 procent under lågkonjunkturen 1978/79.

Tabell 3.6 Utgifter för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Procentuell fördelning och i miljoner kr.

Åtgärdskategori	1978/79	1980/81	1881/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Rörlighets- och anpassningsunderlättande åtgärder	33	32	29	24	22	22	24	26	30	33	28	29	31
	69	58	54	55	58	55	52	50	48	47	45	44	46
Sysselsättningsskapande åtgärder	36	26	25	31	36	33	28	24	18	14	17	15	15
Arbetsvårdsåtgärder	17	27	26	23	20	21	24	26	28	30	35	32	22
Kontantstöd vid arbetslöshet	13	13	19	21	21	23	23	24	24	23	20	24	32
Övriga åtgärder	1	2	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Summa utgifter i miljoner kronor	13.717	15.036	17.760	22.761	27.896	29.107	28.598	30.027	29.666	29.160	28.177	34.302	55.590

Källa: Tabell 3.1 och Johannessen, J (1991).

Den påtagligaste förändringen i arbetsmarknadspolitikens inriktning gäller ungdomarna, vars andel av antalet personer i åtgärder ökat kraftigt över tiden. I början av 1970-talet omfattades cirka 2 procent av arbetskraften i åldern 16-24 år av åtgärder. 1984 var andelen cirka 12 procent och 1992 cirka 13 procent. Antalet äldre (55-64 år) som berörs av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har hela tiden varit obetydligt.

Ur fördelningssynpunkt är det av intresse att undersöka om det skett några förändringar vad gäller utvecklingen av arbetslöshetsrisker och arbetslöshetstider. Detta kan ske med hjälp av data om genomsnittlig arbetslöshet, inflöde i arbetslöshet och beräknade arbetslöshetstider. Sådana uppgifter kompletterade med uppgifter om andelen långtidsarbetslösa (arbetslösa mer än 6 månader) ges i tabell 3.7.

Bakom ökningen i arbetslöshet från 1970 fram till 1983 låg framför allt en ökning i arbetslöshetstidernas längd. Speciellt gäller detta för de äldre (55-64 år), som också uppvisade en kraftig ökning i andelen långtidsarbetslösa, medan arbetslöshetsrisken för denna grupp låg på ungefär samma nivå som tidigare under jämförbara konjunkturlägen.

Även för vuxna (25-54 år) fanns en tendens till större andel långtidsarbetslösa. För ungdomar (16-24 år) var däremot andelen långtidsarbetslösa relativt konstant, ungefär 10 procent. Inflödet i arbetslöshet för ungdomar var under hela perioden betydligt större än för övriga grupper och nådde sin högsta nivå 1983. Utvecklingen innebar att ungdomarnas arbetslöshetssituation förvärrades relativt de vuxnas under denna period.

Från 1983 till 1989 skedde en markant nedgång i arbetslösheten för samtliga grupper. Det rörde sig framförallt om ett minskat inflöde i arbetslöshet. Nya inslag i arbetsmarknadspolitiken under denna tid var ungdomslagen och rekryteringsstöden som expanderade snabbt. Arbetslöshetsminskningen koncentrerades till tonåringar. De sysselsättningsskapande åtgärderna för långtidsarbetslösa hölls på en hög nivå i början av perioden.

För att sammanfatta, arbetsmarknadspolitiken kunde under 1970-talet fram till 1983 inte skydda ungdomarna mot ökad arbetslöshet i samma utsträckning som andra grupper. Under 1980-talet kom arbetsmarknadspolitiken att förskjutas mot ungdomar.Den påtagligaste förändringen under decenniet var ungdomarnas högre andel i åtgärder. Ungdomarna

Tabell 3.7 Arbetslöshetstal, antal arbetslösa, totala antalet arbetslöshetstillfällen, arbetslöshetstillfällenas genomsnittliga längd och andelen långtidsarbetslösa (mer än 6 månader) för olika åldersgrupper 1970-1992

	16-24 år				25-54 år				55-64 år			
	u	f	D a)	Långtids-arbetslösa b)	u	f	D a)	Långtids-arbetslösa b)	u	f	D a)	Långtids-arbetslösa b)
1970	2,9	0,53	5,5	-	1,1	0,16	6,5	-	1,4	0,11	13,4	-
1971	5,1	0,60	8,5	6	1,8	0,15	12,3	10	2,4	0,11	21,1	24
1972	5,7	0,50	11,3	11	2,0	1,12	16,8	17	2,3	0,06	35,6	33
1973	5,4	0,49	10,6	11	1,8	0,11	16,5	17	2,2	0,09	24,6	37
1974	4,7	0,50	8,1	8	1,3	0,14	9,7	15	2,0	0,08	26,1	35
1975	3,7	0,43	8,7	8	1,1	0,10	10,9	15	1,5	0,11	13,7	33
1976	3,7	0,36	10,2	8	1,1	0,09	11,8	15	1,5	0,05	30,0	33
1977	4,3	0,44	9,7	10	1,3	0,08	15,3	15	1,3	0,07	20,0	37
1978	5,5	0,60	8,9	9	1,6	0,11	13,7	19	1,9	0,08	23,5	42
1979	7,8	0,49	9,9	9	1,4	0,12	12,2	19	2,0	0,06	32,5	48
1980	4,9	0,51	9,8	8	1,4	0,11	12,2	17	1,6	0,05	35,0	48
1981	6,3	0,52	12,1	11	1,8	0,11	16,5	17	2,0	0,06	33,0	44
1982	7,6	0,55	13,7	13	2,2	0,12	18,5	22	3,1	0,08	40,6	48
1983	8,0	0,68	11,9	11	2,4	0,15	15,4	25	3,9	0,09	42,7	54
1984	6,0	0,49	12,4	11	2,2	0,12	17,6	24	4,6	0,11	42,9	60
1985	5,8	0,56	10,3	10	2,0	0,12	16,4	23	4,0	0,10	42,2	63
1986	4,7	0,46	10,2	9	1,6	0,11	14,5	20	2,1	-c	-c	52
1987	4,2	0,42	10,0	11	1,4	0,09	15,5	23	1,9	0,03	58,0	53
1988	3,3	0,34	9,6	10	1,2	0,07	17,7	21	1,6	0,05	31,0	54
1989	3,0	0,32	9,4	9	1,0	0,06	16,6	18	1,2	0,03	34,5	49
1990	3,5	0,32	10,8	7	1,1	0,08	13,6	15	1,4	0,03	41,0	46

Källor: AKU, SCB, uppdateringar av Björklund (1981).

a) Det relativa arbetslöshetstalet har delats upp i komponenterna inflöde i arbetslöshet (f) och genomsnittligt antal arbetslöshetsveckor per avslutat arbetslöshetstillfälle (D) genom identiteten:

$$u = f \times D \text{ där } u = \frac{U}{L} \times 100 \text{ och } f = \frac{F}{L} \times 100$$

U = Antal arbetslösa enligt AKU.
L = Antal i arbetskraften enligt AKU.
F = Inflöde i arbetslöshet (antal personer per vecka).

b) Andelen arbetslösa som varit arbetslösa mer än 6 månader vid mättillfället.

c) För få observationer.

skyddades genom ökade ungdomsåtgärder så att de drabbades mindre än tidigare av arbetslöshet. För de äldre fanns en tendens mot längre arbetlöshetstider och minskat arbetskraftsdeltagande.

Arbetslöshetsökningarna från 1990 tog sig för mellanåldersgrupperna främst uttryck i ökade arbetslöshetstider medan det för ungdomarna och de äldre främst rörde sig om ökade arbetslöshetsrisker. Under 1992 har inflödet i arbetslöshet ökat kraftigt också för mellanåldersgrupperna, samtidigt som arbetslöshetstiderna förlängts.

3.3 Arbetsmarknadspolitiken 1991-1992

Under 1991 stod det klart att den ekonomiska politik som hade förts från 1982 inte hade lett till makroekonomisk balans. 1991 lades politiken om mot en normbaserad och antiinflationistisk stabiliseringspolitik. Genom att knyta den svenska kronan till ecun och genom ett "stabiliseringsavtal" på arbetsmarknaden skulle inflations- och kostnadsproblemen lösas. Den övergripande ekonomisk-politiska strategin för den nya regering, som tillträdde hösten 1991, blev att genom en fast växelkurs, stabiliseringsavtal, nedskärningar i den offentliga sektorn och skattelättnader för framförallt företag och kapital få igång en långsiktig tillväxt av speciellt de små och medelstora företagen. Arbetsmarknadspolitiken har sedan 1991 för att stödja denna strategi givits en klar utbildningsprofil, medan beredskapsarbetena hållits på en markant lägre nivå än tidigare. Den fasta växelkursen kunde med höga realräntor försvaras fram till november 1992. Sysselsättningen inom industrin hade då minskat med 20 procent sedan 1989 och man befann sig i den djupaste lågkonjunkturen under efterkrigstiden.

De beslut angående arbetsmarknadspolitiken som riksdagen fattat med anledning av propositionerna 1991/92:100 (budgetproposition), 1991/92: 150 (kompletteringsproposition) och 1992/93:50 (krisöverens- kommelse om åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin) innebär att cirka 40 miljarder kr anvisats för olika konjunkturberoende insatser mot arbetslöshet. Cirka 30 miljarder av dessa medel avser arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Inom arbetsmarknadspolitiken introducerades under budgetåret 1992/93 två nya åtgärder som försöksverksamhet, ungdomspraktik och lokala arbetslivsutvecklingsprojekt. För ungdomar under 25 år gäller att de skall kunna få arbetsmarknadsutbildning i form av ungdomspraktik. Ungdoms-

praktiken är tänkt som en åtgärd i sista hand när ungdomarna inte kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller utbildning inom det ordinarie utbildningssystemet. Ungdomarna skall först anvisas annan åtgärd, som avtalad inskolningsplats för 18-19 åringar, arbete med rekryteringsstöd eller utbildningsvikariat för 18-24 åringar och arbetsmarknadsutbildning för 20-24 åringar. I februari 1993 befann sig 93.100 ungdomar i ungdomspraktik.

Arbetslösa som uppbär ersättning från arbetslöshetskassa skall som försöksverksamhet kunna erbjudas deltagande i en ny åtgärd kallad lokala arbetslivsutvecklingsprojekt. Under tiden den arbetslöse deltar i arbetslivsutveckling uppbärs den ordinarie ersättningen från arbetslöshetskassan. Cirka 50.000 personer per månad beräknas kunna delta i arbetslivsutveckling. Åtgärden infördes 1 januari 1993, och omfattade i april 25.000 personer.

3.4 Sammanfattning och slutsatser

Försöket till karaktärisering av färdriktningen för den svenska arbetsmarknadspolitiken visar på ett klart kontracykliskt mönster. Under 1970-talets "överbryggningspolitik" expanderade arbetsmarknadspolitiken och det var framförallt dess stabiliseringspolitiska funktion som stod i förgrunden. Såväl beredskapsarbeten och företagsinriktade åtgärder som arbetsmarknadsutbildning ökade.

Under 1980-talet kom arbetsmarknadspolitikens allokeringspolitiska funktion att betonas mer än under 1970-talet. För att stödja den ekonomiska strategin, med att via några större devalveringar 1981 och 1982 få igång en exportledd expansion, inriktades arbetsmarknadspolitiken i högre grad mot att förse företagen med erforderlig arbetskraft och mot att undvika flaskhalsproblem. Inflödet av lediga platser ökade kraftigt under senare delen av 1980-talet men vakanstiderna blev ändå kortare än under tidigare konjunkturuppgångar. Arbetsmarknadspolitiken spelade sin roll väl vad gäller matchningen av tillgängliga vakanser och arbetssökande, men mindre väl vad gäller arbetsmarknadsutbildningens omfattning och åtgärder för geografisk rörlighet. Dessa åtgärder drogs ned trots att bristen på yrkesutbildad arbetskraft framstod som ett viktigt hinder för fortsatt industriell expansion.

Arbetsmarknadspolitiken under 1970-talet kunde inte skydda ungdomarna mot ökad arbetslöshet i samma utsträckning som andra grupper. Under 1980-talet kom arbetsmarknadspolitiken att förskjutas mot ungdomar. En tendens som fortsatt under början av 1990-talet.

Arbetslöshetsökningarna från 1990 har för mellanåldersgruppen först tagit sig uttryck i ökade arbetslöshetstider medan det för ungdomar och äldre har rört sig om ökade arbetslöshetsrisker. Under 1992 har arbetslöshetsriskerna ökat kraftigt också för mellanåldersgrupperna.

Under perioden 1990/91 var inflationsbekämpningen det överordnade målet för den ekonomiska politiken vilket ledde till att de arbetsmarknadspolitiska åtgärdsinsatserna sattes in sent och i för liten omfattning för att förhindra en kraftig ökning av arbetslösheten.

Under 1992 steg arbetslösheten till de högsta nivåerna under efterkrigstiden. Samtidigt ökade antalet personer i åtgärder till sin högsta nivå någonsin.

Sammansättningen av de konjunkturberoende aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har genomgått en betydande förändring. Beredskapsarbetena visade det klaraste kontracykliska mönstret fram till 1990-talet. Därefter är det arbetsmarknadsutbildningen, de särskilda ungdomsåtgärderna och arbetslivsutvecklingsprojekten som hittills spelat den största stabiliseringspolitiska rollen under innevarande konjunkturnedgång.

Referenser

Arbetsmarknadspolitik under omprövning. SOU 1984:31

"Arbetsmarknadsutsikterna för 1993". Rapport från Utredningsenheten 1992:8, AMS.

Björklund, A., (1981), *Studies in the Dynamics of Unemployment*. Ekonomiska Forskningsinstitutet, Handelshögskolan, Stockholm.

"Historiska tabeller", Utredningsenheten, AMS

Johannesson, J., (1988), *Labour Market Policy and Labour Market Dynamics The Swedish Case*. EFA-rapport nr 17, Arbetsmarknadsdepartementet.

Johannesson, J., (1989), *On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy*. EFA-rapport nr 20, Arbetsmarknadsdepartementet.

Johannesson, J., (1991), *On the Outcome of Swedish Labour Market Policy*, EFA-rapport nr 24, Arbetsmarknadsdepartementet.

Regeringens propositioner 1990/91-1992/93:100 Bilaga 1. Finansplanen och Bilaga 11. Arbetsmarknadsdepartementet.

4 SYSSELSÄTTNINGSSKAPANDE ÅTGÄRDER SOM STABILISERINGSPOLITISKT MEDEL*

4.1 Inledning

Om man ritar en figur över konjunkturens utveckling under de senaste två decennierna och därefter ritar in antalet personer i beredskapsarbete under samma tidsperiod i figuren finner man en mycket nära överenstämmelse. Vid högkonjunktur är beredskapsarbetarna få, vid lågkonjunktur är de många. Figur 4.1 är en sådan figur. Den kontracykliska variationen är uppenbar.

Ett av de officiella huvudmålen för beredskapsarbeten och andra sysselsättningsskapande åtgärder (främst rekryteringsstöd) är att erbjuda sysselsättning när det är svårt att finna arbete på den öppna marknaden.[1] Detta är ett klassisk stabiliseringspolitiskt mål. De övriga målen är att åtgärderna ska ge ungdomar arbetslivserfarenhet och att de ska sysselsätta personer som på grund av ålder, nedsatt arbetsförmåga eller lokal bundenhet har svårt att få eller behålla arbete på den ordinarie arbetsmarknaden oavsett arbetsmarknadssituationen.

De sysselsättningsskapande åtgärderna har i högre utsträckning än andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder varit kontracykliska. En vidare fråga är vilken roll arbetsmarknadspolitiken har spelat i den ekonomiska politiken. Svaret kompliceras av att arbetsmarknadspolitiken är finanspolitik i den mening att den direkt påverkar statsbudgeten. Därmed påverkar den direkt offentlig konsumtion, offentliga investeringar och offentliga transfereringar.

Det finns två tänkbara roller för arbetsmarknadspolitiken inom den ekonomiska politiken. Den skulle kunna vara ett komplement till annan stabiliseringspolitik. Den allmänna finans- och penningpolitiken kompletteras med selektiva åtgärder som arbetsmarknadspolitik. Men arbetsmark-

---

* Kapitel 4 har skrivits av Henry Ohlsson. Han vill framhålla följande: "Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA) har finansierat den forskning som sammanfattas i detta kapitel. Niklas Frank är oförtröttlig i letandet efter siffror. Per Jansson har också assisterat på ett utmärkt sätt. Texten är skriven medan jag har haft förmånen att vistas vid Department of Economics, University of Michigan, Ann Arbor, USA. Eskil Wadensjö och Johnny Zetterberg har bidragit med värdefulla kommentarer. Ansvaret för texten är dock naturligtvis mitt."

[1] När jag talar om sysselsättningsskapande åtgärder avser jag åtgärder som finns eller har funnits under Arbetsmarknadsdepartementets anslagspost i statsbudgeten med nuvarande beteckning B5 Sysselsättningsskapande åtgärder.

nadspolitiken skulle också kunna vara ett substitut för annan (utebliven) mer generell finanspolitik. Detta skulle baseras på en övertygelse om att arbetsmarknadspolitiken av något skäl skulle vara att föredra framför allmän finanspolitik.

Låt oss se hur omfattningen av sysselsättningsskapande åtgärder har samvarierat med den ekonomiska aktivitetsnivån. I figur 4.1 visar den heldragna linjen antalet personer i beredskapsarbete och med rekryteringsstöd (säsongrensad trendavvikelse) och den streckade linjen det inverterade värdet för industrikonjunkturen enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer (sammanvägning av kapacitetsutnyttjande och brist på yrkesarbetare i industrin). Som framgår av figuren har omfattningen av de sysselsättningsskapande åtgärderna följt konjunkturen mycket nära.

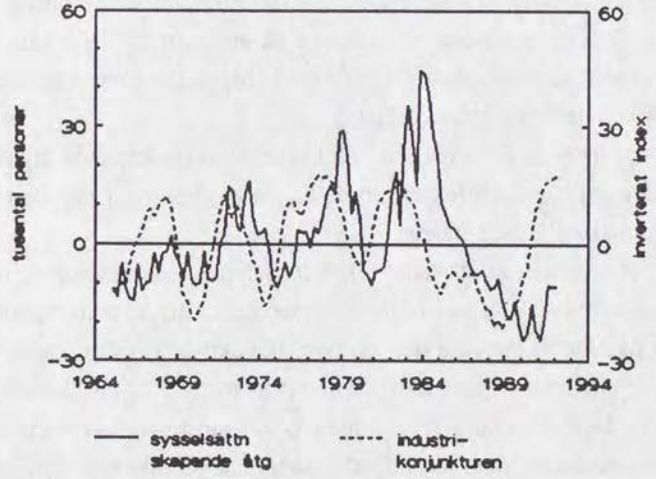
Om vi ser till vändpunkterna har konjunkturbottnar andra kvartalet 1968, tredje kvartalet 1971, första kvartalet 1978 och tredje kvartalet 1982 följts av toppar för sysselsättningsskapande åtgärder tredje kvartalet 1968, andra kvartalet 1973, första kvartalet 1979 och fjärde kvartalet 1983 - en förskjutning på i medeltal fyra till fem kvartal. Konjunkturtopparna första kvartalet 1970, fjärde kvartalet 1974, första kvartalet 1980 och fjärde kvartalet 1988 kan förknippas med bottnar för sysselsättningsskapande åtgärder första kvartalet 1970, första kvartalet 1975, fjärde kvartalet 1980 och första kvartalet 1991. Även här är förskjutningen i de flesta fall fyra till fem kvartal. Det går inte att avgöra om förskjutningen på nio kvartal vid den senaste vändpunkten är en enstaka händelse eller om det är resultatet av en mer genomgripande förändring av arbetsmarknadspolitiken. Politiken vid nästkommande konjunkturtopp kommer att vara en första indikation på vad som är fallet.

I figur 4.2 redovisas hur starkt sambandet mellan konjunktur och sysselsättningsskapande åtgärder är vid olika tidsförskjutningar serierna emellan. En förskjutning så att antalet i sysselsättningsskapande åtgärder jämförs med industrikonjunkturen fem kvartal tidigare ger den högsta korrelationen.[2]

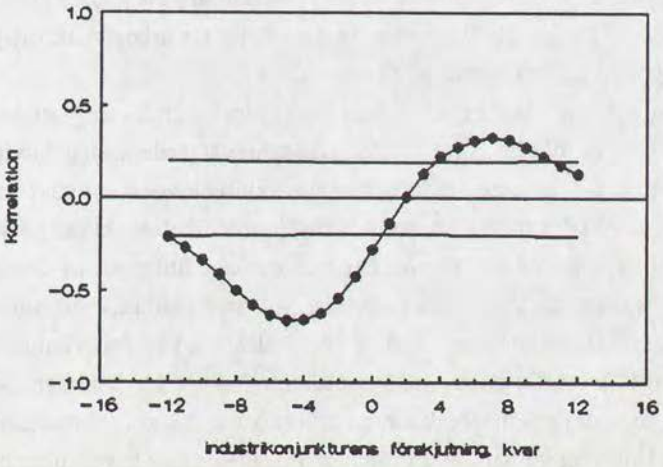
---

[2] De heldragna linjerna i figuren visar två standardavvikelser för skattningar av korrelationer. Standardavvikelsen för oberoende observationer beräknas som $1/\sqrt{n}$, där n är antalet observationer. Detta är en nedre gräns, om serierna är seriellt korrelerade kan standardavvikelsen vara högre.

Figur 4.1 Sysselsättningsskapande åtgärder och industrikonjunkturen, första kvartalet 1965 - första kvartalet 1992



Figur 4.2 Korrelationer mellan sysselsättningsskapande åtgärder och industrikonjunkturen



Anmärkning: De heldragna linjerna visar två standardavvikelser för skattningar av korrelationer.

Med tanke på att industrikonjunkturen är en ledande indikator, och alltså ligger tidigt i konjunkturcykeln, är denna förskjutning inte förvånande. Produktmarknaden brukar dessutom ligga före arbetsmarknaden. Som framgår av figuren är korrelationerna med industrikonjunkturen tidigare kvartal betydligt högre än två standardavvikelser. Övriga korrelationer är inom bandet eller strax utanför.

De sysselsättningsskapande åtgärderna har uppfyllt det som är nödvändigt för stabiliseringspolitiska åtgärder, omfattningen har varierat kontracykliskt. Detta är emellertid inte tillräckligt, åtgärderna måste också påverka sysselsättning och arbetslöshet på ett kontracykliskt sätt. Svaret på denna mer vittomfattande fråga svaret beror på hur ekonomin fungerar. Detta är i sin tur en empirisk fråga.

Jag ska närma mig frågan om de sysselsättningsskapande åtgärdernas stabiliseringspolitiska effekter genom en trestegsraket där jag först besvarar några närbesläktade frågor:

Det första steget är att studera vilken betydelse de sysselsättningsskapande åtgärderna ska tillmätas jämfört med andra medel som regering och riksdag har för att påverka den ekonomiska aktivitetsnivån. Detta är ämnet för de två avsnitt som följer närmast. I avsnitt 4.2 är problemställningen: Vilka åtgärder bland statsbudgetens anslagsposter har varierat med konjunkturen? Det visar sig att arbetsmarknadspolitiken är tämligen ensam om en kontracyklisk utveckling. Hur betydelsefulla har de sysselsättningsskapande åtgärderna varit för att göra arbetsmarknadspolitiken kontracyklisk? Avsnitt 4.3 visar att de sysselsättningsskapande åtgärderna har varit av avgörande betydelse. Övriga delar av arbetsmarknadspolitiken har inte haft en kontracyklisk utveckling.

Avsnitt 4.4 och avsnitt 4.5 syftar till att, som ett andra steg, studera hur det har gått till när de sysselsättningsskapande åtgärderna har blivit kontracykliska. Det innebär att följa hur ekonomins utveckling påverkar anslagen till sysselsättningsskapande åtgärder och därefter antalet personer i dessa åtgärder. Vad är det som har bestämt omfattningen av de sysselsättningsskapande åtgärderna? Avsnitt 4.4 sammanfattar en studie av faktorerna bakom anslagens storlek. Arbetslösheten är den viktigaste bestämningsfaktorn för anslag till sysselsättningsskapande åtgärder. Det har funnits en stabil politisk reaktion på arbetslöshet under den studerade perioden. Hur lång tid har det dröjt innan utökade anslag har resulterat i fler personer i åtgärder? Denna fråga diskuteras i avsnitt 4.5. Det visar sig att antalet personer i åtgärder börjar öka ca tre månader efter en anslagsökning och når en toppnivå efter åtta månader.

I avsnitt 4.6, som är trestegsraketens sista fas, diskuterar jag vilka effekter de sysselsättningsskapande åtgärderna har haft. Avsnittet sammanfattar resultat från skattningar av en modell där arbetsmarknadspolitik, arbetslöshet och reallöneförändringar ingår. Resultaten visar att sysselsättningsskapande åtgärder kortsiktigt pressar ned arbetslösheten. Däremot

har åtgärderna inte några effekter på längre sikt. Reallöneförändringarna påverkas inte. De sysselsättningsskapande åtgärderna är med andra ord ett potentiellt klassiskt stabiliseringspolitiskt medel med enbart temporära effekter på arbetslösheten samtidigt som de inte påverkar löneförändringarna. Vidare bekräftar skattningarna den tidigare bilden att detta medel, till skillnad från andra arbetsmarknadspolitiska medel, verkligen har utnyttjats vid plötsliga arbetslöshetsökningar.

4.2 Arbetsmarknadspolitikens roll i den statliga utgiftspolitiken[3]

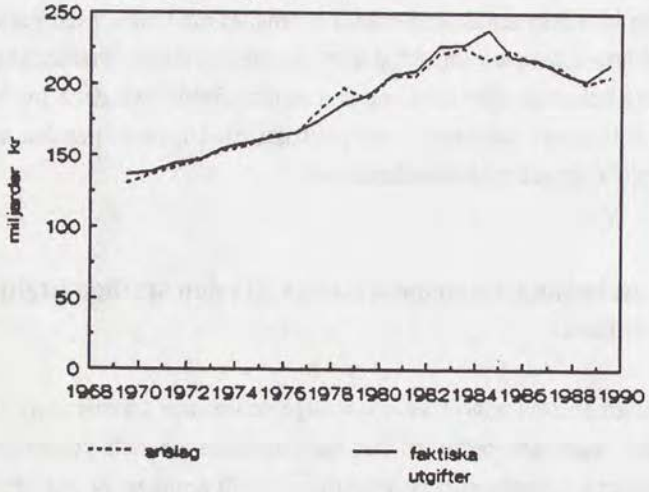
En departementsvis analys av statsbudgetens poster försvåras av att det under den studerade perioden har skett omfattande och återkommande förändringar av departementsstrukturen och flyttningar av anslagsposter mellan departement. Statsbudgetens poster har därför flyttats om till den departementsstruktur och anslagshemvist som rådde under budgetåret 1987/88. Dessa dataserier har deflaterats med prisindex för offentlig konsumtion. Om inte annat anges är enheten i texten och figurerna miljarder kr med basåret 1980. Med anslag avser jag medel som beviljats såväl inför budgetåret som under detsamma till skillnad från de faktiska utgifterna som avser vad som verkligen har betalats ut.

Statsbudgetens reala anslag och reala faktiska utgifter, som visas i figur 4.3, uppvisar nästan linjära ökningar fram till mitten av 1980-talet. Därefter följer trendmässiga minskningar som bryts budgetåret 1989/90. Trendbrottet kom året efter det första året på länge med budgetöverskott. Det är svårt att finna några försök att bedriva en kontracyklisk finanspolitik som återspeglas i figuren. Utgifterna (heldragen linje) varierar mindre än anslagen (streckad linje).

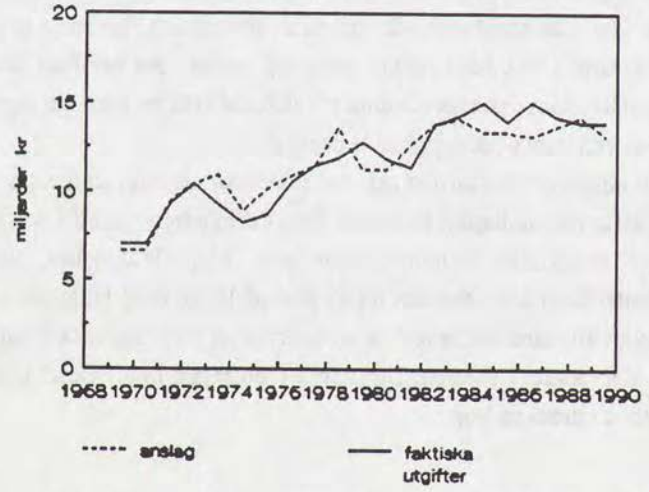
---

[3] Detta avsnitt är en sammanfattning av Ohlsson (1991).

Figur 4.3 Statsbudgetens anslag och faktiska utgifter, 1969/70-1989/90, fasta priser.



Figur 4.4 Arbetsmarknadsdepartementets anslag och faktiska utgifter, 1969/70 - 1989/90, fasta priser



Arbetsmarknadsdepartementets anslag och faktiska utgifter är däremot cykliska, se figur 4.4. Anslagen är mer uttalat cykliska än de faktiska utgifterna. Arbetsmarknadspolitiken svarar för den största andelen av anslag och utgifter inom detta departement, men här återfinns även exempelvis invandrarpolitiken. Som framgår av figuren uppvisar anslagen toppnivåer under budgetåren 1972/73, 1979/80 samt 1984/85 och bottennivåer 1970/71, 1974/75 samt 1981/82.

Låt oss ställa frågan: Vilka av statsbudgetens utgiftsposter har konsekvent utnyttjats för stabiliseringssyften under de senaste två decennierna? Beräkningarna i tabell 4.1 visar att Arbetsmarknadsdepartementets faktiska utgifter följer industrikonjunkturen för föregående år. Korrelationen mellan dessa serier är negativ. Detta innebär att utgifterna har varit kontracykliska.

Tabellen redovisar korrelationerna för faktiska inkomster och utgifter med BNP och industrikonjunkturen innevarande och föregående år. Som framgår av tabellen är flera inkomst- och utgiftsposter högt korrelerade med BNP, dvs med produktionsutvecklingen. För många departement är dock korrelationen positiv snarare än negativ. Detta innebär att utgifterna för dessa departement har varit procykliska. Korrelationerna med industrikonjunkturen, som snarare mäter kapacitetsutnyttjandet i ekonomin, är genomgående svagare. Endast Arbetsmarknadsdepartementet har utgifter som är signifikant negativt korrelerade med industrikonjunkturen.[4] Även anslagen är negativt korrelerade med industrikonjunkturen föregående år. I denna mening verkar arbetsmarknadspolitiken ha varit det viktigaste stabiliseringspolitiska medlet bland statsbudgetens utgiftsposter.[5]

4.3 De sysselsättningsskapande åtgärdernas roll i arbetsmarknadspolitiken[6]

De sysselsättningsskapande åtgärderna har haft en särställning bland medlen i den arbetsmarknadspolitiska arsenalen. Som framgår av figur 4.5 har anslagen till beredskapsarbeten och rekryteringsstöd haft en klart cyklisk utveckling. Övriga anslagsposter inom Arbetsmarknadsdepartementet sammantagna uppvisar däremot mycket små fluktuationer kring en positiv trend. Arbetsmarknadspolitikens stabiliseringspolitiska roll verkar i huvudsak ha burits upp av de sysselsättningsskapande åtgärderna.

Anslagen till sysselsättningsskapande åtgärder har varit reservationsanslag. För denna anslagstyp gäller att medlen finns tillgängliga under

---

[4] Detta gäller dessutom oavsett om serierna trendrensas med regression eller med differenser.

[5] En besläktad fråga som inte diskuteras här är hur statsbudgetens utveckling fördelar sig mellan autonoma förändringar, till följd av politiska beslut, och automatiska förändringar till följd av förändrad ekonomisk aktivitetsnivå.

[6] Detta avsnitt bygger delvis på Ohlsson (1988).

mer än ett budgetår. Anslagen får däremot inte överskridas.[7] I praktiken har myndigheterna startat så många projekt som de anslagna medlen har tillåtit. Detta har inneburit att det har krävts direkta beslut om nya medel om man har önskat expandera åtgärderna ytterligare. Detta har kunnat ske genom riksdagsbeslut i tilläggsbudgetar eller regeringsbeslut om att utnyttja finansfullmakten. Genom finansfullmakten gör riksdagen det möjligt för regeringen att anslå ytterligare medel om arbetsmarknadsläget så kräver.

Figur 4.6 visar anslagen till sysselsättningsskapande åtgärder, den heldragna linjen för totala anslag visar samma serie som den streckade linjen i Figur 4.5. Anslagen under budgetåret har varierat betydligt mer än anslagen inför detsamma. Budgetåret 1983/84 utgör ett undantag, den då nytillträdda socialdemokratiska regeringen valde att göra en stor satsning på sysselsättningsskapande åtgärder redan inför budgetårets start. Annars har principen varit att de ordinarie anslagen ska vara "konjunkturneutrala", dvs beräknade efter behoven vid ett normalt arbetsmarknadsläge. Fluktuationerna i anslagen kommer istället från extraanslagen under budgetåret. Behoven vid ett normalt arbetsmarknadsläge rör målen att ge ungdomar arbetslivserfarenhet och sysselsätta personer som har det svårt att finna arbete oavsett arbetsmarknadsläget.

En central fråga är om variationerna i anslag har motsvarats av variationer i antalet personer i åtgärder, i utgifter och i kostnader.[8] Figur 4.7 visar anslagen och antalet personer i åtgärder. Under den studerade perioden har det skett en gradvis förskjutning mot billigare åtgärder; från investeringsarbeten till projekt inom tjänstsektorn. Den nominella kostnaden per dag för en person i åtgärder har ökat med i genomsnitt fyra procent årligen. Med andra ord har den reala kostnaden sjunkit. I figuren återspeglas detta genom att linjen för antalet personer i åtgärder varierar kring en positiv trend medan anslagen varierar kring en konstant nivå. Figurens viktigaste budskap är dock att variationerna i antal personer i åtgärder nära följer variationerna i anslag. Detsamma gäller även utgifter

---

[7] Arbetsmarknadsutbildning har däremot finansierats genom förslagsanslag, som kan överskridas samtidigt som de anslagna medlen bara är tillgängliga under det aktuella budgetåret.

[8] Allmänt gäller att staten inte periodiserar. Den information som finns rör utgifter. För beredskapsarbeten går det dock att även få fram periodiserade data. Av samma källor framgår att staten, genom Arbetsmarknadsdepartementet, har svarat för att 60-70 procent av de totala kostnaderna för åtgärderna medan kommunerna och andra huvudmän har svarat för den resterande andelen.

Tabell 4.1 Korrelationer mellan faktiska inkomster och utgifter samt ekonomisk aktivitetsnivå.

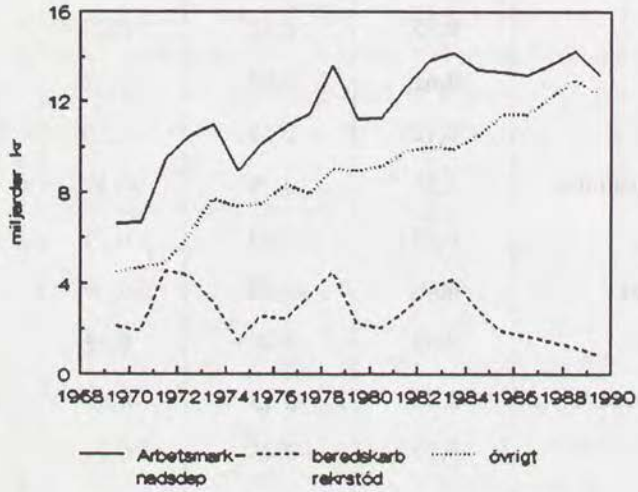
	BNP		industrikonjunkturen	
	föregående år	innevarande år	föregående år	innevarande år
statsbudgetens inkomstposter	**0,54***	**0,53**	0,33	0,11
statsbudgetens utgiftsposter	-0,38	**-0,56**	-0,13	0,11
statsbudgetens saldo	**0,66***	**0,65**	0,30	-0,03
justitie	**0,44**	**0,44**	0,10	-0,07
utrikes	**0,53**	**0,61***	0,29	-0,14
försvars	**-0,61**	-0,09	-0,07	0,02
social	0,12	0,30	0,10	0,30
kommunikations	-0,36	-0,29	-0,35	-0,12
finans	**0,62**	**0,44**	0,29	0,32
utbildnings	**-0,49**	**-0,63**	-0,09	-0,18
jordbruks	**0,65**	**0,48**	**0,45**	0,13
arbetsmarknads	**-0,44**	-0,35	**-0,61***	-0,06
bostads	-0,10	**-0,45**	0,21	-0,27
industri	-0,24	**-0,72***	-0,18	-0,34
civil	0,09	-0,14	0,01	-0,35
miljö- och energi	0,01	0,12	0,15	0,16

Anmärkning. Kvartalsdata för BNP och industrikonjunkturen har omräknats till budgetår. Serierna har trendrensats med hjälp av regression. Standardavvikelsen för skattade korrelationer i stora urval med oberoende observationer är n där $n^{-0,5}$ är antalet observationer. I detta fall är standardavvikelsen cirka 0,22. Alla korrelationer ≥ 0,40 indikeras med fet stil. Resultaten är känsliga för valet av trendrensningsmetod. De fall då även trendrensning med differenser ger höga korrelationer indikeras med *.

och kostnader. Det går alltså inte att belägga att åtgärderna har varit förknippade med stora eftersläpningar. De intentioner som anslagen har givit uttryck för har i vart fall inte förfuskats i den direkta verksamheten.

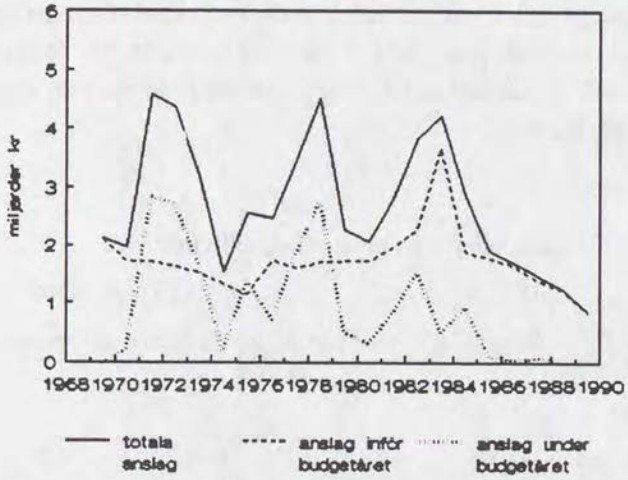
Figurens resultat bekräftas i tabell 4.2. Anslag till sysselsättningsskapande åtgärder och antalet personer i åtgärder har korrelationer med den ekonomiska aktivitetsnivån som är av samma storleksordning. Korrelationerna är högst med BNP för innevarande år och industrikonjunkturen för föregående år.[9] Däremot finns inget samband mellan anslag till Arbetsmarknadsdepartementet och BNP för innevarande år.

Figur4.5 Arbetsmarknadsdepartementet och sysselsättningsskapande åtgärder, anslag, 1969/70 - 1989/90, fasta priser

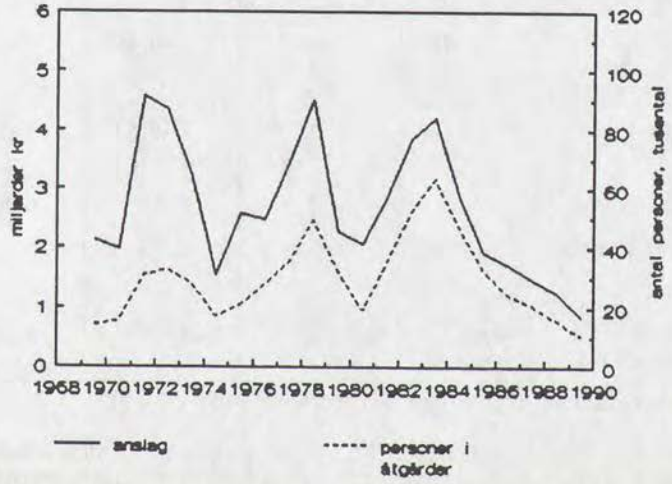


[9] Utgifter och kostnader uppvisar motsvarande korrelationer.

Figur 4.6 Ordinarie anslag och extraanslag till sysselsättnings skapande åtgärder, 1969/70 - 1989/90, fasta priser



Figur 4.7 Personer i åtgärder och anslag - sysselsättningsskapande åtgärder, 1969/70 - 1989/90, fasta priser



Anmärkning: Antalet personer i åtgärder har räknats om till budgetårsmedelvärden.

Bakom detta döljer sig att anslagen till sysselsättningsskapande åtgärder är kontracykliska medan anslagen till övriga poster är procykliska. Om vi ser till anslagen är korrelationerna med BNP högre för de ordinarie anslagen än för extraanslagen. Resultaten är dock beroende av vilken trendrensningsmetod som används. Extraanslagen är negativt korrelerade med industrikonjunkturen föregående såväl som innevarande år. De ordinarie anslagen har en hög korrelation med industrikonjunkturen föregående år.

Sambandet försvinner emellertid om man tar hänsyn till att budgetåret 1983/84 var speciellt vad gäller de ordinarie anslagen. Dessa korrelationsberäkningar ger en fingervisning om hur de sysselsättningsskapande åtgärdernas omfattning har varierat med konjunkturen. De följande två avsnitten studerar närmare vad som ligger bakom förloppet från anslag till personer i åtgärder.

Tabell 4.2 Korrelationer med ekonomisk aktivitetsnivå

	BNP		industrikonjunkturen	
	föregående år	innevarande år	föregående år	innevarande år
anslag				
Arbetsmarknadsdepartementet	-0,10	-0,12*	**-0,61***	-0,22
därav sysselsättningsskapande åtgärder	**-0,54**	**-0,56***	**-0,72***	-0,35*
därav ordinarie anslag[a]	**-0,70**	**-0,65**	**-0,46***	-0,02
extraanslag	-0,14	-0,19*	**-0,53***	**-0,42***
övriga anslagsposter	**0,52**	**0,57**	0,09	0,36
antal personer i åtgärder				
sysselsättningsskapande åtgärder	**-0,67**	**-0,52***	**-0,71***	-0,16

* Trendrensning med differenser ger högt korrelerade serier.

Om man tar hänsyn till att budgetåret 1983/84 var speciellt för de ordinarie anslagen är korrelationerna -0,57, -0,76, -0,26 och -0,05. Den väsentliga kvalitativa skillnaden är med andra ord att korrelationen med industrikonjunkturen föregående år minskar betydligt.

4.4 Bestämningsfaktorer för anslagen till sysselsättningsskapande åtgärder[10]

Av det förra avsnittet framgick hur regering och riksdag har anslagit medel till sysselsättningsskapande åtgärder inför och under budgetåret. Syf-

[10] Detta avsnitt bygger på Ohlsson (1992).

tet med detta avsnitt är att närmare undersöka vilka faktorer som bestämmer storleken på anslagen till sysselsättningsskapande atgärder. En viktig fråga är om politikernas reaktionsmönster är stabilt. Anslagen kan ses som politikernas reaktion på det rådande ekonomiska läget. Jag undersöker om politikerna på ett stabilt sätt har reagerat på hur hög arbetslösheten är, hur stor arbetskraften är, om det är valår. Vidare undersöks om regeringens färg spelar roll för reaktionsmönstret. Det visar sig att det går att finna stabila mönster, åtminstone fram till den senaste konjunkturnedgången.

En hypotes är att arbetskraftens storlek avgör behovet av sysselsättningsskapande åtgärder för att ge ungdomar arbetslivserfarenhet och för personer som inte kan få arbete oavsett arbetsmarknadssituationen. Arbetskraften har ökat med i genomsnitt knappt en procent årligen under den studerade perioden. Detta skulle då ha inneburit att behovet av anslag för dessa syften också har vuxit. De medel som anslagits av dessa skäl bör ha kommit inför budgetåret eftersom de hänför sig till en "normal" arbetsmarknadssituation. Detta innebär också att variationer i antalet arbetslösa bör ha påverkat extraanslagen men inte de ordinarie anslagen.

En annan hypotes är att valår påverkar anslagens nivå, ytterligare en annan är att politikerna är känsligare för arbetslöshet under valår. Jag har undersökt båda möjligheterna. Vidare kan regeringens färg ha påverkat anslagens nivåer men även hur pass kraftigt regeringen reagerar på arbetslöshet.

Tabell 4.3 redovisar några skattningsresultat för de ordinarie anslagen beviljade inför budgetåret.[11] De förklarande variablerna som provas avser situationen under våren som föregår budgetårets start, den tid då de ordinarie anslagen föreslås och beslutas. Resultaten visar att arbetskraftens storlek har haft en positiv inverkan på anslagen. I de fall då arbetslösheten är med bland de förklarande variablerna visar skattningarna att en ökning av arbetskraften med i medeltal 1 000 personer under halvåret före budgetårets start leder till anslag för ytterligare 35 sexmånadersarbeten.

Samtidigt har ökad arbetslöshet också inneburit högre anslag. Detta innebär att de officiella deklarationerna om att de ordinarie anslagen ska vara neutrala med avseende på arbetsmarknadssituationen inte har följts i praktiken. Om man emellertid tar särskild hänsyn till budgetåret 1983/84, då budgetpropositionen explicit angav att de tidigare (och senare) princip-

[11] De nominella anslagen har deflaterats med hjälp av de faktiska dagsverkskostnaderna. Den beroende variabeln har sedan räknats om till antalet sexmånadersarbeten som anslagen räcker till.

erna övergavs, halveras nästan koefficienten för arbetslösheten. Ytterligare 1 000 arbetslösa i medeltal under halvåret före budgetårets start har då enligt skattningarna lett till anslag motsvarande drygt 200 sexmånadersarbeten.

Tabell 4.3 Minsta kvadratskattningar, ordinarie anslag till sysselsättningsskapande åtgärder, budgetåren 1970/71 - 1988/89

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
konstant	-204,1	-143,0	-169,8	-142,1	-129,6
	(3,61)	(3,05)	(4,94)	(4,66)	(4,87)
arbetskraft, föregående halvår	0,058	0,034	0,049	0,037	0,033
	(4,21)	(2,73)	(5,85)	(4,57)	(4,54)
arbetslösa, föregående halvår		0,37		0,21	0,24
		(3,54)		(2,78)	(3,62)
val under budgetåret					5,02
					(1,98)
borgerlig regering under anslagsprocessen					5,77
					(2,13)
dummy 1983/84			42,9	34,2	37,5
			(5,62)	(4,78)	(6,06)
SEE	12,21	9,43	7,30	6,13	5,21
R^2	0,51	0,73	0,83	0,89	0,93
$\bar{R}^2$	0,48	0,69	0,81	0,87	0,91
Q(9), p-värde	0,246	0,391	0,778	0,740	0,036

Anmärkning: Antalet observationer är 19. Absoluta t-värden anges inom parentes. SEE är skattningens standardfel och Q(9) är Ljung-Boxstatistikan med 9 residualautokorrelationer. Nollhypotesen är att residualerna är vitt brus. Med en signifikansnivå på 5 procent kan inte nollhypotesen förkastas för skattningarna (1) - (4). För skattning (5) kan nollhypotesen inte förkastas för signifikansnivåer på 3,6 procent och lägre.

Vidare är koefficienterna för valår och borgerlig regering på gränsen till att vara signifikanta. Detta innebär att anslagens nivåer har varit högre vid dessa tillfällen snarare än att politikerna har visat högre känslighet för arbetslöshet. Det senare har jag provat utan signifikanta resultat.

Det går i och för sig att finna exakt datum för varje extraanslag under budgetåret till sysselsättningsskapande åtgärder. Jag har dock valt att stu-

dera extraanslagen månadsvis. Det finns inga exempel på anslagsminskningar, antingen har ytterligare medel anslagits eller också är observationens värde helt enkelt noll. För att särskilt ta hänsyn till att eventuella anslagsförändringar bara kan gå i en riktning har jag valt en s.k. Tobitmodell för skattningarna. Arbetskraftsundersökningarna är månatliga. Den genomsnittliga tiden innan data för en viss månad är tillgängliga är två månader. När ett beslut att öka anslagen tas kan det därför inte baseras på information om arbetsmarknadssituationen från arbetskraftsundersökningarna som är nyare än två månader.

Tabell 4.4 redovisar skattningsresultaten. Arbetslöshetsvariablerna har signifikant inverkan på extraanslagen. Den positiva koefficienten för arbetslösheten två månader tidigare är betydligt högre än summan av de skattade arbetslöshetskoefficienterna. Anslagens nivåer har inte varit signifikant högre när regeringen har varit borgerlig. Om vi ändå tar särskild hänsyn till perioderna med borgerliga regeringar minskar absolutvärdet och signifikansen för arbetslösheten tre månader tidigare. Jag har även undersökt om valår har påverkat anslagens nivåer samt om borgerlig regering och valår har påverkat känsligheten för arbetslöshet utan att få signifikanta skattningar, resultaten redovisas inte i detalj här.

Om man däremot tillåter arbetslöshetens inverkan på anslagen att variera över tiden visar skattningarna att anslagens nivåer är högre när det är borgerlig regering. Känsligheten för arbetslöshet har inte ändrats över tiden. Visserligen har den omedelbara effekten av arbetslösheten två månader tidigare minskat men det har också den motverkande effekten av arbetslösheten tre månader tidigare.

Sammanfattningsvis visar skattningarna att det finns ett regelbundet mönster bakom anslagen till sysselsättningsskapande åtgärder. De ordinarie anslagen före budgetårets början följer arbetskraftens trendmässiga ökning. Därutöver har även arbetslösheten påverkat såväl de ordinarie anslagen som extraanslagen under budgetåret. Den empiriska analysen antyder också att politikreaktionen på arbetslöshet har varit stabil över tiden och att anslagsnivåerna har varit högre när regeringen varit borgerlig. Däremot har inte borgerliga regeringar varit känsligare för arbetslöshet.

Tabell 4.4 Tobitskattningar, extraanslag till sysselsättningsskapande åtgärder, mars 1971 - februari 1987

	(1)	(2)	(3)	(4)
arbetslösa, två månader tidigare	0,50 (2,33)	0,50 (2,32)	1,05 (3,39)	1,16 (3,58)
arbetslösa, tre månader tidigare	-0,42 (2,00)	-0,39 (1,86)	-0,95 (2,84)	-0,98 (2,84)
borgerlig regering		5,37 (1,26)		9,11 (2,06)
arbetslösa•trend, två månader tidigare			-0,0055 (2,68)	-0,0065 (3,00)
arbetslösa•trend, tre månader tidigare			0,0056 (2,52)	0,0065 (2,77)
SEE	15,60 (6,61)	15,42 (6,63)	14,75 (6,66)	14,27 (6,70)
pseudo R^2	0,83	0,83	0,84	0,85
LL	-152,76	-151,94	-148,72	-146,42
$-2(LL^R - LL)$, p-värde	0,040	0,045	0,006	0,002

Anmärkning: Antalet observationer är 192. Det finns 29 positiva och 163 observationer som är noll av den beroende variabeln. Absoluta asymptotiska t-värden anges inom parentes. En konstant och säsongdummyvariabler finns med i alla skattningar. SEE är skattningens standardfel, LL är log-likelihood och $-2(LL^R - LL)$ är ett likelihood ratio test där LL^R är log-likelihood när endast en konstant och säsongdummyvariabler är förklarande variabler. Nollhypotesen är att de förklarande variablerna inte tillför något. Med en signifikansnivå på 5 procent kan nollhypotesen förkastas för alla skattningar.

4.5 Hur lång tid dröjer det innan antalet personer i åtgärder ökar?[12]

Detta avsnitt syftar till att undersöka frågor som hur lång tid det tar innan antalet personer i sysselsättningsskapande åtgärder börjar stiga efter det att ett extraanslag har beviljats och när antalet personer i åtgärder är som högst. De ekonometriska modellerna för tidsprofilen över antalet personer

[12] Detta avsnitt bygger på Ohlsson (1993).

i åtgärder baseras på månadsdata. Den beroende variabeln är förändringen av antalet personer i åtgärder jämfört med föregående månad, snarare än nivån för antalet personer i åtgärder. Som förklarande variabler koncentrerar jag mig på fyra faktorer.

Extraanslagen under var och en av de föregående 24 månaderna är de centrala variablerna i den empiriska specifikationen. De skattade koefficienterna visar tidsprofilen för antalet personer i åtgärder efter ett extraanslag. Antalet personer i åtgärder ökar efter ett extraanslag, de månadsvisa förändringarna är positiva. Detta visar sig genom att koefficienterna för extraanslag som kommit de närmast föregående månaderna är positiva. Därefter kommer antalet personer i åtgärder minska, de månadsvisa förändringarna blir negativa. Koefficienterna för extraanslag kommer därför att vara negativa för extraanslag som kommit längre tillbaka i tiden.

En rimlig hypotes är att extraanslagen inte har några långsiktiga effekter på antalet personer i sysselsättningsskapande åtgärder. Om antalet personer i åtgärder därför återgår till utgångsläget efter en tid, har minskningarna av antalet personer i åtgärder varit lika stora som de urspungliga ökningarna. De positiva och negativa förändringarna tar ut varandra. I så fall kommer summan av de skattade koefficienterna att vara noll. Det går därför att undersöka om extraanslag till sysselsättningsskapande åtgärder har haft långsiktiga effekter genom att testa om koefficienterna verkligen summerar till noll.

Extraanslagen ger ekonomiska resurser att öka antalet personer i åtgärder. Det är dock inte säkert att antalet personer i åtgärder kan ökas hur snabbt som helst, det kan finnas kapacitetsrestriktioner. Tidigare förändringar av antalet personer i åtgärder under var och en av de föregående tolv månaderna ingår därför som förklarande variabler. Dessa variabler ska fånga att möjligheterna att öka antalet personer i åtgärder kan vara beroende av hur kraftig expansionen har varit tidigare månader.

De ordinarie anslagen påverkar givetvis också det genomsnittliga antalet personer i åtgärder under ett budgetår. Men eftersom dessa anslag endast kommer en gång per år lämpar de sig mindre väl för att studera tidsprofilen. Samtidigt är det nödvändigt att ta hänsyn till att de ordinarie anslagen varierar i storlek för att på ett korrekt sätt kunna skatta extraanslagens effekter. Det visar sig finnas ett samband mellan de ordinarie anslagens nivå och storleken på ökningarna av antalet personer i åtgärder under hösten samt storleken på minskningarna under våren och sommaren.

När de ordinarie anslagen är stora är ökningarna och minskningarna kraftigare än när anslagen är små.

Skattningarna utformas för att kunna ta hänsyn till att säsongmönstret varierar med de ordinarie anslagen på detta sätt. Detta sker genom att inkludera tolv variabler som är kombinationer mellan de årsvisa ordinarie anslagen och säsongdummyvariabler bland de förklarande variablerna. Jag tillåter på så sätt säsongmönstret att bli mer förstärkt ju högre de ordinarie anslagen är. Om summan av de skattade koefficienterna för dessa kombinerade variabler är noll har ökningarna varit lika stora som minskningarna. De ordinarie anslagen har då visserligen påverkat förändringarna av antalet personer i åtgärder under budgetåret men förändringarna har tagit ut varandra.

Slutligen ingår även vanliga säsongdummyvariabler. Dessa variabler fångar de säsongmässiga förändringarna av antalet personer i åtgärder som är oberoende av de ordinarie anslagens nivå. Det går dock att resonera om dessa på ett liknande sätt som om de ordinarie anslagen. Om de skattade koefficienterna summerar till noll tar ökningarna under hösten och minskningarna under våren och sommaren ut varandra. Dummyvariablerna fångar i så fall ett "rent" säsongmönster. Om antalet personer i åtgärder har ökat trendmässigt kommer de månadsvisa förändringarna i medeltal att vara positiva, ökningarna kommer att vara kraftigare än minskningarna. I skattningarna skulle detta visa sig genom att summan av de skattade koefficienterna skulle vara större än noll.

Resultaten från skattningarna finns i tabell 4.5. Tabellen redovisar summorna av koefficienterna för de fyra grupperna av förklarande variabler. Frånsett summan av koefficienterna för de tidigare förändringarna av antalet personer i åtgärder är inga summor statistiskt signifikanta. Enskilda koefficienter är givetvis signifikanta. Vid summering tar dock de signifikanta koefficienterna ut varandra. Detta hindrar inte att test om variablerna som grupper tillför något visar att så är fallet.

De skattade långsiktseffekterna av extraanslag är nära noll eftersom summan av de skattade koefficienterna för extraanslag inte är signifikant skild från noll. Inte heller summan för de ordinarie anslagen är skild från noll. Slutligen fångar säsongdummyvariablerna inte någon trend utöver säsongmönstret eftersom även denna koefficientsumma inte är signifikant skild från noll.

De enskilda koefficienterna är givetvis också av intresse. Koefficienterna för extraanslag två och tre månader tillbaka är signifikant

positiva medan koefficienten för extraanslag nio månader tidigare är signifikant negativ. För de ordinarie anslagen är koefficienterna för augusti och september signifikant positiva medan de för juni och juli är signifikant negativa. Föregående månads förändring av antalet personer i åtgärder är den viktigaste av de tidigare förändringarna.

De effekter som koefficienterna fångar är emellertid partiella. Vad säger skattningarna om extraanslagens effekter över tiden om vi även tar hänsyn till att extraanslagen har indirekta effekter via tidigare förändringar av antalet personer i åtgärder? Figur 4.8 illustrerar de säsongrensade effekterna under antagandet att de ordinarie anslagen är konstanta. Den skattade modellen kan användas för att beräkna förändringarna av antalet personer i åtgärder för varje månad. Dessa förändringar har därefter räknats om till nivåer för antalet personer i åtgärder. Den heldragna linjen i figuren visar effekterna på antalet personer i åtgärder enligt skattningen i kolumn (2) i tabell 4.5.

Antag att extraanslag till sysselsättningsskapande åtgärder motsvarande ett årligt genomsnitt på 1 000 personer (den streckade linjen illustrerar detta) beviljas månad 0. Enligt skattningen kommer det att ske en gradvis ökning av antalet personer i åtgärder under åtta månader. Drygt 1 200 personer kommer att vara i åtgärder månad 8. Därefter följer en minskning, men från månad 10 till månad 14 är antalet personer i åtgärder aldrig lägre än 700. Månad 18 är antalet personer i åtgärder tillbaka till noll. De direkta effekterna på antalet i åtgärder är med andra ord temporära. Ungefär 70 procent av det totala antalet månader för personer i åtgärder kommer under det första året. Något mindre än 90 procent infaller under tolvmånadersperioden månad 3 - månad 15.

Det finns ett viktig konsistenskrav som det går att ställa på skattningarna. I vårt exempel beviljades medel motsvarande ett årligt genomsnitt om 1 000 personer i åtgärder. Anslaget motsvarar med andra ord 12 000 månader i åtgärder. Frågan är vilket utfallet är enligt skattningarna. Detta kan uppskattas genom att summera antalet personer i åtgärder enligt skattningarna för varje månad. Den sista raden i tabell 4.5 redovisar dessa summor. För vårt exempel är summan 12 900 månader i åtgärder. Ett alternativ är att beräkna ytorna under linjerna i figur 4.8. I vårt fall är ytan under den heldragna linjen ungefär lika med ytan under den streckade linjen. Skattningarna uppfyller därför kravet att visa på ett utfall som är av samma storleksordning som anslaget.

Sammanfattningsvis visar skattningarna att antalet personer i åtgärder börjar stiga tre månader efter det att ett extraanslag kommer. Antalet är som högst efter åtta månader.

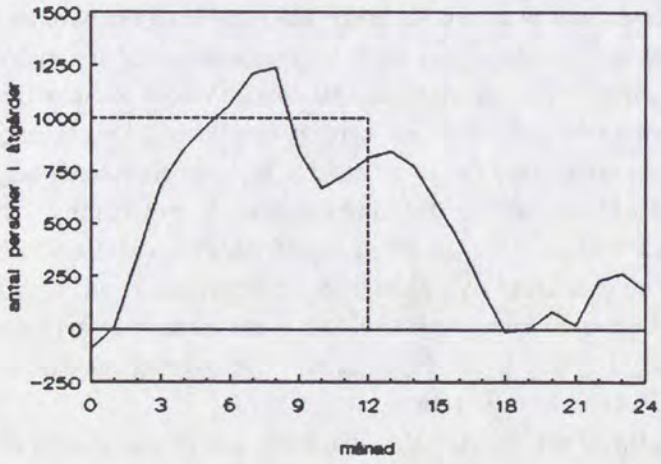
Tabell 4.5 Minsta kvadratskattningar, förändringen av antalet personer i sysselsättningsskapande åtgärder, juli 1972 - juli 1988

	(1)	(2)	(3)
summan av skattade koefficienter:			
tidigare förändringar av antalet personer i sysselsättningsskapande åtgärder, var och en av de föregående 12 månaderna	0,51 (3,23)	0,51 (3,01)	0,53 (3,33)
extraanslag, var och en av de föregående 24 månaderna	-0,15 (0,42)	-0,02 (0,03)	-0,15 (0,42)
ordinarie anslag under budgetåret, specifik effekt för varje kalendermånad	0,09 (0,67)	0,15 (0,58)	0,09 (0,64)
säsongdummyvariabler		-2,14 (0,29)	0[a]
SEE	2,20	2,21	2,20
R^2	0,90	0,90	0,90
$\bar{R}^2$	0,86	0,86	0,86
Q(39), p-värde	0,244	0,094	0,094
långtidseffekt av extraanslag, summan av förändringar	-0,30	-0,04	-0,31
samlad effekt av extraanslag, summan av nivåer	11,3	12,9	9,5

a) Summan av koefficienterna har låsts till noll.

Anmärkning: Antalet observationer är 193. Absoluta t-värden anges inom parentes. Tolv säsongdummyvariabler, och därför ingen konstant, ingår i specifikationerna. SEE är skattningens standardfel och Q(39) är Ljung-Boxstatistikan med 39 residualautokorrelationer. Nollhypotesen är att residualerna är vitt brus. Med en signifikansnivå på 5 procent, kan inte nollhypotesen förkastas för någon av skattningarna.

Figur 4.8 Effekterna på antalet personer i åtgärder av ett extraanslag motsvarande 1 000 personer i sysselsättningsskapande åtgärder under 1 år



4.6 Sambanden mellan produktivitet, löner, skatter, arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Frågan hur de sysselsättningsskapande åtgärdernas omfattning påverkar viktiga makroekonomiska målvariabler återstår. Hur har åtgärderna framför allt påverkat arbetslöshet och löner på kort och på lång sikt? För att studera sambanden mellan sysselsättningsskapande åtgärder och andra makrovariabler har jag skattat en vektorautoregressionsmodell (VAR-modell) för perioden tredje kvartalet 1969 - andra kvartalet 1990.[13] Bland modellens variabler ingår antalet arbetslösa, antalet personer i sysselsättningsskapande åtgärder och summan av antalet personer i arbetsmarknadsutbildning och ungdomslag. Samtliga dessa variabler beräknas som andelar av arbetskraften. Därutöver ingår ytterligare tre variabler: Den första är den procentuella förändringen av den reala produktlönen, som är företagens arbetskraftskostnader (inklusive skatter) per timme i förhållande till de försäljningspriser som företagen erhåller. Den andra variabeln är den procentuella förändringen av produktiviteten, dvs produktio-

[13] Peter Englunds uppsats "Dataanalys utan teoretiska skygglappar" i Ekonomiska Rådets årsbok 1988 är en god presentation av VAR-modeller.

nen per timme, medan den procentuella förändringen av pris/skattekilen är den tredje variabeln.[14]

Att skatta en VAR-modell är att mycket förutsättningslöst söka mönster i tillgängliga data. Till skillnad från empiriska specifikationer härledda från teoretiska modeller, som förutsäger hur variablerna ska påverka varandra, lägger denna ansats inga teoretiska restriktioner på hur variablerna inbördes påverkar varandra. Istället ingår tidigare värden för samtliga variabler som förklarande variabler i samtliga ekvationer. I t.ex. ekvationen med arbetslösheten som beroende variabel ingår arbetslösheten tidigare kvartal som förklarande variabel tillsammans med de övriga fem variablernas värden tidigare kvartal. I denna modell inkluderas värden för de föregående tre kvartalen.[15] VAR-modeller kännetecknas av att lägga tonvikten vid tidigare värdens betydelse. Den breda ansatsen är styrkan med VAR-modeller. Samtidigt är den alltså definitionsmässigt inte baserad på någon teori. Detta är en nackdel.

Med hjälp av den skattade VAR-modellen kan vi bl.a. studera effekterna av ändrad politik, t.ex. effekterna av förändrad arbetsmarknadspolitik. Vi ska framför allt koncentrera intresset till två s.k. impulsresponsexperiment med den skattade modellen - i appendix finns ytterligare information om modellen. Impulsresponsberäkningen innebär att man undersöker hur en plötslig förändring av en av de ingående variablerna påverkar alla andra variabler som ingår i modellen. Detta gäller både vad som händer på kort sikt och vad som händer på lång sikt när den plötsliga förändringen fortplantar sig genom modellen och ger upphov till indirekta effekter. Kanalen för detta är de tidigare värdena för variablerna som ingår som förklarande variabler. Effekterna av extraanslag som redovisades i föregående avsnitt är en variant av en impulsresponsberäkning för en enstaka ekvation. Här studeras däremot flera ekvationer samtidigt. För denna modell går det att göra sex olika experiment, dvs plötsliga förändringar av en av variablerna. För varje experiment går det i sin tur att få fram en tidsprofil för var och en av variablerna.

---

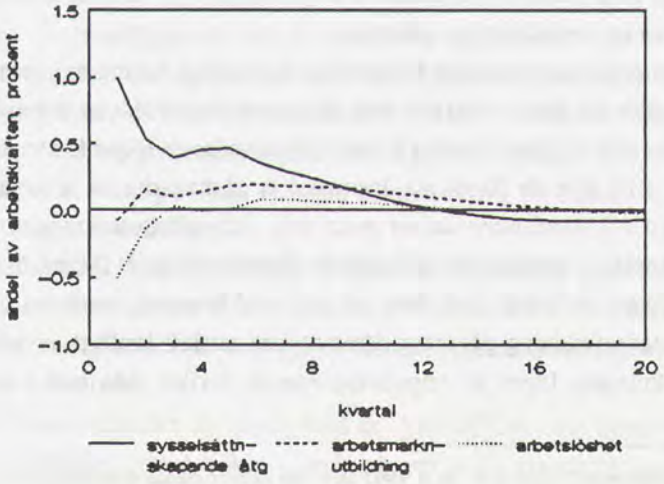
[14] Denna kil är skillnaden mellan den reala produktlönen och den reala konsumtionslönen, som är hushållens nettolön per timme i förhållande till hushållens inköpspriser (inklusive skatter) per konsumerad enhet. Pris/skattekilen ändras om indirekta eller direkta skatter ändras och om företagens vinstmarginaler ändras.

[15] Den använda ansatsen är den enklast möjliga, utöver de variabler som har beskrivits ingår endast säsongdummyvariabler. Det finns betydligt mer sofistikerade ansatser som t.ex utnyttjar samtliga variablers nivåer, utnyttjar att en del variabler kan ha gemensamma trender, identifierar systemet på ett sätt som har en mer strukturell tolkning etc.

Låt oss börja med att se vad som händer i modellen vid en plötslig ökning av andelen personer i sysselsättningsskapande åtgärder. Det ska understrykas att det är frågan om en plötslig ökning, inte en ökad känslighet för arbetslöshet. Antag att ökningen av andelen personer i sysselsättningsskapande åtgärder motsvarar en procent av arbetskraften. Figur 4.9 visar tidsprofilen för arbetslöshet, sysselsättningsskapande åtgärder och arbetsmarknadsutbildning. Arbetslösheten sjunker under det första kvartalet medan arbetsmarknadsutbildningen är oförändrad. På längre sikt, när effekterna av att samtliga variabler påverkar varandra har värkt ut, sjunker de sysselsättningsskapande åtgärderna långsamt tillbaka till utgångsläget medan arbetslösheten återgår betydligt snabbare.

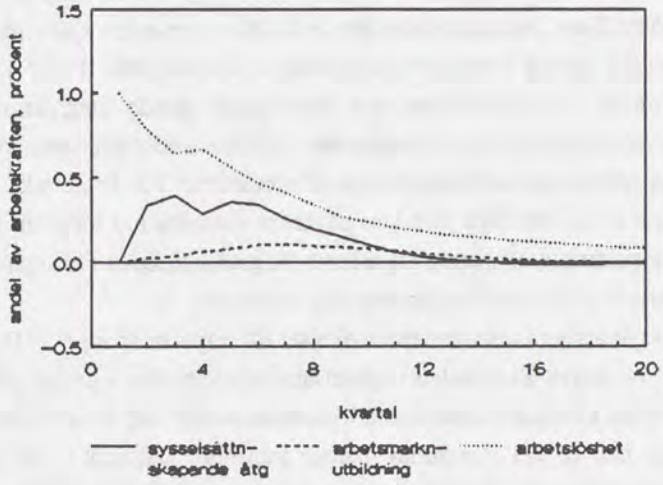
Det går att beräkna standardavvikelser för impulsresponser.[16] Det visar sig att ökningen av andelen i sysselsättningsskapande åtgärder under de fem första kvartalen samt första kvartalets minskning av arbetslösheten avviker mer än två standardavvikelser från noll. Däremot är övriga impulsresponser noll. Reallöneökningarna är visserligen positiva de två första kvartalen för att sedan bli negativa. Dessa impulsresponser avviker emellertid inte i statistisk mening från noll.

Figur 4.9 Effekterna av en ökning av andelen i sysselsättningsskapande åtgärder med en procentenhet under kvartal 1



[16] Detta sker med hjälp av s.k. Monte Carlo-simuleringar.

Figur 4.10 Effekterna av en ökning av andelen arbetslösa med en procentenhet under kvartal 1



Den viktigaste slutsatsen av experimentet är att sysselsättningsskapande åtgärder kortsiktigt kan pressa ned arbetslösheten utan att reallönerna börjar öka snabbare. Frågan hur arbetsmarknadspolitikens omfattning påverkar lönebildningen är kontroversiell.[17] De olika empiriska undersökningarna har kommit till skilda resultat. Resultaten för den aktuella tidsperioden med den här valda ansatsen är entydiga. De ansluter sig till de studier som finner att det finns ett utrymme för aktiv arbetsmarknadspolitik utan att lönebildningen påverkas.

Det andra experimentet börjar med en plötslig ökning av arbetslösheten under det första kvartalet som motsvarar en procent av arbetskraften. På kort sikt är arbetslösheten fortsatt högre under de följande kvartalen, se figur 4.10. För de första sex kvartalen är ökningarna av arbetslösheten mer än två standardavvikelser ovan noll. Arbetslöshetsökningen medför att andelen i sysselsättningsskapande åtgärder ökar.[18] Denna ökning är signifikant skild från noll fram till och med kvartal 6. Andelen i arbetsmarknadsutbildning påverkas däremot inte särskilt kraftigt av arbetslöshetsökningen. Ingen av impulsresponserna avviker från noll i statistisk

---

[17] I *Ekonomisk Debatt* nr 4 - nr 8, 1991 återfinns en omfattande diskussion. De relevanta referenserna förtecknas också.

[18] För att kunna identifiera modellen måste ett antal omedelbara effekter under det första kvartalet sättas till noll. Jag bl.a. valt att sätta den omedelbara effekten av arbetslöshet på sysselsättningsskapande åtgärder till noll. Detta är konsistent med resultaten redovisade i avsnitt 4.4 och avsnitt 4.5.

mening. Detta är ytterligare ett uttryck för att det är sysselsättningsskapande åtgärder, snarare än arbetsmarknadsutbildning, som har varit det huvudsakliga stabiliseringspolitiska medlet inom arbetsmarknadspolitiken under den studerade perioden. Under det andra och det tredje kvartalet är visserligen reallöneökningarna positiva, för att därefter vara negativa, men inte heller detta experiment producerar impulsresponser för reallöneförändringarna som är signifikant skilda från noll.

En plötslig ökning av andelen personer i arbetsmarknadsutbildning ger inte upphov till signifikanta impulsresponser för arbetslöshet, för sysselsättningsskapande åtgärder eller för reallöneförändringar. Andelen i arbetsmarknadsutbildning kommer däremot att vara signifikant högre under fem kvartal.

Sammanfattningsvis visar alltså dessa experiment med den skattade modellen att en plötslig ökning av andelen personer i sysselsättningsskapande åtgärder kortsiktigt pressar ned arbetslösheten utan att för den skull leda till kraftigare lönestegringar. Vidare leder en plötslig ökning av arbetslösheten till en ökning av andelen i sysselsättningsskapande åtgärder. Såväl andelen arbetslösa som andelen i sysselsättningsskapande åtgärder är signifikant högre under sex kvartal.

4.7 Avslutning

Det finns två grundläggande skäl till skepsis om möjligheterna att bedriva en stabiliserande finanspolitik. Ett skäl är övertygelsen att ekonomin fungerar på ett sådant sätt att finanspolitik inte kan ha systematiska effekter. Ett annat är åsikten att finanspolitiken påverkas av så många oberäkneliga fenomen, bl.a. i den politiska och den administrativa processen, att den inte kan fungera i praktiken.

Detta har dock långt från hindrat politiker att i sin retorik återkommande diskutera hur man bör söka stabilisera den ekonomiska utvecklingen. De årliga finansplanerna är exempel på allmänt uppmärksammade uttryck för dessa ambitioner.

Hur överensstämmer det sagda med det gjorda? Om man börjar med enkla jämförelser visar det sig att omfattningen av de sysselsättningsskapande åtgärderna har varit klart kontracyklisk. Det visar sig också att dessa åtgärder är tämligen ensamma om detta bland statsbudgetens ut-

giftsposter. I denna mening har därför de sysselsättningsskapande åtgärderna i hög utsträckning utgjort den kontracykliska finanspolitiken.

En noggrann analys visar att de sysselsättningsskapande åtgärderna är motexempel till invändningen att det inte går att få ett kontracykliskt politiskt/administrativt system att fungera. Det har funnits ett stabilt och snabbt politiskt reaktionsmönster, när arbetslösheten har ökat har nya anslag snabbt beviljats. Det har också funnits ett stabilt och nära samband mellan anslag och antal i åtgärder, när väl anslagen har beviljats har personer snabbt slussats in i åtgärder. Åtgärdernas omfattning har minskats när inga behov har förelegat. De sysselsättningsskapande åtgärderna har därför uppfyllt syftet att endast vara temporära.

Slutligen visar de sysselsättningsskapande åtgärderna att finanspolitik kan ha systematiska effekter. Resultaten pekar på en plötslig ökning av sysselsättningsskapande åtgärder kortsiktigt kan pressa ned arbetslösheten. Dessutom sker inte detta till priset av att löneökningar blir högre.

Den sammanfattande slutsatsen blir därför att de sysselsättningsskapande åtgärderna är ett potentiellt stabiliseringspolitiskt medel som under de senaste två decennierna har visat sig såväl ha en fungerande politisk/administrativ process som systematiskt kunna minska arbetslösheten.

Referenser

Ohlsson, H., (1988), "Beredskapsarbeten 1970-1987 - sysselsättning, utgifter och kostnader", Umeå Economic Studies No 188.

Ohlsson, H., (1991), "Har den svenska budgetpolitiken varit kontracyklisk?", *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, Vol 44, s. 165-176.

Ohlsson, H., (1992), "Job creation measures as activist fiscal policy - an empirical analysis of policy reaction behavior", *European Journal of Political Economy*, Vol 8, s. 269-280.

Ohlsson, H., (1993), "Lags in the effects of labour market policy - an empirical analysis of job creation measures", *Applied Economics*, Vol 25, s. 343-348.

Appendix Variansdekomponering

Vid sidan av impulsresponser brukar de skattade VAR-modellernas egenskaper ofta beskrivas med hjälp av variansdekomponering. För att göra en sådan uppdelning är det först nödvändigt att transformera de störningar (eller felterm er) som påverkar var och en av de beroende variablerna så att de respektive variablernas störningar inte är korrelerade med varandra. (Tolkningen av impulsresponser underlättas också om störningarna är oberoende av varandra.) För denna modell innebär detta t.ex. att störningen i ekvationen med arbetslösheten som beroende variabel inte ska vara korrelerad med störningen i ekvationen för sysselsättningsskapande åtgärder. När denna transformation har skett beräknas de prognosfel, för ett viss antal perioder framåt, som modellen ger. Detta sker för samtliga variabler. Slutligen beräknas hur stora delar av dessa fel som kan hänföras till förändringar i respektive variabel.

Tabell 4.A1 redovisar variansdekomponeringar för två tidshorisonter, fyra och tjugo kvartal. Som framgår av tabellen förklaras de största andelarna av varianserna av de egna störningarna. Utöver detta beror variansen för de sysselsättningsskapande åtgärderna på fyra kvartals sikt i relativt hög utsträckning på störningar i arbetslösheten. Arbetslöshetens betydelse är som störst för en tidshorisont på sex kvartal. Detta minskar emellertid på längre sikt. Vidare har störningar i sysselsättningsskapande åtgärder en icke försumbar betydelse för arbetsmarknadsutbildningens varians på längre sikt. Bidraget till variansen är som högst vid en tidshorisont på tolv kvartal.

På lång sikt har störningar i reallöneförändringar stor betydelse för arbetslöshetens varians. De sysselsättningsskapande åtgärderna har stor betydelse i det riktigt korta perspektivet - vid en tidshorisont på ett kvartal är andelen 14 procent.

Tabell 4.A1 Variansdekomponering, tredje kvartalet 1969 - andra kvartalet 1990

variansen för	kvartal framåt	beror på störningar i (procent)					
		ssk	amu	Δq	Δθ	u	Δw
ssk	4	67	2	5	2	22	1
	20	32	11	13	14	16	15
amu	4	10	80	5	2	2	2
	20	24	48	7	5	9	7
Δq	4	3	1	75	1	7	13
	20	4	3	65	4	10	14
Δθ	4	2	2	12	81	3	0
	20	3	3	12	71	5	6
u	4	5	1	6	5	73	9
	20	2	4	16	17	30	32
Δw	4	2	1	2	8	5	82
	20	2	2	4	12	7	73

Anmärkning: Förkortningarna i tabellen står för:

ssk = andel i sysselsättningsskapande åtgärder
amu = andel i arbetsmarknadsutbildning och ungdomslag
Dq = procentuell förändring av produktivitet
DØ = procentuell förändring av pris-skattekil
u = andel arbetslösa
Dw = procentuell förändring av real produktlön

5 ARBETSLÖSHET, ARBETSMARKNADS-POLITIK OCH LÖNEFÖRHANDLINGS-SYSTEM*

5.1 Problembakgrund

I spåren av oljekriserna 1974 och 1979 ökade arbetslösheten mycket kraftigt i flertalet västeuropeiska länder. Vad som främst har utmärkt denna utveckling är den markanta ökningen av andelen långtidsarbetslösa. Arbetslösheten har permanentats på en högre nivå än tidigare även efter det att konjunkturen har vänt uppåt i ekonomierna. Denna utveckling har dock inte karaktäriserat alla europeiska länder. I Sverige har både arbetslöshetsnivån och andelen långtidsarbetslösa varit betydligt lägre än genomsnittet för OECD under 1970- och 1980-talen. I debatten har detta aktualiserat frågan om orsakerna till den relativt gynnsammare arbetslöshetsutvecklingen i Sverige.

En förklaring är det centraliserade löneförhandlingssystemet som har medfört att reallöneutvecklingen i Sverige varit mer återhållsam än utvecklingen i länder med mer decentraliserade löneförhandlingssystem. Denna förklaring anknyter till senare års arbetsmarknadsekonomiska forskning som betonar skillnader i institutionella förhållanden på arbetsmarknaden som orsaker till skillnaderna i arbetslöshetsutvecklingen mellan länder: En grundläggande hypotes i denna forskning är att lönebildningen påverkar arbetsmarknaden olika beroende på hur centraliserade löneförhandlingarna är. Intresset för löneförhandlingssystemets utformning som en bestämningsfaktor för arbetslöshetsutvecklingen har motiverats på empiriska grunder: Flera studier har pekat på att länder med en hög grad av centraliserade löneförhandlingar har haft en gynnsammare makroekonomisk utveckling än länder med mer decentraliserade löneförhandlingar. Dessa empiriska iakttagelser har sedermera kunnat ges en teoretisk motivering. En slutsats i denna forskning är att företagens reala lönekostnader i genomsnitt blir lägre ju mer centraliserade löneförhandlingarna är. Orsaken är att parterna i centrala förhandlingar som omfattar hela arbetsmarknaden tvingas ta större samhällsekonomiska hänsyn än vad lokala löneförhandlare behöver göra.

---

* Kapitel 5 har skrivits av Johnny Zetterberg. Författaren är tacksam för synpunkter av Bertil Holmlund och Eskil Wadensjö.

En andra förklaring utgår från att Sverige fört en aktiv arbetsmarknadspolitik som - i motsats till andra länder vilka förlitar sig på en passiv arbetsmarknadspolitik med tonvikt på kontant arbetslöshetsunderstöd - motverkar uppkomsten av långtidsarbetslöshet. Denna forskningslinje drivs med emfas av bl.a. brittiska ekonomer som t.ex. Richard Layard. Enligt denna argumentering är den stigande långtidsarbetslösheten en konsekvens av att arbetsmarknadens funktionssätt försämrats. Samtidigt är ett centralt mål för arbetsmarknadspolitiken att minska jämviktsarbetslösheten genom att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. En huvudslutsats som dras i denna litteratur är att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan upprätthålla och öka det effektiva arbetsutbudet vilket i förlängningen också har positiva stabiliseringspolitiska effekter genom att dämpa lönetrycket.[1] Länder som för en passiv arbetsmarknadspolitik bör övergå till en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Detta synsätt på arbetsmarknadspolitikens roll för arbetslöshetsutvecklingen är dock inte oomtvistad. En andra forskningslinje, vars främste företrädare är Lars Calmfors, menar att det sedan länge funnits en tendens till, åtminstone i den svenska debatten, att ta värdet av arbetsmarknadspolitiken som given utan att kritiskt granska denna. Ett grundläggande argument mot den aktiva arbetsmarknadspolitiken är att kostnaderna för arbetslöshet reduceras vilket försvagar fackföreningarnas incitament till återhållsamhet när de ställer lönekrav. I extremfallet blir konsekvensen att arbetsmarknadspolitiken driver upp reallönerna och därigenom tränger undan reguljär sysselsättning. Calmfors menar att flera empiriska studier stöder hypotesen att arbetsmarknadspolitiken har löneuppdrivande effekter.[2] Detta innebär inte att arbetsmarknadspolitiken vid lågkonjunkturlägen kan ha positiva sysselsättningseffekter. Men huvudslutsatsen enligt denna argumentering är att varken centraliserade förhandlingar eller arbetsmarknadspolitiken förklarar den svenska arbetslöshetsutvecklingen. Istället förklaras den gynnsamma svenska arbetslöshetsutvecklingen av en hög reallöneflexibilitet i kombination med devalveringarna 1977, 1981 och 1982. Det ligger dock utanför syftet med detta kapitel att redogöra för den argumentering som ligger till grund för denna alternativa förklaringshypotes till den svenska arbetslöshetsutvecklingen.

---

[1] Hög långtidsarbetslöshet innebär att det "effektiva arbetsutbudet" minskar. Konsekvensen av detta blir en "lönehöjande effekt" eller att löneutvecklingen dämpas i mindre utsträckning än när långtidsarbetslösheten är låg.

[2] Se kapitel 7 för en närmare genomgång.

Syftet med detta kapitel är att utifrån i huvudsak resultat från senare års makroekonomiska forskning sammanfatta kunskapsläget om i vilken utsträckning arbetsmarknadspolitik är en bestämningsfaktor för den aggregerade arbetslöshetsutvecklingen. Tonvikten ligger på att med utgångspunkt från arbetsmarknadens funktionssätt försöka bedöma vilken betydelse arbetsmarknadspolitiken har för arbetslöshetsutvecklingen. En viktig avgränsning är att den bland svenska ekonomer livligt debatterade frågan om arbetsmarknadspolitikens eventuellt löneuppdrivande effekter inte har någon framträdande plats i detta kapitel eftersom denna fråga diskuteras närmare i kapitel 7 i detta betänkande.

Infallsvinkeln i detta kapitel är att arbetsmarknadspolitikens betydelse för den svenska arbetslöshetsutvecklingen utvärderas genom att studera arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning i länder med olika grad av centraliserade löneförhandlingssystem (grad av korporatism). Det finns åtminstone två skäl för att en makroutvärdering av den svenska arbetsmarknadspolitiken bör ha en sådan infallsvinkel.

För det första är det principiellt viktigt vid en makroutvärdering av en åtgärd eller åtgärdsprogram att beakta att effekterna (eller effektiviteten) av åtgärden i stor utsträckning är avhängig det system av institutionella och ekonomiska villkor inom vilket den verkar. Varje utvärdering som inte beaktar detta riskerar att dra felaktiga slutsatser om åtgärdens (eller åtgärdsprogrammets) effekter.[3] För att "korrekt" utvärdera t.ex. arbetsmarknadspolitikens roll för arbetslöshetsutvecklingen är det således nödvändigt att utvärderingen tar sikte på den institutionella ram inom vilken arbetsmarknadspolitiken verkar snarare än att utvärdera arbetsmarknadspolitiken som en oberoende komponent i ett institutionellt regelsystem på arbetsmarknaden.

Det andra skälet anknyter till Rehn-Meidners program för den ekonomiska politiken. En implikation av det Rehn-Meidnerska programmet är nämligen att målen för den ekonomiska politiken bara kan uppnås om arbetsmarknadspolitiken *samverkar* med andra policyåtgärder. Det är således genom en *aktiv* arbetsmarknadspolitik i samverkan med den fackliga lönepolitiken (och finanspolitiken) som stabila priser och full sysselsättning skall uppnås.[4] Denna samverkan skall ske med en lönepolitik

[3] Se Blank & Freeman (1992).

[4] Huvudbudskapet i programmet är att det är enbart genom effektiviseringar och ökad strukturrationaliseringar av näringslivet som målen för den ekonomiska politiken kan nås. Omflyttningen av arbetskraft skall åstadkommas genom att de som till följd av den solidariska lönepolitiken förlorar sina arbeten, med stöd av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, förmås flytta över till näringslivets expansiva delar. Det strukturomvandlingsbudskap som

som förutsätter att löneförhandlingssystemet har en viss utformning. Rehn och Meidner understryker att centrala avtalsförhandlingar är av avgörande betydelse för att den fackliga lönepolitiken skall kunna genomföras i form av en solidarisk lönepolitik. Sedan mitten av 1950-talet har centrala avtalsförhandlingar dominerat lönebildningen i Sverige. Ett centraliserat löneförhandlingssystem har alltså utgjort en viktig del av den institutionella ram som kringgärdar den svenska arbetsmarknadspolitiken. I detta perspektiv framstår det således som rimligt att i en makroutvärdering av arbetsmarknadspolitikens roll för arbetslöshetsutvecklingen också beakta löneförhandlingssystemets betydelse.

Framställningen i detta kapitel kommer att koncentreras på frågor av följande slag: Skiljer sig arbetsmarknadens funktionssätt mellan länder med olika centraliseringsgrad i löneförhandlingarna? Är arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning olika i länder med centraliserade respektive decentraliserade löneförhandlingssystem ? Kan skillnader i arbetsmarknadens funktionssätt mellan länder förklaras av olika omfattning och inriktning av arbetsmarknadspolitik?

I praktiken är det svårt att precisera innebörden av begreppet "arbetsmarknadens funktionssätt". En länderjämförelse av ett sådant slag får nöja sig med att studera utvecklingen med utgångspunkt från ett antal indikatorer på funktionssättet som hur mycket (real)lönerna varierar vid förändringar i arbetslöshet (reallöneflexibiliteten), stabiliteten i sambandet mellan arbetslöshet och vakanser (U-V-kurvan), storleken på jämviktsarbetslösheten vid konstant inflationstakt (NAIRU) osv.

Kapitlet är disponerat på följande sätt: I nästkommade avsnitt redogörs för några teoretiska argument vad gäller sambandet mellan centraliseringsgrad i löneförhandlingssystemet och lönebildningen. Dessutom diskuteras några empiriska problem som är förknippade med att indela länder efter centraliseringsgrad. I avsnitt 5.3 är det primära syftet att undersöka om arbetsmarknadens funktionssätt skiljer sig åt mellan länder med olika förhandlingssystem på arbetsmarknaden. Först görs en jämförelse av arbetslöshetsutvecklingen och NAIRU:s storlek under perioden 1960-1990 i länder med olika grad av centraliseringsgrad i löneförhandlingarna. Därefter jämförs storleken på olika indikatorer på arbetsmarkna-

---

modellen förmedlar återspeglas också i den faktiska utformningen av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Betydande inslag i denna utgörs av rörlighetsinriktade arbetsmarknadspolitik som arbetsmarknadsutbildning, flyttningsbidrag, arbetsförmedlingsverksamhet osv, vad som brukar betecknas **aktiva** arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Jämför Rothstein (1986) som utifrån ett statsförvaltningspolitiskt perspektiv diskuterar orsakerna till den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige.

dens funktionssätt i länderna. Slutsatsen av jämförelsen är att det är svårt att finna belägg för ett generellt samband mellan arbetsmarknadens funktionssätt och graden av centraliserade löneförhandlingssystem. I avsnitt 5.4 diskuteras vilken omfattning och inriktning som arbetsmarknadspolitiken har i länder med olika löneförhandlingssystem. I detta sammanhang sammanfattas resultaten från de studier som empiriskt har undersökt hur arbetsmarknadspolitik påverkar arbetslöshetens utveckling. Den övergripande slutsatsen som dras i detta kapitel är att arbetsmarknadspolitiken sannolikt medverkar till att förhindra uppkomsten av långtidsarbetslöshet och "hysteresiseffekter".

5.2 Löneförhandlingssystem och lönebildning

En ekonomi utsätts ständigt för olika slag av störningar (chocker) som kan rubba balansen på arbetsmarknaden. Hur arbetsmarknaden utvecklas kan antas bero på både storleken och karaktären av störningarna och arbetsmarknadens förmåga att anpassa störningarna, vad som ofta benämns "arbetsmarknadens funktionssätt". En aspekt på arbetsmarknadens funktionssätt är förmågan att sammanföra (matcha) arbetslösa individer med lediga (vakanta) jobb. Arbetsmarknaden kan karaktäriseras som ett dynamiskt system med stora och kontinuerliga flöden av individer som går in i arbetslöshet eller som lämnar densamma. Sådana flöden uppstår t.ex. när individer frivilligt väljer att byta jobb eller när individer lämnar arbetsmarknaden eller går in på arbetsmarknaden. Detta sammanhänger bl.a. med att företag har vissa kvalifikationskrav på den individ som skall anställas samtidigt som individen ställer krav på villkoren för att acceptera en anställning. Konsekvensen av detta blir att även om lediga arbetskraftsresurser skulle kunna matcha de lediga platser som är tillgängliga är det ändå osannolikt att samtliga friställda eller arbetslösa individer omedelbart finner en passande anställning. Arbetsmarknaden kommer härigenom att i varje tidpunkt utmärkas av en samtidig förekomst av lediga platser och arbetslösa individer. En väl fungerande arbetsmarknad utmärks av hög matchningseffektivitet vilket uttrycks av korta arbetslöshetstider för dem som drabbas av arbetslöshet.

En annan aspekt på arbetsmarknadens funktionssätt är hur lönerna (lönebildningen) reagerar på exogena störningar. Ju större utsträckning störningar anpassas genom (real)löneförändringar, desto mindre genom-

slag får sådana störningar på sysselsättningen och arbetslösheten. Arbetsmarknadsutvecklingen kommer således i stor utsträckning att vara avhängig av arbetsmarknadens funktionssätt som i sin tur beror på hur lönebildningen fungerar. Detta har aktualiserat frågan om det finns löneförhandlingssystem som "fungerar bättre" än andra.

Under 1980-talet har det vuxit fram en litteratur som betonar att lönebildningen påverkar arbetsmarknaden olika beroende på graden av korporatism i det samhällsekonomiska beslutsfattandet. Begreppet "korporatism" är dock mångfacetterat. En vanlig definition är att en ekonomi är korporatistisk om löneförhandlingssystemet är "centraliserat" - dvs uppbyggt kring ett fåtal förhandlingsorganisationer som företräder arbetstagare respektive arbetsgivare - och om regeringen är beredd att ingripa och medverka i avtalsuppgörelserna. (Se Pohjola (1992).)

Men däremot finns inte någon definition som är tillräckligt entydig för att det skall vara möjligt att rangordna länder i termer av korporatistiska ekonomier. En empirisk konsekvens av detta är att det existerar flera olika mått som betonar olika aspekter av ett korporativistiskt system. I den teoretiska forskningen har följden blivit att man fokuserat intresset på den snävare betydelsen av begreppet korporatism nämligen vilken betydelse graden av centraliserade löneförhandlingarna har haft på lönenivå och jämviktsarbetslöshet (se Holmlund (1990)).

En slutsats från denna forskning är att i genomsnitt blir företagens reala lönekostnader lägre (och sysselsättningen högre), ju mer centraliserade löneförhandlingarna är. Till grund för denna slutsats ligger antagandet att ju mer centraliserade förhandlingarna är, desto mer tar parterna samhällsekonomiska hänsyn när de ställer sina lönekrav. Utgångspunkten för argumenteringen är att vid mer decentraliserade löneförhandlingar kan det uppstå indirekta effekter - *externaliteter* - av löneökningar som är negativa för övriga delar av ekonomin men som varje enskild lönesättare inte har incitament att påverka. Litteraturen ger flera exempel på att i centraliserade förhandlingssystem har fackföreningarna incitament att internalisera sådana externaliteter.

Ett exempel är s.k. *arbetslöshetsexternalitet*.[5] Vid förhandlingar på lokal nivå kan det vara svårt för den lokala fackföreningen att se något samband mellan de lönekrav som ställs vid förhandlingarna och den totala arbetslöshetens storlek i ekonomin. Om fackföreningen driver upp

[5] Andra slag av externaliteter som diskuteras i litteraturen är relativlöneexternalitetet och faktorsubstitionsexternalitetet. Se Holmlund (1990) och Pohjola (1992) för en närmare genomgång.

lönerna bidrar detta till att öka arbetslöshetskön. Den indirekta effekten av detta (den negativa externaliteten) är att för de individer som redan är arbetslösa försämras anställningsmöjligheterna eftersom den längre arbetslöshetskön innebär att sannolikheten för att få ett jobb minskar. En nationell fackförening som organiserar merparten av arbetskraften i ekonomin bortser däremot inte från den totala arbetslöshetens storlek när lönekraven ställs. I ett centraliserat löneförhandlingssystem kommer därför denna externalitet att internaliseras genom att facket har incitament till mer återhållsamma lönekrav.

Ett annat exempel är *skatteexternalitet* som sammanhänger med behovet av att skattefinansiera olika arbetsmarknadspolitiska åtaganden. I exemplet ovan konstaterades att den lokala fackföreningen kan betrakta de egna lönekraven som oberoende av den totala arbetslösheten. Detta innebär också att den bortser från skattekonsekvenserna av den egna lönepolitiken. För den nationella fackföreningen är dock sambandet mellan ställda lönekrav och arbetslöshetens storlek och därmed utgifterna för t.ex. arbetslöshetsersättning mer uppenbar. Om lönekraven ställs för högt kan sysselsättningen minska och behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som måste skattefinansieras öka. I förlängningen kommer skattehöjningarna att drabba de egna medlemmarna varför det ligger i den nationella fackföreningens egenintresse att moderera lönekraven. Den nationella fackföreningen internaliserar härigenom de skattexternaliteter som uppstår vid mer decentraliserade löneförhandlingar. Ovanstående iakttagelser implicerar således att det finns ett positivt samband mellan reallönens känslighet för variationer i arbetslösheten (reallöneflexibilitet) och graden av centraliseringsgrad i löneförhandlingar.

Ett sådant samband motsägs delvis av den gynnsamma makroekonomiska utvecklingen i USA och Japan, länder med starkt decentraliserade förhandlingar. Detta har föranlett Calmfors & Driffill (1988) att ifrågasätta existensen av en monoton relation mellan internaliseringseffekter och centraliseringsgrad. Den alternativa eller snarare kompletterade hypotes som de framför är att löneökningar hålls tillbaka om marknadskrafterna får ett större inflytande på lönesättningen. Utgångspunkten är att det existerar s.k *prisexternaliteter* som gör att decentraliserad lönebildning på företagsnivå skapar incitament för återhållsamhet i lönekraven. Grundidén är att det på lokal nivå ligger i både fackets och den enskilde arbetsgivarens intresse att inte förhandla fram löneökningar som riskerar att minska det egna företagets marknadsandelar och leda till lägre syssel-

sättning och vinster. Denna intressegemenskap minskar ju mer centraliserad lönebildningen är. Vid ökad centralisering är det fler företag i ekonomin som omfattas av ett och samma löneavtal. Men ju fler företag som omfattas av samma löneökningar ju större är möjligheterna (av konkurrensskäl) att övervältra lönekostnadsökningarna på konsumenterna genom höjda varupriser. För det enskilda företaget blir härigenom de negativa konsekvenserna av "för höga" löneökningar mindre vid ökad centralisering. Härvidlag indikeras ett icke-linjärt eller puckelformat samband mellan centraliseringsgrad och reallöneflexibilitet(stelhet). Slutsatsen av detta är att i ekonomier med antingen starkt decentraliserade eller starkt centraliserade förhandlingar finns det starkare incitament att hålla tillbaka reallönerna än i länder med intermediär centraliseringsgrad. [6]

5.2.1 Att indela länder i olika löneförhandlingssystem

Avsaknaden av ett teoretiskt entydig definition av begreppet korporatism har som tidigare framhållits medfört att det existerar flera olika empiriska mått på korporativistiska system. Ett problem är att varje klassificering (rangordning) av länder som "korporativistiska" eller "centraliserade" oundvikligen är subjektiv och att den därmed i någon mån blir godtycklig. I Calmfors & Driffill (1988), Freeman (1988) och Jackman (1990) definieras korporatism enbart i termer av grad av centralisering i löneförhandlingarna, dvs i den utsträckning det sker en samordning (eller formas koalitioner) mellan lokala fackföreningar och mellan arbetsgivare i samband med löneförhandlingar med motparten (se Calmfors & Driffill (1988)). Men denna definition beaktar inte att det också i förhandlingar kan finnas inslag av samarbete ('consensus') mellan de förhandlande parterna. Denna aspekt av korporatism beaktas i större utsträckning av bl.a. Bruno & Sachs (1985) och Tarantelli (1986)). Tabell A5.1 i appendix visar att klassificeringen av länder efter graden av korporatism skiljer sig från den som baseras på centraliseringsgraden i länderna. Som också framgår längre fram i detta kapitel är resultaten från ekonometriska

---

[6] Detta puckelformade samband ("hump-shape"relation) bygger på Mancur Olsons (1982) idé om att ett fåtal intresseorganisationer är som mest skadliga när de i kraft av sin storlek är tillräckligt starka för att orsaka större störningar i samhällsekonomin samtidigt som de inte tillräckligt stora för att det skall ligga i deras egenintresse att internalisera alla externaliteter som deras aktiviteter ger upphov till.

skattningar av pris- och löneekvationer som inkluderar korporatism känsliga för hur begreppet definieras.

Ett ytterligare problem - som accentueras om jämförelser av olika förhandlingssystem omfattar en längre tidsperiod - är att centraliseringsgraden i länderna inte nödvändigtvis är oföränderlig över tiden. Ett näraliggande exempel är den svenska arbetsmarknaden som kännetecknades av en centraliserad lönebildning fram till början av 1980-talet för att därefter övergå till ett förhandlingssystem med i huvudsak branschavtal.[7] Sedermera bestämdes Rehnbergsavtalet (som gäller för 1991-93) å andra sidan, inom ramen för en strikt centraliserad förhandlingsordning.

Ovanstående iakttagelser visar således att det inte är självklart hur länder skall indelas efter olika löneförhandlingssystem. Dessa problem bör beaktas - samtidigt som de inte bör överdrivas - när slutsatser dras om vilken roll som graden av centraliserade löneförhandlingar (korporatism) spelar för den makroekonomiska utvecklingen. För att nå mer säkra slutsatser kan man göra känslighetstest genom att undersöka hur slutsatserna påverkas när olika slag av rangordningar (mått) används och genom att testa rangordningarnas "stabilitet" under olika delperioder.

Framställningen i detta kapitel använder Calmfors & Driffills (1988) indelning av länder i olika förhandlingssystem som rangordnar länder efter graden av centralisering i löneförhandlingarna.[8] Till länder med centraliserade löneförhandlingar räknas de nordiska länderna (Danmark, Finland, Norge och Sverige) och Österrike. I Japan, Kanada, USA, Irland, Schweiz, Italien, Spanien, Schweiz, Frankrike, Italien och Storbritannien är löneförhandlingarna i huvudsak decentraliserad till företagsnivå även om det också finns inslag av branschförhandlingar i de tre sistnämnda länderna. Till gruppen intermediära löneförhandlingssystem räknas Tyskland, Holland, Belgien, Australien och Nya Zeeland. I de tre förstnämnda länderna sker löneförhandlingar i huvudsak på branschnivå medan lönebildningen i Australien och i Nya Zeeland har inslag av både centralisering och decentralisering. (Se Calmfors & Driffill (1988) för referenser.) Som jämförelse till detta mått på centraliseringsgrad används

---

[7] Detta ger ytterligare en dimension på klassificeringsproblemet nämligen att ett centraliserat avtalssystem kan innebära löneförhandlingar på flera nivåer. På den svenska arbetsmarknaden äger löneförhandlingar för den privata sektorn rum på tre nivåer: centralt, förbundvis och lokalt. "Samspelet" mellan dessa avtalsnivåer bestämmer det slutliga löneutfallet. Begreppet "centraliserat löneförhandlingssystem" har då olika innebörd beroende på vilken relativ betydelse de centrala löneavtalen har för de anställdas löner.

[8] Skälet till detta är dels att centraliseringsgraden har en starkare teoretisk förankring än graden av korporatism, dels att Calmfors & Driffills rangordning tillhör de mest citerade i litteraturen.

två ytterligare mått som dels bygger på Tarantellis (1986) indelning av länder i korporativistiska respektive icke-korporativistiska system, dels anknyter till Calmfors & Driffills hypotes om ett puckelformigt samband mellan reallön(eflexibilitet) och arbetslöshet. Det senare måttet erhålls genom att länder som enligt rangordningen av ländernas centraliseringsgrad (CENGRAD) definieras som starkt decentraliserade system får en högre position än länder med intermediära system i rangordningen (se appendix tabell A5.1). Däremot faller det utanför ramen för syftet med detta kapitel att undersöka måttens stabilitet för olika delperioder. Detta har veterligen tidigare heller inte gjorts i litteraturen på området.

5.3 Den makroekonomiska utvecklingen i länder med olika grad av centraliserade löneförhandlingar

5.3.1 Phillipskurvan och NAIRU

Under 1960-talet byggde de stabiliseringspolitiska övervägandena på en föreställning om att det fanns ett stabilt samband mellan inflation och arbetslöshet. Detta samband kunde illustreras av den s.k. Phillipskurvan som beskriver hur arbetslöshet och pris(löne)stegringstakt varierar med konjunkturläget. Vid lågt kapacitetsutnyttjande är arbetslösheten hög och inflationen sjunker. Vid högt kapacitetsutnyttjande gäller omvänt att arbetslösheten är låg samtidigt som inflationstakten är hög. Det stabila sambandet uppfattades som att ekonomisk-politiska beslutsfattare hade möjlighet att med politik välja en lägre inflationstakt på bekostnad av högre arbetslöshet eller vice versa. Vilken mix av inflation och arbetslöshet som ett land valde kunde sedan åtminstone delvis tillskrivas politiska preferenser.

Under 1970-talet kunde den ursprungliga Phillipskurvan inte längre beskriva ett stabilt samband mellan inflation och arbetslöshet i industriländerna. Istället karaktäriserades ekonomierna av att inflationen steg utan att arbetslösheten föll eller av stagflation. Den teoretiska omprövningen av Phillipskurveanalysen hade dock påbörjats av Friedman och Phelps redan i slutet av 1960-talet. Den tidiga Phillipskurveanalysen hade starka keyensianska förtecken och byggde på antagandet att individer enbart fäster avseende vid nominallönen. Implikationen av detta är att det därmed skulle vara möjligt att med hjälp av hög inflation hålla sysselsättning

och inflation på en *permanent* högre nivå än vad som vore möjligt vid en låg inflationstakt. Den kritik som framfördes var att individer och fackliga organisationer åtminstone i ett längre perspektiv ställer sina lönekrav i reala termer. Om arbetstagarna har förväntningar om att inflationen kommer att stiga anpassar de sina nominella lönekrav uppåt för att bibehålla köpkraften. Genom att introducera reallöner och förväntningsbildningen i Phillipskurveanalysen ledde detta fram till helt andra politikslutsatser än tidigare. Enligt detta synsätt finns det ett samband mellan inflation och arbetslöshet på kort sikt men däremot inte på lång sikt.

En efterfrågestimulerande politik som driver upp inflationen kan bara ge *temporära* förbättringar av arbetslösheten. När arbetstagarna inser att deras reallöner så småningom urholkas av den stegrade inflationen ökar de sina löneanspråk. Företagens efterfrågan på arbetskraft minskar och arbetslösheten kommer så småningom att återgå till sin ursprungliga eller - med Milton Friedmans terminologi -"naturliga" arbetslöshetsnivå men vid en högre inflationstakt. Den naturliga arbetslöshetsnivån (som är summan av struktur- och friktionsarbetslösheten) speglar en situation då inflationstakten inte längre ökar, dvs är konstant. Enligt denna analys finns det med andra ord en "jämviktsarbetslöshet", eller vad som också brukar approximeras med NAIRU (Non-Accelerating-Inflation-Rate-of-Unemployment).[9] Centralt för NAIRU-hypotesen är att jämviktsarbetslösheten är oberoende av inflationstakten, dvs även om det förekommer betydande svängningar i arbetslösheten återgår denna till ett långsiktigt jämviktsläge.

Den stabiliseringspolitik som har förts från slutet av 1970-talet i USA och i många västeuropeiska länder har haft en antiinflationistisk inriktning. Föreställningen har varit att NAIRU-hypotesen är en god approximation av ekonomins funktionssätt. En kontraktiv politik som temporärt ökar arbetslösheten minskar företagens och löntagarnas inflationsförväntningar. När aktörernas inflationsförväntningar så småningom har växlats ned kommer arbetslösheten att återgå till sitt långsiktiga jämviktsläge men till en lägre inflationstakt. Härigenom kommer den långsiktiga Phillipskurvan att förskjutas nedåt.

Den vedertagna uppfattningen är att i såväl USA som i Västeuropa lyckades politiken att få ner inflationstakten. Däremot har som tidigare konstaterats arbetslösheten i de flesta länder inte minskat utan istället ten-

[9] I själva verket är NAIRU ett specialfall av den jämviktsarbetslöshet som sammanfaller med den "naturliga " arbetslöshetsnivån. Se Johansson (1992) för en kritisk granskning av NAIRU-begreppets innebörd.

derat bli kvar på en hög nivå. Samtidigt finns det ett betydande variationsmönster i arbetslöshetsutvecklingen mellan länder. I vilken utsträckning skiljer sig då utvecklingen åt mellan länder med olika löneförhandlingssystem? Tabell 5.1-5.5 redovisar inflations- och arbetslöshetsutvecklingen i 19 OECD-länder indelade efter grad av centralisering i löneförhandlingssystemet.

Som framgår av tabell 5.1 finns det stora skillnader mellan länder vad gäller utvecklingen av inflationstakten under de tre senaste decennierna. Däremot är skillnaderna i genomsnittliga inflationstal mellan olika förhandlingssystem tämligen små. Under senare hälften av 1970-talet, efter den första oljekrisen, ökar inflationen något snabbare i gruppen med decentraliserade förhandlingar än i de två andra grupperna; under 1980-talet faller däremot inflationen snabbast i denna grupp. För hela den studerade perioden har inflationen (i genomsnitt) varit något lägre i länder med intermediära förhandlingssystem än i övriga länder.[10]

Tabell 5.2 visar att det finns stora skillnader i arbetslöshet mellan enskilda länder och också mellan ländergrupper. Under 1960-talet och fram till början av 1970-talet var den genomsnittliga arbetslösheten högst i länder med decentraliserade förhandlingar. Den ökning i arbetslösheten som följde efter den första oljekrisen blev tämligen begränsad i länder med centraliserade förhandlingar men mycket kraftig i övriga länder. Under 1980-talet har arbetslösheten fortsatt att öka kraftigt i länder med mer decentraliserade löneförhandlingar till nivåer runt 8 procent, medan arbetslöshetstalet varit cirka 4,5 procent i gruppen med centraliserade förhandlingar.

Bakom de kraftig stigande arbetslöshetstalen i länder med decentraliserade förhandlingssystem under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet finns en ökning av andelen arbetslösa ungdomar (se tabell 5.3). Under samma period faller samtidigt andelen arbetslösa ungdomar i länder med centraliserade förhandlingar. I slutet av 1980-talet är ungdomsarbetslöshetens andel av den totala arbetslösheten cirka en tredjedel i samtliga ländergrupper.

---

[10] De länderjämförelser som redovisas i Jackman (1990) och Pohjola (1992) visar dessutom att tillväxt (förändrad real BNP), produktivitetsutveckling, kapitalbildning och exportutveckling avviker inte heller skiljer sig åt mellan länder med centraliserade löneförhandlingssystem och övriga länder.

Tabell 5.1 Inflationen i OECD 1960-1991 (procent)

Centraliserade system

	1960-73	1974-79	1980-85	1986-91
Sverige	4,9	10,7	9,0	7,3
Danmark	6,6	10,1	7,9	4,0
Finland	6,5	12,6	8,7	5,1
Norge	5,0	8,2	9,4	2,6
Österrike	4,5	6,1	4,9	2,9
Genomsnitt	5,5	9,5	8,0	4,4

Intermediära system

	1960-73	1974-79	1980-85	1986-91
Belgien	3,9	8,1	5,4	2,8
Holland	5,8	7,5	3,8	1,5
Västtyskland	4,2	4,7	3,4	2,9
Australien	4,6	11,9	8,6	6,1
Nya Zeeland	5,2	14,3	10,9	8,6
Genomsnitt	4,7	9,3	6,4	4,4

Decentraliserade system

	1960-73	1974-79	1980-85	1986-91
Frankrike	4,8	10,6	9,9	3,4
Irland	6,7	14,5	11,9	3,0
Italien	5,2	17,2	15,2	6,7
Schweiz	5,2	3,8	4,3	3,9
Spanien	6,6	18,3	11,8	7,2
Storbritannien	4,9	16,1	9,0	6,1
Kanada	3,6	10,1	7,2	3,6
USA	3,3	7,6	5,9	3,7
Japan	5,9	8,0	1,7	1,3
Genomsnitt	5,1	11,8	8,5	4,3

Källa: Jackman (1990) och OECD (1992).

Tabell 5.2 Arbetslöshet i OECD 1960-1991 (procent)

Centraliserade system

	1960-73	1974-79	1980-85	1986-91
Sverige	1,5	1,5	2,4	1,9
Danmark	1,8	5,5	9,3	8,9
Finland	2,0	4,4	5,1	4,9
Norge	1,9	1,8	2,6	3,8
Österrike	1,4	1,5	3,0	3,5
Genomsnitt	1,7	2,9	4,5	4,6

Intermediära system

	1960-73	1974-79	1980-85	1986-91
Belgien	2,4	6,3	11,3	9,2
Holland	1,5	5,1	10,1	8,6
Västtyskland	0,8	3,2	6,0	5,6
Australien	2,1	5,0	7,6	7,6
Nya Zeeland	0,3	0,8	3,9	6,5
Genomsnitt	1,4	4,1	7,8	7,5

Decentraliserade system

	1960-73	1974-79	1980-85	1986-91
Frankrike	2,0	4,4	8,3	9,8
Irland	5,2	7,6	12,6	16,1
Italien	3,9	4,6	6,4	7,5
Schweiz	0,1	1,0	1,7	2,3
Spanien	2,5	5,3	16,6	18,2
Storbritannien	2,9	5,1	10,5	8,8
Kanada	5,0	7,2	9,9	8,6
USA	4,8	6,7	8,0	5,9
Japan	1,3	1,9	2,4	2,4
Genomsnitt	3,1	4,9	8,5	8,8

Källa: Jackman (1990) och OECD (1992).

Tabell 5.3 Ungdomsarbetslösheten i OECD 1970-1990 (procent av total arbetslöshet)

Centraliserade system

	1970-73	1974-79	1980-85	1986-90
Sverige	35,2	39,1	36,3	35,2
Danmark	-	-	-	-
Finland	39,3	37,5	31,4	27,5
Norge	57,0	56,1	45,9	43,3
Österrike	38,9	21,3	18,6	33,9
Genomsnitt	42,6	38,5	33,1	35,0

Intermediära system

	1970-73	1974-79	1980-85	1986-90
Belgien	32,4	46,2	41,7	37,2
Holland	36,9	35,8	44,5	38,2
Västtyskland	20,4	28,3	28,4	20,0
Australien	40,7	51,3	50,1	44,2
Nya Zeeland	-	-	-	-
Genomsnitt	32,6	40,4	41,2	34,9

Decentraliserade system

	1970-73	1974-79	1980-85	1986-90
Frankrike	18,8	39,3	43,0	32,0
Irland	-	-	-	-
Italien	-	60,5	61,1	52,2
Schweiz	-	42,1	42,0	32,1
Spanien	43,3	51,0	52,6	44,5
Storbritannien	28,2	40,4	40,8	32,2
Kanada	45,8	47,1	41,0	31,7
USA	49,3	48,1	41,4	36,8
Japan	35,7	23,9	22,0	24,7
Genomsnitt	36,9	44,1	43,0	35,8

Källa: OECD (1992).

Tabell 5.4 Långtidsarbetsarbetslösheten i OECD 1979-1990 (procentuell andel kvarvarande arbetslöshet efter 6 mån)

Centraliserade system

	1979	1980-85	1983	1986-90
Sverige	19,6	22,8	24,9	20,2
Danmark	-	-	! 60,6	54,2
Finland	-	34,1	! 30,6	25,7
Norge	11,0	18,6	20,0	23,7
Österrike	19,4	22,8	25,8	24,4
Genomsnitt	16,7	24,6	32,4	29,6

Intermediära system

	1979	1980-85	1983	1986-90
Belgien	74,9	76,9	! 84,7	86,5
Holland	49,3	62,0	! 75,1	66,8
Västtyskland	39,9	46,9	! 64,8	65,6
Australien	38,0	45,5	52,7	45,0
Nya Zeeland	-	-	-	32,2
Genomsnitt	50,5	57,8	69,3	59,2

Decentraliserade system

	1979	1980-85	1983	1986-90
Frankrike	55,1	63,4	67,0	64,0
Irland	47,9	53,0	! 64,7	82,3
Italien	-	-	! 83,0	86,1
Schweiz	-	-	-	-
Spanien	51,6	68,9	71,0	73,2
Storbritannien	40,0	52,3	! 68,0	59,8
Kanada	15,6	22,3	28,7	22,0
USA	8,8	16,6	23,9	12,1
Japan	36,7	34,2	! 31,5	39,3
Genomsnitt	36,5	44,4	54,7	54,8

Anmärkning: ! anger att statistiken inte är jämförbar mellan perioderna.
Källa: OECD (1992).

Tabell 5.5 Långtidsarbetsarbetslösheten i OECD 1979-1990 (procentuell andel kvarvarande arbetslöshet efter 12 mån)

Centraliserade system

	1979	1980-85	1983	1986-90
Sverige	6,8	9,0	10,3	7,1
Danmark	-	-	! 33,0	30,4
Finland	-	-	! 13,4	9,8
Norge	3,8	5,7	6,3	9,9
Österrike	8,6	9,4	9,0	12,5
Genomsnitt	6,4	8,0	14,4	13,9

Intermediära system

	1979	1980-85	1983	1986-90
Belgien	58,0	61,5	! 66,3	73,8
Holland	27,1	38,8	! 50,5	50,8
Västtyskland	19,9	24,4	! 39,3	47,8
Australien	18,1	24,9	27,5	25,8
Nya Zeeland	-	-	-	14,1
Genomsnitt	30,8	37,4	45,9	42,5

Decentraliserade system

	1979	1980-85	1983	1986-90
Frankrike	30,3	39,8	42,2	44,2
Irland	31,8	34,7	! 36,9	66,4
Italien	35,8	43,5	! 57,7	68,6
Schweiz	-	-	-	-
Spanien	27,5	48,5	52,4	58,7
Storbritannien	24,8	32,0	! 47,0	42,7
Kanada	3,5	7,2	9,8	7,6
USA	4,2	9,0	13,3	7,1
Japan	16,5	14,5	12,9	19,1
Genomsnitt	21,8	28,7	34,0	39,3

Anmärkning: ! anger att statistiken inte är jämförbar mellan perioderna.
Källa: OECD (1992).

Utvecklingen av långtidsarbetslösheten är av särskilt intresse. Ett mått på långtidsarbetslösheten erhålls genom att beräkna hur stor andel av den totala arbetskraften som fortfarande är arbetslös efter en viss tidsperiod. I tabell 5.4 och tabell 5.5 redovisas långtidsarbetslösheten - mätt som procentuell andel kvarstående arbetslöshet efter 6 månader respektive efter 12 månader av total arbetslöshet - för länder och delperioder (år). Även om uppgifterna om andelen långtidsarbetslösa för vissa länder inte är direkt jämförbara över tiden på grund av statistikomläggningar (markerat med !) är det ändå uppenbart att det finns klara olikheter mellan ländergrupperna. I länder med centraliserade förhandlingar är andelen långtidsarbetslösa markant mindre än i länder med mer decentraliserade förhandlingar. Vidare gäller att även om långtidsarbetslösheten tenderar att öka generellt under 1980-talet tycks den ha ökat något mer i länder med decentraliserade system.

Ovanstående iakttagelser visar således att utvecklingen av inflationen tycks vara oberoende av om förhandlingssystemet är centraliserat eller decentraliserat. Däremot tycks arbetslöshetsutvecklingen under de senaste tre decennierna bero på förhandlingssystemets utformning. I länder med centraliserade löneförhandlingar är arbetslösheten och särskilt långtidsarbetslösheten i genomsnitt betydligt lägre än i de två andra ländergrupperna.[11]

Empiriska studier som har introducerat mått på korporatism i pris- och arbetslöshetsekvationer (Phillipssamband) för olika länder visar resultat som indikerar att mer korporativistiska länder har en gynnsammare inflations- och arbetslöshetsutveckling - eller lägre NAIRU - än övriga länder. (Bruno & Sachs (1985), McCallum (1983,1986). Samtidigt tycks dock resultaten vara känsliga för hur korporatism definieras. I nämnda studier inkluderar korporatism både graden av centraliserade löneförhandlingar och ett mått på graden av consensus mellan arbetstagare och arbetsgivare. Om korporatism däremot enbart defineras i termer av graden av centrali-

---

[11] I Calmfors & Driffill (1988) redovisas belägg för att länder med både starkt centraliserade eller starkt decentraliserade löneförhandlingar har haft en mer positiv arbetslöshets- och sysselsättningsutveckling under perioden 1974-85 än länder med intermediära förhandlingssystem. Även Freeman (1988) finner empiriskt stöd för ett puckelformat samband mellan centraliseringsgrad och sysselsättningsutveckling, låt vara utifrån andra utgångspunkter. Freeman använder den fackliga organisationsgraden och branschlönespridningen som indikatorer på de institutionella förhållandena på arbetsmarknaden. Slutsatsen från studien är, att länder med mycket liten eller mycket stor branschlönespridning och länder med starkt centraliserade eller decentraliserade förhandlingar på arbetsmarknaden, har haft en mycket bättre sysselsättningsutveckling än länder med mellanliggande centraliseringsgrad och spridningstal.

sering i löneförhandlingssystemet tycks resultaten inte längre gälla. Calmfors & Driffill (1988) testar hur resultaten påverkas i McCallums (1983) respektive Bruno & Sachs (1985) estimationer om indikatorvariabeln för korporatism ersätts med en indikatorvariabel för centraliseringsgrad och finner att koefficientestimaten för en sådan variabel för centraliseringsgrad genomgående är insignifikant.[12] Inte heller finner man någon statistiskt säkerställd effekt på priser och löner om variabeln för korporatism ersätts med det puckelformsrelaterade måttet på centraliseringsgrad (HUMP).

Att centraliseringsgraden skulle sakna betydelse för utvecklingen av NAIRU motsägs dock av resultaten från senare studier. I en ambitiöst upplagd empirisk studie av Layard m.fl. (1991) analyseras arbetslöshetens bestämningsfaktorer för 19 OECD-länder för perioden 1956-1988. Analysen bygger på ekonometriska skattningar av dynamiskt specificerade pris- och lönekvationer. Med utgångspunkt från dessa skattningar estimeras sedan en för länderna gemensam arbetslöshetsekvation som inkluderar argument som beaktar länderskillnader vad gäller institutionella förhållanden som t.ex. utformningen av löneförhandlingssystemet och arbetslöshetsförsäkringen. Utifrån ekvationen är det möjligt att beräkna mått på jämviktsarbetslösheten eller NAIRU för olika länder.

Resultaten av dessa beräkningar presenteras i tabell 5.6. Som framgår av tabellen varierar NAIRU starkt inte bara mellan länder utan också över tiden. I de flesta länder har NAIRU ökat markant under 1970- och 1980-talen. En förklaring till detta är den i många länder kraftigt stigande andelen långtidsarbetslösa under dessa årtionden. Samtidigt finns vissa belägg för att löneförhandlingssystemets utformning är av betydelse både både för storleken och utvecklingen av NAIRU. Under 1960-talet är nivån på NAIRU högre i länder med decentraliserade system än i de två andra grupperna av länder medan förändringen av NAIRU under de två efterföljande decennierna är mindre i länder med centraliserade system.[13] Regressionsskattningar som redovisas i fotnot 14 konfirmerar att NAIRU är

[12] Måttet på korporatism bygger i detta fall på Bruno & Sachs (1985) rangordning av korporativistiska länder vilken inte sammanfaller med Tarantellis (1986). Måttet på centraliseringsgrad är Calmfors & Driffills indelning av länderna.

[13] Denna bild ändras inte nämnvärt om "extremvärdena" i gruppen länder med decentraliserade system (Irland, Spanien, Schweiz och Japan) exkluderas ur beräkningarna.

Tabell 5.6 Estimerade värden på jämviktsarbetslösheten (NAIRU) i OECD 1960-1988 (procent)

Centraliserade system

	(1) 1960-8	(2) 1969-79	(3) 1980-88	(4) Differens (3)-(1)
Sverige	1,6	1,9	2,4	0,8
Danmark	2;2	4,6	7,3	5,1
Finland	1,4	2,6	4,7	3,3
Norge	2,1	2,2	2,5	0,4
Österrike	0,9	0,5	3,0	2,1
Genomsnitt	1,7	2,4	4,0	2,3

Intermediära system

	(1) 1960-8	(2) 1969-79	(3) 1980-88	(4) Differens (3)-(1)
Belgien	3,8	4,8	7,0	3,2
Holland	1,5	4,3	7,3	5,8
Västtyskland	0,5	1,9	4,0	3,6
Australien	2,4	4,0	6,1	3,8
Nya Zeeland	0,4	2,0	3,9	3,5
Genomsnitt	1,7	3,4	5,7	4,0

Decentraliserade system

	(1) 1960-8	(2) 1969-79	(3) 1980-88	(4) Differens (3)-(1)
Frankrike	1,8	3,9	7,8	6,1
Irland	6,1	9,1	13,1	7,0
Italien	4,3	4,9	5,4	1,1
Schweiz	0,1	0,8	1,4	1,3
Spanien	4,6	9,7	15,0	10,4
Storbritannien	2,6	5,2	7,9	5,4
Kanada	5,5	7,0	8,1	2,7
USA	5,0	6,0	6,4	1,4
Japan	1,6	1,8	2,1	0,6
Genomsnitt	3,5	5,4	7,5	4,0

Källa: Layard m.fl. (1991), Table 14 s. 436.

Tabell 5.7 Samband mellan storleken på NAIRU och grad av korporatism/centraliserade löneförhandlingar.

	CENGRAD	HUMP	KORP
NAIRU60	-0,44*	-0,14	-0,66**
NAIRU70	-0,43*	-0,33	-0,80**
NAIRU80	-0,27	-0,46**	-0,71**

Anmärkning: Talen är mått på Spearmans rangkorrelationskoefficienter med statistisk signifikans på 5-%-nivå (**) respektive 10 %-nivå (*). NAIRU60, NAIRU70 och NAIRU80 avser estimat på NAIRU för delperioderna 1960-68, 1969-79 och 1980-88.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från Layard m.f. (1991), Table 14 2. 436-437 coh tabell A5.1 i appendix.

(signifikant) lägre i länder med centraliserade löneförhandlingar än i länder med decentraliserade system.[14]

Mot bakgrund av diskussionen i avsnitt 5.2.1 är det befogat att ställa frågan i vilken utsträckning storleken på NAIRU varierar med andra mått på korporatism än centraliseringsgraden? I tabell 5.7 presenteras enkla sambandsberäkningar mellan NAIRU:s storlek under olika delperioder mellan 1960-1988 och olika rangordningsmått på korporatism där CENGRAD anger rangordning av länderna efter centraliseringsgrad som hittills har använts, HUMP är den rangordning av länder som följer av "puckelformsrelationen" medan KORP är Tarantellis indelning av länderna som korporativistiska.

I den första kolumnen visas som jämförelse beräkningar av sambandet mellan centraliseringsgrad och NAIRU:s storlek och korrelationerna för delperioderna bekräftar vad som tidigare har kommenterats. Som framgår av tredje kolumnen är sambandet att NAIRU:s storlek avtar med graden

[14] NAIRU60 = 3,5 - 1,8CEN - 1,8INT
(6,4) (2,0) (2,0)
NAIRU70 = 5,4 - 3,0CEN - 2,0INT
(6,9) (2,3) (1,5)
NAIRU80 = 7,5 - 3,5CEN - 1,8INT
(6,6) (1,9) (1,0)
där CEN är en indikatorvariabel för länder som tillhör gruppen centraliserade system och INT är indikatorvariabel för länder som tillhör intermediära löneförhandlingssystem. Absoluta t-värden anges i parentesen.

av korporatism under samtliga delperioder. För det tredje måttet på korporatism (HUMP) är däremot sambandet svagare. Slutsatsen av dessa iakttagelser är således att NAIRU:s storlek under de senaste årtiondena är avhängigt om länderna,har centraliserade löneförhandlingar och/eller om de är korporativistiska system.

Låt oss därefter relatera de skattningar av NAIRU för Sverige som redovisas i tabell 5.6 med resultat från några andra studier. Det bör först påpekas att NAIRU kan beräknas på olika sätt. Som tidigare nämnts beräknas jämviktsarbetslösheten i Layard m.fl. (1991) med en förhållandevis sofistikerad metod. En enklare metodik för att beräkna NAIRU är att anta att inflationsprocessen följer en s.k. random walk. I detta fall beräknas NAIRU utifrån skattningar av hur inflationstaktens förändring samvarierar med arbetslösheten samt en tidstrend. Det finns flera studier som har använt en sådan metod för att beräkna NAIRU för Sverige. Resultaten från dessa studier avviker inte nämnvärt från dem som redovisas i tabell 5.6. I Wadensjö (1987), Bourdet & Persson (1990) och Holmlund (1990,1993) redovisas skattningar av NAIRU:s storlek som är något högre än de i tabellen, i intervallet 2-3 procent (se också kapitel 7).[15] Holmlunds skattningar indikerar också att storleken på NAIRU kan ha ökat över tiden även om resultatet inte är statistiskt säkerställt.

Samtidigt finns det en osäkerhet i skattningarna av NAIRU som sammanhänger med att denna beräkningsmetod tycks vara känslig för vilken period skattningarna omfattar och för vilken statistikkälla som används.[16] Detta gör det svårt att bedöma hur jämviktsarbetslösheten har förändrats över tiden. Med beaktande av denna osäkerhet i skattningarna är den sammantagna slutsatsen av ovanstående iakttagelser att NAIRU:s storlek i Sverige vid 1990-talets början ligger i intervallet 2,5-3 procent.

---

15 Holmlund (1993) skattar också NAIRU utifrån en annan modellspecifikation med arbetslösheten som beroende variabel och får i detta fall att NAIRU är 3,1 procent.

16 Ett belysande exempel är att jämföra Wadensjös (1987) studie med en studie av Åberg (1989). Båda studierna använder samma beräkningsmetod. Undersökningsperioden i den förstnämnda studien är däremot 1963-1985 medan den sistnämnda studerar 1967-1985. Wadensjö använder arbetslöshetsdata från AKU och approximerar inflationen med konsumentprisidex medan Åberg använder standardiserade arbetslöshetsmått från OECD och använder "BNP-deflatorn" som inflationsindikator. Wadensjös skattningar visar att NAIRU för 1963 är 1,7 procent och 2,7 procent för 1985. Åbergs beräkningar visar däremot att NAIRU för 1967 är 3,1 procent och 2,0 procent för 1985. Jämför också Johansson (1992).

5.3.2 Är arbetsmarknadens funktionssätt olika i länder med olika institutionella förhållanden på arbetsmarknaden?

Den trendmässiga ökningen av storleken på NAIRU har inte bara medfört att relevansen av NAIRU-hypotesen har ifrågasatts utan också inneburit att forskningen har rest nya frågor om arbetslöshetens mekanismer. Ett uppmärksammat problem är att arbetslösheten i många länder karaktäriseras av en tröghet i anpassningen ("persistence") som innebär att när arbetslösheten väl har ökat tenderar den att permanentas på denna högre nivå även när sedan konjunkturen åter vänder uppåt. Flera förklaringar till sådana trögheter har framförts. En hypotes som i litteraturen benämns *hysteresis*, är att NAIRU har ökat som en direkt följd av den höga faktiska arbetslösheten, dvs NAIRU följer helt enkelt arbetslöshetens utveckling. Vad den makroekonomiska forskningen under 1980-talet därför har inriktats på är att förklara orsakerna till hysteresis och trögheterna i arbetslöshetens anpassning. Detta har också medfört att tidigare förklaringsmodeller av arbetsmarknaden har modifierats och utvecklats.

Lönesättningskurvan och arbetskraftsefterfrågan

I motsats till traditionell analys av arbetsmarknaden utgår den moderna arbetsmarknadsanalysen från att arbetsmarknaden karaktäriseras av imperfekt (ofullständig) konkurrens.[17] Jämvikten på arbetsmarknaden bestäms av en negativt lutande efterfrågekurva på arbetskraft (som vid antagande om monopolistisk konkurrens på varumarknaden benämns prissättningskurvan) och en lönesättningskurva. (Se figur 5.1a.) Den senare, som visar att högre sysselsättningsgrad (lägre arbetslöshet) leder till högre löner, kan härledas utifrån effektivitetslönemodeller eller modeller

[17] Traditionell neoklassisk teori utgår från arbetsmarknader som kännetecknas av perfekt konkurrens där utbud och efterfrågan på arbetskraft bestämmer reallönen och sysselsättningen. Genom att priser och löner antas fullständigt flexibla garanterar detta att jämvikt nästan alltid råder på arbetsmarknaden. I keynesianska modeller karaktäriseras däremot arbetsmarknaden av mer eller mindre permanenta obalanser (ojämvikter) på grund av olika pris- och lönestelheter. Varför "stelheter" uppstår förklaras däremot inte i Keynesmodeller utan dessa antas som givna. 1980-talets lönebildningsforskning har utvecklat modeller som med utgångspunkt från att det råder imperfekt konkurrens på arbetsmarknaden kan förklara reallönestelheter. Fackförenings- och förhandlingsmodeller och s.k. effektivitetslönemodeller visar att det kan vara "lönsamt" för fackföreningar och företag att sätta löner som är högre än de som ger balans på arbetsmarknaden.

för förhandlingar mellan fack och företag.[18] Implikationen av dessa modeller är en lönenivå som är högre än den som etableras på en arbetsmarknad med perfekt konkurrens vilket betyder att lönesättningskurvan kommer att ligga över (till vänster om) den traditionella utbudskurvan för arbetskraft. Den jämvikt som etableras innebär således en lägre sysselsättningsnivå än i fallet med perfekt konkurrens.

Med hjälp av figur 5.1a är det möjligt att illustrera och närmare karaktärisera det europeiska arbetslöshetsproblemet under 1970- och 1980-talet.[19] En förklaring till den kraftigt stigande arbetslöshetsutvecklingen från och med mitten av 1970-talet kan vara att trots att arbetskraftsefterfrågan minskade till följd olika aggregerade efterfråge- och utbudschocker förändrade inte fackföreningarna sina lönekrav. Detta illustreras i figuren av att efterfrågekurvan förskjuts nedåt efter lönesättningskurvan från punkten A till punkten B där sysselsättning och reallön är lägre. Kombinationen av minskande arbetskraftsefterfrågan och trögheter i lönebildningen innebar sannolikt att anpassningen av lönerna gick långsammare än anpassningen av sysselsättningen. Följden av detta blev att det åtminstone temporärt inte etablerades något nytt jämviktsläge utan att lönerna kom att ligga ovanför lönesättningskurvan (i punkten C).

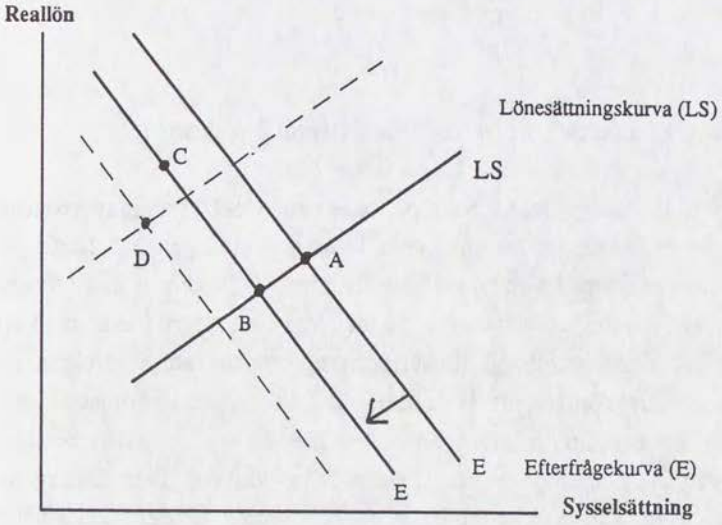
Dessa trögheter i anpassning av löner och sysselsättning torde dessutom ha accentuerats av hysteresiseffekter som sammanhänger med att när arbetslösheten ökar tenderar denna att permanentas på den högre nivån även efter det att orsakerna till ökningen har ebbat ut. Detta kan bero på att individer som befinner sig i arbetslöshet under långa perioder förlorar en del av sina yrkesfärdigheter ("humankapitalet deprecieras") samtidigt som självförtroendet minskar. Detta kan också minska den arbetslöses motivation att söka arbete. Råder lönestelhet blir dessutom den långtidsarbetslöse mindre attraktiv för arbetsgivarna. En konsekvens av att de långtidsarbetslösa har svårt att få ett nytt arbete är att deras inflytande på lönebildningen blir mycket begränsat. Allt eftersom andelen långtidsarbetslösa stiger minskar konkurrensen om de tillgängliga jobben och sambandet mellan löneförändringar och arbetslöshetsförändringar blir svagare. En ökning av arbetslösheten leder således inte till ett ökat tryck nedåt på lönerna. Konsekvenserna av hysteresiseffekter visas i figuren av

---

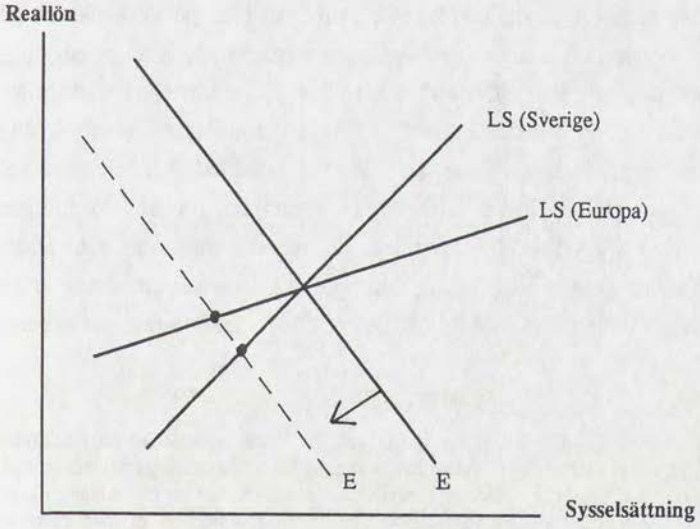
[18] En viktig distinktion är att fackföreningsmodeller implicerar ett samband mellan reallönenivå och arbetslöshet medan Phillipssambandet visar en relation mellan nominell löneförändring och arbetslöshet.

[19] Jämför Calmfors (1991).

Figur 5.1 a



Figur 5.1 b Den svenska lönesättningskurvans lutning



Källa: Calmfors (1991)

att om arbetslösheten temporärt blir större än i punkten B kommer förskjutningar av efterfrågekurvan och lönesättningskurvan så småningom att etablera en ny jämvikt i punkten D.[20]

Reallöneflexibilitet och arbetskraftsefterfrågans löneelasticitet

Av figur 5.1b framgår att effekten på löner och sysselsättning av exogena störningar är avhängigt av kurvornas lutning. Lutningen på efterfrågekurvan brukar anges i termer av löneelasticitet, dvs hur stor den procentuella sysselsättningsförändringen blir när lönekostnaderna ökar med en procent. Ett stort värde på lönelasticiteten innebär att efterfrågan på arbetskraft faller förhållandevis mycket vid lönekostnadsstegringar. Lönesättningskurvans lutning brukar anges i termer av reallönernas arbetslöshetselasticitet - hur mycket reallönerna faller vid en given ökning av arbetslösheten. Om en ekonomi har ett högt värde på denna elasticitet indikerar detta att exogena störningar anpassas i första hand sker genom förändringar i reallönerna och mindre genom förändringar i arbetslösheten. Storleken på dessa elasticiteter är viktiga indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt och är således av stort empiriskt intresse.

Empiriska studier visar att arbetskraftsefterfrågan minskar när lönekostnaderna stiger. I allmänhet faller efterfrågan mer på lång sikt än på kort sikt, dvs den långsiktiga löneelasticiteten har ett något högre absolutvärde än den kortsiktiga. I flertalet länder ligger den kortsiktiga löneelasticiteten i intervallet mellan 0,8 och 0,1 medan löneelasticiteten på lång sikt ligger högre, i intervallet mellan 1 och 0,3 (se tabell 5.8). För Sverige är den kortsiktiga respektive långsiktiga elasticiteten i storleksordningen 0,4 respektive 0,7 vilket är någorlunda konsistent med vad som andra svenska studier funnit.[21] En viktig iakttagelse i detta sammanhang är att Sverige tillhör de länder som har de högsta löneelasticiteterna, dvs arbets-

---

[20] En alternativ förklaring till det europeiska arbetslöshetsproblemet är att reallräntan varit betydligt högre i de västeuropeiska länderna än i USA. Denna argumentering utgår från att jämviktsarbetslösheten beror av kapitalstockens storlek och att en nedgång i kapitalstocken är ekvivalent med en utbudschock. Eftersom investeringsvolymen beror av faktorpriser och efterfrågesituationen i ekonomin kommer en arbetslöshet som är större än jämviktsarbetslösheten att minska investeringarna. Samvariationen mellan hög arbetslöshet och fallande investeringar leder så småningom till en situation med "realkapitalbrist" som omöjliggör ökningar av sysselsättningen på kort sikt även vid kraftiga fall i reallönerna. Se Fitoussi & Phelps (1988) och Phelps (1992).

[21] Se appendix till kapitel 6 i SOU 1984:31 för referenser.

Tabell 5.8 Arbetskraftsefterfrågans löneelasticitet på kort sikt (1-2) och lång sikt (3) i olika OECD-länder

	Kort sikt		Lång sikt
	(1)	(2)	(3)
Sverige	-0,30>	-0,55>	-0,66>
Danmark	-	-0,45>	-0,61
Finland	-0,05	-0,48>	-0,71>
Norge	-0,08	-0,18	-0,14
Österrike	-0,12	-0,32	-0,50
Belgien	-0,19	-0,21	-0,87>
Holland	-0,07	-0,11	-1,15>
Västtyskland	-0,26>	-0,53>	-0,47
Australien	-	-0,44>	-0,28
Nya Zeeland	-	-0,23	-0,23
Frankrike	-0,05	-0,17	-0,62>
Irland	-0,21>	-0,30	-1.03>
Italien	-0,09	-0,13	-0,37
Schweiz	-0,58>	-0,83>	-0,94>
Spanien	-	-	-
Storbritannien	-0,18	-0,40>	-0,63>
Kanada	-	-0,35	-0,42
USA	-0,63>	-0,61>	-0,48
Japan	-0,15	-0,36	-1,02>
Genomsnitt	-0,21	-0,37	-0,62

Anmärkning: > markerar att värdet i absoluta tal överstiger absolutvärdet i genomsnitt för samtliga länder.

Källa: Kolumn (1) är uppgifter från Newell & Symons (1985) och kolumn (2) och (3) från Bean m.fl. (1986) Table 3 s.9.

kraftsefterfrågan i Sverige är mer känslig för lönekostnadsstegringar än vad efterfrågan är i de flesta andra länder.

Hur ser då sambandet ut mellan reallöner och öppen arbetslöshet? I vilken utsträckning faller lönerna när arbetslösheten stiger? I tabell 5.9 redovisas skattningar av reallönernas arbetslöshetselasticitet på kort och lång sikt. Det genomgående mönstret är att ökad arbetslöshet pressar ned reallönerna både i det korta och i det långa perspektivet. Även i detta fall

Tabell 5.9 Reallönernas arbetslöshetselasticitet (kort sikt (1-3) och lång sikt (4)) i olika OECD-länder

	Kort sikt			Lång sikt
	(1)	(2)	(3)	(4)
Sverige	- 4,62>	- 7,77>	- 2,31>	-12,16>
Danmark	- 0,87	- 0,49	- 0,66	- 1,74
Finland	- 4,40>	- 2,10	- 0,48	- 1,55
Norge	- 7,46>	- 5,93	- 1,96>	-10,59>
Österrike	- 3,69>	-10,20>	- 1,43>	- 3,11
Belgien	- 1,59	- 2,28	- 0,65	- 4,06
Holland	- 2,84	- 0,77	- 0,66	- 2,28
Västtyskland	- 2,12	- 3,31	- 0,55	- 1,01
Australien	-	- 2,77	- 0,56	- 0,73
Nya Zeeland	-	- 0,84	- 1,71>	- 3,23
Frankrike	- 1,87	- 2,93	- 2,22>	- 4,35
Irland	- 1,11	- 2,83	- 0,80	- 1,82
Italien	- 0,67	0,03	- 2,07>	-12,94>
Schweiz	- 4,55>	-23,30>	- 1,32	- 7,33>
Spanien	- 0,71	-	- 0,17	- 1,21
Storbritan.	- 1,05	- 0,53	- 0,98	- 0,98
Kanada	-	- 0,79	- 0,50	- 2,38
USA	- 0,91	- 0,28	- 0,32	- 0,94
Japan	-14,72>	-41,00>	- 6,40>	-14,50>
Genomsnitt	- 3,32	- 6,00	- 1,36	- 4,57

Anmärkning: > markerar att värdet i absoluta tal överstiger absolutvärdet i genomsnitt för samtliga länder.

Källa: Kolumn (1) är uppgifter från Alogoskoufis & Manning (1987) Table 6, kolumn (2) från Bean mfl (1986), Table 3 s. 9, kolumn (3) och (4) från Layard m.fl. (1991) Table 2, s. 406.

är effekten större på lång sikt än på kort sikt.[22] För OECD-länderna i genomsnitt minskar reallönen med cirka 4,5 procent på lång sikt om arbetslösheten ökar med en procentenhet (se kolumn 4). Samtidigt framgår att sambandets styrka varierar kraftigt mellan länder. För Sverige redovisar tabellen ett koefficientvärde som indikerar att reallönen på lång sikt skulle falla med drygt 12 procent vid en enprocentig uppgång av arbetslösheten. Detta koefficientvärde är något högre än vad som har redovisats i andra

[22] Denna slutsats bygger på jämförelsen av uppgifterna i den tredje och fjärde kolumnen vilka är hämtade från en och samma studie, Layard m.fl. (1991). Bean m.fl. (1986) påpekar att det extrema elasticitetsvärdet för Japan varken är rimligt eller trovärdigt. Exkluderas värdet för Japan blir den genomsnittliga elasticiteten ungefär minus 4.

studier.[23] Den viktiga slutsatsen av dessa iakttagelser är dock att i likhet med de ovan nämnda löneelasticiteterna är också reallönens arbetslöshetselasticiteter (i absoluta termer) betydligt högre i Sverige - eller att lönesättningskurvan är betydligt brantare - än för genomsnittet i OECD-området.

Den relativt höga svenska "reallöneflexibiliteten" är en viktig förklaring till varför Sverige har haft en lägre arbetslöshet än de flesta andra länder i Västeuropa. I Sverige har exogena störningar i form av oljekriser anpassats genom reallönesänkningar medan i länder med liten reallöneflexibilitet har anpassningsbördan lagts på arbetslösheten. En central fråga är då vilka faktorer som förklarar reallönernas känslighet för öppen arbetslöshet.

Inom ramen för en förhandlingsmodell gäller i princip (vid given arbetskraftsefterfrågan) att reallönernas känslighet för arbetslöshet är avhängigt fackföreningens avvägning mellan den välfärdsökning som uppnås av en hög reallön för de medlemmar som får behålla sina jobb och den välfärdsförlust som uppkommer för medlemmar som tvingas lämna företaget till följd av reallönekravet. Ju högre kostnader av arbetslöshet i termer av välfärdsförluster för fackets medlemmar desto större är fackföreningarnas benägenhet att hålla tillbaka lönekraven och ju större blir reallönekänsligheten. Av detta följer att faktorer som reducerar välfärdskostnaderna av arbetslöshet också bidrar till att höja fackföreningarnas lönekrav och minska reallönens arbetslöshetselasticitet. Till sådana faktorer hör, vid en given nivå på arbetslösheten, bl.a. arbetslöshetsförsäkringens utformning (ersättningsnivån och varaktighet) och de ersättningar som utgår vid medverkan i arbetsmarknadspolitiska program. (Se Forslund (1992).) En ytterligare faktor som kan antas påverka reallönernas känslighet för arbetslöshet är löneförhandlingssystemets utformning. Som diskuterats ovan har fackföreningarna olika incitament att beakta externa effekter (externaliteter) när de ställer lönekrav beroende på om förhandlingarna sker på nationell eller lokal nivå. Det finns starka teoretiska skäl för att fackföreningarna vid (samordnade) centraliserade förhandlingar i större utsträckning anpassar lönekraven till risken för arbetslöshet än vid förhandlingar på bransch- och företagsnivå.[24] Den aggrege-

---

[23] I Calmfors & Nymoen (1990) redovisas för Sverige estimat på reallönens långsiktiga arbetslöshetselasticitet från nio olika studier. Beräknas ett genomsnittligt estimat utifrån dessa studier blir denna cirka 6,5 procent.

[24] I ett system med förhandlingar på bransch- och företagsnivå har de medlemmar som förlorar sitt arbete alternativet att ta jobb i andra företag. I ett system där enbart en natio-

rade arbetslöshetsnivån spelar således en mycket större roll vid centraliserade förhandlingar och kommer därmed att ha en större inverkan på lönerna.[25]

I vilken utsträckning finns det empiriskt stöd för ett samband mellan förhandlingsystemens utformning och flexibiliteten på arbetsmarknaden? Utgångspunkten i några av de studier som empiriskt har undersökt effekter av korporatism/ centralisering på arbetsmarknadens funktionssätt är att först skatta reallöneekvationer med bl.a. arbetslöshet som argument för att få ett estimat på reallönens känslighet för arbetslöshet. Storleken på de erhållna estimaten har därefter rangordnats och korrelerats med mått på ländernas rangordning som korporativistiska eller centraliserade löneförhandlingssystem.

Bean m.fl. (1986) finner empiriskt stöd för att reallönernas arbetslöshetselasticitet på kort sikt är högre (i absoluta termer) i korporatistiska länder än i övriga länder.[26] Calmfors & Driffill (1988) testar om detta resultat påverkas om estimaten på reallönens känslighet istället relateras till ett mått på graden av centralisering i löneförhandlingarna. De finner att storleken på både den kortsiktiga och långsiktiga elasticiteten är positivt korrelerad med centraliseringsgraden. Samtidigt bör understrykas att Calmfors & Driffill också testar sambandet med utgångspunkt från estimat som erhållits i fem andra studier. I endast ett fall finner de att sambandet är signifikant. Dessutom gjordes korrelationer mellan estimaten på arbetslöshetselasticiteterna och den rangordning av länder som följer av puckelformssambandet men några signifikanta samband kunde inte påvisas.

I tabell 5.10 presenteras nya rangkorrelationsberäkningar av sambandet mellan olika mått på korporatism/centraliserings-grad och olika indikatorer på flexibiliteten på arbetsmarknaden. Flexibilitetsindikatorerna är estimat från skattade pris(löne)- och arbetslöshetsekvationer som redovisas för ett stort antal länder i Layard m.fl. (1991) medan estimaten på löneelasticiteterna är från Bean m.fl. (1986) (jämför tabellerna 5.8 och 5.9). Som framgår av den första raden i tabellen finns det ett signifikant negativt samband mellan persistensen eller trögheten i arbetslöshetens anpass-

---

nell fackförening förhandlar för hela arbetskraften är arbetslöshet det enskilde medlemmens enda alternativ till sysselsättning.

[25] Som framhållits ovan finns det också teoretiska argument för återhållsamhet i lönekraven vid starkt decentraliserade förhandlingar. I dessa fall är det genom andra mekanismer än arbetslösheten som leder till lönemoderation (se avsnitt 5.2).

[26] I denna studie används ett mått på korporatism som utvecklats av Bruno & Sachs (1985).

Tabell 5.10 Sambandet mellan arbetsmarknadsflexibilitet och olika grad av korporatism/centraliserade löneförhandlingar

	CENGRAD	HUMP	KORP
Arbetslöshetens persistens	-0,23	-0,48**	-0,66**
Reallönernas arbetslöshetselasticitet (kort sikt)	0,13	0,12	0,17
Reallönernas arbetslöshetselasticitet (lång sikt)	0,03	0,25	0,16
Arbetskraftsefterfrågans löneelasticitet (kort sikt)	-0,10	0,39	0,45*
Arbetskraftsefterfrågans löneelasticitet (lång sikt)	-0,11	-0,11	0,08

Anmärkning: Talen är mått på Spearmans rangkorrelationskoefficienter med statistisk signifikans på 5%-nivå (**) respektive 10%-nivå (*). CENGRAD avser grad av centraliserade löneförhandlingar, HUMP är Calmfors & Driffills (1988) justerade mått på centraliserade löneförhandlingar ("puckel-formssambandet") och KORP anger grad av korporatism enligt Tarantellis klassificering av länder. Arbetslöshetens persistens i termer av estimerade värden på "laggad" arbetslöshet.

Källa: Värderna på arbetskraftsefterfrågans löneelasticitet bygger på uppgifter från Bean m.fl. (1986) s. 9 medan övriga uppgifter är hämtade från Layard m.fl. (1991), s. 406-413.

ning och graden av korporatism (KORP) samt Calmfors & Driffills - med beaktande av puckelformsambandet - justerade centraliseringsmått. Sambandet indikerar att dessa trögheter främst karaktäriserar arbetsmarknaderna i länder med intermediära löneförhandlingssystem. Vidare indikeras att storleken på arbetskraftsefterfrågans kortsiktiga löneelasticitet är större i mer korporativistiska länder. Men som framgår av tabellen är det inga av de övriga flexibilitetsindikatorerna som är korrelerad med måtten på korporatism/centraliseringsgrad i löneförhandlingarna.

Ett alternativ till korrelationsberäkningar är att skatta en regressionsekvation med estimaten på flexibilitetsindikatorerna som beroende variabel. Detta görs i Layard m.fl. (1991) som skattar modeller där den estimerade långsiktiga reallöneflexibiliteten förklaras av ett antal institutionella förhållanden som korporatism/centraliseringsgrad, arbetslöshetsförsäkringens nivå och varaktighet, strejkfrekvens, facklig organisationsgrad osv. Resultaten visar att varken korporatism (KORP) eller "puckelformsrelationen" (HUMP) påverkar reallöneflexibiliteten. Däremot finner de ett signifikant positivt samband mellan centraliseringsgraden (CEN-GRAD) - som är särskilt starkt då detta mått preciseras i termer av graden av arbetsgivar- och fackföreningssamordnade löneförhandlingar - och flexibiliteten. I dessa skattningar är det dock arbetslöshetsersättningens varaktighet som är den förklaringsfaktor, som har starkt negativt genomslag på reallöneflexibiliteten, dvs långa perioder med arbetslöshetsunderstöd minskar flexibiliteten.

Det är svårt att mot bakgrund av ovanstående iakttagelser dra slutsatser om eventuella samband mellan löneförhandlingssystemens utformning och reallöneflexibiliteten: därtill ger resultaten från de empiriska studierna en alltför blandad bild. Ett grundläggande problem är som tidigare framhållits att det är svårt att precisera innebörden av begrepp som "korporatism/ centralisering". I många fall använder studierna olika mått på korporatism/ centralisering vilket begränsar möjligheterna till jämförelser. Calmfors & Driffills replikationstester visar också att måtten på korporatism inte sammanfaller med måttet på centraliseringsgrad. Om någon slutsats skall dras är det i så fall att det inte finns något generellt samband mellan löneförhandlingssystemets utformning och flexibiliteten på arbetsmarknaden.

Varför är då reallöneflexibiliteteten högre i Sverige än i de flesta andra länder? En förklaring är att Sverige har relativt få långtidsarbetslösa. Som tidigare konstaterats är det mycket som talar för att långtidsarbetslösa i liten grad påverkar lönebildningen. Detta försvagar sambandet mellan förändringar i löner och förändringar i arbetslösheten. I den utsträckning det begränsade antalet långtidsarbetslösa i Sverige beror av att den aktiva arbetsmarknadspolitiken har förhindrat uppkomsten av långtidsarbetslöshet skulle detta implicera åtminstone ett indirekt samband mellan reallönernas känslighet för arbetslöshet och arbetsmarknadspolitikens utformning.

Beveridgekurvan

En frågeställning av stort intresse är huruvida en observerad ökning av arbetslösheten beror av att efterfrågetrycket i ekonomin har minskat eller av att arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats, dvs sådana förändringar i matchnings- och anpassningsprocessen som har medfört att friktionsarbetslösheten ökat vid givet efterfrågetryck.

En vanlig utgångspunkt för att studera hur arbetsmarknadens funktionssätt har utvecklats och effekterna av olika störningar på arbetsmarknaden är att använda UV-kurvan eller den s.k. Beveridgekurvan som teoretiskt kan härledas från matchningsmodeller (se Pissarides 1990).

UV-kurvan anger ett negativt samband mellan vakanstal och arbetslöshetstal.[27] Vid lägre vakanstal ökar arbetslöshetstalen eftersom fler lediga platser på arbetsmarknaden innebär att det blir svårare för de arbetslösa att få anställning. En förändring av det aggregerade efterfrågetrycket i ekonomin ger således upphov till rörelser utmed en given UV-kurva (t.ex från A till B i figur 5.2a). Däremot innebär försämringar av arbetsmarknadens funktionssätt, vid ett givet aggregerat efterfrågetryck, att UV-kurvan skiftar utåt (t.ex från UV' till UV' i figur 5.2a).

Genom att introducera utbudskurvan för vakanser (VS-kurvan) - vilken teoretiskt kan härledas utifrån lönesättningskurvan och ett samband mellan löner och vakanser (se Pissarides (1990)) - är det möjligt att också integrera lönernas roll i analysen. VS-kurvan anger de kombinationer av vakanstal och arbetslöshetstal som svarar mot de löner och sysselsättning som gäller i jämvikt.[28] VS-kurvan kommer att skifta till höger om exempelvis efterfrågan på arbetskraft faller vid given arbetslöshet eller om det sker en ökning av arbetslöshetsersättningen som ökar jämviktslönen.[29]

Samtidigt bör noteras att när VS-kurvan respektive UV-kurvan skiftar till höger (eller vänster) finns det en viktig kvalitativ skillnad som är av

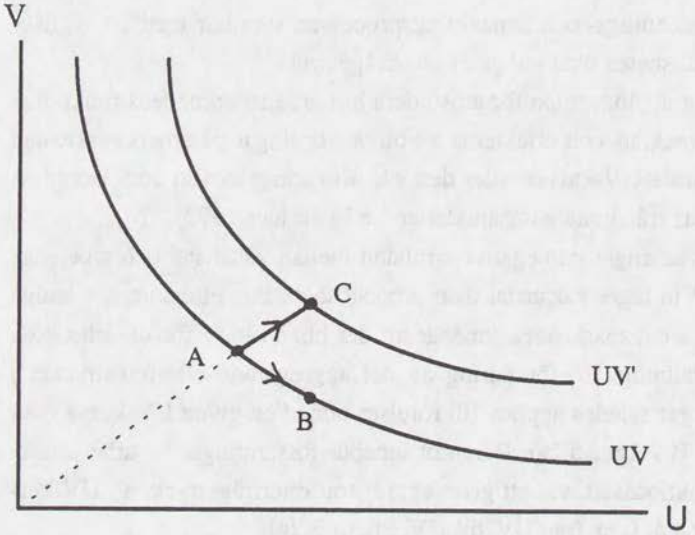
---

[27] Vakanstalet är antalet lediga platser dividerat med antalet personer i arbetskraften. Arbetslöshetstalet är antalet arbetslösa dividerat med antalet personer i arbetskraften. Vidare antas att inflödet i arbetslöshet är lika med utflödet ur arbetslöshet.

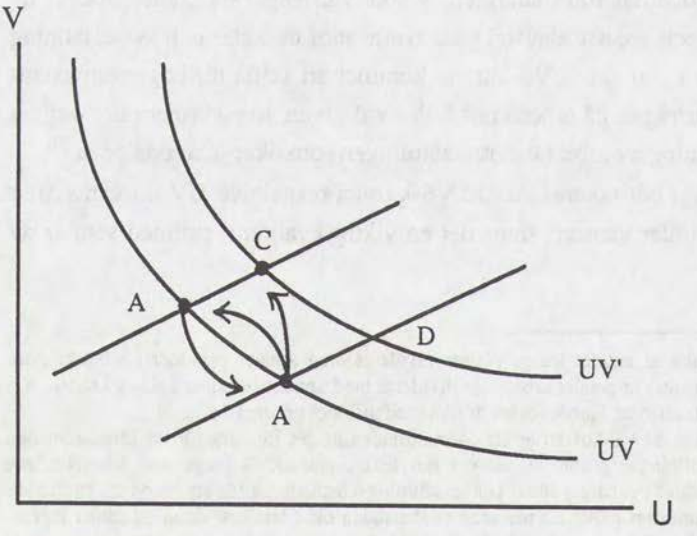
[28] Innebörden av VS-kurvan är att på marginalen är det lönsamt för ett företag att öka antalet anställningar genom att avisera fler lediga platser, så länge som arbetskraftens marginalprodukt överstiger löne- och anställningskostnaderna för att rekrytera ytterligare personal. Samtidigt gäller att när arbetslöshetstalen ökar tenderar detta att sänka lönenivån vilket, allt annat lika, gör det lättare för företag att expandera sysselsättningen genom att skapa vakanser.

[29] Den senare effekten uppstår som en följd av att ökad arbetslöshetsersättning reducerar kostnaderna för arbetslöshet varvid fackföreningarnas löneskrav ökar.

Figur 5.2 a Beveridgekurvan



Figur 5.2 b Effekter på arbetslöshet av tre olika slag av exogena störningar



Källa: Jackman m.fl. (1990)

hängig av vakansernas beteende. I det förstnämnda fallet, som representerar en minskad arbetskraftsefterfrågan, faller antalet vakanser. I det senare fallet, som indikerar en strukturell försämring, ökar däremot antalet vakanser. Under perioder med stigande arbetslöshet är vakansutvecklingen således en värdefull informationskälla för att karaktärisera de bakomliggande orsakerna till arbetslöshetsökningen.

Jämvikten på arbetsmarknaden bestäms av skärningen mellan VS-kurvan och UV-kurvan (se figur 5.2b).[30] Med utgångspunkt från denna referensram kan vi belysa effekterna på arbetslösheten av tre principiellt olika slags störningar som en ekonomi kan utsättas för.

För det första innebär en minskad aggregerad efterfrågan att utbudet av lediga platser minskar, dvs VS-kurvan skiftar till VS' i figur 5.2b. I detta fall förflyttas jämviktsläget i ekonomin från punkten A till punkten B. Det sannolika är att anpassningen tar sig uttryck i form av en rörelse under UV-kurvan eftersom utbudet av lediga platser faller och eftersom färre matchningsmöjligheter innebär att arbetslösheten börjar stiga. Om efterfrågetrycket i ekonomin sedermera återgår till den ursprungliga nivån (VS' skiftar tillbaka till läge VS) flyttas jämviktsläget åter till punkten A men i detta fall via en rörelse ovanför UV-kurvan. Arbetslöshetstalen och vakanstalen bildar således "motursloopar" vilka indikerar att det finns tidsfördröjningar i anpassningsprocessen innan en vakant plats besätts med en arbetslös individ.

Ett andra slag av störningar är strukturella förändringar som leder till färre matchningsmöjligheter mellan lediga platser och arbetslösa eller faktorer som leder till minskad sökintensitet bland de arbetssökande. Sådana störningar illustreras av att UV-kurvan förskjutes utåt till UV' i figur 5.2b. Jämviktsläget förflyttas från punkten A längs VS-kurvan till punkten C där såväl vakanser som arbetslösa ligger på en högre nivå.

Ett tredje slag av störning är hysteresis som uppkommer när en nedgång i efterfrågan åtföljs av ökade matchningsproblem, minskad sökeffektivitet eller strukturella problem som varar längre än själva efterfrågeförändringen. En central mekanism i detta sammanhang är som tidigare nämnts, långtidsarbetslöshet, dvs en ökning av arbetslösheten leder till en proportionellt ännu större ökning av arbetslöshetstidens längd. I fig 5.2b illustreras detta av ett skift i VS till VS' som därefter följs av ett skift i UV till UV'. Jämviktsläget förskjuts från A mot B, men fortsätter sedan utåt i riktning mot D. Men även om efterfrågan sedan skulle öka till sin ur-

[30] Framställningen bygger här på Jackman m.fl. (1990).

sprungliga nivå innebär inte detta att ekonomin återgår till jämviktsläget i punkten A. Effekterna av hysterisis pågår sannolikt en längre tid varför ekonomin snarare närmar sig någon punkt i riktning mellan C och D som ligger på en UV-kurva utanför det ursprungliga jämviktsläget A.

Mot bakgrund av de tilltagande strukturella arbetslöshetsproblemen som flertalet OECD-länder erfarit under 1970-talen och 1980-talen har Jackman m.fl. (1990) analyserat arbetsmarknadens funktionssätt för ett stort antal länder. Med utgångspunkt från en aggregerad Beveridgekurva - som beskriver "världens" UV-samband - karaktäriseras arbetsmarknadsutvecklingen från slutet av 1960-talet fram till 1990-talet. Under tre olika perioder - 1970-73, 1973-1979 och 1979-89 - ägde tre olika slag av skift rum i denna aggregerade Beveridgekurva. Gemensamt för de tre perioderna är en trendmässig nedgång i vakansnivån samtidigt som arbetslösheten ökat samt att "looparna" runt den nedåtlutande UV-kurvan aldrig återvänt till sitt ursprungliga läge. Beveridgekurvan har förskjutits höger vilket tyder på att de strukturella problemen förvärrats och/eller att matchningsproblemen har ökat. Men samtidigt kan noteras att det är först efter konjunkturnedgångar som Beveridgekurvan har skiftat utåt. Detta indikerar således att en ökning av "världens" arbetslöshetstal i genomsnitt tycks karaktäriseras av hysteresis (jämför ovan). Samtidigt konstateras att det finns betydande länderskillnader vad gäller karaktären på de störningar som ekonomierna utsatts för. För t.ex. Storbritannien indikeras betydande strukturproblem medan störningarna i USA tycks vara av konjunkturellt slag.

Även OECD (1992) visar att Beveridgekurvan under de senaste två decennierna har förskjutits utåt i flertalet OECD-länder. Men samtidigt noteras att i motsats till vad som är fallet i de flesta andra länder finns det en betydande stabilitet i den svenska Beveridgekurvan. En förklaring till skillnaderna i Beveridgekurvans stabilitet kan vara att långtidsarbetslösheten varit liten i Sverige och hög i andra länder. Vi har tidigare anfört argument för att sökintensiteten efter arbete är förhållandevis mindre bland de långtidsarbetslösa. Om långtidsarbetslösheten är omfattande implicerar detta att arbetslösheten sannolikt inte kommer att återgå till sin ursprungliga nivå vid stigande arbetskraftsefterfrågan utan att Beveridgekurvan snarare förskjuts utåt där arbetslösheten ligger på en högre nivå. (Jämför figur 5.2b ovan.) Eftersom det finns ett starkt positivt samband mellan andelen långtidsarbetslösa och arbetslöshetens nivå skulle den svenska Beveridgekurvans stabilitet också kunna bero på att den totala

arbetslösheten varit låg i Sverige. Härtill kommer att Beveridgekurvan påverkas av inflödet i arbetslöshet, dvs minskar inflödet blir arbetslöshetsnivån lägre vid givet vakantal. Härigenom kan stabiliteten bero av att inflytandet av stigande arbetslöshetstider på arbetslöshetsnivån "motverkas" av ett minskat inflöde i arbetslöshet. (Se Holmlund (1993).)

Sammanfattningsvis kan konstateras att ovanstående iakttagelser av olika indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt visar att i jämförelse med de flesta andra länder är reallöneflexibiliteten och jämviktsarbetslösheten mindre i Sverige. Dessutom har den svenska Beveridgekurvan under de senaste årtiondena uppvisat en stabilitet som saknar motsvarighet i åtminstone de europeiska länderna. Den svenska arbetsmarknaden tycks alltså vid en internationell jämförelse fungera relativt väl.

5.4 Arbetsmarknadspolitikens betydelse för arbetslösheten

Som konstaterats tidigare är en aspekt på en väl fungerande arbetsmarknad korta arbetslöshetstider eller frånvaro av långtidsarbetslöshet. En central fråga är om skillnaderna i långtidsarbetslöshet mellan länder enbart är avhängig länderskillnader i arbetsmarknadens funktionssätt eller om också politikfaktorer spelar roll? Beror skillnaderna i arbetslöshet mellan länder på att länder har olika omfattning och inriktning på arbetsmarknadspolitiken?

Jackman m.fl. (1990) formulerar ett antal hypoteser med utgångspunkt från att arbetsmarknadens funktionssätt är avhängig olika institutionella förhållanden på arbetsmarknaden. Särskilt intresse ägnas åt att studera om olika grad av korporatism (centraliserade löneförhandlingar) och olika omfattning och utformning av arbetsmarknadspolitik i länderna kan förklara variationer i funktionssättet mellan länder.

En aktiv arbetsmarknadspolitik antas öka de långtidsarbetslösas sökeffektivitet. Genom arbetsförmedlande åtgärder och arbetsmarknadsutbildning kan fler långtidsarbetslösa individer erhålla arbete vid en given vakansnivå. I termer av referensramen ovan innebär detta att antalet matchningar ökar varvid Beveridgekurvan kommer att förskjutas mot origo. Vidare antas arbetsmarknadspolitik påskynda anpassningen till ny jämvikt efter det att arbetsmarknaden har utsatts för en sysselsättningschock. En effektiv arbetsmarknadspolitik undanröjer anpassningshindren på arbets-

marknaden och underlättar för den arbetskraft som sägs upp att finna nya jobb.

Däremot antas arbetslöshetsersättningens nivå och varaktighet att skifta Beveridgekurvan utåt. Den senare effekten uppkommer därför att arbetslöshetsersättningen minskar kostnaderna av att vara arbetslös och minskar därmed den arbetslöses sökintensitet efter ett nytt arbete.

Vidare argumenterar Jackman m.fl. för att arbetsmarknaden fungerar bättre i länder med hög grad av korporativism. Grundhypotesen är att reallönerna faller snabbare vid en ökning av arbetslösheten i korporativistiska ekonomier än i icke-korporativistiska ekonomier. Detta beror på att korporativistiska ekonomier har en mer utjämnad lönesättningskurva varför variationerna i VS-kurvan blir förhållandevis små vid negativa arbetslöshetschocker. (Jämför figur 5.2b.) Men enligt samma argumentering finns det också andra faktorer som skulle tala för att Beveridgekurvan skulle ligga närmare origo i korporativistiska ekonomier än i icke-korporativistiska ekonomier. För det första finns det teoretiska skäl för att reallönernas arbetslöshetselastictet är högre i korporativistiska ekonomier vilket minskar risken för hysteresis vid en arbetslöshetsökning (jämför avsnitt 5.2). En arbetslöshetsökning i korporativistiska ekonomier tenderar därför att implicera en rörelse utefter UV-kurvan (sluten loop enligt A-B-A i figur 5.2b). En motsvarande förändring av arbetslösheten i icke-korporativistiska ekonomier medför däremot att UV-kurvan skiftar utåt (i form av en öppen loop enligt A-B-C i figur 5.2b). Härvidlag kommer Beveridgekurvan i korporativistiska ekonomier i genomsnitt att ligga närmare origo än vad Beveridgekurvan gör i icke-korporativistiska ekonomier.

För det andra är de branschvisa och regionala löneskillnaderna mer utjämnade i korporativistiska ekonomier vilket innebär att avkastningen på jobbsökande för de arbetslösa är mindre i sådana ekonomier. Detta implicerar att det faktiska jobbsökande är mindre i korporativistiska ekonomier varför Beveridgekurvan kommer att ligga närmare origo.

För det tredje speglar ett korporativistiskt system lika mycket ett implicit åtagande som betonar fördelningspolitiska aspekter som en explicit ram för lönebildningen.[31] Härvidlag råder samförstånd mellan arbetsgivare och fack om en mer målinriktad arbetsmarknadspolitik än vad som är fallet i icke-korporativistiska ekonomier (jämför diskussionen i avsnitt 5.1).

---

[31] Jämför Layard m.fl. (1991) s. 416.

5.4.1 Arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning i Sverige och internationellt

Vilken ambitionsnivå och vilken inriktning har då arbetsmarknadspolitiken i länder med olika förhandlingssystem.? En länderjämförelse av detta slag förutsätter att begreppet "arbetsmarknadspolitik" kan definieras så att kravet på jämförbarhet mellan länder uppfylls och att sådana data är lätt tillgängliga. Under senare år har OECD dokumenterat och publicerat jämförbara data av arbetsmarknadspolitik i olika länder. En över tiden mer ambitöst upplagd länderjämförelse av arbetsmarknadspolitikens utveckling begränsas dock av att jämförbara data enbart finns för perioden 1985-1990(91).

OECD indelar arbetsmarknadspolitiken i sju internationellt jämförbara programkategorier. I termer av utgifter summeras arbetsmarknadspolitikens omfattning (storlek) av följande sju åtgärder:

1. Arbetsförmedlingsverksamhet i offentlig regi samt med denna verksamhet vidhängande administration. Hit räknas utgifter för platsförmedling, rådgivning, yrkesvägledning, jobbsökarverksamhet, flyttningsbidrag samt administrativa kostnader för arbetmarknadsmyndigheterna på central och lokal nivå.

2. Arbetsmarknadsutbildning. Till denna kategori hänförs utgifter för utbildningsåtgärder vidtagna av arbetsmarknadsskäl, exklusive utbildningsåtgärder för ungdomar och arbetshandikappade. Utgifterna omfattar kurskostnader och utbildningsbidrag till kursdeltagare samt utbildningsbidrag till arbetsgivare som anordnar företagsutbildning.

3. Ungdomsåtgärder. Här avses enbart utgifter för speciellt riktade åtgärder för ungdomar som sätts in för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Under denna post inkluderas inte utgifter för åtgärdsprogram som är öppna för både vuxna och ungdomar.

4. Sysselsättningssubventioner. Denna kategori av åtgärder omfattar utgifter för sysselsättningsprogram för arbetslösa och speciella målgrupper (andra än ungdomar och arbetshandikappade); olika slag av anställningsbidrag, starta-eget-bidrag samt sysselsättningsskapande åtgärder av temporär art som t.ex beredskapsarbeten.

5. Åtgärder för handikappade. Hit hänförs utgifter för åtgärdsprogram för yrkesmässig rehabilitering, skyddad verksamhet, lönebidrag samt utrustningsbidrag för sysselsättning åt arbetshandikappade.

6. Arbetslöshetsunderstöd. Denna kategori omfattar utgifter för alla former av kontant ersättning i samband med arbetslöshet, undantaget utgifter för förtidspensioneringar.

7. Förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl. Utgifter för de pensioner som betalas ut på grund av arbetslöshet alternativt när en äldre person lämnar sin anställning för att bereda plats för någon yngre.

De fem första kategorierna brukar räknas till aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder medan de två sistnämnda kategorierna brukar benämnas passiva åtgärder. Det bör dock understrykas att OECD:s defintioner av åtgärderna inte till alla delar är självklara. Detta gäller t.ex. "Ungdomsåtgärder" (kategori 3 ovan) där OECD väljer att inte inkludera utgifter för program som är öppna för såväl ungdomar som vuxna. En sådan avgränsning blir godtycklig om ett åtgärdsprogram som formellt är öppen för båda grupperna av arbetslösa, i praktiken har programdeltagare som till huvudsaklig del är arbetslösa ungdomar. Genom att exkludera dessa utgifter kommer de arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomarna att underskattas i statistiken (vilket också är fallet för Norge). Dessutom visar en närmare granskning av OECD:s redovisning av åtgärdsgruppen "Förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl" att uppgifterna för några länder (Norge och Holland) till och med är direkt felaktiga. Av detta skäl har denna åtgärdstyp fått utgå i den följande länderjämförelsen. Detta betyder att passiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder blir liktydigt med arbetslöshetsunderstöd (kategori 6 ovan).

I tabell 5.11 redovisas för ländergrupper med olika grad av centraliserade förhandlingssystem genomsnittstal för arbetsmarknadspolitikens utgifter - mätt som andel av BNP - fördelat på aktiva och passiva åtgärder under perioden 1985-1991. En viktig iakttagelse är att inte bara Sverige utan många andra länder lägger ner betydande resurser på arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vad beträffar omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är genomsnitten för de tre ländergrupperna av samma storleksordning.

När det gäller arbetsmarknadspolitikens inriktning - mätt som hur stor andel av utgifterna som används till aktiva åtgärder - är andelen aktiva åtgärder i genomsnitt något högre i länder med centraliserade system än i länder med mer decentraliserade system. Notera dock att om Sverige ex-

Tabell 5.11 Arbetsmarknadspolitikens utgifter (i procent av BNP) för aktiva och passiva åtgärder i OECD 1985-1991

Centraliserade system

	Totalt	Aktiva åtgärder	Passiva åtgärder	Procentuell andel aktiva åtgärder
Sverige	2,69	1,87	0,82	70
Danmark	4,24	1,22	3,02	29
Finland	1,94	1,01	0,93	52
Norge	1,44	0,70	0,74	49
Österrike	1,20	0,31	0,89	26
Genomsnitt	2,30	1,02	1,28	45 (39)*

Intermediära system

	Totalt	Aktiva åtgärder	Passiva åtgärder	Procentuell andel aktiva åtgärder
Belgien	3,45	1,18	2,27	34
Holland	3,82	1,09	2,73	30
Västtyskland	2,33	1,01	1,32	43
Australien	1,44	0,32	1,12	22
Nya Zeeland	2,09	0,80	1,29	40
Genomsnitt	2,62	0,88	1,75	34

Decentraliserade system

	Totalt	Aktiva åtgärder	Passiva åtgärder	Procentuell andel aktiva åtgärder
Frankrike	2,03	0,76	1,27	37
Irland	4,82	1,56	3,26	32
Italien	1,23	0,68	0,55	55
Schweiz	0,43	0,21	0,22	49
Spanien	3,21	0,67	2,54	21
Storbritan.	2,14	0,72	1,42	34
Kanada	2,38	0,57	1,81	24
USA	0,75	0,25	0,50	33
Japan	0,52	0,16	0,36	31
Genomsnitt	1,95	0,62	1,33	33

Anmärkning: *Om Sverige exkluderas.
Källa: OECD (1992).

Tabell 5.12a-b Rangordning mellan Sverige och länder med olika löneförhandlingssystem avseende utgifter för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, 1985-1991

5.12a Utgifter som andel av BNP

Totala utgifter	SWE = INT = CEN > DEC
Aktiva åtgärder	SWE > INT = CEN = DEC
- Förmedlingsverksamhet	SWE > INT = DEC = CEN
- Beredskapsarbete	INT = SWE > CEN = DEC
- Arbetsmarknadsutbildning	SWE > CEN = INT = DEC
- Ungdomsåtgärder	DEC > SWE = CEN = INT
- Handikappåtgärder	SWE > INT = CEN > DEC
Passiva åtgärder	
- Arbetslöshetsersättning	INT > CEN = DEC = SWE
Andel aktiva åtgärder	SWE > CEN > DEC = INT

5.12b Utgifter per arbetslös person som procent av BNP per person

Totala utgifter	SWE > CEN > INT > DEC
Aktiva åtgärder	SWE > CEN > INT > DEC
- Förmedlingsverksamhet	SWE > CEN > DEC > INT
- Beredskapsarbete	SWE = CEN = INT > DEC
- Arbetsmarknadsutbildning	SWE > CEN > INT = DEC
- Ungdomsåtgärder	SWE = CEN = DEC > INT
- Handikappåtgärder	SWE > CEN = INT = DEC
Passiva åtgärder	
- Arbetslöshetsersättning	CEN = INT = SWE > DEC

Anmärkning: Rangordningen bygger på estimat som erhållits genom att estimera följande ekvation: y = a + bCEN + cDEC + dSWE där y är utgiftsslaget, CEN är dummyvariabel för länder (exklusive Sverige) med centralisade förhandlingssystem, DEC är dummyvariabel för länder med decentraliserade förhandlingssystem och SWE är en dummyvariabel för Sverige. Olikhetstecken i tabellen anger att skillnaden i de erhållna estimaten är statistiskt signifikant medan likhetstecken anger ej signifikanta skillnader.

kluderas ur jämförelsen är skillnaderna i stort sett negligerbara mellan ländergrupperna. Den i Sverige relativt stora andelen aktiva åtgärder är ett uttryck för att "arbetslinjen" utgör ledstjärnan i den svenska arbetsmark-

nadspolitiken. I detta avseende framstår således den svenska arbetsmarknadspolitiken som unik vid en internationell jämförelse.

I tabell 5.12a jämförs mer i detalj hur arbetmarknadspolitiken har utformats i Sverige och i de tre grupperna av länder med olika förhandlingssystem under perioden 1985-91. (Jämför också appendix, tabell A5.2-A5.4.) Tabellen visar en rangordning av hur storleken på utgifterna för olika slag av arbetsmarknadspolitiska åtgärder förhåller sig i Sverige relativt i de tre ländergrupperna. Med hjälp av regressionsskattningar där varje åtgärdsslag har skattats mot indikatorvariabler för ländergruppstillhörighet har rangordningen gjorts på basis av de erhållna estimatens storlek och statistiska signifikans på indikatorvariablerna.[32] I tabell 5.12a är t.ex. rangordningen av de utgifter som använts på åtgärder till handikappade 'SWE> INT = CEN > DEC' vilket skall tolkas på följande sätt: För den studerade perioden är utgifterna för åtgärder till handikappade signifikant högre (anges av olikhetstecknet >) i Sverige (SWE) i förhållande till vad utgifterna i genomsnitt är i gruppen länder med intermediära (INT) och centraliserade förhandlingssystem (CEN) vilkas utgifter sinsemellan är av samma storleksordning (anges av likhetstecknet =). Utgifterna för handikappåtgärder i dessa två ländergrupper är däremot signifikant högre än i gruppen länder med decentraliserade förhandlingssystem (DEC).

Som framgår av tabell 5.12a är utgifterna för aktiva åtgärder som riktas mot förmedlingsverksamhet, arbetsmarknadsutbildning och handikappade signifikant högre i Sverige än i övriga länder. Noterbart är också att länder med decentraliserade förhandlingssystem i genomsnitt lägger ned betydligt större utgifter på ungdomsåtgärder än övriga länder. Vidare är som tidigare har konstaterats utgifterna för passiva åtgärder som arbetslöshetsersättning klart mindre i Sverige än i de flesta andra länder.[33]

Det bör dock understrykas att denna rangordning av storleken på utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder har gjorts utan att hänsyn tagits till det rådande arbetsmarknadsläget. Som ovan framgår (se tabell 5.2) finns ett kraftigt variationsmönster i arbetslösheten mellan olika länder. Eftersom de totala utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder som regel ökar när arbetslösheten ökar kan därför rangordningen av utgifterna åtminstone delvis vara avhängig arbetslöshetsskillnaderna mellan länderna. Ett kvalitativt bättre mått på vilka resurser som används till arbets-

---

[32] Se anmärkningen i tabell 5.12a-b för en närmare beskrivning av estimationsförfarandet.

[33] Se tabellerna A5.2-A5.4 i appendix för en jämförelse mellan enskilda länder.

marknadspolitiska åtgärder erhålls genom att beräkna hur stora utgifterna är per arbetslös person. (Jämför Jackman m.fl. (1990).)

I tabell 5.12b redovisas rangordningen av utgifter för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder mellan ländergrupperna i termer av utgifter per arbetslös person som procent av output (BNP) per person. Härvidlag förstärks bilden av att ("de effektiva") utgifterna för arbetsmarknadspolitik i Sverige ligger på en betydligt högre nivå än i andra länder och att den svenska arbetsmarknadspolitiken prioriterar utgifter till aktiva åtgärder. En intressant observation är att det i detta avseende också finns en klar rangordning mellan de olika förhandlingssystemen. De totala utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder är i genomsnitt högre i länder med centraliserade förhandlingssystem medan länder med decentraliserade förhandlingssystem i genomsnitt lägger ned minst utgifter på arbetsmarknadspolitik. Vidare är inriktningen mot en aktiv arbetsmarknadspolitik - framför allt platsförmedlingsverksamhet och arbetsmarknadsutbildning - mer markerad i länder med centraliserade förhand-lingssystem än i övriga ländergrupper.

Som jämförelse redovisas i appendix (tabell A5.5) liknande rangordningar som i tabell 5.12a-b men där länderna har indelats enligt Tarantellis rangordning efter graden av korporatism. Även om rangordningarna i detta fall varierar något med de som finns i tabell 5.12a-b är huvudintrycket att länder som klassificerats som starkt korporativistiska satsar mer resurser på arbetsmarknadspolitik (per arbetslös individ) och med tonvikt på aktiva åtgärder än vad mindre korporativistiska länder gör. Denna slutsats konfirmeras också av de korrelationsberäkningar som redovisas i tabell 5.13. De positiva korrelationerna indikerar att länder med centraliserade förhandlingar och även i viss mån starkt korporativistiska länder har en omfattning och inriktning av arbetsmarknadspolitiken som är mer lik den svenska än vad länder med mer decentraliserade (mindre korporativistiska) länder har. Detta antyder således ett generellt samband mellan arbetsmarknadspolitikens utformning och löneförhandlingssystemets utformning.

Som tidigare framhållits är jämförbara data över arbetsmarknadspolitiken som omfattar flertalet länder inom OECD begränsad till perioden 1985-1991. Detta gör det svårt att dra några slutsatser om utvecklingen av arbetsmarknadspolitikens omfattning och utformning i länder med olika löneförhandlingssystem. Ett visst internationellt perspektiv på den svenska utvecklingen av arbetsmarknadspolitikens omfattning och utformning

kan fås för 1970- och 1980-talen om jämförelsen begränsas till utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken i Frankrike, Storbritannien, Västtyskland, USA och Österrike.[34] Innebörden av begreppet arbetsmarknadspolitik skiljer sig i detta fall från OECD:s definition och med den definition som har använts i tidigare EFA-betänkanden.[35]

Diagram 5.1 visar hur storleken på utgifterna för arbetsmarknadspolitiken har utvecklats i länderna under perioden 1973-1988. Som framgår har utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökat trendmässigt i de europeiska länderna, och särskilt snabbt i Frankrike och Österrike medan utgifterna i USA istället har fallit. Notera också att medan utgifterna för arbetsmarknadspolitik under 1970-talet var högre i Sverige än i de andra europeiska länderna så har utgifterna i Sverige under 1980-talet legat på en genomsnittlig europeisk nivå.

Vad beträffar arbetsmarknadspolitikens utformning under perioden har andelen aktiva åtgärder av de totala arbetsmarknadspolitiska utgifterna fallit trendmässigt i Sverige och Västtyskland, och särskilt mycket i Frankrike och Österrike (se diagram 5.2). Däremot finns ingen sådan nedåtgående trend i Storbritannien och USA där användningen av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder istället uppvisar ett betydligt mer kortfristigt variationsmönster än vad som är fallet i de andra länderna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att för perioden 1985-1991 varierar de totala utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder - mätt som andel av BNP - liksom arbetsmarknadspolitikens utforming - mätt i termer av andelen aktiva åtgärder av arbetsmarknadspolitikens utgifter - betydligt mellan enskilda länder. Däremot visar en jämförelse av utgifter mellan grupper av länder med olika grad av centraliserade förhandlingssystem att de genomsnittliga skillnaderna i utgifter är små. En liknande

---

[34] Uppgifterna är hämtade från Schmid m.fl. (1992).

[35] I tidigare EFA-betänkanden har arbetsmarknadspolitik definierats som de "selektiva åtgärder som är direkt inriktade mot att påverka sysselsättningen och arbetsmarknadens funktionssätt" (SOU 1984:31, s 54). För Sveriges del har detta omfattat de åtgärder som inkluderas i arbetmarknadsverkets verksamhet, Samhall och skolans och kommunernas arbetsmarknadspolitiska engagemang samt de regionalpolitiska och temporära industristöden. Denna definition är vad gäller den aktiva arbetsmarknadspolitiken "bredare" än de definitioner som Schmid m.fl. (1992) respektive OECD använder (se Labour Market Policies for the 1990's, 1990 eller Employment Outlook, July 1992). För Sveriges del innebär både OECD-rapporternas och Schmids definition av aktiv arbetsmarknadspolitik att skolans och kommunernas arbetsmarknadspolitik samt att regionala stöd och industristöd inte inkluderas i definitionen. I jämförelse med EFA:s betänkanden har däremot Schmid och OECD-rapporterna en bredare definition av den passiva arbetsmarknadspolitiken genom att även inkludera utgifter för kontant arbetslöshetsunderstöd som faller utanför AMS budget liksom utgifter för förtidspensionering.

Tabell 5.13 Sambandet mellan arbetsmarknadspolitik och grad av korporatism/centraliserade löneförhandlingar

	Arbetsmarknads politik	Aktiva åtgärder
CENGRAD	0,75***	0,71***
KORPORATISM	0,49**	0,45*
HUMP	0,35	0,40*

Anmärkning: Talen är mått på Spearmans rangkorrelationskoefficienter med statistisk signifikans på 1%-nivå (***),5%-nivå (**) respektive 10%-nivå. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken avser utgifter per arbetslös individ i procent av produktionen per individ i genomsnitt för perioden 1985-91.

Källa: Rangkorrelationerna bygger på uppgifter från tabell 5.11 och tabell A5.1 i appendix.

slutsats kan också dras beträffande inriktningen på arbetsmarknadspolitiken om Sverige exkluderas ur länderjämförelsen.

Den svenska arbetsmarknadspolitikens starka betoning på aktiva åtgärder framstår härvidlag som unik vid en internationell jämförelse. Denna bild förstärks ytterligare om länderjämförelsen av utgifterna för arbetsmarknadspolitik görs i *effektivitetstermer* - utgifter per arbetslös person som procent av output (BNP) per person liksom att den totala utgiftsnivån i Sverige är högre än i något annat land. I termer av effektiva utgifter för arbetsmarknadspolitiken är dessutom utgiftsnivån i genomsnitt betydligt högre liksom att det finns betydligt starkare profilering på aktiva åtgärder i länder med centraliserade förhandlingssystem än i länder med mer decentraliserade system.

Vidare kan konstaterats att arbetsmarknadspolitikns utgifter har expanderat kraftigt i europeiska länder under 1970- och 1980-talen medan utgifterna i USA har fallit under samma period. En viktig sammantagen observation i detta sammanhang är att parallellt med expansionen av de arbetsmarknadspolitiska utgifterna i Europa har andelen aktiva åtgärder fallit i flertalet länder. En förklaring till att utvecklingen av utgifterna för arbetsmarknadspolitik varit annorlunda i Europa än i USA är att flertalet europeiska arbetsmarknader i långt större utsträckning än den amerikanska utmärks av långtidsarbetslöshet. På motsvarande sätt kan den mindre ökningstakten i de arbetsmarknadspolitiska utgifterna i Sverige än i de

Diagram 5.1 Arbetsmarknadspolitikens omfattning i sex länder 1973-1988

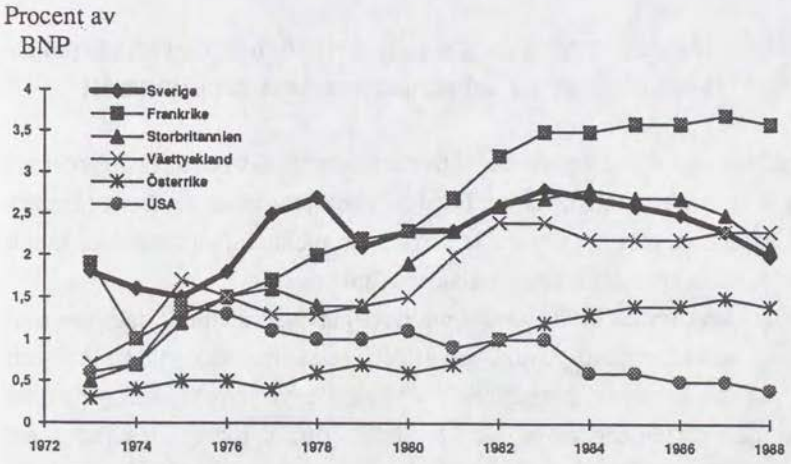
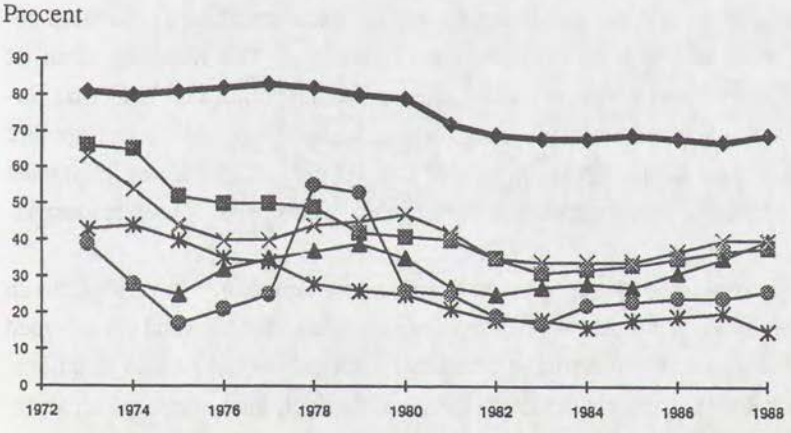


Diagram 5.2 Andel aktiva åtgärder av arbetsmarknadspolitikens utgifter i sex länder 1973 - 1988



Källa: Egna beräkningar som bygger på uppgifter från Schmid m.fl. (1992).

andra europeiska länderna förklaras av att långtidsarbetslöshet varit ett mindre problem på den svenska arbetsmarknaden.

5.4.2 Några empiriska studier om arbetsmarknadspolitikens effekter på arbetsmarknadens funktionssätt

I vilken utsträckning påverkar aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder arbetsmarknadens funktionssätt. Först kan konstateras att det finns få empiriska studier som har undersökt sambandet mellan arbetsmarknadspolitik och (indikatorer på) arbetsmarknadens funktionssätt

Jackman m.fl. (1990) testar empiriskt hur institutionella faktorer som aktiv arbetsmarknadspolitik, arbetslöshetsersättningens utformning och graden av korporativism påverkar arbetsmarknadsutvecklingen genom att estimera Beveridgekurvor för 14 länder (jämför ovan). Resultaten ger stöd för hypotesen att arbetsmarknadspolitik skiftar Beveridgekurvan inåt. Arbetsmarknadspolitik har generellt en statistiskt säkerställd negativ effekt på arbetslöshet vid en given vakansnivå. Resultaten pekar också på att när nya former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder introduceras har detta signifikanta arbetslöshetsminskande effekter. Vidare finns vissa belägg för att arbetsmarknadspolitik effektiviserar matchningsprocessen genom att bidra till en flackare Beveridgekurva.[36] Det finns dessutom ett robust positivt samband mellan arbetsmarknadspolitik och ländernas förmåga att anpassa sig till arbetslöshetschocker.[37] Arbetsmarknadspolitik påskyndar alltså anpassningen mot jämvikt genom att minska inflytandet av förutvarande arbetslöshet på framtida arbetslöshet ("hysteresisaspekten").

Skattningsresultaten visar att även korporatism skiftar Beveridgekurvan inåt.[38] En jämförelse av de skattade koefficientvärdena visar till och med att korporatism kvantitativt är viktigare för arbetsmarknadens funktionssätt än arbetsmarknadspolitik. Detta skulle dock kunna bero på att variabeln för korporatism i själva verket är en proxyvariabel för icke-observer-

---

[36] Härigenom behövs färre antal vakanser för att minska arbetslösheten än vad som är fallet vid en brantare Beveridgekurva.

[37] Detta indikeras av att ett negativt koefficientvärde för samspelstermen mellan "laggad" arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik.

[38] Det mått på korporatism som används i estimationerna är Calmfors & Driffills rangordning av länderna efter grad av centralisering i löneförhandlingarna.

bara aspekter av arbetsmarknadspolitiken.[39] Vidare ger skattningsresultaten stöd för hypotesen att arbetslöshetsersättningens varaktighet skiftar Beveridgekurvan utåt. Däremot tycks arbetslöshetsersättningens nivå spela en mindre roll för UV-kurvans läge.

Layard (1990) redovisar ekonometriska skattningar som försöker förklara variationer i arbetslöshet mellan 20 OECD-länder under perioden 1983-1988 med utgångspunkt från olika institutionella förhållanden på arbetsmarknaden och inflationsutvecklingen.[40] Resultaten pekar i stort sett i samma riktning som de som redovisas i Jackman m.fl. Arbetslösheten är lägre i länder som satsar relativt mer resurser på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder medan arbetslöshetsersättningens varaktighet och nivå har höjande effekter på arbetslösheten. Vidare är arbetslösheten högre i länder där arbetskraften i hög grad omfattas av kollektivavtal. Däremot är arbetslösheten lägre i länder med stark samordning (centralisering) av löneförhandlingarna mellan fackföreningar respektive mellan arbetsgivare.

I nämnda studie av Layard skattas en arbetslöshetsekvation som är en modifierad formulering av Phillipssambandet. Arbetslösheten antas vara beroende av inflationsöverraskningar (DP) och av jämviktsarbetslösheten som i sin tur antas vara beroende av ett antal institutionella faktorer som arbetsmarknadspolitik, arbetslöshetsersättningen och löneförhandlingssystemet (se ovan).[41]

Tabell 5.14 redovisar nya skattningsresultat utifrån en ekvation med samma grundläggande struktur men där dessa institutionella faktorer är något annorlunda specificerade. Skattningarna bygger på kombinerade ("poolade") tvärsnitt- och tidsseriedata för perioden 1985-1991 i 19 OECD-länder och bygger på ett betydligt större antal observationer (120) än vad Layards skattningarna gör (20).

Som tabellen visar har det skattade koefficientvärdet för variabeln aktiv arbetsmarknadspolitik (AKTIV) genomgående ett negativt tecken och är statistiskt signifikant. Notabelt för samtliga ekvationerna är stabiliteten i det skattade koefficientvärdet. Arbetslösheten är förhållandevis lägre i länder som använder en större procentuell andel av de arbetsmarknads-

---

[39] Bristande kvalite på data och svårigheter att kvantifiera arbetsmarknadspolitikens mål och med vilken intensitet politiken har förts, gör det svårt att konstruera en policyvariabel som innefattar arbetsmarknadspolitikens olika aspekter. Det är därför inte uteslutet att sådana icke-observerbara aspekter på arbetsmarknadspolitik kan fångas upp i variabeln för korporatism.

[40] Resultaten finns också redovisade i Layard m.fl. (1991).

[41] Se Layard m.fl. (1991) s. 49.

politiska utgifterna på aktiva åtgärder. Detta kan tolkas som att en inriktning av arbetsmarknadspolitiken på aktiva åtgärder har en nedpressande effekt på arbetslösheten.

Vad gäller effekter av arbetslöshetsförsäkringens ersättningsgrad (AEN) och varaktighet (AEV) på arbetslösheten är resultaten liknande dem som redovisas i Layard (jämför ovan). Som framgår av den andra kolumnen i tabellen är det skattade koefficientvärdet för arbetslöshetsförsäkringens varaktighet (AEV) positivt och statistiskt signifikant, dvs arbetslösheten är högre i länder där de arbetslösa uppbär arbetslöshetsunderstöd under förhållandevis långa perioder. Det skattade värdet för ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen (AEN) är också positivt men är inte statistiskt säkerställt. De skattade koefficientvärderna för arbetslöshetsförsäkringsvariablerna är dock inte stabila. När mått på korporativism inkluderas i ekvationen påverkar detta både storleken på de skattade koefficientvärderna och precisionen i skattningarna. Som framgår av kolumnerna 3-5 blir i detta fall storleken på det skattade koefficientvärdet för ersättningsgraden (AEN) betydligt större och statistiskt signifikant. Däremot varierar skattningsresultaten för arbetslöshetens varaktighet beroende på vilket mått på korporativism som inkluderas i ekvationen. Dessa iakttagelser tyder på ett samband mellan arbetslöshetsförsäkringens utformning och löneförhandlingssystemets utforming. Samtidigt finns det skäl i detta sammanhang att understryka det faktum att hittillsvarande forskning ännu inte har kunnat påvisa några säkra belägg om hur arbetslöshetsförsäkringen påverkar arbetslösheten.[42]

Vad gäller arbetslöshetseffekter av utformningen av löneförhandlingssystemet har de skattade koefficienterna för samtliga tre mått (KORP, CENGRAD och HUMP) statistiskt signifikanta negativa värden och är av samma storleksordning (se kolumnerna 3-5). Detta indikerar inte bara stöd för hypotesen att korporativism och centraliserade löneförhandlingar har en positiv effekt på arbetslösheten utan ger också stöd för hypotesen om en "puckelformsrelation" mellan centraliseringsgrad och arbetslöshet. Pohojola (1992) har dock ifrågasatt existensen av ett sådant puckelformssamband om beräkningarna enbart avser de europeiska länderna. Ett test på detta kan fås genom att i ekvationen inkludera en samspelsterm för respektive mått på korporatism och en indikatorvariabel (NOEUR) för länder utanför Europa (Australien, Japan, Kanada, Nya Zeeland och

[42] Se Schmid m.fl (1992)) för en genomgång av olika studier.

Tabell 5.14 Institutionella faktorers inflytande på arbetslösheten inom OECD, 1985-91. Beroende variabel: arbetslösheten i procent (U).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
DP*1000	-3.804	-3.662	-1.400	-4.865	-4.009
	(1.08)	(1.07)	(0.80)	(1.55)	(1.33)
AKTIV	-0.185	-0.164	-0.132	-0.103	-0.134
	(7.34)	(6.41)	(10.08)	(3.93)	(5.81)
AEN*1000		0.051	0.856	0.500	0.429
		(0.27)	(8.10)	(2.58)	(2.41)
AEV*1000		0.597	0.415	1.183	-0.076
		(3.02)	(4.11)	(5.51)	(0.37)
KORP			-0.014		
			(18.24)		
CENGRAD				-0.004	
				(4.99)	
HUMP					-0.004
					(5.92)
INTERCEPT	0.145	0.114	0.135	0.083	0.143
	(14.26)	(6.63)	(15.27)	(4.95)	(9.00)
R^2 (adj)	0.31	0.35	0.83	0.46	0.50
RMSE	0.038	0.037	0.019	0.034	0.032

Anmärkning: Absoluta t-värden inom parenteserna. DP är procentuell förändring i inflationstakt mellan varje år. AKTIV är andelen aktiva åtgärder av totala utgifterna för arbetsmarknadspolitik (jämför tabell 5.11). AEN är ersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen (i procent) och AEV anger försäkringens varaktighet i månader (Layard m.fl. (1991), Table 9 s.422-423). KORP, CENGRAD och HUMP är olika mått på korporatism (tabell A5.1 i appendix).

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 14 (forts) **Institutionella faktorers inflytande på arbetslösheten inom OECD, 1985-91. Beroende variabel: arbetslösheten i procent (U).**

	(6)	(7)	(8)
DP*1000	-0.853 (0.52)	-3.597 (1.28)	-3.070 (1.29)
AKTIV	-0.162 (11.09)	-0.160 (5.88)	-0.145 (6.54)
AEN*1000	0.663 (6.07)	0.224 (1.20)	0.082 (0.57)
AEV*1000	0.190 (1.70)	0.715 (2.78)	-0.131 (0.61)
NOEUR	-0.021 (1.37)	-0.049 (2.84)	-0.089 (8.49)
KORP	-0.013 (17.66)		
KORP*NOEUR	0.0001 (0.04)		
CENGRAD		-0.005 (6.08)	
CENGRAD*NOEUR		-0.0001 (0.21)	
HUMP			-0.006 (9.68)
HUMP*NOEUR			0.006 (5.41)
INTERCEPT	0.167 (14.67)	0.154 (7.21)	0.193 (10.80)
R^2 (adj)	0.85	0.57	0.69
RMSE	0.018	0.030	0.025

Anmärkning: Absoluta t-värden inom parenteserna.
Källa: Egna beräkningar.

USA). Som framgår av kolumnerna 6-8 är de skattade koefficientvärdena för samspelstermerna KORP*NOEUR och CENGRAD*NOEUR negativa och insignifikanta medan värdet på den skattade koefficienten för samspelstermen HUMP*NOEUR är positiv och statistiskt signifikant (på 5%-nivån). Detta indikerar att - i motsats till de två andra måtten på korporatism - är effekten på arbetslösheten av måttet på puckelformssambandet (HUMP) beroende av om de icke-europeiska länderna inkluderas eller inte. Det skattade koefficientvärdet för HUMP i kolumn 8 visar dock att detta inte utesluter existensen av ett puckelformssamband mellan centraliseringsgrad och arbetslöshet för enbart de europeiska länderna.

Slutligen kan noteras att det skattade koefficientvärdet för inflationsöverraskningar (DP) har ett förväntat negativt tecken i samtliga ekvationer men att koefficientvärdet inte i något fall är statistiskt signifikant. Det senare är något bekymmersamt eftersom i denna modellspecifikation är inflationsöverraskningar en på teoretiska grunder strategisk variabel. Detta understryker också det faktum att de skattningar som redovisas i tabell 5.14 måste betraktas som högst preliminära.

Låt oss också nämna att det för Sverige finns några studier som har studerat arbetsmarknadspolitikens inflytande på NAIRU. Wadensjö (1987) skattar NAIRU för perioden 1963-85 genom att inkludera både arbetslöshet och andelen av arbetskraften som är i arbetsmarknadspolitiska program som oberoende argument, men finner inga signifikanta effekter av programmen på NAIRU:s storlek (jämför avsnitt 5.3.1 och kapitel 7).

Holmlund (1993) skattar NAIRU för 1965-1992 när andelen i arbetsmarknadspolitiska program inkluderats som en förklaringsfaktor. Inte heller här indikerar resultaten att arbetsmarknadspolitik har någon väsentlig effekt på jämviktsarbetslösheten.

Att variabeln för arbetsmarknadspolitik inte ger signifikanta effekter i dessa skattningar kan bero på att måttet på variabeln - "andel av arbetskraften i AMP" - är allt för grovt och behöver preciseras närmare. Som framgår av kapitel 7 är detta av stor betydelse för vilka resultat som erhålls.

5.5 Slutsatser och avslutande synpunkter

Vilka slutsatser kan då dras om arbetsmarknadspolitikens effekter på arbetsmarknadens funktionssätt och arbetslöshetsutvecklingen? En utgångs-

punkt i detta kapitel är att arbetsmarknadspolitiken är en komponent av det regelsystem som konstituerar de spelregler som gäller för lönebildning och övriga arbetsvillkor på arbetsmarknaden. Utformningen av arbetsmarknadspolitiken är beroende av utformningen av det regelsystem eller "institutionella ram" inom vilken politiken verkar. I det Rehn-Meidnerska programmet betonas arbetsmarknadspolitikens samverkan med formerna för löneförhandlingarna. I Sverige har ett centraliserat löneförhandlingssystem kringgärdat den aktiva arbetsmarknadspolitik som har förts sedan slutet av 1950-talet.

Framställningen i detta kapitel har härvidlag betonat att en ändamålsenlig makroutvärdering av den svenska arbetsmarknadspolitikens inverkan på arbetsmarknadsutvecklingen är att jämföra utvecklingen och arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning i länder med olika grad av centraliserade löneförhandlingar. Ett första syfte har varit att undersöka i vad mån arbetsmarknadens funktionssätt skiljer sig mellan olika löneförhandlingssystem. En jämförelse av arbetslöshetsutvecklingen mellan förhandlingssystemen visar att arbetslösheten, och särskilt andelen långtidsarbetslösa, under 1970- och 1980-talen är lägre i länder med centraliserade förhandlingssystem än i länder med mer decentraliserade system. Vidare visar jämförelser av NAIRU:s storlek mellan de olika förhandlingssystemen att denna är betydligt mindre i länder med centraliserade och starkt korporativistiska system än i övriga länder. Däremot visar korrelationsberäkningar inte något samband mellan storleken (i absoluta termer) på andra indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt som arbetskraftens löneelasticitet och reallönernas känslighet för förändringar i arbetslösheten (reallöneflexibiliteten) och graden av centralisering i löneförhandlingssystemet eller grad av korporatism. Det är således svårt att finna belägg för ett generellt samband mellan arbetsmarknadens funktionssätt och löneförhandlingssystemets utformning (korporatism).

Vad gäller en jämförelse av arbetsmarknadens funktionssätt i Sverige relativt i andra länder är däremot bilden tydligare. Studier visar att arbetskraftsefterfrågans löneelasticitet och reallöneflexibiliteten är högre i Sverige än i de flesta andra länder. Det finns heller inga belägg för att problemet med att matcha arbetslösa med vakanser skulle ha ökat i Sverige under de senaste decennierna vilket däremot har karaktäriserat den internationella utvecklingen. Stabiliteten i den svenska Beveridgekurvan under de senaste decennierna kontrasterar starkt mot utvecklingen i de flesta europeiska länder där Beveridgekurvan istället har förskjutits utåt. Det är

den tilltagande andelen långtidsarbetslösa som förklarar dessa utåtriktade förskjutningar i Beveridgekurvan.

Dessa iakttagelser leder fram till slutsatsen att den svenska arbetsmarknaden tycks fungera väl vid en internationell jämförelse. En liknande slutsats drar också Holmlund (1993) som pekar på att trots betydande institutionella förändringar på arbetsmarknaden som skulle kunna förväntas försvåra anpassningsproblemen - införandet av LAS, en mer generös arbetslöshetsersättning, införandet av kontant arbetsmarknadsstöd m.m - är det svårt att finna belägg för att den svenska arbetsmarknadens funktionssätt har försämrats under de senaste två decennierna.

Frågan är då varför den svenska arbetsmarknaden fungerar bättre än i andra länder? Vilken roll spelar arbetsmarknadspolitiken? En internationell jämförelse visar att inte bara Sverige utan också att andra länder lägger ned betydande resurser på arbetsmarknadspolitik. Korrelationsberäkningar antyder ett beroende mellan omfattningen och inriktningen av arbetsmarknadspolitiken i länderna och formerna för löneförhandlingarna. Det finns ett starkt positivt samband mellan storleken på utgifterna och inriktningen på en aktiv arbetsmarknadspolitik och graden av centraliserade löneförhandlingar (korporatism). I ett internationellt perspektiv framstår dock den svenska arbetsmarknadspolitiken som unik vad gäller politikens starka inriktning på aktiva åtgärder.

Den relativt andra länder högre reallöneflexibiliteten i Sverige beror sannolikt på att den svenska arbetsmarknaden utmärks av få långtidsarbetslösa. Det finns belägg från studier av Storbritanniens arbetsmarknad som visar att långtidsarbetslösa påverkar lönebildningen i liten utsträckning. Detta implicerar att ju större andel långtidsarbetslösa desto mer försvagas sambandet mellan förändringar i löner och i arbetslöshet. Det relativt begränsade antalet långtidsarbetslösa på den svenska arbetsmarknaden beror av att den aktiva arbetsmarknadspolitiken som motverkar uppkomsten av långtidsarbetslöshet. Detta indikerar således åtminstone ett indirekt samband mellan reallönernas känslighet för arbetslöshet och arbetsmarknadspolitikens utformning.

Att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder har gynnsamma effekter på arbetsmarknadens funktionssätt visar skattningsresultaten från två komparativa länderstudier som finner belägg för att aktiva åtgärder dels har funktionsförbättrande eller åtminstone funktionsbevarande effekter, dels har arbetslöshetsminskande effekter. Det sistnämnda resultatet konfirmeras också av nya ekonometriska skattningar som visar att arbetslösheten

är lägre i länder som använder en förhållandevis stor andel av de arbetsmarknadspolitiska utgifterna till aktiva åtgärder.

Samtidigt har den svenska arbetsmarknadspolitiken under senare år kommit att ifrågasättas genom att resultaten från flera svenska empiriska studier pekat på att politiken tenderar att driva upp reallönerna.[43] Härigenom riskerar arbetsmarknadspolitiken att tränga undan reguljär sysselsättning. Även om delar arbetsmarknadspolitiken skulle ha löneuppdrivande effekter är det emellertid svårt att att bedöma vilka faktiska konsekvenser detta har haft på utvecklingen av arbetslösheten. Veterligen finns det ännu inga empiriska belägg för att arbetsmarknadspolitiken har haft negativa effekter på arbetslösheten och sysselsättningen. Trots allt visar iakttagelserna i detta kapitel att även om NAIRU:s storlek i Sverige inte har minskat i takt med expansionen av arbetsmarknadspolitiken är det viktigt att understryka att det heller inte finns säkra belägg för att NAIRU skulle ha ökat.

Huvudslutsatsen i detta kapitel är att svenska och internationella erfarenheter under 1970- och 1980-talen visar att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder sannolikt spelar en betydande roll för att förhindra uppkomsten av långtidsarbetslöshet och att de är en viktig förklaring till att den svenska arbetsmarknaden inte har karaktäriserats av hysteresiseffekter.

Låt oss avslutningsvis peka på att genomgången i detta kapitel inte desto mindre visar att mellan länder med jämförbara institutionella förhållanden på arbetsmarknaden är arbetslöshetsutveckling divergerande. Vidare att även om den institutionella ramen är olika mellan länder hindrar inte detta att arbetsmarknadsutvecklingen uppvisar ett likartat mönster. Länder som USA, Kanada och Japan vilka till skillnad från Sverige har små arbetsmarknadspolitiska utgifter uppvisar ändå ett arbetsmarknadsutfall som mycket liknar det svenska. Slutsatsen av detta är självklart inte att institutionella villkoren är betydelselösa för arbetsmarknadsutvecklingen. Dessa iakttagelser visar snarare att man bör vara försiktig med att dra slutsatser om existensen av någon särskild uppsättning av institutionella villkor som ett universalmedel för att lösa ekonomins obalanser.

Men även om länderjämförelsen i ett hypotetiskt fall skulle visa att länder med vissa institutionella karaktäristika har en mer gynnsam makroekonomisk utveckling är inte den självklara implikationen av detta att överföra dessa institutioner till andra länder. Som framhålls av Freeman

---

43 För referenser se kapitel 7 i detta betänkande.

(1988) är länder som karaktäriseras som centraliserade löneförhandlingssystem i regel små ekonomier (de skandinaviska länderna) medan decentraliserade löneförhandlingssystem i huvudsak återfinns i stora länder som USA och Kanada. Det är således långtifrån säkert att det centralise-rade löneförhandlingssystem som karaktäriserar den svenska arbetsmark-naden skulle fungera på likartat sätt i USA, och vice versa. En liknande slutsats gäller också den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Härvidlag framstår det inte som en särskilt intressant fråga att försöka debattera om vilken institutionell ram som "fungerar bäst". Vad forskningen snarare bör ägna kraft åt är att undersöka under vilka institutionella betingelser som valda policyåtgärder uppnår maximal effekt. Vilka institutionella (organisatoriska) betingelser måste t.ex. gälla för att en viss utformning av arbetsmarknadspolitiken skall vara effektiv?

I Ekonomikommissionen (SOU 1993:16 s.34-35) antyds att det framtida löneförhandlingssystemet bör ha en decentraliserad utformning. I detta kapitel har argument framförts för att formerna för löneförhandlingar är sammankopplad med utformningen av arbetsmarknadspolitiken. Detta aktualiserar frågan om hur ett mer decentraliserat löneförhandlingssystem kommer att påverka den nuvarande utformningen av arbetsmarknadspolitiken? Är det möjligt att kombinera en aktiv arbetsmarknadspolitik med ett decentraliserat löneförhandlingssystem? Denna frågeställning framstår idag som viktig forskningsuppgift.

Referenser

Alogoskoufis, G.S. & Manning, A., (1988), "On Persistence of Unemployment", Economic Policy, no 7.

Bean, C. & Layard, R. & Nickell, S., (1986), "The Rise in Unemployment: A, Multi-Country Study", *Economica* (Supplement), vol 53, no 2.

Blank, R. & Freeman, R., (1992),"Cross-National Evidence on the Connection between Social Protection and Economic Flexibility", uppsats presenterad vid NBER-konferensen Economic Flexibility vs. Social Protection:Is There a Tradeoff?, december 1992, LSE, London.

Bourdet, Y. & Persson, I., (1990), "Long-term Unemployment in a Recovering Economy". *Labour - Review of Labour Economics and Industrial Relations*, vol 4, no 2.

Bruno, M. & Sachs, J., (1985), *The Economics of Worldwide Stagflation*, Oxford, Basil Blackwell.

Calmfors, L.,(1991),"Löner, sysselsättning och ekonomisk politik", Ekonomisk Debatt, nr 4.

Calmfors, L., (1992), "Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden", Seminar Paper no. 522, IIES, Stockholms universitet..

Calmfors, L. & Driffill, J., (1988),"Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, no 6.

Calmfors, L. & Nymoen, R., (1990),"Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries", *Economic Policy*, no 11.

Fitoussi, J-P. & Phelps, E.S., (1988), *The Slump in Europe: Reconstructing Open Economy Theory*, Oxford: BasilBlackwell.

Forslund, A., (1992),"Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik", bilaga 7 Långtidsutredningen 1992, Finansdepartementet, Stockholm.

Freeman, R., (1988),"Labour Market Institutions and Economic Performance", *Economic Policy*, April.

Holmlund, B.,(1990),"Svensk lönebildning - teori, empiri, politik", bilaga 24, Långtidsutredningen 1990, Finansdepartementet, Stockholm.

Holmlund, B.,(1993),"Arbetslöshetskrisen - konjunkturfenomen eller systemfel?". Rapport till Ekonomikommissionen, bilaga 12, Finansdepartementet, Stockholm.

Jackman, R., (1990), "Wage Formation in the Nordic Countries Viewed from an International Perspective", i Calmfors L. (red.) *Wage Formation in the Nordic Countries*, SNS och Oxford University Press.

Jackman, R. & Pissarides, C. & Savouri, S., (1990),"Labour Market Policies in the OECD countries", *Economic Policy*, vol 5.

Johansson, S., (1992), "Vad skall vi ha NAIRU till ?", Ekonomisk Debatt, nr 8.

Layard, R., (1990), "Wage Bargaining and Income Policy:Possible Lessons for Eastern Europe", Discussion Paper no 2, Centre for Economic Performance.

Layard, R. & Nickell, S. & Jackman, R., (1991), *Unemployment*, Oxford University Press.

McCallum, J., (1988), "Inflation and social consensus in the Seventies", Economic Journal 93.

McCallum, J., (1986) "Unemployment in the OECD Countries in the 1980s", Economic Journal 96.

Newell, A.T. & Symons, J., (1987),"Corporatism, Laissez-Faire and the Rise in Unemployment, *European Economic Review*, vol 31.

OECD (1990), *Labour Market Policies for the 1990's*, Paris.

OECD (1992), *Employment Outlook*, July, Paris.

Olson, M., (1982), *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.

Phelps, E.S., (1992), "A Review of Unemployment", *Journal of Economic Literature*, vol. 30, nr 3.

Pissarides, C., (1990), *Equilibrium Unemployment Theory*, Basil Blackwell.

Pohjola, M., (1992), "Corporatism and Wage Bargaining", i Pekkarinen, J. & Pohjola, M. & Rowthorn, B., (red.), *Social Corporatism: A Superior Economic System?*, Clarendon Press, Oxford.

Rothstein, B., (1989),"Att organisera arbetsmarknadspolitik" i Wadensjö, E. & Dahlberg, Å. & Holmlund, B., (red.) *Vingarnas trygghet*, Dialogos, Lund.

Schmid, G. & Reissert, B. & Bruche, G., (1992), *Unemployment Insu-- rance and Active Labor Market Policy*, Wayne State University Press, Detroit.

Siven C.H., (1992), "Löneflexibilitet och produktivitet", i *Lönebildning i förändring*, Svenska Arbetsgivareföreningen.

SOU 1984:31, "Arbetsmarknadspolitik under omprövning," EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

SOU 1993:16, "Nya villkor för ekonomi och politik", Betänkande av Ekonomikommissionen, Finansdepartementet, Stockholm.

Tarantelli, E.,(1986), "The Regulation of inflation and unemployment", *Industrial Relations*, 25.

Wadensjö, E., (1987), "Labour Market Policy and Employment Growth in Sweden, *Labour - Review of Labour Economics and Industrial Rekations*, vol 1.

Åberg, R., (1989), "Arbetslöshet eller inflation - ett oundvikligt val?", i Wadensjö, E. & Dahlberg, Å. & Holmlund, B., (red.) *Vingarnas trygghet*, Dialogos, Lund.

APPENDIX

Tabell A5.1 Rangordningar av länder utifrån olika mått på korporatism

(1) Centraliseringsgrad (CENGRAD)	(2) Korporatism (KORP)	(3) Puckelformsmåttet (HUMP)
1. Österrike	1. Österrike	1. Österrike
2. Norge	2. Tyskland	2. Norge
3. Sverige	3. Japan	3. Sverige
4. Danmark	3. Schweiz	4. Kanada
5. Finland	4. Danmark	5. USA
6. Tyskland	4. Norge	6. Schweiz
7. Holland	4. Sverige	7. Danmark
8. Belgien	6. Australien	8. Finland
9. Nya Zeeland	6. Finland	9. Tyskland
10. Australien	6. Holland	10. Japan
11. Frankrike	7. Belgien	11. Italien
11. Spanien	7. Kanada	12 Irland
12. Storbritannien	7. USA	12. Storbritannien
12. Irland	8. Nya Zeeland	13. Holland
13. Italien	9. Frankrike	14. Belgien
14. Japan	11. Storbitannien	15. Nya Zeeland
15. Schweiz	11. Irland	16. Frankrike
16. USA	12. Spanien	16. Spanien
17. Kanada	12. Italien	17. Australien

Anmärkning: CENGRAD är Calmfors & Driffills (1988) klassificering av länder efter centraliseringsgrad i löneförhandlingarna, Table A1.HUMP är den rangordning av länder som följer om "puckelformssambandet" tillämpas på CENGRAD, Table 4. KORP är Tarantellis klassificering av länder i korporativa system med utgångspunkt från tre kriterier: löneförhandlingarnas centralisering, graden av politisk och ideologiskt samförstånd och förekomsten av skiljedomsregler. Se Pohjola (1992) Table 3.2 s. 59.

Tabell A5.2 Arbetsmarknadspolitikens utgifter (i procent av BNP) fördelade på aktiva och passiva åtgärder i OECD 1985-1991.

Centraliserade system

	(1) Förm	(2) AMU	(3) Ber	(4) Ung	(5) Hand	(6) Aers	(7) S:a
Sverige	0,23	0,55	0,23	0,12	0,75	0,82	2,69
Danmark	0,09	0,53	0,04	0,25	0,31	3,02	4,24
Finland	0,10	0,26	0,48	0,05	0,12	0,93	1,94
Norge	0,13	0,18	0,12	0,07	0,19	0,74	1,44
Österrike	0,11	0,10	0,04	0,02	0,04	0,89	1,20
Genomsnitt	0,13	0,33	0,18	0,10	0,28	1,28	2,30

Intermediära system

	(1) Förm	(2) AMU	(3) Ber	(4) Ung	(5) Hand	(6) Aers	(7) S:a
Belgien	0,18	0,13	0,71	0,01	0,16	2,27	3,45
Holland	0,08	0,21	0,06	0,06	0,68	2,73	3,82
Västtyskland	0,22	0,32	0,20	0,05	0,22	1,34	2,32
Australien	0,10	0,04	0,10	0,06	0,03	1,11	1,44
Nya Zeeland	0,12	0,35	0,27	0,03	0,04	1,29	2,09
Genomsnitt	0,14	0,21	0,27	0,04	0,22	1,74	2,62

Decentraliserade system

	(1) Förm	(2) AMU	(3) Ber	(4) Ung	(5) Hand	(6) Aers	(7) S:a
Frankrike	0,13	0,29	0,06	0,23	0,06	1,27	2,02
Irland	0,16	0,55	0,28	0,48	0,08	3,26	4,81
Italien	0,09	0,03	0	0,56	0	0,55	1,23
Schweiz	0,07	0,01	0	0	0,13	0,22	0,44
Spanien	0,11	0,08	0,43	0,06	0,01	2,54	3,21
Storbritannien	0,15	0,16	0,16	0,23	0,03	1,42	2,13
Kanada	0,22	0,30	0,02	0,02	0	1,81	2,38
USA	0,07	0,10	0,01	0,03	0,04	0,50	0,75
Japan	0,03	0,03	0,10	0	0,01	0,36	0,52
Genomsnitt	0,11	0,17	0,11	0,18	0,04	1,33	1,94

Källor: Egna bearbetningar av uppgifter från OECD (1992).

Anmärkning: Förm: arbetsförmedlingsverksamhet; AMU: arbetsmarknadsutbildning; Ber: sysselsättningssubventioner; Ung: ungdomsåtgärder; Hand: handikappåtgärder; Aers: arbetslöshetsunderstöd.

Tabell A5.3 Arbetsmarknadspolitikens utgifter i OECD 1985-1991, procentuell fördelning på aktiva och passiva åtgärder

Centraliserade system

	(1) Förm	(2) AMU	(3) Ber	(4) Ung	(5) Hand	(6) Aers
Sverige	9	21	8	4	28	30
Danmark	2	13	1	6	7	71
Finland	5	14	25	3	6	47
Norge	11	11	8	4	15	50
Österrike	9	8	4	2	3	74
Genomsnitt	7	13	9	4	12	54

Intermediära system

	(1) Förm	(2) AMU	(3) Ber	(4) Ung	(5) Hand	(6) Aers
Belgien	5	4	21	0	5	66
Holland	2	6	2	2	18	70
Västtyskland	10	14	8	2	9	57
Australien	7	3	6	4	2	78
Nya Zeeland	6	16	15	1	1	60
Genomsnitt	6	8	10	2	7	66

Decentraliserade system

	(1) Förm	(2) AMU	(3) Ber	(4) Ung	(5) Hand	(6) Aers
Frankrike	6	14	3	11	3	63
Irland	3	11	6	10	2	68
Italien	7	2	0	46	0	45
Schweiz	16	3	0	0	31	50
Spanien	3	2	13	2	0	79
Storbritan.	7	8	7	11	1	65
Kanada	9	13	1	1	0	76
USA	9	14	2	4	6	66
Japan	5	6	19	0	2	69
Genomsnitt	7	8	5	9	5	65

Källa: Egna berarbetningar av uppgifter från OECD Employment Outlook, 1992.

Anmärkning: Förm: arbetsförmedlingsverksamhet; AMU: arbetsmarknadsutbildning; Ber: sysselsättningssubventioner; Ung: ungdomsåtgärder; Hand: handikappåtgärder; Aers: arbetslöshetsunderstöd

Tabell A5.4 Arbetsmarknadspolitikens utgifter per arbetslös individ i procent av produktionen per individ 1985-1991

Centraliserade system

	(1) Förm	(2) AMU	(3) Ber	(4) Ung	(5) Hand	Aktiva S:a 1-5	Passiva Aers
Sverige(*)	5,5	13,5	5,1	2,6	18,5	45,3	19,2
Danmark	0,9	5,2	0,4	2,5	3,1	11,9	29,3
Finland	2,1	5,4	9,8	1,1	2,5	20,8	17,9
Norge	4,0	4,4	3,0	1,7	5,9	19,0	19,0
Österrike	3,0	2,8	1,2	0,5	1,0	8,6	24,8
Genomsnitt	3,1	6,3	3,9	1,7	6,2	21,1	22,0

Intermediära system

	(1) Förm	(2) AMU	(3) Ber	(4) Ung	(5) Hand	Aktiva S:a 1-5	Passiva Aers
Belgien	1,7	1,2	6,7	0,1	1,5	11,2	21,3
Holland	0,8	2,1	0,6	0,6	6,8	10,9	26,9
Västtyskland	3,7	5,6	3,3	0,8	3,6	17,0	22,0
Australien0	1,2	0,5	1,2	0,7	0,4	4,0	13,9
Nya Zeeland	2,2	6,2	5,9	0,4	0,6	15,3	22,6
Genomsnitt	1,9	3,1	3,5	0,5	2,6	11,7	21,3

Decentraliserade system

	(1) Förm	(2) AMU	(3) Ber	(4) Ung	(5) Hand	Aktiva S:a 1-5	Passiva Aers
Frankrike	1,1	2,7	0,5	2,1	0,5	6,9	11,6
Irland	0,8	2,9	1,4	2,5	0,5	8,1	16,7
Italien	1,0	0,4	0	6,8	0	8,2	6,8
Schweiz	3,2	0,5	0	0	6,0	9,7	9,6
Spanien	0,5	0,4	1,9	0,3	0,1	3,1	11,3
Storbritan.	1,5	1,7	1,4	2,3	0,3	7,2	13,7
Kanada	2,3	3,1	0,2	0,2	0	5,8	18,7
USA	1,0	1,6	0,2	0,5	0,6	3,9	7,7
Japan	1,0	1,2	3,9	0	0,3	6,4	14,5
Genomsnitt	1,4	1,6	1,1	1,6	0,9	6,6	12,3

Anmärkning: (*): De värden som redovisas för Sverige har beräknats under antagandet om ett fördubblat arbetslöshetstal. Se Jackman m.fl. (1990). Arbetsförmedlingsverksamhet; AMU: arbetsmarknadsutbildning; Ber: sysselsättningssubventioner; Ung: ungdomsåtgärder; Hand: handikappåtgärder; Alus: arbetslöshetsunderstöd.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från OECD (1992).

Tabell A5.5 Rangordning mellan Sverige och länder med olika grad av korporatism avseende utgifter för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, 1985-1991.

A5a Utgifter som andel av BNP

Totala utgifter	LOW = SWE = MED = HIGH
Aktiva åtgärder	SWE > LOW = MED = HIGH
- Förmedlingsverksamhet	SWE > LOW = MED = HIGH
- Beredskapsarbeten	SWE = MED = LOW > HIGH
- Arbetsmarkningsutbildning	SWE > LOW > HIGH = MED
- Ungdomsåtgärder	LOW > SWE = HIGH = MED
- Handikappåtgärder	SWE > MED = HIGH > LOW
Passiva åtgärder	
- Arbetslöshetsersättning	LOW = MED > SWE = HIGH
Andel aktiva åtgärder	SWE > HIGH > LOW = MED

A5b Utgifter per arbetslös person som procent av BNP per person

Totala utgifter	SWE > HIGH > MED > LOW
Aktiva åtgärder	SWE > HIGH > MED > LOW
- Förmedlingsverksamhet	SWE > HIGH > MED > LOW
- Beredskapsarbete	SWE = MED = LOW > HIGH
- Arbetsmarknadsutbildning	SWE > HIGH =LOW = MED
- Ungdomsåtgärder	LOW = SWE > HIGH > MED
- Handikappåtgärder	SWE > HIGH > MED > LOW
Passiva åtgärder	
- Arbetslöshetsersättning	HIGH = SWE = MED > LOW

Anmärkning: Rangordningen bygger på estimat som erhållits genom att estimera följande ekvation: y = a + bHIGH + cLOW + dSWE där y är utgiftsslaget, HIGH är dummyvariabel för länder (exklusive Sverige) med hög grad av korporatism, LOW är dummyvariabel för länder med låg grad av korporatism och SWE är en dummyvariabel för Sverige. Olikhetstecken i tabellen anger att skillnaden i de erhållna estimaten är statistiskt signifikant medan likhetstecken anger ej signifikanta skillnader.

6 ARBETSMARKNADSPOLITIK OCH LÅNGTIDSARBETSLÖSHET - LÄRDOMAR FRÅN 1980-TALETS EUROPA*

6.1 Bakgrund och syfte[1]

Arbetslösheten i Sverige steg i början av 1990-talet till de högsta nivåer som noterats sedan arbetskraftsundersökningarna infördes i början av 1960-talet. Samtidigt ökade också antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder kraftigt. Sverige har därmed i snabb takt uppnått europeiska arbetslöshetsnivåer. Den svenska ekonomin genomgår i början av 1990-talet en likartad processs som den flertalet länder i Västeuropa upplevde under andra hälften av 1970-talet och 1980-talet. I dessa länder prioriterade man då, på likartat sätt som under senare år i Sverige, att bekämpa inflationen och få ned inflationsförväntningarna. Detta kom att resultera i kraftigt ökad arbetslöshet.[2]

Även i Sverige ägde en, som man då ansåg, dramatisk ökning av arbetslösheten rum i början av 1980-talet. Som jämförelse med nuläget, där arbetslösheten under 1992 uppgick till 4,8 % och antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder till 265 000 personer eller 5,9% av arbetskraften, kan nämnas att arbetslöshetstalet då som högst (1983) nådde 3,5 % och antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som högst (1984) uppgick till 220 000 personer (eller 5,0 % av arbetskraften). Men vad som därpå hände skiljde sig åt mellan Sverige och andra länder. Arbetslösheten återvände till tidigare, låga nivåer i Sverige, under det att den låg kvar på fortsatt höga nivåer i andra länder i Västeuropa. Mot denna bakgrund framstår det som viktigt att undersöka vilka lärdomar som kan hämtas från erfarenheterna ute i Europa *och* från vad som hände i Sverige under 1980-talet. Syftet med detta kapitel är att redovisa vad vår egen och andra ekonomers forskning har att säga om detta, med speciell

---

* Kapitlet har skrivits av Yves Bourdet och Inga Persson.

[1] Författarna vill framhålla följande: Utgångspunkten för detta kapitel är vårt forskningsprojekt "Labour Market Regimes and Unemployment in Western Europe". Projektet har utförts med finansiellt stöd från EFA och också bedrivits inom ramen för den av HSFR finansierade forskartjänst i europeisk integration som innehas av Yves Bourdet. Resultat från projektet har tidigare publicerats i Bourdet & Persson (1990; 1991a och 1991b). Ett flertal forskare, liksom EFA:s ledamöter och sekretariat, har bidragit med värdefulla synpunkter.

[2] En mer ingående beskrivning av den internationella arbetslöshetsutvecklingen finns i kapitel 5.

betoning på arbetsmarknadspolitikens betydelse vad gäller att motverka långtidsarbetslöshet och permanent högre arbetslöshetsnivåer efter det att en ekonomi utsatts för makroekonomiska störningar.

6.2 Arbetslöshet och arbetsmarknadsregim

Den teoretiska föreställningsramen bakom utformningen av den makroekonomiska politiken under 1980-talet var i korthet följande. En makroekonomisk åtstramning behövdes för att varaktigt få ned inflationstakt och inflationsförväntningar på en lägre nivå och därmed lägga grunden för en framtida gynnsam ekonomisk utveckling och tillväxt. Åtstramningen skulle öka arbetslösheten och därmed dämpa löneökningarna och inflationsförväntningarna. Men ökningen av arbetslösheten skulle enbart vara *tillfällig* och ekonomin kunna *återvända till likartade arbetslöshetsnivåer som tidigare* men nu vid *permanent* lägre inflationstakt.[3]

Men verkligheten kom att se annorlunda ut. De förväntade effekterna vad gäller inflationsdämpning och minskade inflationsförväntningar uppkom mycket riktigt. Men uppgången i arbetslösheten blev inte tillfällig utan permanent. Arbetslösheten i Västeuropa kom att ligga kvar på jämfört med tidigare mycket höga nivåer. De höga arbetslöshetstalen hade främst sin bakgrund i att andelen långtidsarbetslösa ökade kraftigt.[4] En första lärdom av de europeiska erfarenheterna under 1980-talet är således att en makroekonomisk åtstramning som kraftigt ökar arbetslösheten *riskerar* att leda till permanent högre arbetslöshetsnivåer.

Varför blev då detta fallet? Vad var det i ekonomiernas och arbetsmarknadernas funktionssätt som ekonomernas tidigare teorier hade förbisett? Det faktum att arbetslösheten under 1980-talet inte utvecklades på förväntat sätt stimulerade till teoretisk och empirisk forskning om orsakerna bakom den kvardröjande höga arbetslösheten i Västeuropa och variationer mellan länderna vad gäller detta.[5] Forskarnas uppmärksamhet riktades till en början främst mot lönebildningens betydelse och orsakerna till att reallöneflexibiliteten varierade mellan länder. Därvid kom också betydelsen av arbetslöshetsunderstödens utformning att analyseras, efter-

[3] Politiken baserades således på föreställningen om existensen av en stabil jämviktsarbetslöshet (det s.k. naturliga arbetslöshetstalet) och en vertikal, långsiktig Phillipskurva. Se kapitel 5 och där angivna referenser.

[4] För empiriska data om uppgången i arbetslösheten och i andelen långtidsarbetslösa i olika länder, se kapitel 5.

[5] För en mer ingående diskussion av denna forskning, se kapitel 5.

som detta kunde vara en viktig bidragande orsak till att en löneanpassning inte kom till stånd från utbudssidan. Så småningom kom också den potentiella betydelsen av skillnader i arbetsmarknadspolitikens omfattning och utformning mellan länder att framhållas och studeras.[6]

Även om ovanstående faktorer till en början kom att studeras var för sig och fokus förskjutas från den ena till den andra, är det uppenbart att de inte utgör varandra uteslutande förklaringsfaktorer utan istället snarare kan ses som olika aspekter av vad som kan kallas ett lands "arbetsmarknadsregim".[7] Det är denna som påverkar hur arbetslösheten, speciellt långtidsarbetslösheten, kommer att utvecklas efter en makroekonomisk chock. En arbetsmarknadsregim kan definieras som ett nätverk av institutioner och beteenden inom arbetsmarknadsområdet vilket varierar från land till land. Huvudkomponenter i arbetsmarknadsregimen är (1) lönebildningssystemet, (2) arbetsmarknadspolitiken, (3) systemet för arbetslöshetsunderstöd (inklusive förtidspensionering), (4) arbetsmarknadslagstiftningens utformning (trygghetslagstiftning och liknande) (5) utbildningssystemet och upplärningssystemet inom arbetslivet samt (6) socioekonomiska statusföreställningar och andra, liknande anpassningströgheter på arbetsmarknaden. Dessa komponenter är inte oberoende av varandra, utan *samspelet* mellan dem är avgörande.

En hypotes är att arbetsmarknadsregimens karaktäristika i utgångsläget kommer att vara avgörande för hur långtidsarbetslösheten kommer att utvecklas efter en makroekonomisk störning. Detta beror både på att arbetsmarknaderna kan väntas reagera på skilda sätt och på skillnader i politikutformningen. Följande exempel kan illustrera det senare. Om en aktiv arbetsmarknadspolitik redan i utgångsläget finns institutionaliserad inom regimen är det sannolikt att landet kommer att möta ett kraftigt ökat inflöde i arbetslöshet, orsakat av den makroekonomiska chocken, med en utökning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Om långa arbetslöshetsperioder är förhållandevis vanliga redan i utgångsläget och accepterade inom regimen, är det troligt att landet kommer att fortsätta att förlita sig på passivt arbetslöshetsunderstöd och kanske förlänga detta, vilket i sin tur kan väntas ytterligare förlänga arbetslöshetsperioderna.

I princip bör alla komponenter i arbetsmarknadsregimen och de förändringar som sker i dessa över tiden uppmärksammas när man försöker

---

[6] Vissa ekonomer framhävde istället höga realräntor och förmögenhetseffekter som en viktig orsak till den bestående höga arbetslösheten i Europa. Se Fitoussi & Phelps (1988) och Phelps (1992).

[7] Se Bourdet & Persson (1991a).

förklara skillnader i arbetslöshetsutveckling mellan länder. Olika komponenter är dock inte lika viktiga för alla grupper. T.ex. kan skillnader i utbildningssystemens utformning väntas vara viktigare när det gäller att förklara skillnader mellan länder i arbetslösheten för ungdomar än i arbetslösheten för vuxna. På likartat sätt kan skillnader mellan länder vad gäller arbetslöshetsunderstödens utformning och socioekonomiska statusföreställningar vara av större vikt för de vuxnas än för de ungas arbetslöshet osv.

Även om arbetsmarknadsregimens olika komponenter alla kan väntas vara av betydelse för arbetslöshetens utveckling totalt sett och för olika grupper, kommer vi i detta kapitel att koncentrera oss på vilken roll *utformningen av arbetsmarknadspolitiken* kan tänkas spela vad gäller att motverka bestående arbetslöshet och underlätta återhämtningen i en ekonomi efter makroekonomiska störningar. Vi undersöker således huruvida skillnader i arbetsmarknadspolitikens utformning mellan länder också lett till skillnader mellan länderna vad gäller arbetslöshetens (främst långtidsarbetslöshetens) utveckling. Därvid utgår vi från de jämförande studier vi gjort av arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshet i Sverige och Frankrike men kompletterar och nyanserar slutsatserna från dessa med vissa resultat från andra forskares studier.

6.3 Arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshet - en teoretisk referensram

Den bestående höga arbetslösheten i Europa under 1980-talet hade i stor utsträckning sin bakgrund i en kraftig ökning av långtidsarbetslösheten. Varför ökade och permanentades då denna efter en makroekonomisk chock, på ett sätt som ekonomerna inte hade förutsett? Två typer av förklaringar har vuxit fram. Åtstramningen och den höga arbetslösheten kan ge upphov dels till sorteringsprocesser och s.k. varaktighetsberoende bland de arbetslösa, dels till s.k. insider-outsider-effekter i lönebildningen, något som ekonomer inte tidigare beaktat.

Sannolikheten att finna ett arbete är inte densamma för alla arbetslösa. Den varierar med de arbetslösas individ- och arbetsmarknadskaraktäristika. En viktig faktor därvidlag är arbetslöshetstiden, dvs. hur länge individen redan varit arbetslös. Empiriska data visar i allmänhet att sannolikheten att finna ett arbete och lämna arbetslösheten är väsentligt högre för ar-

betslösa med korta arbetslöshetstider än för de långtidsarbetslösa. Sannolikheten att finna ett arbete verkar minska med arbetslöshetens längd. Frågan är emellertid huruvida det är långa arbetslöshetstider *i sig* som minskar sannolikheten att finna arbete eller huruvida både långa arbetslöshetstider och låg sannolikhet att lämna arbetslösheten beror på andra, bakomliggande faktorer. I det förra fallet talar man om varaktighetsberoende (duration dependence), i det senare fallet om sorteringsprocesser (sorting). Bådadera kan förklara varför andelen långtidsarbetslösa bland de arbetslösa ökar efter en aggregerad efterfråge- eller utbudschock som lett till en kraftig uppgång av arbetslösheten. Den ökade andelen långtidsarbetslösa medför i sin tur att arbetslösheten ligger kvar på höga nivåer även efter det att den makroekonomiska chocken upphört.

Varaktighetsberoende kan uppkomma på flera vägar. Långa arbetslöshetstider kan medföra att de arbetslösas humankapital blir lägre genom att de inte har möjlighet att upprätthålla och förbättra sina kunskaper och färdigheter. Sådana humankapitalförluster kan väntas öka, och därmed sannolikheten att finna ett arbete minska, med arbetslöshetstidens längd.[8] Långa arbetslöshetstider kan också leda till att de arbetslösa minskar sitt arbetssökande. Ju längre arbetslösheten varat, desto mindre upplever förmodligen de arbetslösa att sannolikheten att finna ett arbete är. Detta kan i sin tur minska de långtidsarbetslösas motivation och ansträngningar att söka arbete och därmed ytterligare minska deras sannolikhet att erhålla arbete. Men sannolikheten att finna arbete och kunna lämna arbetslösheten beror också på arbetsgivarnas inställning till de långtidsarbetslösa. Arbetsgivarna kan betrakta de långtidsarbetslösa som mindre produktiv och önskvärd arbetskraft, även om de i själva verket har samma meriter och egenskaper som arbetslösa med kortare arbetslöshetstider. Med andra ord kan arbetsgivarna se arbetslöshetens längd som en negativ signal och använda den som ett urvalsinstrument när antalet sökande är många och de sökandes produktivitet i det aktuella arbetet osäker.[9]

Sorteringsprocesser är en annan, möjlig förklaring till den ökade långtidsarbetslösheten. I det fallet är det inte arbetslöshetstidens längd i sig som ligger bakom de långtidsarbetslösas lägre sannolikhet att finna arbete. Istället återspeglar den en sorteringsprocess där arbetslösa med mindre

---

[8] Observera dock att detta förutsätter att individen inte sänker sin reservationslön i motsvarande mån, dvs anpassar sin aspirationsnivå till det försämrade humankapitalet.

[9] Även här gäller att det måste finnas någon form av lönestelhet som gör att de långtidsarbetslösas aspirationsnivå inte justeras ned tillräckligt för att uppväga den negativa signalen från arbetslöshetstidens längd.

konkurrenskraftiga egenskaper sorteras bort av arbetsgivarna, och därmed förblir arbetslösa, under det att arbetserbjudandena går till dem som är mer konkurrenskraftiga. I detta fall är den ökade långtidsarbetslösheten resultatet av ett ökat inflöde i arbetslöshet och ett utflöde ur arbetslöshet som är lägre per tidsenhet för arbetslösa med mindre konkurrenskraftiga egenskaper än för övriga arbetslösa.[10]

Under senare år har en rad ekonometriska studier baserade på mikrodata över arbetslösa individer genomförts för olika länder, där syftet har varit att belysa varaktighetsberoende och sorteringsprocesser i arbetslösheten.[11] Man har således undersökt dels huruvida det finns s.k. "negative duration dependence", dvs att ökad arbetslöshetstid *i sig* minskar individens sannolikhet att lämna arbetslösheten, dels vilka andra faktorer än arbetslöshetstidens längd (individegenskaper såsom ålder, kön, utbildning, handikapp etc., individens tillgång till och maximala varaktighet av arbetslöshetsunderstöd osv.) som påverkar individens sannolikhet att lämna arbetslösheten. Studierna visar klart att det finns systematiska sorteringsprocesser i arbetslösheten, dvs. det finns en rad individegenskaper som påverkar sannolikheten att individen skall lämna arbetslösheten (och därmed sannolikheten att bli och förbli långtidsarbetslös) på ett statistiskt signifikant sätt. Vad gäller varaktighetsberoendet uppvisar studierna en mer varierad bild. Vissa studier finner ett negativt varaktighetsberoende, andra studier inget eller t.o.m ett positivt, dvs. att sannolikheten att lämna arbetslösheten (andra faktorer konstanthållna) ökar med arbetslöshetstidens längd. I vissa studier har de arbetslösa delats upp efter orsaken till att de lämnat arbetslösheten (fått arbete, deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, lämnat arbetskraften). Därvid visar det sig att varaktighetsberoendet kan se olika ut för olika slags utflöden ur arbetslöshet.

En annan typ av teoretisk förklaring till den bestående arbetslösheten är förekomsten av insider-outsider-fenomen. Här fokuserar man istället på lönebildningen och på att det kan vara så att denna främst påverkas och

---

[10] Även här bygger resonemanget på att löneanpassningen inte är tillräcklig för att i arbetsgivarnas ögon uppväga de mindre konkurrenskraftiga egenskaperna.

[11] Antalet studier av detta slag växer snabbt i den internationella litteraturen. OECD (1991), s. 206-207 ger en översikt av resultaten från några av dessa studier för olika länder. Konferensvolymerna från European Association of Labour Economists (EALE) de senaste åren innehåller ett flertal uppsatser som presenterar resultat från studier av olika europeiska länder. En ingående studie av teori och empiri kring arbetslöshetstider finns i Löfgren & Engström (1989). Översikter av resultaten från svenska studier av varaktighetsberoende och sorteringsprocesser i arbetslösheten finns också i Korpi (1992) och Höjgård (1992). Bouillaguet & Guitton (1992), del II, innehåller flera uppsatser som redovisar resultaten av franska studier. Om Frankrike, se också Florens, Fougère & Werquin (1990) och Rouault-Galdo (1991).

bestäms av dem som redan har ett arbete ("insiders") och inte på samma sätt av dem som står utan arbete ("outsiders").[12] Speciellt kan det vara så att de långtidsarbetslösa tenderar att hamna utanför lönebildningsprocessen, dels kanske p.g.a. att de inte längre betraktas som ett reellt arbetskraftsalternativ av arbetsgivarna (se ovan), dels kanske för att facket eller de lokala löneförhandlarna inte tar tillräcklig hänsyn till de långtidsarbetslösas intressen i sina förhandlingskrav. Löneökningarna kan då tendera att ta fart redan innan "outsiders" har funnit arbete och lönerna hamna på en nivå som gör att nya arbetstillfällen inte skapas i tillräcklig omfattning för att "outsiders" skall absorberas och förvandlas till "insiders".

De ovan beskrivna arbetsmarknadsmekanismerna verkar under alla tidsperioder, men de påverkas av förändringar i den ekonomiska aktiviteten. Vid nedgångar i ekonomin, då antalet arbetssökande per vakans ökar, kan arbetsgivarna i större utsträckning väntas använda sig av arbetslöshetstiden som urvalsinstrument. Detta medför fortsatta humankapitalförluster för dem som redan har långa arbetslöshetstider och förstärker de negativa effekterna på de långtidsarbetslösas sökbeteende. Även sorteringsprocesserna kan väntas förstärkas så att sannolikheten att lämna arbetslösheten minskar speciellt mycket för arbetslösa med mindre konkurrenskraftiga egenskaper. Sammantaget innebär detta att andelen långtidsarbetslösa bland de arbetslösa kan väntas öka under nedgångsperioder i ekonomin.

Den intressanta frågan är emellertid huruvida denna uppgång i andelen långtidsarbetslösa är reversibel så att andelen kommer att återvända till sin ursprungliga nivå då den ekonomiska aktiviteten återhämtat sig efter den makroekonomiska störningen. En minskning av antalet arbetslösa per vakans kan väntas mildra sorteringsprocesserna och arbetsgivarnas utnyttjande av arbetslöshetstid som urvalsinstrument. Men effekterna av detta för de långtidsarbetslösa kan väntas dröja, eftersom uppgången till en början främst kan väntas gynna arbetslösa med kortare arbetslöshetstider och arbetslösa med mer konkurrenskraftiga karaktäristika.[13] Med viss tidsfördröjning kan dock återhämtningen väntas få effekter på andelen långtidsarbetslösa och tendera att återföra denna mot dess tidigare nivå. Återgången behöver dock inte bli fullständig. Det kan finnas bestående effekter som innebär att andelen långtidsarbetslösa kommer att ligga kvar

---

12 Insider-outsider-litteraturen är omfattande. Se t.ex. Lindbeck & Snower (1988).

13 Av vikt är också hur arbetskraftstillväxten ser ut under återhämtningsfasen, dvs. om de långtidsarbetslösa tvingas konkurrera med stora, nyinträdande ungdomskullar, kraftigt ökat kvinnligt förvärvsdeltagande och/eller stor invandring.

på en högre nivå än tidigare även efter återhämtningen. Andelen långtidsarbetslösa och arbetslöshetsnivån kan komma att *uppvisa ett beroende av ekonomins tidigare arbetslöshetshistoria*; det naturliga arbetslöshetstalet kommer att *permanent* ha påverkats av de avvikelser som historiskt skett från detsamma. Detta inträffar eftersom de långa arbetslöshetstiderna kan ha lämnat permanenta ärr efter sig i form av minskat humankapital, minskat självförtroende, lägre sökintensitet osv. Vissa av de långtidsarbetslösa kan på detta sätt ha marginaliserats på arbetsmarknaden och den ekonomiska återhämtningen förmår inte helt upphäva detta.

En andra lärdom av de europeiska erfarenheterna under 1980-talet är alltså att man för att undvika att arbetslösheten permanentas på höga nivåer måste söka motverka uppkomsten av varaktighetsberoende (humankapitalförluster, negativa effekter på självförtroende och sökmotivation, arbetslöshetens längd som negativ signal till arbetsgivare), sorteringsprocesser samt outsider-fenomen i lönebildningen. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag kan här förmodas spela en viktig roll. För det första kan de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna direkt göra att ökningen av andelen långtidsarbetslösa under nedgångsfasen hålls tillbaka. Men arbetsmarknadspolitiken kan förväntas göra mer än så. T.ex. kan de arbetslösas humankapital upprätthållas och förbättras genom arbetsmarknadsutbildning, deras självförtroende och sökmotivation påverkas av jobbklubbar och beredskapsarbeten (eller liknande tillfälliga sysselsättningsåtgärder), arbetsgivarnas urvalsbeteende påverkas av lönesubventioner vid anställning av långtidsarbetslösa osv. Detta gör att de (långtids)arbetslösa kommer att ha ett bättre utgångsläge och vara mer konkurrenskraftiga relativt andra arbetssökande än vad som annars skulle ha varit fallet när ekonomin väl börjar återhämta sig igen. I bästa fall kommer detta att innebära att den makroekonomiska chocken inte lämnar bestående spår efter sig. Det är viktigt att observera att det är omfattningen och utformningen av arbetsmarknadspolitiken *i interaktion med den makroekonomiska återhämtningen* som kan väntas ge ett annorlunda utfall.[14] *Det slutgiltiga testet på arbetsmarknadspolitikens effektivitet vad gäller att förhindra en bestående ökning av (långtids)arbetslösheten kommer först under ekonomins återhämtningsfas.*

[14] En aspekt av denna interaktion är hur lönebildningen påverkas av arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshet. Denna fråga behandlas i kapitel 7.

6.4 Arbetsmarknadspolitikens utformning i Sverige och Frankrike

Flera olika aspekter av arbetsmarknadspolitikens utformning kan väntas vara av betydelse för dess förmåga att motverka bestående arbetslöshetseffekter av en nedgång i den ekonomiska aktiviteten. Såväl den aktiva arbetsmarknadspolitikens *omfattning* som dess *åtgärdssammansättning* och dess *inriktning mot olika grupper av arbetslösa* kan väntas spela en roll. Kapitel 5 har gett en övergripande karaktäristik av utformningen av arbetsmarknadspolitiken i ett stort antal industriländer. Där redovisades också de resultat rörande betydelsen av den aktiva arbetsmarknadspolitikens totala omfattning som erhållits från tvärsnittsstudier av länder.[15] Sådana studier har visat att den aktiva arbetsmarknadspolitikens omfattning spelar en roll. Bilden av sambanden kan emellertid fördjupas med hjälp av jämförande länderanalyser på en mer ingående, disaggregerad nivå. Sådana studier kan fungera som ett komplement till övergripande makrostudier och till mikrostudier baserade på individdata.[16] I det följande redovisar vi resultaten av sådana, mer ingående jämförande studier av arbetsmarknadspolitikens utformning och arbetslöshetsutvecklingen i Sverige och Frankrike under perioden 1973-1989.

---

[15] Se Jackman, Pissarides & Savouri (1990) och Layard, Nickell & Jackman (1991).

[16] Vilka slags arbetsmarknadspolitiska åtgärder som är mest effektiva för att begränsa hysteresiseffekter för olika grupper ger vår studie förhållandevis lite information om. För att belysa detta behövs det direkta, jämförande studier av åtgärdernas effekter för de långtidsarbetslösa, av liknande slag som de studier vilka redovisas i kapitel 8 av detta betänkande (dvs. baserade på mikrodata och med lämpligt utvald kontrollgrupp). Det finns ytterst få sådana egentliga effektstudier av åtgärder för långtidsarbetslösa. White (1992) redovisar resultat från en sådan studie av Restart-programmet i England (detta program består av "obligatoriska" uppföljningsintervjuer med de arbetslösa var sjätte månad). Studien visar att deltagarna dels lämnar arbetslösheten snabbare (både p.g.a snabbare övergång till arbete och snabbare övergång till utbildning), dels har kortare totala arbetslöshetstider under uppföljningsperioden än kontrollgruppen. Positiva effekter påvisas för både kvinnor och män. Bellman & Lehman (1990) och de Koning (1991) redovisar resultat från utvärderingar av åtgärder för långtidsarbetslösa baserade på skattningar av effekter på aggregerade utflöden ur långtidsarbetslöshet för olika grupper. Den förra studien avser åtgärder i Storbritannien och Västtyskland, den senare i Nederländerna. EG (1992), kapitel 8 ger en allmän översikt av de försök att utvärdera åtgärder för långtidsarbetslösa som bedrivits inom EG:s ram under senare år. Dessa utvärderingsförsök har dock inte karaktären av effektstudier.

6.4.1 Arbetsmarknadspolitikens omfattning

Mätt som andel av BNP ägnade Sverige och Frankrike i slutet av 1980-talet ungefär lika stora resurser åt arbetsmarknadspolitik. Enligt data presenterade i kapitel 5 uppgick sålunda de genomsnittliga utgifterna under åren 1985-1991 till 2,80% av BNP för Sverige och till 2,88% av BNP för Frankrike. Detta placerade båda länderna ungefär på den genomsnittliga utgiftsnivån för länderna i Västeuropa. Men fördelningen av utgifterna mellan aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik skilde sig kraftigt. Sverige ägnade dessa år 1,87% av BNP (67% av de totala utgifterna) åt aktiva åtgärder, under det att motsvarande siffra för Frankrike var enbart 0,76% av BNP (26% av de totala utgifterna).

Utgiftsfördelningen återspeglar den sedan länge väletablerade och institutionellt förankrade svenska inriktningen på aktiv arbetsmarknadspolitik.[17] I Frankrike, däremot, spelade aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder en helt obetydlig roll i den ekonomiska politiken före oljekrisen i mitten av 1970-talet. Därefter ökade dock utgifterna för såväl aktiv som passiv arbetsmarknadspolitik.[18] Expansionen av åtgärderna över tiden framgår också av figur 6.1b, vilken visar andelen berörda personer. Denna ökade från cirka 0,2% av arbetskraften i mitten av 1970-talet till cirka 4% av arbetskraften i slutet av 1980-talet. Jämfört med Sverige (se figur 6.1a) är det påfallande att den franska arbetsmarknadspolitiken inte förefaller ha haft en kontracyklisk karaktär utan snarare kan tolkas i termer av en politisk cykel. Åtgärderna expanderade sålunda mest under åren 1978- 1981 och 1985-1987, dvs. i samband med politiska valår. Det är också slående att den franska aktiva arbetsmarknadspolitiken inte reager-ade på den mycket kraftiga ökningen av arbetslösheten från slutet av 1970-talet och fram till mitten av 1980-talet, förutom i form av åtgärder för ungdomar (under 25 år). För att motverka arbetslösheten bland vuxna använde man sig under denna period istället av andra åtgärder såsom ar-betstidsförkortningar, förtidspensionering och en expansion av antalet arbetstillfällen i den offentliga sektorn. Av figur 6.1b framgår att antalet som berördes av förtidspensionering ökade från cirka 0,5% till ca 2,75% av arbetskraften.

---

[17] Se EFA:s tidigare betänkanden och kapitel 3 ovan. Av kapitel 5 ovan framgår att Sverige under andra hälften av 1980-talet ägnade mest resurser (som andel av BNP) åt aktiv arbetsmarknadspolitik bland de undersökta länderna. Förutom Sverige var det bara Danmark, Finland, Belgien, Holland, Västtyskland och Irland som hade utgifter på mer än en procent av BNP för aktiv arbetsmarknadspolitik.

[18] Se diagram 5.1 och diagram 5.2 i kapitel 5. Totalt sett ökade utgifterna från knappt 1 till ca 3,5 procent av BNP mellan 1973 och 1988.

Figur 6.1a-b Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i Sverige och Frankrike

Fig. 1a SVERIGE

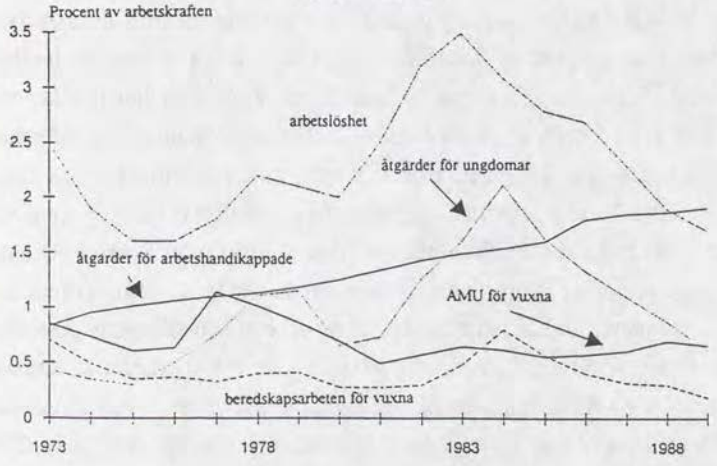
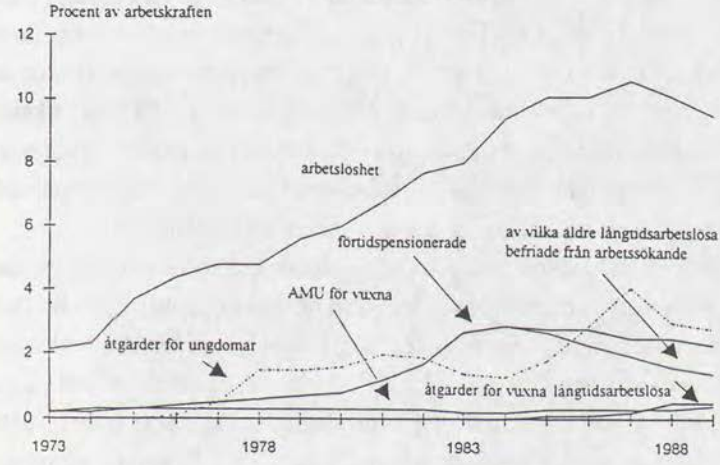


Fig. 1b FRANKRIKE



Anmärkning: Ungdomar omfattar åldersgrupperna 16-24 år i Sverige och 15-24 år i Frankrike. Vuxna omfattar åldersgrupperna 25 år och äldre i båda länderna. Åtgärder för ungdomar i Frankrike omfattar anställningar med sänkta arbetsgivaravgifter, inskolningsplatser, beredskapsarbeten samt arbetsmarknadsutbildning. Åtgärder för ungdomar i Sverige omfattar särskilda ungdomsåtgärder för ungdomar i åldern 16-19 år, rekryteringsbidrag och inskolningsplatser, beredskapsarbeten samt arbetsmarknadsutbildning.

Källor: *Sverige: Arbetslöshet: SCB, Arbetskraftsundersökningarna* (AKU), årsmedeltal. Arbetsmarknadspolitik: AMS, *Arbetsmarknadsstatistik: Historiska tabeller*, appendix till nr 1988:7, Johannesson (1989) och data erhållna från Jan Johannesson. Frankrike: Arbetslöshet: OECD Labour Force Statistics (data för mars respektive år). Arbetsmarknadspolitik: Beräknade från *Dossiers statistiques du travail et de l'emploi* (1990a), (1990b).

6.4.2 Åtgärdssammansättning och inriktning på olika grupper

Även arbetsmarknadspolitikens åtgärdssammansättning och dess inriktning mot olika grupper av arbetslösa uppvisade klara skillnader mellan Sverige och Frankrike. En första skillnad fanns vad gäller hur mycket resurser som satsades på arbetsförmedlingen för att tillhandahålla information, rådgivning och hjälp med arbetssökande och placeringar. 1988 uppgick utgifterna för arbetsförmedling och administration till 0,20% av BNP för Sverige och 0,12% för Frankrike.[19] Men jämfört med Sverige ägnade Frankrike en mycket större andel av dessa resurser åt att administrera arbetslöshetsunderstöd. En bättre indikator på arbetsförmedlingens potential vad gäller att aktivt bistå de arbetssökande i de två länderna är kanske därför antalet anställda tjänstemän med sådana uppgifter. 1988 fanns det cirka 14 arbetslösa per varje sådan tjänsteman i Sverige och cirka 270 arbetslösa per varje sådan tjänsteman i Frankrike. Uppenbarligen var förutsättningarna för aktiva förmedlingsåtgärder genomsnittligt sett mycket sämre i Frankrike. För de långtidsarbetslösa behöver detta dock inte vara fallet om det är så att de knappare resurserna inriktas mot att bistå just dem med intensifierad arbetsförmedling. Sådana riktade förmedlingsinsatser gjordes de facto i Frankrike efter 1982-83 i form av individuell rådgivning och s.k. "13-månadersintervjuer", dvs. obligatorisk uppföljning av de arbetslösas situation efter ett års arbetslöshet.

Åtgärdssammansättningen och inriktningen mot olika grupper av den övriga aktiva arbetsmarknadspolitiken kan beskrivas på följande sätt. Den arbetsmarknadspolitik som byggdes upp i Sverige under 1960-talet var inriktad mot arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten för vuxna (över 25 år). Antalet vuxna i utbildningsåtgärder låg därpå under 1970- och 1980-talen ganska stabilt på en nivå kring 0,6-0,7 procent av arbetskraften (se figur 6.1a).[20] Övriga åtgärder för vuxna var främst beredskapsarbeten och tillfälliga lönesubventioner. Dessa åtgärder uppvisade ett klart kontracykliskt mönster och varierade under den studerade perioden mellan 0,3 och 0,8 procent av arbetskraften (se figur 6.1a).[21]

---

19 OECD (1990), s. 52-53. I kapitel 5 redovisades de genomsnittliga förmedlingsutgifterna för åren 1985-1991. Dessa uppgick till 0,23% av BNP för Sverige och 0,13% av BNP för Frankrike.

20 Uppgången under 1977-78 berodde främst på införandet av åtgärden företagsutbildning för permitteringshotade, vilken senare avvecklades.

21 Se kapitel 4 för en ingående analys av åtgärdernas konjunkturmönster.

En betydande förändring av den svenska arbetsmarknadspolitiken under perioden var tilllväxten av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar (under 25 år). När antalet arbetslösa ungdomar ökade under senare delen av 1970-talet placerades även dessa till en början i arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten. Men under 1980-talet ersattes dessa åtgärder vad gäller ungdomar under 20 år med olika typer av speciella ungdomsåtgärder. Även antalet ungdomar i åtgärder har uppvisat ett kontracykliskt mönster (se figur 6.1a). Som mest (1984) uppgick antalet ungdomar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder till cirka 2,0 procent av (den totala) arbetskraften. Figur 6.2a ger en kompletterande bild av utformningen av arbetsmarknadspolitiken för ungdomar.[22] Det framgår att olika typer av temporära sysselsättningsåtgärder var det som främst kom till användning för att motverka uppgången i den svenska ungdomsarbetslösheten. Som mest under 1980-talet befann sig uppemot 15% av ungdomsarbetskraften i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Av figur 6.1a framgår också att antalet individer i åtgärder för arbetshandikappade ökade kontinuerligt under perioden, från knappt 1% till knappt 2% av arbetskraften. I den fortsatta analysen av arbetsmarknadspolitiken i detta kapitel inkluderas dock inte de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för arbetshandikappade, eftersom den franska politiken för arbetshandikappade är annorlunda organiserad och inte brukar hänföras till arbetsmarknadspolitiken.[23]

Åtgärdssammansättningen och inriktningen mot olika grupper av den franska arbetsmarknadspolitiken har sett delvis annorlunda ut. Under 1980-talet låg tyngdpunkten på sysselsättningssubventioner och andra åtgärder för ungdomar (se figur 6.1b). I genomsnitt under 1980-talet uppgick antalet ungdomar (under 25 år) i arbetsmarknadspolitiska åtgärder till 2,3% av (den totala) arbetskraften, med en topp på 4,1% 1987. Av figur 6.2b framgår att detta motsvarade hela 30% av ungdomsarbetskraften. Där visas också sysselsättningssubventionernas dominerande roll, även om antalet ungdomar i utbildnings- och upplärningsåtgärder och i tillfälliga arbeten i den offentliga sektorn ökade under senare delen av perioden.

Totalt sett var det alltså mycket omfattande aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar som växte fram i Frankrike från slutet av

---

[22] En utförligare beskrivning av utformningen av arbetsmarknadspolitiken för ungdomar i de båda länderna ges i Bourdet & Persson (1991a).

[23] För en beskrivning av den franska politiken för arbetshandikappade, se Haveman m.fl. (1984).

1970-talet. För de vuxna ökade däremot inte den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Utbildningsåtgärderna för vuxna låg, trots den kraftiga ökningen av arbetslösheten, ganska stabilt på nivån cirka 0,3% av arbetskraften under hela perioden (se figur 6.1b). Ett undantag är dock de speciella åtgärder för långtidsarbetslösa vilka växte fram under senare delen av 1980-talet. 1988-1989 omfattade dessa ca 125 000 personer eller 0,5% av arbetskraften. De speciella åtgärderna för långtidsarbetslösa bestod främst av olika utbildningsinsatser. Som exempel kan nämnas att under perioden 1987-1989 var 60% av de berörda långtidsarbetslösa i institutionell arbetsmarknadsutbildning, 20% i företagsutbildning, 12% i tillfälliga offentliga arbeten och 8% sysselsatta med hjälp av lönesubventioner. I Frankrike var det alltså i princip så att en aktiv arbetsmarknadspolitik för vuxna arbetslösa sattes in först *efter det att* en omfattande långtidsarbetslöshet hunnit etablera sig och tenderat att permanentas.

Tabell 6.1 Arbetsmarknadspolitikens aktivitetsgrad[a] för olika åldersgrupper (procent)

	Sverige				Frankrike	
	16-19 år	20-24 år	25-54 år	> 55 år	15-24 år	> 25 år
1980	39	48	49	17	40	8
1981	41	40	38	13	43	7
1982	57	46	36	9	40	6
1983	63	49	39	9	32	5
1984	79	54	46	8	27	5
1985	82	46	44	7	33	6
1986	81	42	42	7	47	6
1987	80	46	48	10	57	7
1988	75	51	53	11	53	12
1989	67	46	54	12	56	13

Anmärkning: Aktivitetsgraden har beräknats som antalet personer i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som procentandel av detta antal plus antalet öppet arbetslösa.

Källor: Se figur 6.1.

Figur 6.2a-b Arbetsmarknadspolitik för ungdomar i Sverige och Frankrike

Fig. 2a SVERIGE

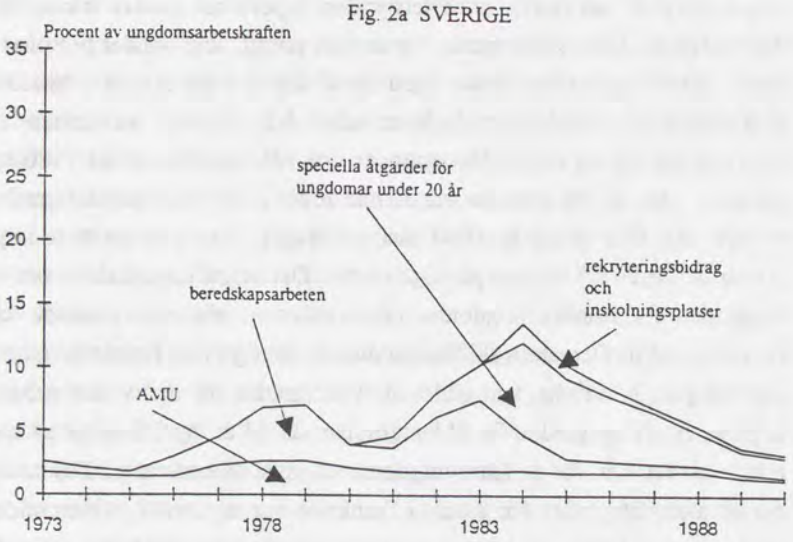
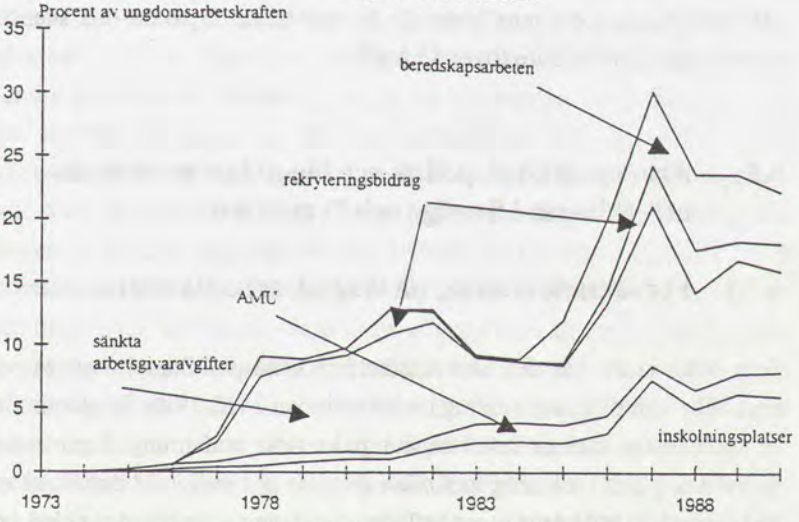


Fig. 2b FRANKRIKE



Anmärkning: Ungdomar omfattar åldersgrupperna 16-24 år i Sverige och 15-24 år i Frankrike. Figur 6.2b överskattar omfattningen av arbetsmarknadspolitiken för franska ungdomar något, eftersom vissa av åtgärderna är tillgängliga för 25-åringar under det att storleken på ungdomsarbetskraften avser gruppen 15-24 år.

Källor: Sverige: Arbetsmarknadspolitik: AMS, *Arbetsmarknadsstatistik: Historiska tabeller*, appendix till nr 1988:7, Johannesson (1989) och data erhållna från Jan Johannesson. Frankrike: Arbetsmarknadspolitik: Beräknade från *Dossiers statistiques du travail et de l'emploi* (1990a), (1990b) samt data erhållna från Gérard Cornilleau, OFCE.

Vad gäller den aktiva arbetsmarknadspolitikens inriktning mot olika grupper av arbetslösa kan en sammanfattande bild erhållas genom att beräkna vad som kan kallas "aktivitetsgraden" i politiken (active stance) för olika grupper. Denna definieras, för en viss grupp, som antalet personer i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder dividerat med antalet arbetslösa *plus* antalet personer i aktiva åtgärder. tabell 6.1 redovisar beräkningar av aktivitetsgraden för olika åldersgrupper i de två länderna under 1980-talet. Den visar att för svenska ungdomar under 20 år var aktivitetsgraden extremt hög från mitten av 1980-talet och framåt. Även för de äldre ungdomarna (20-24 år) låg den på höga nivåer. Det bekräftas också att aktivitetsgraden för franska ungdomar efterhand blev hög och närmade sig svenska nivåer. Den stora skillnaden mellan Sverige och Frankrike fanns, som tidigare beskrivits, vad gäller aktivitetsgraden för den vuxna arbetskraften. Aktivitetsgraden för åldersgruppen 25-54 år låg i Sverige på likartade nivåer som för de äldre ungdomarna (dvs. på omkring 50%) under det att aktivitetsgraden för vuxna i Frankrike var mycket låg (klart under 10%). Det var bara mot slutet av perioden som den ökade något genom de ovan beskrivna speciella åtgärderna för långtidsarbetslösa. Den franska aktivitetsgraden för vuxna (över 25 år) var t.o.m. lägre än den svenska aktivitetsgraden för äldre (över 55 år).[24]

6.5 Arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshetsutvecklingen i Sverige och Frankrike

6.5.1 Förväntade effekter på långtidsarbetslösheten

Som ovan visats har den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige och Frankrike haft olika utformning under perioden 1973-1989. En jämförelse av skillnaderna mellan länderna vad gäller dess omfattning, åtgärdssammansättning och inriktning mot olika grupper gör troligt att politikens effekter på såväl inflödena i som utflödena ur långtidsarbetslöshet också bör ha varit olika. A priori skulle man förvänta sig att den svenska arbetsmarknadspolitiken lyckats bättre med att begränsa långtidsarbetslösheten.

Arbetsmarknadspolitikens effekter på långtidsarbetslösheten kan analyseras i flera steg. En första fråga är vad som händer med långtidsarbetslösheten i samband med att ekonomin utsätts för en makroekonomisk

[24] Åtgärder för de äldre går inte att särskilja i franska data.

chock. I vilken utsträckning bidrar aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser till att hålla tillbaka ökningen av långtidsarbetslösheten under nedgångsfasen? Här skulle man förvänta sig att den större omfattningen av de aktiva åtgärderna och de större arbetsförmedlingsresurserna per arbetslös i Sverige hållit nere inflödet i långtidsarbetslöshet i Sverige jämfört med i Frankrike och att skillnaderna mellan länderna härvidlag varit större för vuxna än för ungdomar. En andra fråga är i vilken utsträckning de aktiva arbetsmarknadspolitiska insatserna förhindrat effekter av typ varaktighetsberoende och sortering och därmed bidragit till att upprätthålla de långtidsarbetslösas konkurrenskraft med andra arbetssökande. Hur väl den förda arbetsmarknadspolitiken lyckats därvidlag kommer att avslöjas av hur snabbt och lätt de långtidsarbetslösa absorberas under ekonomins återhämtningsfas. En tredje fråga är i vilken utsträckning arbetsmarknadspolitiken lyckats förhindra permanent högre (långtids)arbetslöshet som består *efter det att* ekonomin återhämtat sig.

Insatserna i form av arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten för vuxna kan väntas ha begränsat långtidsarbetslösheten bland svenska vuxna genom att motverka de processer som förklarar dess uppkomst och tendens att permanentas. Annat lika, borde således de vuxna lämna långtidsarbetslösheten lättare och snabbare under uppgångsfasen och uppvisa mindre permanenta effekter i Sverige än i Frankrike. Å andra sidan har den kraftiga ökningen av förtidspensioneringar och av antalet äldre arbetslösa befriade från att aktivt söka arbete (och därmed inte registrerade som långtidsarbetslösa) förmodligen bidragit till att begränsa ökningen av andelen långtidsarbetslösa i Frankrike genom att öka utflödet ur arbetslöshet. Detta innebär att de makroekonomiska chockerna kan ha gett upphov till bestående, långsiktiga effekter utan att detta behöver återspegla sig i långtidsarbetslöshet. I stället kan effekterna observeras i form av minskat arbetskraftsdeltagande bland de äldre. Vad gäller ungdomarna har vi sett att de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna varit mycket omfattande både i Sverige och (efterhand) i Frankrike. Detta borde kraftigt ha begränsat varaktighetsberoende och sorteringseffekter bland ungdomar i båda länderna.

I det följande skall vi undersöka i vilken utsträckning de enligt ovan förväntade effekterna av skillnaderna i arbetsmarknadspolitikens utformning mellan de två länderna de facto återfinns i skillnader mellan länderna vad gäller utvecklingen av långtidsarbetslösheten under nedgångsfasen, under återhämtningsfasen respektive efter återhämtningen. Därvid kom-

mer vi att använda oss av två ansatser, dels av "arbetslöshetskrokar" som visar hur andelen långtidsarbetslösa utvecklats under nedgångs- och återhämtningsfaserna, dels av skattningar av s.k. Beveridgekurvor vilka belyser förändringar över tiden i matchningsprocessen på arbetsmarknaden.

6.5.2 Långtidsarbetslöshetens utveckling

Långtidsarbetslöshetens utveckling kan belysas med hjälp av två olika mått, det *relativa långtidsarbetslöshetstalet* vilket anger antalet långtidsarbetslösa som andel av arbetskraften eller *andelen långtidsarbetslösa*, vilket anger antalet långtidsarbetslösa som andel av totala antalet arbetslösa. När det gäller att analysera arbetsmarknadspolitikens betydelse för långtidsarbetslöshetens utveckling är det senare måttet (dvs. andelen långtidsarbetslösa) att föredra, eftersom detta bättre är i stånd att fånga tendenser till att arbetslöshetens *struktur* förskjuts mot långtidsarbetslöshet och permanentas där. I det följande koncentrerar vi oss därför på hur andelen långtidsarbetslösa förändrades i de två länderna.

Tabell 6.2: Andel långtidsarbetslösa som procentandel av totala antalet arbetslösa i olika åldersgrupper, 1973-1990

	Frankrike				Sverige			
	15-24	25-49	> 49	Totalt	16-24	25-54	55-64	Totalt
1973	8,3	20,1	46,1	20,6	10,7	17,1	37,4	17,7
1974	9,9	18,3	45,2	19,4	7,7	14,9	35,5	15,3
1975	11,2	16,4	33,0	16,9	7,7	15,1	33,3	14,8
1976	17,0	23,8	45,7	24,3	8,1	15,4	32,6	15,0
1977	16,0	26,8	44,3	25,1	9,5	15,4	36,8	15,9
1978	21,3	27,8	45,5	28,0	9,3	18,9	41,8	18,1
1979	21,0	31,6	50,0	30,1	9,5	19,3	47,7	19,6
1980	21,0	34,3	56,9	32,4	8,4	17,1	47,6	17,1
1981	22,6	32,7	57,7	32,3	10,8	17,4	43,9	18,1
1982	26,9	37,1	58,1	36,2	12,9	21,7	47,8	22,2
1983	29,5	39,8	65,1	39,5	11,4	24,7	54,3	24,8
1984	30,3	40,0	66,3	39,4	11,0	24,0	60,3	27,9
1985	33,8	46,2	65,8	43,9	10,0	23,3	62,5	27,1
1986	31,1	46,7	68,4	44,3	8,5	19,8	52,2	21,9
1987	30,4	48,4	67,2	45,5	10,9	22,7	51,7	22,8
1988	27,0	48,3	65,9	44,8	9,5	20,3	51,5	21,0
1989	25,4	46,3	66,2	43,9	8,6	18,1	46,6	18,2
1990	22,3	42,9	67,1	39,9	6,7	15,1	45,8	15,7

Anmärkning: Långtidsarbetslösa avser för Frankrike över 12 månader och för Sverige över 6 månader.
Källor: Frankrike: INSEE, *Enquête sur l'emploi*; uppgifterna avser mars månad respektive år. Sverige: SCB, *Arbetskraftsundersökningarna* (AKU), årsmedeltal.

Av tabell 6.2 framgår att andelen långtidsarbetslösa var påtagligt högre i Frankrike än i Sverige i början av 1970-talet, dvs. redan innan ekonomierna drabbades av 1970-talets makroekonomiska kriser.[25] Det är värt att observera att detta gällde samtidigt som de relativa arbetslöshetstalen i de två ekonomierna var ungefär lika höga. Arbetslöshetsmönstren i de två länderna var således mycket olika redan i utgångsläget, med högre inflöden i arbetslöshet och kortare arbetslöshetsperioder (högre utflöden ur arbetslöshet) i Sverige än i Frankrike. Som illustration kan nämnas att 1973 var den genomsnittliga arbetslöshetstiden 9,1 månader i Frankrike och 3,9 månader i Sverige samtidigt som arbetslöshetstalet var ungefär lika (2,5 procent). Detta återspeglar skillnader i ländernas arbetsmarknadsregimer i utgångsläget, inklusive skillnader i arbetsmarknadspolitikens utformning.

Även fortsättningsvis kom långtidsarbetslösheten att ligga på olika nivåer och utvecklas på olika sätt i de två länderna. Figur 6.3a belyser detta med hjälp av "arbetslöshetskrokar" för 1980-talet. Dessa visar hur andelen långtidsarbetslösa varierat under en period av först ökning (nedgångsfasen) och därpå minskning (återhämtningsfasen) av den totala arbetslösheten i ekonomin. Det framgår att andelen långtidsarbetslösa steg i båda länderna efterhand som arbetslösheten ökade under 1980-talet. Ökningen var dock (absolut sett) större i Frankrike än i Sverige. I Sverige bröts nedgångsfasen 1983 och arbetslösheten minskade åter. Men andelen långtidsarbetslösa fortsatte att stiga och nådde sin högsta nivå först 1984. Därpå sjönk den dock snabbt. I Frankrike var nedgångsfasen mer utdragen och den totala arbetslösheten började inte minska igen förrän efter 1987. Andelen långtidsarbetslösa fortsatte att öka under hela nedgångsfasen. När ekonomin väl vände minskade andelen långtidsarbetslösa enbart obetydligt. Följaktligen kom andelen långtidsarbetslösa i Frankrike i slutet av 1980-talet att ligga kvar på en betydligt högre nivå än i utgångsläget under det att andelen långtidsarbetslösa i Sverige i stort sett hade återvänt till sin tidigare nivå.

Skillnaderna i arbetslöshetskrokarnas utseende mellan Sverige och Frankrike under nedgångs- respektive återhämtningsfaserna svarar mot vad man skulle förvänta sig utifrån de ovan beskrivna skillnaderna i ar-

[25] Observera att definitionen av långtidsarbetslöshet skiljer sig mellan Frankrike och Sverige. För Frankrike har använts arbetslöshet över 12 månader och för Sverige arbetslöshet över 6 månader. För en närmare diskussion och motivering av detta, se Bourdet och Persson (1991b). Den huvudsakliga motiveringen är att man därmed fångar arbetslöshetstider som väsentligt överstiger den genomsnittliga arbetslöshetstiden för respektive ekonomi.

betsmarknadspolitikens utformning mellan länderna. Sveriges mer omfattande aktiva arbetsmarknadspolitik förefaller således ha bidragit till att hålla tillbaka (den absoluta) ökningen av andelen långtidsarbetslösa under nedgångsfasen, till att påskynda och underlätta en minskning av andelen långtidsarbetslösa under återhämtningsfasen samt till att förhindra en permanent högre andel långtidsarbetslösa efter återhämtningen. Det senare skulle till en del kunna bero på att återhämtningen i Frankrike varit svagare än i Sverige, något som vi nedan försöker belysa med hjälp av s.k. Beveridgekurvor. Först skall vi dock ytterligare utforska arbetsmarknadspolitikens roll genom att granska långtidsarbetslöshetens utveckling för olika åldersgrupper.

Figur 6.3b-d visar arbetslöshetskrokarna för ungdomar, vuxna respektive äldre i de två länderna under 1980-talet. För Frankrike har data delats upp efter kön, eftersom det finns betydande skillnader mellan kvinnor och män. Någon motsvarande uppdelning för Sverige har inte gjorts, eftersom skillnaderna mellan könen där var obetydliga under denna period.[26] Franska kvinnor har i alla åldersgrupper betydligt högre arbetslöshetsnivå och andel i långtidsarbetslöshet än franska män. Detta återspeglar förmodligen bl.a. att franska kvinnor ökat sitt förvärvsdeltagande senare än svenska kvinnor och ännu inte är lika fast etablerade i arbetskraften.

För ungdomar var ökningen av andelen långtidsarbetslösa under nedgångsfasen mycket kraftigare i Frankrike än i Sverige. Detta överensstämmer med att den stora ökningen av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för franska ungdomar sattes in först efter det att långtidsarbetslösheten hade ökat markant (se figur 6.2b). För svenska ungdomar begränsades uppgången av andelen långtidsarbetslösa till några få procentenheter (se tabell 6.2) genom att de arbetsmarknadspolitiska satsningarna sattes in redan under nedgångsfasen. I båda länderna kom andelen långtidsarbetslösa ungdomar att under återhämtningsfasen relativt snabbt återföras mot tidigare nivåer. Av figur 6.2a-b framgår emellertid att de arbetsmarknadspolitiska insatser för ungdomar som sattes in för att uppnå detta var betydligt mer omfattande i Frankrike än i Sverige. I båda länderna var utfallet gynnsamt i det att några större, bestående effekter i form av ökad andel långtidsarbetslösa inte uppkom.[27]

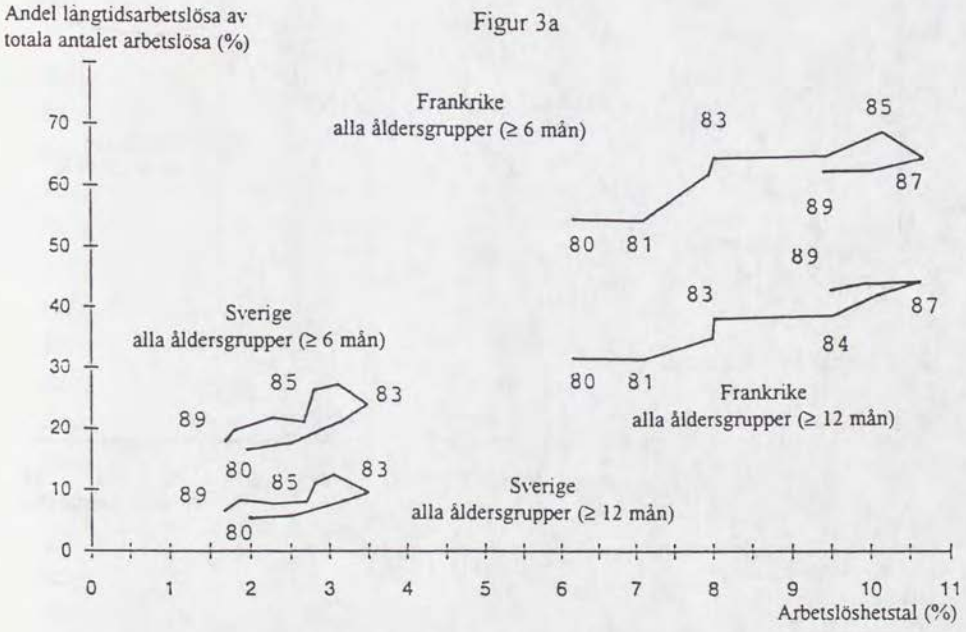
---

[26] Dvs. de svenska krokarna för män respektive kvinnor separat ser likadana ut som de för män och kvinnor "gemensamma" krokarna i Figur 6.3b-d.

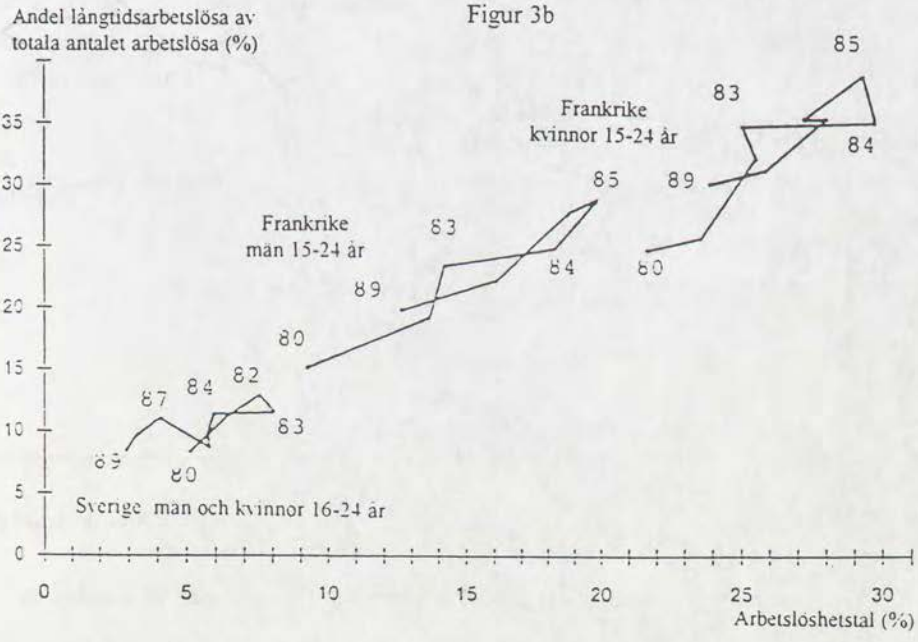
[27] Dock uppkom i Frankrike en bestående effekt i form av en strukturell ökning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för ungdomar. För en analys av bakgrunden till detta, se Bourdet & Persson (1991a). I Sverige återvände de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för ungdomar efter återhämtningsfasen till sina tidigare nivåer.

Figur 6.3a-d Andel långtidsarbetslösa samt den totala arbetslösheten för olika åldersgrupper, 1980-1989

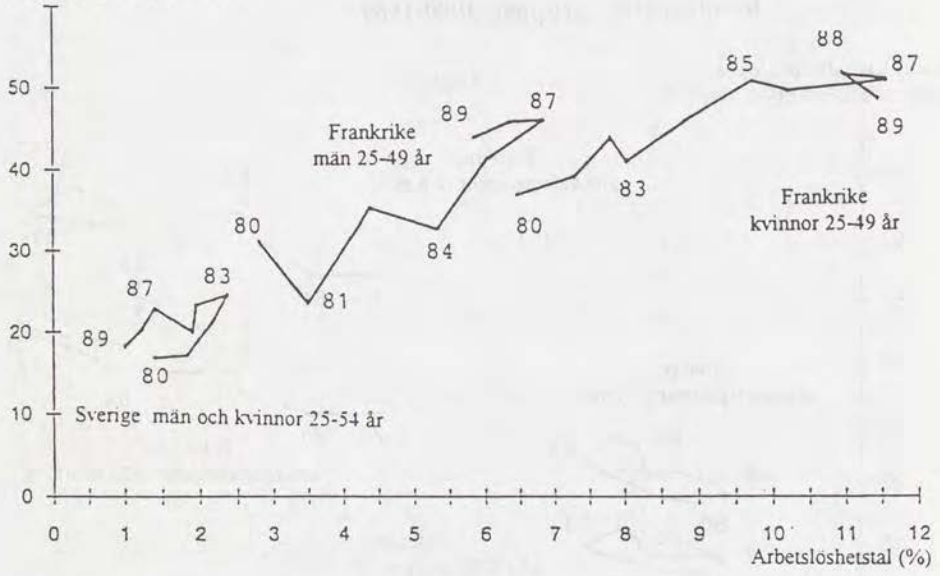
Figur 3a



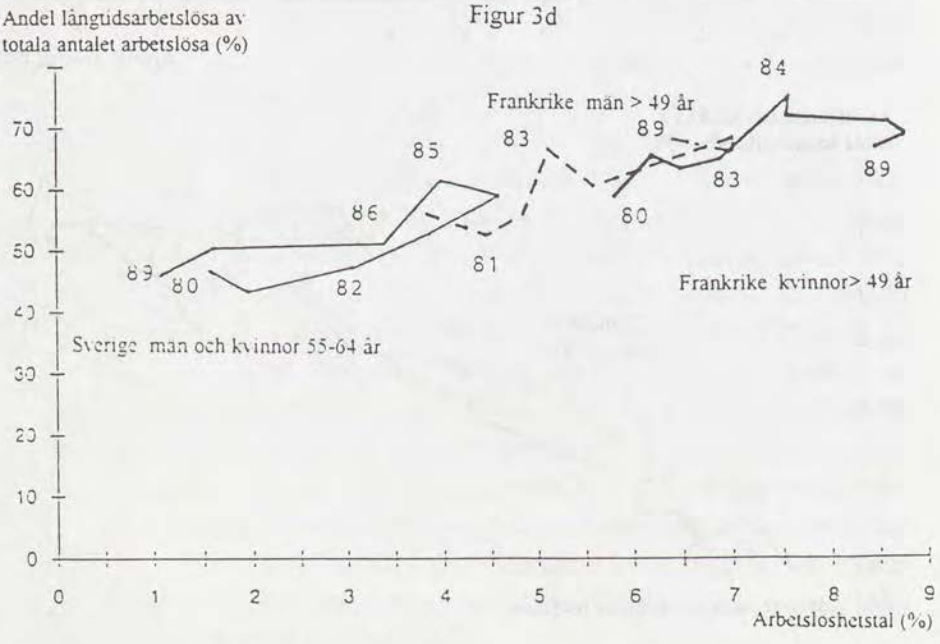
Figur 3b



Figur 3c



Figur 3d



Anmärkning.: Långtidsarbetslöshet i Fig 6.3b-d: För Frankrike över 12 månader, för Sverige över 6 månader.

Källor: Sverige: SCB, *Arbetskraftsundersökningarna* (AKU), årsmedeltal. Frankrike: INSEE, *Enquête sur l'emploi*, data för mars respektive år.

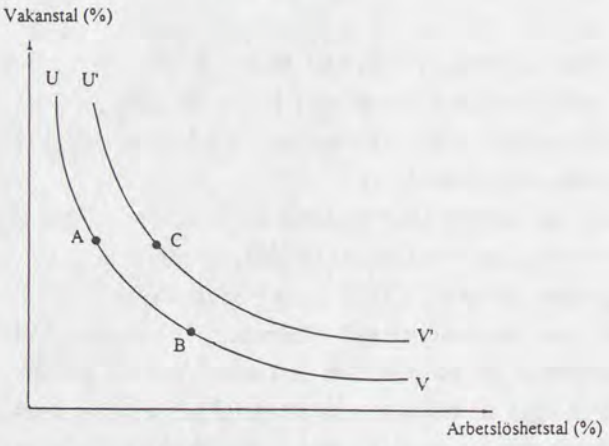
Ovan konstaterade vi att skillnaderna i arbetsmarknadspolitikens utformning var störst vad gäller de vuxna, med minimala insatser för dessa i Frankrike. Det är också för de vuxna som arbetslöshetskrokarna under 1980-talet skiljer sig mest mellan länderna, med en så gott som fullständig återgång till utgångsläget i Sverige och en tendens till permanentning av en hög andel långtidsarbetslösa i Frankrike. Det är värt att observera att minskningen av andelen långtidsarbetslösa i Frankrike äger rum först 1988-1989, dvs. när speciella arbetsmarknadspolitiska åtgärder för vuxna långtidsarbetslösa sätts in (se figur 6.1b).

Vad gäller nivån på andelen långtidsarbetslösa är det påfallande att skillnaden mellan Sverige och Frankrike är mycket mindre för de äldre än för övriga åldersgrupper (se tabell 6.2 och figur 6.3b-d). Det är också för denna åldersgrupp som skillnaderna vad gäller den aktiva arbetsmarknadspolitikens omfattning är minst mellan länderna. Förmodligen återspeglar detta bedömningen att möjligheterna att med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder återföra de äldre arbetslösa i arbete är starkt begränsade och mycket kostsamma. Detta innebär också att makroekonomiska störningar som leder till en kraftig ökning av arbetslösheten för äldre kommer att ha bestående effekter även efter en ekonomisk återhämtning. Men dessa effekter kommer inte nödvändigtvis att synas i form av bestående höga andelar långtidsarbetslösa utan kan istället avspegla sig i minskade förvärvsfrekvenser och ökad andel förtidspensionärer bland de berörda kohorterna, med därmed förknippade samhällsekonomiska kostnader för produktionsbortfall och statsfinansiella kostnader för pensionsutbetalningar.[28]

[28] I Frankrike minskade förvärvsfrekvensen för män i åldern 55-59 år från 76% till 68% och för män i åldern 60-64 år från 40% till 24% mellan 1982 och 1989. I Sverige var förvärvsfrekvensen för män i åldern 55-59 år oförändrad (87%) mellan 1982 och 1989 under det att den minskade från 68% till 63% för män i åldern 60-64 år.

6.5.3 Matchningsprocessens utveckling

Figur 6.4 Beveridgekurvan



Utvecklingen av matchningsprocessen på arbetsmarknaden kan också belysas med hjälp av den s.k. Beveridgekurvan.[29] Denna visar sambandet mellan arbetslöshets- och vakanstalen i ekonomin. Kurvans läge och form (t.ex. kurvan UV i figur 6.4) återspeglar matchningsprocessens egenskaper och effektivitet för den aktuella arbetsmarknaden. Om det inte förekommer några hysteresis-effekter, kommer förändringar i den aggregerade efterfrågan, allt annat oförändrat, att leda till rörelser fram och tillbaka utmed en given Beveridgekurva (dvs. t.ex. mellan punkterna A och B på kurvan UV i figur 6.4). Däremot kommer en försämring i matchningsprocessen mellan arbetskraftsutbudet och arbetskraftsefterfrågan att leda till en förskjutning utåt av kurvan (t.ex. till U'V' i figur 6.4). En sådan försämring av matchningsprocessen kan t.ex. uppkomma till följd av hysteresiseffekter i samband med makroekonomiska störningar. Efter en efterfrågeshock som för ekonomin från punkt A till punkt B kommer ekonomin i detta fall inte att återvända till punkten A när efterfrågan återhämtat sig, utan hamnar istället t.ex. i punkten C, dvs. i ett läge med högre arbetslöshetstal än tidigare vid ett givet vakanstal. Nedgången i ekonomin har gett en bestående högre arbetslöshet. Men förskjutningar utåt av kurvan kan också uppkomma av andra orsaker, såsom t.ex. att överensstämmel-

[29] Som analysinstrument har Beveridgekurvan den fördelen framför arbetslöshetskrokarna att efterfrågeläget konstanthålles med hjälp av vakanstalet. Dvs. den ger möjlighet att undersöka huruvida (långtids)arbetslösheten ökat *givet* ett visst efterfrågetryck i ekonomin. Rörande Beveridgekurvan, se också kapitel 6.3.

sen mellan de arbetslösas och vakansernas egenskaper av andra skäl än hysteresis försämrats över tiden, att arbetslöshetsunderstödet förbättrats och därmed arbetssökandet förlängts, att arbetskraftstillväxten varit exceptionellt hög osv. Dessa förskjutningar av Beveridgekurvan avviker från dem som orsakas av hysteresis genom att de kan uppkomma utan att ha samband med rörelser utmed kurvan.

För att undersöka skillnader mellan matchningsprocesserna på arbetsmarknaderna i Sverige och Frankrike och eventuella tecken på hysteresiseffekter har vi skattat de två ländernas Beveridgekurvor för perioden 1973-1989. Resultaten ser ut på följande sätt (skattningarna redvisas i tabell 6.A.1 i appendix till detta kapitel). Ett första resultat är att den franska arbetsmarknadens funktionssätt försämrades under den studerade perioden under det att detta inte var fallet för den svenska arbetsmarknaden. Detta visas av att det fanns en statistiskt signifikant tidstrend (dvs. en förskjutning utåt) i Beveridgekurvan för Frankrike men inte för Sverige. Den franska försämringen verkar kunna hänföras till en ökning av långtidsarbetslösheten, vilket framgår när man gör en uppdelning i långtids- respektive korttidsarbetslöshet (se kolumnerna 2 och 3 i tabell 6.A.1). Kurvan som visar matchningsprocessen för de långtidsarbetslösa har förskjutits utåt på ett statistiskt signifikant sätt under det att detta inte varit fallet vad gäller kurvan för de korttidsarbetslösa. Ett andra resultat är att matchningsprocessen på den svenska arbetsmarknaden är effektivare än på den franska i alla efterfrågelägen och också fungerar bättre vid efterfrågeförändringar. Detta visas av att den skattade konstanten för den svenska Beveridgekurvan är mindre än för den franska respektive av att koefficienten för vakansvariablen är större för Sverige än för Frankrike. Sammanfattningsvis stärker resultaten från skattningarna av Beveridgekurvorna tesen att en aktiv arbetsmarknadspolitik dels kan påverka effektiviteten i matchningsprocessen, dels kan förhindra uppkomsten av bestående långtidsarbetslöshet.

Det visar sig också att effektiviteten i den svenska matchningsprocessen kunnat upprätthållas utan någon trendmässig ökning av arbetsmarknadspolitiken. Detta framgår av att en "utvidgad" svensk Beveridgekurva (dvs. en kurva där antalet arbetslösa bytts ut mot antalet arbetslösa *plus* antalet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder) inte uppvisar någon förskjutning utåt (se kolumn 8 i tabell 6.A.1).

Vad gäller ungdomar visade vi tidigare att likheterna mellan Sverige och Frankrike var större än för vuxna, såväl vad gäller omfattningen av de

arbetsmarknadspolitiska insatserna som vad gäller utvecklingen av andelen långtidsarbetslösa under återhämtningen på 1980-talet. Denna större likhet för ungdomar bekräftas av skattningar av Beveridgekurvor enbart för ungdomsarbetslösheten. För ungdomar har matchningsprocessen inte försämrats i något av länderna, vilket visas av att tidstrenden inte är signifikant i någotdera fallet (se kolumnerna 1 och 3 i tabell 6.A.2). I det svenska fallet har detta uppnåtts utan att omfattningen av arbetsmarknadspolitiken för ungdomar ökat trendmässigt. Åtgärderna har, om än med en viss tidsförskjutning, anpassats såväl uppåt som nedåt. Denna påtagliga flexibilitet kontrasterar mot Frankrike, där resultaten vad gäller ungdomsarbetslösheten enbart kunnat uppnås till priset av en trendmässig ökning av åtgärderna för ungdomar (se kolumnerna 2 och 4 i tabell 6.A.2).[30]

De resultat rörande arbetsmarknadspolitikens betydelse för att motverka långtidsarbetslöshet som erhålls från vår jämförande studie av Sverige och Frankrike måste betraktas som tentativa, eftersom de baseras på jämförelser av enbart två länder. Studien behöver följas upp med framtida, likartade studier av andra länder för att se om slutsatserna bekräftas. Viss kompletterande information utifrån skattningar av Beveridgekurvor för andra länder finns dock redan att tillgå. Schmid & Schömann (1993) redovisar resultat rörande Västtyskland, vilka baseras på samma angreppssätt och samma tidsperiod som våra skattningar för Sverige och Frankrike. Även för Västtyskland finns det en förskjutning utåt av Beveridgekurvan, av likartad storleksordning som för Frankrike. Förskjutningen verkar dock i det västtyska fallet härröra både från en försämring av matchningsprocessen för korttidsarbetslösa och för långtidsarbetslösa, även om effekten för de långtidsarbetslösa är den helt dominerande. Deras studie tyder också på att de långtidsarbetslösa i Västtyskland (i likhet med i Sverige) har lättare än i Frankrike att återfinna sysselsättning vid en efterfrågeuppgång. Matchningsprocessen för långtidsarbetslösa verkar således fungera bättre och också ha försämrats mindre över tiden i Västtyskland än i Frankrike, vilket skulle kunna bero på skillnader i arbetsmarknadspolitikens utformning mellan länderna. Budd, Levine & Smith (1987) redovisar skattningar av Beveridgekurvor för fyra länder. De finner en statistiskt signifikant förskjutning utåt över tiden av kurvorna för England och Västtyskland men däremot inte för USA och Nederländerna. För-

[30] Bakgrunden till den trendmässiga ökningen av de franska ungdomsåtgärderna diskuteras i Bourdet & Persson (1991a). Artikeln pekar speciellt på problem vad gäller det franska utbildningssystemet och på minimilönens utveckling.

skjutningen utåt är betydligt större för England än för Västtyskland. För både England och Västtyskland visas att förskjutningen har samband med en ökning av de långtidsarbetslösas andel av arbetslösheten, vilket författarna tolkar som ett tecken på förekomst av hysteresis.

6.6 Arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshet - lärdomar för 90-talet

Vår jämförande studie av arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshet i Sverige och Frankrike visar att arbetsmarknadspolitikens utformning har betydelse. Den bekräftar således de i kapitel 5 redovisade resultaten från studier på aggregerad nivå (Jackman, Pissarides & Savouri (1990); Layard, Nickell & Jackman (1991)), men fördjupar insikterna om hur de bakomliggande mekanismerna ser ut. Samtidigt är det dock viktigt att framhålla att det är arbetsmarknadspolitiken *i samspel med* makropolitiken som är avgörande för hur utfallet i slutändan kommer att se ut. De arbetsmarknadspolitiska insatserna kan inte ersätta, utan endast fungera som komplement till, generell stabiliseringspolitik och en makroekonomisk återhämtning (se t.ex. Calmfors (1992)). Vidare bör det påpekas att skillnader vad gäller andra komponenter i arbetsmarknadsregimen också kan ha bidragit till de observerade skillnaderna i långtidsarbetslöshetens utveckling. Till exempel kan de längre ersättningstiderna i det franska systemet för arbetslöshetsunderstöd ha spelat en roll.

Arbetsmarknadspolitiken verkar genom att motverka den typ av processer som gör att långtidsarbetslöshet fördjupas och permanentas. Vår studie tyder på att flera olika aspekter av arbetsmarknadspolitikens utformning påverkar hur långtidsarbetslösheten kommer att utvecklas totalt sett och för olika grupper. Såväl omfattningen som sammansättningen av åtgärderna, deras inriktning mot olika grupper och tidsanpassningen spelar en roll. Av vår jämförande studie framgår t.ex. klart att skillnader i åtgärdernas omfattning för olika grupper också gett skillnader i långtidsarbetslöshetens utveckling för grupperna. Vad gäller tidsanpassningen tyder de franska erfarenheterna på att ju längre man vid en kraftig uppgång av arbetslösheten väntar med att sätta in arbetsmarknadspolitiska åtgärder desto större insatser kommer senare att krävas för att få de långtidsarbetslösa tillbaka i arbete. Det verkar också som om sent insatta åtgärder har

en kostnad i andra ändan i form av att åtgärderna kommer att behöva ligga kvar på en hög volym långt efter återhämtningen.

På kort tid har vi nu i Sverige genomgått en utveckling på arbetsmarknaden liknande den som i mer utdragen form ägde rum i andra västeuropeiska länder under 1980-talet. Detta reser direkt frågan huruvida Sverige nu också står inför en upprepning av dessa länders bestående höga (långtids)arbetslöshet. Jämfört med 1980-talets Europa finns det dock vissa skillnader både vad gäller de makroekonomiska och de arbetsmarknadspolitiska förutsättningarna. Liksom på 1980-talet har Sverige nu (åtminstone tillfälligt) övergett en fast växelkurspolitik vilket kan väntas bidra till att förbättra den svenska konkurrenskraften och hejda en fortsatt ökning av arbetslösheten. De makroekonomiska förutsättningarna i övrigt för Sverige ser dock annorlunda ut än på 1980-talet. Ingen internationell uppgång liknande 1980-talets verkar vara i sikte och de finanspolitiska förutsättningarna för expansion av efterfrågan och offentlig sysselsättning saknas i stort sett. Jämfört med 1980-talet kan 1990-talets svenska arbetsmarknadspolitik väntas få verka i samspel med klart sämre makroekonomiska betingelser.

Jämfört med 1980-talets Europa har dock Sverige ett klart bättre utgångsläge vad gäller arbetsmarknadspolitik. För det första har de europeiska erfarenheterna visat att arbetsmarknadspolitiska åtgärder behövs om bestående arbetslöshet skall undvikas. För det andra har Sverige redan i utgångsläget tillgång till en väletablerad institutionell ram för arbetsmarknadspolitik, vilken har kunnat sättas in redan i ett tidigt skede. 1990-talets sämre betingelser innebär dock att en hårdare prioritering måste göras av de arbetsmarknadspolitiska resurserna, så att dessa speciellt inriktas mot att bekämpa hysteresis och bestående långtidsarbetslöshet. Arbetsmarknadspolitiken måste framförallt inriktas på att motverka uppkomsten av varaktighetsberoende (orsakat av humankapitalförluster, negativa effekter på självförtroende och sökmotivation, arbetslöshetslängd som negativ signal till arbetsgivare) samt på att hindra att vissa grupper sorteras djupt in i långtidsarbetslöshet. Långtidsarbetslösheten måste prioriteras. Prioriteringar kan också behöva göras mellan olika åldersgrupper. Vår studie tyder på att arbetsmarknadspolitikens möjligheter att motverka hysteresis skiljer sig mellan åldersgrupper. Jämfört med Frankrike verkar det svenska ordinarie utbildningssystemet för ungdomar fungera relativt väl och detta kan innebära att det som behövs för att motverka bestående långtidsarbetslöshet bland svenska ungdomar framförallt är att upprätthålla

motivation, redan förvärvade kunskaper och kontakt med arbetslivet. Dvs. relativt enkla och billiga åtgärder av typ ungdomspraktiken kan vara tillräckliga. För mellanåldersgrupperna visar vår studie att arbetsmarknadspolitiska insatser är kritiska för att undvika bestående långtidsarbetslöshet. För denna åldersgrupp kan det ofta handla om att man förlorat sin position på en intern arbetsmarknad och har obsolet eller otillräckligt humankapital för att kunna ta sig in på en ny när ekonomin återhämtar sig. Av detta följer att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för denna grupp kan behöva bestå av olika slags kvalificerade utbildningsinsatser, lönesubventioner som ger tillträde till en ny intern arbetsmarknad osv. För de äldre tyder vår studie på att arbetsmarknadspolitikens möjligheter att motverka bestående långtidsarbetslöshet är starkt begränsade. Åtgärder verkar för denna grupp ha låg avkastning i form av återgång i sysselsättning.

Referenser

Bellmann, L. & Lehmann, H., (1990), "Active Labour Market Policies in Britain and Germany and Long-term Unemployment: An Evaluation", *Konferensvolym II A*, EALE-konferensen, Lund.

Bouillaguet, P. & Guitton, C., (red.) (1992) *Le chômage de longue durée: comprendre, agir, évaluer*, Paris: Syros/Alternatives.

Bourdet, Y. & Persson, I., (1990), "Long-term Unemployment in a Recovering Economy", *Labour, Review of Labour Economics and Industrial Relations*, vol. 4, nr 2.

Bourdet, Y. & Persson, I., (1991a), "Chômage des jeunes et fonctionnement du marché du travail: les cas francais et Suédois", *Economie et Statistique*, nr 249.

Bourdet, Y. & Persson, I., (1991b), "Politiques de l'emploi et durée du chômage: une comparaison franco-suédoise", *Observations et diagnostics économiques*, Revue de l'OFCE, nr 38.

Budd, A., Levine, P. & Smith, P., (1987), "Long-Term Unemployment and the Shifting U-V Curve: A multi-country study", *European Economic Review*, vol. 31.

Calmfors, L., (1992), *Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden*, Seminar Paper nr 522, Institute for International Economic Studies, Stockholm.

Dossiers statistiques du travail et de l'emploi (1990a), Quinze ans de politique d'emploi, nr 62.

Dossiers statistiques du travail et de l'emploi (1990b), Bilan de l'emploi 1989, nr 63-64.

EG (1992), *Employment in Europe 1992*, Bryssel: Commission of the European Communities.

Fitoussi, J.-P. & Phelps, E. S., (1988), *The Slump in Europe: Reconstructing Open Economy Theory*, Oxford: Basil Blackkwell.

Florens, J.-P.; Fougère, D. & Werquin, P., (1990) "Durées de chômage et transitions sur le marché du travail", *Sociologie du travail*, Vol. 32, nr 4.

Haveman, R.H., Halberstadt, V. & Burkhauser, R.V., (1984) *Public Policy Toward Disabled Workers*, Ithaca: Cornell University Press.

Höjgård, S., (1992), "Econometric analysis of unemployment duration", kap. 5 i avhandlingsutkast, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Jackman, R., Pissarides, C. & Savouri, S., (1990), "Labour Market Policies and Unemployment in the OECD", *Economic Policy*, vol. 5, nr 11.

Johannesson, J., (1989), *On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy*. EFA-rapport nr 20, Arbetsmarknadsdepartementet.

de Koning, J., (1991), "Measuring the Placement Effects of Two Wage-subsidy Schemes for the Long-term Unemployed", *Konferensvolym II*, EALE-konferensen, Madrid.

Korpi, T., (1992), *Two Papers on Youth Unemployment Dynamics*, Licentiatavhandling; Stockholms universitet.

Layard, R., Nickell, S. & Jackman, R., (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford: Oxford University Press.

Lindbeck, A. & Snower, D. J., (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge: MIT-Press.

Löfgren, K-G & Engström, L., (1989), "The Duration of Unemployment: Theory and Empirical Evidence" i Holmlund, B., Löfgren, K-G och Engström, L., *Trade Unions, Employment, and Unemployment Duration*, Oxford: Clarendon Press.

OECD (1991), *Employment Outlook*, Paris:OECD.

Phelps, E. S., (1992), "A Review of Unemployment", *Journal of Economic Literature*, vol. 30, nr 3.

Rouault-Galdo, D., (1991), "Sortir du chômage: un parcours à handicaps", *Economie et Statistique*, nr 249.

Schmid, G. & Schömann, K., (1993), "Institutional Choice and Flexible Coordination: A Socio-Economic Evaluation of Labour Market Policy in Europe" i Schmid, G. (red.), *Labour Market Institutions in Europe: Patterns, Dynamics and Performance*, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin (under publicering).

White, M., (1992), "Evaluating the Effects of the UK's Restart Programme", *Konferensvolym: Labour Market Policy*, EALE-konferensen, Warwick.

Appendix

Tabell 6.A.1 Skattningar av Beveridgekurvor

	Frankrike 1973-89				Sverige 1973-89			
	(1) ln Un	(2) ln STUn	(3) ln LTUn	(4) ln ULMP	(5) ln Un	(6) ln STUn	(7) ln LTUn	(8) ln ULMP
k	1,728[a]	1,578[a]	0,245	1,919[a]	0,936[a]	0,747[a]	- 0,843[a]	1,649[a]
	(14,328)	(11,821)	(1,064)	(7,209)	(4,936)	(4,953)	(3,041)	(8,752)
ln v	- 0,286[a]	- 0,361[a]	- 0,129	- 0,203[a]	- 0,401[a]	- 0,403[a]	- 0,437[a]	- 0,253[a]
	(3,264)	(4,512)	(0,322)	(2,931)	(3,927)	(4,042)	(2,710)	(2,330)
ln v_{-1}	- 0,208[a]	- 0,114[b]	- 0,638[a]	- 0,187[a]	- 0,304[a]	- 0,210[b]	- 0,680[a]	- 0,491[a]
	(2,745)	(1,888)	(2,204)	(3,800)	(2,969)	(2,087)	(4,120)	(4,505)
trend	0,037[a]	0,013	0,076[a]	0,044[a]	0,005	0,001	0,024	0,001
	(3,889)	(1,250)	(4,336)	(2,451)	(0,403)	(0,085)	(1,359)	(0,103)
R^2(adj)	0,98	0,96	0,96	0,99	0,89	0,85	0,91	0,87

(a) och (b) anger statistisk signifikans på 5-procentsnivån respektive 10-procentsnivån. Alla sambanden har korrigerats för seriekorrelation med Cochrane-Orcutt-metoden.
Variabler: Un: relativt arbetslöshetstal; STUn: relativt korttidsarbetslöshetstal (<12 månader för Frankrike och <6 månader för Sverige); LTUn: relativt långtidsarbetslöshetstal (>12 månader för Frankrike och >6 månader för Sverige); ULMP: relativt arbetslöshetstal plus relativ andel av arbetskraften i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder; k: konstant; v: relativt vakanstal; v_{-1}: relativt vakanstal föregående tidsperiod.
Källor: Årliga data; Vakanser: OECD, Main Economic Indicators. Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik, se figur 6.1.

Tabell 6A.2 Skattningar av Beveridgekurvor för ungdomar samt av bestämningsfaktorer för arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar

	Frankrike 1973-90		Sverige 1973-90	
	(1) ln YU	(2) ln AMP	(3) ln YU	(4) ln AMP
k	3,296[b]	-2,555	2,008[a]	16,650[a]
	(1,874)	(0,315)	(5,893)	(6,878)
ln v	- 0,214[b]	- 0,237	- 0,459[a]	- 0,566
	(2,118)	(0,067)	(3,706)	(0,527)
ln v_{-1}	- 0,166[b]	- 0,341	- 0,089	- 5,931[a]
	(1,834)	(0,224)	(1,082)	(5,603)
trend	- 0,014	1,541[a]	- 0,018	- 0,085
	(0,162)	(3,513)	(0,779)	(0,537)
R^2(adj)	0,97	0,81	0,83	0,88

(a) och (b) anger statistisk signifikans på 5-procentsnivån respektive 10-procentsnivån. Alla sambanden har korrigerats för seriekorrelation med Cochrane-Orcutt-metoden.
Variabler: YU: relativt ungdomsarbetslöshetstal; AMP: relativ andel av ungdomsarbetskraften i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (15-24 år för Frankrike och 16-24 år för Sverige); k: konstant; v: relativt vakanstal; v_{-1}: relativt vakanstal föregående tidsperiod.
Källor: Årliga data; Vakanstal: OECD, Main Economic Indicators. Arbetslöshet: se figur 6.1. Arbetsmarknadspolitik: se figur 6.2.

7 ARBETSMARKNADSPOLITIKENS EFFEKTER PÅ LÖNER OCH PRISER*

Arbetsmarknadspolitiken har använts för att uppnå flera mål. Stabiliseringspolitiska argument har dominerat under de perioder då den aktiva arbetsmarknadspolitiken har breddats och expanderat. Argumenten har dock inte varit desamma under de tre stora expansionsperioderna: första delen av 1920-talet, 1930-talet och perioden från slutet av 1950-talet.

Det tidiga 1920-talets nödhjälpsarbeten syftade kanske främst till att minska kostnaderna för den passiva arbetsmarknadspolitiken genom att utgöra en test av arbetsvilligheten. Vägran att acceptera nödhjälpsarbete innebar bortfall av den kontanta arbetslöshetshjälpen. Genom låga löner i nödhjälpsarbetena skulle lönerna också dämpas på den öppna arbetsmarknaden och inlåsningseffekter undvikas. Arbetslinjen hävdades med eftertryck.

Målet med 1930-talets arbetsmarknadspolitik var att häva en djup lågkonjunktur och i ett längre perspektiv att dämpa konjunktursvängningar genom en variation av volymen av den offentliga verksamheten och av antalet anställda inom denna sektor. Beredskapsarbetena är typiska för denna politik. Även för dessa arbeten gäller dock att vägran att acceptera ett sådant arbete kan leda till avstängning från kontant ersättning.

Den tredje vågen av arbetsmarknadspolitisk expansion följde Rehn-Meidners modell och hade en annan utformning än de tidigare. Enligt Rehn och Meidner skulle arbetsmarknadspolitiken inte främst vara en politik för lågkonjunkturer utan en politik som skulle göra att arbetsmarknaden skulle fungera bättre som marknad och göra det möjligt att bedriva en solidarisk lönepolitik. Genom åtgärder som flyttningsstöd och arbetsmarknadsutbildning skulle arbetskraft flytta från områden med arbetslöshet till sådana med vakanser. I programmet fanns också åtgärder för att flytta "vakanser", dvs arbetsställen från områden med efterfrågeöverskott på arbetskraft till områden med utbudsöverskott på arbetskraft. Denna del av politiken har dock fått en mindre framträdande roll, åtminstone i debatten om arbetsmarknadspolitiken. Den förbättrade matchningen av arbetskraft och platser skulle leda till att Beveridge-kurvan försköts inåt. Rörlighetspolitiken skulle också genom att bidra till att minska efterfrågeöverskott på olika delmarknader minska löneökningarna

---

* Detta kapitel har skrivits av Eskil Wadensjö. Han vill tacka Ante Farm, Jan Johannesson, Lena Schröder och Johnny Zetterberg för värdefulla synpunkter på tidigare versioner av kapitlet.

och också inflationstrycket vid givet efterfrågetryck. Arbetslösheten skulle mer jämnt fördelad bli effektivare i att dämpa tendenser till löneökningar som överstiger produktivitetsutvecklingen. Phillipskurvan skulle förskjutas inåt (eller i varje fall skulle förskjutningar utåt motverkas).

Arbetsmarknadspolitiken har fortfarande två centrala stabiliseringspolitiska uppgifter: att minska konjunkturvariationerna och att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och därmed dämpa löne- och prisutvecklingen. Vissa medel som beredskapsarbeten är framför allt inriktade på den första uppgiften, andra medel som flyttningsstöd är inriktade på den andra uppgiften. Här finns dock ingen helt klar uppdelning. Arbetsmarknadsutbildningen har t.ex. under senare år använts som ett konjunkturstabiliserande medel men är samtidigt ett medel för att öka rörligheten mellan olika yrken. Det kan ses som en metod att omfördela utbildningsinvesteringarna från högkonjunkturer till lågkonjunkturer.

En mycket stor del av dem som är i sysselsättningsskapande arbetsmarknadspolitiska medel är i åtgärder för dem med nedsatt arbetsförmåga. Arbetsmarknadspolitiken har under efterkrigstiden fått en utvidgad roll vad gäller att sysselsätta personer som i olika avseenden är mindre konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Förekomsten av denna grupp av personer och insatserna för dessa har betydelse för analysen av arbetsmarknadspolitikens effekter på konjunkturstabiliseringen.

Under de senaste åren har arbetsmarknadspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument kommit i centrum för den ekonomisk-politiska debatten. För det första har det på nytt hävdats att arbetsmarknadspolitiken kan bidra till att lösa målkonflikten mellan full sysselsättning och stabilt penningvärde.[1] För det andra har det med hänvisning till teoretiska och ekonometriska undersökningar hävdats att personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte har samma effekt på lönebildningen som personer som är arbetslösa, dvs personer som i regel uppbär någon form av kontant arbetsmarknadsstöd.[2]

Denna kritik av arbetsmarknadspolitiken har fått vid spridning.[3] Det finns dock frågetecken att sätta vid de resultat som framkommit och de

---

[1] Se bl.a. Layard (1986), Jackman, Pissarides & Savouri (1990) och Layard, Nickell & Jackman (1992).

[2] Calmfors & Forslund (1990) utgör det första arbetet inom denna tradition. De teoretiska grunderna för denna hypotes finns utvecklade i bl.a. Calmfors & Lang (1992) och Holmlund & Lindén (1991).

[3] Debatten har inte bara förts i vetenskapliga tidskrifter utan också i dagspressen och i Nationalekonomiska föreningens tidskrift *Ekonomisk Debatt*. Inläggen i *Ekonomisk Debatt* är samlade i Bergström (1993).

tolkningar som gjorts. En tänkbar tolkning av resultaten är att de kanske främst kan hänföras till att de personer som finns i arbetslöshet och de som finns i åtgärder skiljer sig åt i olika avseenden. De som finns i åtgärder skulle kanske inte ha samma effekter på lönebildningen som de arbetslösa även om också de skulle ha varit arbetslösa. Det kan ses som en variant av det selektionsproblem som påverkar resultaten av många undersökningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En lärdom från de senaste decenniernas utveckling i Europa är att all arbetslöshet inte har samma effekter på löneutvecklingen. Långtidsarbetslösheten har inte dessa effekter. Personer som har varit utan arbete eller utbildning under en längre tid är inte attraktiva på arbetsmarknaden. Företagen vill inte anställa dem och de påverkar därmed inte lönebildningen. Det är antalet personer i korttidsarbetslöshet som påverkar lönebildningen. Det kan också finnas andra skillnader mellan olika grupper på arbetsmarknaden värda att uppmärksamma. Kvinnors arbetslöshet har inte samma effekt på lönebildningen som männens. Ungdomars och äldres arbetslöshet har inte samma effekt som den för de i mellanåldrarna. En stor del av de personer som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är just personer som *inte* är män i mellanåldrarna som annars skulle varit korttidsarbetslösa, dvs den grupp som har störst inflytande på lönebildningen.

Det är den ovan kort refererade debatten som detta kapitel skall behandla. För att strukturera debatten skall vi först se på de olika arbetsmarknadspolitiska medlen var för sig för att sedan se på arbetsmarknadspolitiken som ett system för inkomstgaranti. Traditionellt har debatten om arbetsmarknadspolitikens effekter utgått från Phillipskurvan med nominallöneförändringar som beroende variabel. Under senare år har intresset kommit att koncentreras till löneekvationer där reallönenivån är den beroende variabeln. Vi kommer att här beröra båda dessa typer av samband.[4]

7.1 Arbetsmarknadspolitik, löner och priser

Vi skall i detta avsnitt först diskutera i vad mån olika inslag i den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan påverka lönebildningen. Vi skall göra det med antagandet att lönebildningen influeras av de arbetssökande och de-

[4] En tredje variant är ekvationer med reallöneförändring som beroende variabel. Se Hines (1971, s. 64-66) för en diskussion av sambanden mellan ekvationer som har reallöner, reallöneförändringar och nominallöneförändringar som beroende variabler.

ras sammansättning relaterat till antalet lediga platser, dvs. till ett mått på utbudsöverskottet. Företagens löneuppdrivande konkurrens om arbetskraften blir mindre när arbetslösheten är högre. Senare skall vi diskutera i vad mån förekomsten av arbetsmarknadspolitiska åtgärder genom att fungera som en försäkring vid arbetslöshet kan påverka de fackliga organisationernas samt arbetsgivarnas och deras organisationers agerande och därmed lönebildningen.

Det äldsta av de arbetsmarknadspolitiska medlen är de offentliga arbetena - i sin nuvarande form främst *beredskapsarbeten*. Syftet med beredskapsarbetena har främst varit att bidra till att stabilisera konjunkturen. Beredskapsarbetena skall vara tidigarelagda offentliga arbeten. Genom att tidigarelägga offentliga arbeten skall efterfrågan på arbetskraft ökas i lågkonjunkturer och minskas i högkonjunkturer. Denna typ av omfördelande arbeten föreslogs redan under 1900-talets första decennium av Gunnar Huss (1908) och Fritz Brock (1909) och under mellankrigstiden av bl.a. Gösta Bagge (1925) och Bertil Ohlin (1927) och senare också av den parlamentariska arbetslöshetsutredningen (SOU 1935:6). Med 1930-talets krispolitik blev beredskapsarbetena en central del av den ekonomiska politiken. Det som utmärkte beredskapsarbetena jämfört med tidigare offentliga arbeten - nödhjälps- och reservarbeten - var att de ger avtalsenlig lön. Syftet med beredskapsarbetena var visserligen inte att dämpa nominal- eller reallöneutvecklingen utan att utjämna konjunkturerna. Detta utesluter emellertid inte att beredskapsarbetena skulle kunna ha en löne- och inflationsdämpande effekt och att det är intressant att undersöka om denna typ av effekter uppträder.[5]

Ett första argument för att beredskapsarbetena skulle kunna ha dämpande effekter på lönerna är själva omfördelningen av arbeten från högkonjunktur till lågkonjunktur. Tidigare gällde det en omfördelning av investeringar medan det nu är mer en omfördelning av sysselsättningen inom offentlig sektor över konjunkturen. Den minskade verksamheten under högkonjunkturer skulle kunna dämpa löneutvecklingen mer än vad den ökade verksamheten höjer dem under lågkonjunkturer. Det bygger på att sambandet mellan arbetslöshet och löner inte är lineärt.[6]

---

[5] Se kapitel 4 för en analys av hur beredskapsarbetena varierar med konjunkturen. Se också Janoskis (1991) som gör parallella analyser för tre länder: Sverige, Västtyskland och USA. Han visar bl.a. på resultaten är mycket känsliga för valet av konjunkturindikator.

[6] Se Blanchflower & Oswald (1990) vad gäller reallöneekvationer och Lipsey (1960) vad gäller Phillipskurvans underbyggnad.

Ett andra argument är att personer som är i beredskapsarbeten skulle söka arbeten mer aktivt än andra personer som är sysselsatta och därmed dämpa löneutvecklingen jämfört med om de hade haft vanliga arbeten.

Ett tredje argument skulle kunna vara att beredskapsarbetena skulle verka lönedämpande genom 1) att arbetsförmedlingen i första hand placerar långtidsarbetslösa och att vid en normal rekrytering korttidsarbetslösa eller ombytessökande oftare skulle få dessa arbeten och 2) att personer i korttidsarbetslöshet har en större dämpande effekt på lågkonjunkturen än personer i långtidsarbetslöshet.[7] Om långtidsarbetslösa inte har någon effekt på lönebildningen och samtliga som är i beredskapsarbeten är långtidsarbetslösa och arbetsmarknadspolitiken konsekvent utnyttjas för att eliminera långtidsarbetslösheten, så skulle man inte hitta någon effekt av antalet personer i beredskapsarbeten på lönebildningen. Å andra sidan skulle inte överföringen av personer från arbetslöshet till beredskapsarbete ha någon effekt på lönebildningen, givet den totala summan av personer i arbetslöshet och beredskapsarbete. Det som händer är att arbetslösheten (som nu i ökad utsträckning består av korttids-arbetslösa) får en större effekt på lönebildningen - reallöne- eller nominallöneflexibiliteten ökar. De individer som skulle ha liten effekt på lönebildningen som arbetslösa är i betydande utsträckning i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Ett fjärde argument är att beredskapsarbetena fördelas annorlunda på yrken och sektorer än vad ökningen av arbetskraftsefterfrågan vid annan finanspolitisk expansion skulle göra. Beredskapsarbetena förekommer i större utsträckning på delmarknader med hög arbetslöshet och en ökad efterfrågan i dessa delar av arbetsmarknaden skulle inte ha samma effekter på lönerna (sambandet mellan arbetslöshet och löner skulle vara ickelineärt).

Vi har här ett problem - finner vi ingen effekt av antalet personer i beredskapsarbete på lönebildningen vid ekonometriska skattningar kan det ha två orsaker: 1) att beredskapsarbeten är som andra arbeten på den svenska arbetsmarknaden (den ursprungliga idén bakom dem) och 2) att de som är i beredskapsarbeten är personer som annars skulle varit långtidsarbetslösa. Det finns två sätt att testa vilken hypotes som verkar mest rimlig: 1) att se hur (real)löneflexibiliteten varierar med omfattningen av antalet personer i beredskapsarbeten, och 2) att se om det finns ett

---

[7] Samma diskussion kan göras vad gäller andra indelningar av de arbetslösa i olika grupper med olika stark ställning på arbetsmarknaden.

ster så att länder med stor andel personer i beredskapsarbeten (och andra arbetsmarknadspolitiska medel) har en högre (real)löneflexibilitet än länder med en låg andel.

Ett andra medel är *flyttningsstödet*, dvs ekonomiskt stöd för att flytta till annan ort i samband med arbetsbyte. Utformningen av detta medel har varierat starkt över tiden. Grundtanken har dock hela tiden varit att personer skall flytta från områden med för dem sämre till områden med för dem bättre arbetsmarknadsläge. Personer blir inte "sysselsatta" i denna åtgärd och man kan därför inte jämställa antal personer som får sysselsättningsstöd med de som har sysselsättning i någon form. Man kan därför inte vänta sig att lönen skulle stiga på grund av denna typ av åtgärder utan snarare att löneutvecklingen nominellt och realt dämpas genom omfördelningen av arbetskraften mellan delarbetsmarknader.

Ett tredje medel är arbetsmarknadspolitiska *åtgärder för arbetshandikappade*. Här är det mycket oklart vilka effekter åtgärderna har på lönebildningen. En orsak är att de handikappolitiska åtgärderna har olika karaktär. Gemensamt gäller att merparten personer i dessa åtgärder har problem som leder till att de har svårt att få arbete på den öppna arbetsmarknaden. Vissa åtgärder syftar närmast till att träna och utbilda personer så att de trots allt skall få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden eller inom den skyddade arbetsmarknadspolitiska sektorn. Det gäller arbetsmarknadsinstituten (AMI). Även anställning med lönebidrag och Samhall har som ett mål för verksamheten att personer skall kunna komma ut på den öppna arbetsmarknaden. Endast en liten del gör emellertid detta. Merparten stannar inom åtgärderna. Frågan är emellertid vad personerna skulle ha gjort i annat fall - skulle de hamnat helt utanför arbetskraften, skulle de blivit långtidsarbetslösa eller skulle de fått arbete på den vanliga arbetsmarknaden. Troligen är det så att mycket få skulle ha fått vanliga arbeten och effekterna på lönebildningen skulle därmed vara mycket små av dessa åtgärder.

Det kanske mest typiska medlet för den Rehn-Meidnerska politiken är *arbetsmarknadsutbildningen*. Den syftar till att personer skall stärka sin kompetens så att de på så sätt skall kunna få ett arbete. Under utbildningstiden är det troligen få som samtidigt söker arbete. Det betyder att det är färre som söker arbete och därmed att deras lönepressande effekt blir mindre under denna period. Vilken betydelse detta har beror på vilken konkurrenskraft personerna skulle ha om de inte fått sin arbetsmarknadsutbildning. Efter utbildningen kan de ha fått ökade möjligheter att få

ett arbete - eventuellt kan utbildningen leda till att personer går från yrken med ett utbudsöverskott till ett med efterfrågeöverskott.

En grupp av åtgärder som innehåller inslag av såväl utbildning som sysselsättning är de *arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för ungdomar.* Det gör att man kan förvänta sig att de skall ha effekter som till viss del överensstämmer med beredskapsarbeten och till viss del med arbetsmarknadsutbildning. Ett speciellt problem är här frågan om ungdomarnas arbetsmarknadssituation påverkar lönebildningen eller om denna är helt bestämd på de vuxnas arbetsmarknad.

Ett medel som i vissa undersökningar inräknas bland de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är *förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl.* Denna åtgärd, som nu har upphört även om den i praktiken till viss del ersatts av annan förtidspensionering, är dock inte en del av den aktiva utan av den passiva arbetsmarknadspolitiken och samtidigt en del av en utveckling mot en mer flexibel pensionsålder.

Utgår vi från att det är antalet arbetssökande utan arbete som påverkar lönebildningen och bland dem de som är korttidsarbetslösa (och som inte har karakteristika som gör att de kan förväntas bli långtidsarbetslösa) går det relativt lätt att strukturera diskussionen. Personer i åtgärder som samtidigt söker arbete har då effekter på lönebildningen (dämpar denna) liksom de som är i åtgärder som leder vidare till andra delar av arbetsmarknaden som flyttningsstöd och delar av arbetsmarknadsutbildningen. Det betyder inte att personer som blir placerade i andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder är att jämställa med en expansion av motsvarande storlek av personer i vanlig sysselsättning t.ex. via en expansion av finanspolitiken. Tvärtom kan skillnaderna vara betydande: de som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är sannolikt i hög grad selekterade bland långtidsarbetslösa eller de som skulle ha blivit långtidsarbetslösa. I löneekvationer resulterar detta i att lönekänsligheten för arbetslösheten ökar - (real)löneflexibiliteten blir större. Sverige har också en betydligt större löneflexibilitet än andra länder.[8] Bland förklaringar har anförts den högre graden av centraliserade förhandlingar och de kortare ersättningstiderna inom arbetslöshetsförsäkringen. Till dessa faktorer bör alltså också läggas att den svenska arbetslösheten i större utsträckning består av korttidsarbetslösa på grund av den mer ambitiösa arbetsmarknadspolitiken.

Vi har hittills utgått från att lönerna sätts på en marknad där utbuds- och efterfrågeöverskottens storlek och sammansättning bestämmer lönenivån.

---

[8] Se kapitel 5.

I senare års diskussion har man i stället utgått från förhandlingsmodeller där fackföreningarna sätter lönerna och där den lön fackföreningarna sätter bl.a. beror på vilken ersättning deras medlemmar får om de blir utan arbete till följd av lönehöjningar. I en sådan modell får man se på hela systemet för passiv och aktiv arbetsmarknadspolitik, som ett försäkringssystem och se på sannolikheterna för att de som blir arbetslösa hamnar i olika åtgärder och ersättningsnivåer. Det intressanta är därvid inte antalet personer som är i åtgärder utan hur reaktionsfunktionen mellan arbetslöshet och placering och ersättning ser ut. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan i en sådan modell ha samma effekter som vanliga arbeten vad gäller lönebildningen, men kan också under vissa förutsättningar genom sina egenskaper som försäkring vara mera lönehöjande än vanliga arbeten.

7.2 Empiriska undersökningar av arbetsmarknadspolitikens effekter på nominal- och reallöner

Det har under de senaste åren framkommit ett stort antal undersökningar av den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter på produktreallönen. Från dessa undersökningar har slutsatser dragits om arbetsmarknadspolitikens värde som ett stabiliseringspolitiskt medel. Här skall kort kommenteras några av studierna på området.[9]

Ett par artiklar av Calmfors & Forslund (1990) och (1991) initierade debatten om arbetsmarknadspolitikens effekter på lönebildningen. I löneekvationerna i deras studier inkluderas där antingen en variabel som representerar andelen personer i arbetslöshet och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och en variabel som representerar andelen av dem som ingår i dessa båda grupper som finns i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, eller andelen arbetslösa och andelen av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det mått på arbetsmarknadspolitiken som används innefattar arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten, lönebidrag, personer i företagsutbildning, hälften av dem i ungdomslag och förändringen av beståndet av antalet personer som är förtidspensionerade av arbetsmarknadsskäl. I måttet ingår en blandning av aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik. Endast en begränsad del utgörs av personer i de åt-

[9] Andra studier på området är bl.a. Löfgren & Wikström (1991) och Skedinger (1992). Se Forslund (1992) och Calmfors (1992) för översikter av debatten och sammanfattning av resultaten.

gärder som utgör integrerade delar av det Rehn-Meidnerska programmet, nämligen arbetsmarknadsutbildningen. Resultaten av ekvationerna pekar på att arbetsmarknadspolitiken verkar höjande på reallönerna medan arbetslösheten som väntat minskar reallönerna.

Med samma mått för arbetsmarknadspolitiken med en något annorlunda specificering av löneekvationen får Calmfors & Nymoen (1990) som resultat att arbetslösheten minskar reallönerna medan de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte har ett sådant inflytande. Invändningarna mot det använda måttet på omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är desamma som tidigare.

Holmlund (1990) inkluderar i en studie av de nominella löneförändringarnas bestämningsfaktorer endast de sysselsättningsskapande arbetsmarknadspolitiska medlen. Han inkluderar beredskapsarbete, hälften av dem i ungdomslag, personer med rekryteringsstöd och personer i företagsutbildning till följd av risk för permittering eller uppsägning. I detta mått ingår inte de program som är typiska för den Rehn-Meidnerska programmet, dvs arbetsmarknadsutbildning och flyttningsstöd. Ett frågetecken kan också sättas för att ta med stöd till företagsutbildning för personer hotade av permittering eller uppsägning. Antalet timmar per person och vecka är lågt och undersökningar har visat att det i praktiken var en typ av stöd som närmast kan likställas med annat industristöd. Programmet uppvisar mycket stora variationer och blir därmed styrande för regressionsresultaten. Resultaten pekar på att arbetsmarknadspolitiken leder till markanta nominallöneökningar.

Forslund (1992) använder en kombination av tidsserie- och tvärsnittsdata. Observationsenheterna är 12 arbetslöshetskassor under 20 år. I studien analyseras förändringar av nominallönekostnaden. Huvudresultatet är att arbetsmarknadsutbildningen har en lönedämpande effekt liknande den som arbetslösheten har medan beredskapsarbetena har en svagare (i en del skattningar ej signifikant) löneuppdrivande effekt.

Det finns vissa generella kommentarer att göra till de olika studierna:

1. Skattningarna avser i de studier som rönt störst uppmärksamhet arbetsmarknadspolitikens effekter på reallönerna. Det innebär att anpassningsprocessen mellan löne- och prisförändringar inte behandlas och därmed alltså inte heller den målkonflikt som Rehn och Meidner utgick från: konflikten mellan full sysselsättning och stabilt penningvärde. För att kunna göra det krävs att såväl nominallöne- som prisekvationer skattas.

2. Ett andra problem är att måttet på arbetsmarknadspolitiken i många fall är mycket godtyckligt. Med tanke på att olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan förväntas ha olika effekter borde i varje fall de sysselsättningsskapande programmen och utbildningsprogrammen ingå separat. Nu är de ofta summerade och i något fall också tillsammans med delar av den passiva arbetsmarknadspolitiken, nämligen förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl (se Calmfors & Forslund (1990)).

3. Ett tredje problem är att ingen hänsyn tas till arbetsmarknadspolitikens selektiva inriktning mot dem som är eller kan förväntas bli långtidsarbetslösa. Sådan hänsyn kan tas genom att inkludera en samspelsterm mellan åtgärder och arbetslöshet med förväntat negativt tecken. Dvs, ju större antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är desto större blir den dämpande effekten på lönerna av en given storlek på arbetslösheten.

4. Ett fjärde problem är att inte alltid tillräcklig hänsyn tas till den starka samvariationen mellan omfattningen arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetslöshet. Det kan leda till bias. Det finns metoder för att ta hänsyn till detta problem, men även när sådana hänsyn tas finns problem då resultaten är mycket känsliga för val av metod.

5. Ett femte problem är att arbetsmarknadspolitikens eventuella effekter på lönebildningen sannolikt delvis går via dess egenskap av att vara en del av ett allmänt skyddsnät. Att representera detta skyddsnät via antal eller andel personer i åtgärder är sannolikt inte det bästa. Ett samlat mått på förväntat utfall vid arbetslöshet vore sannolikt att föredra (placeringschanser multiplicerat med ersättningsnivåer).

6. Ett sjätte problem är att de olika undersökningarna inte behandlar effekterna på hur många personer som lämnar arbetskraften. Det är möjligt att arbetsmarknadspolitikens effekter är tydligast vad gäller andelen som är utanför såväl arbete som utbildning. Detta skulle kunna undersökas genom att relatera utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet eller sysselsättningen till andelen personer i åtgärder respektive arbetslöshet.

7.3 Några ekonometriska undersökningar

I det föregående avsnittet har framförts en del kritiska synpunkter på de skattningar som har legat till grund för kritiken av arbetsmarknadspolitiken. I detta avsnitt skall kritiken underbyggas genom att presentera några

nya om än enkla regressionsberäkningar. Syftet är att belysa en del av problemen med de resultat som har legat till grund för kritiken av arbetsmarknadspolitiken, inte att få ett definitivt svar på arbetsmarknadspolitikens effekter i dessa avseenden.

Ett sätt att studera hur pass robusta resultaten är att studera hur ekvationer påverkas av inkluderandet av arbetslösheten för olika grupper. Jag skall demonstrera det med några enkla skattningar av NAIRU.[10] I den första ekvationen inkluderas endast den allmänna arbetslösheten och en trendterm. Se tabell 7.1.

Tabell 7.1 Arbetslöshet och förändring av inflationstakten 1963-1992

Nr.	C	U	AMP	T	û	$\bar{R}^2$	DW
1	5,08 (4,1)	2,63 (4,6)	0,04 (0,9)			0,42	2,09
2	5,07 (4,2)	2,81 (4,1)		0,04 (0,9)		0,42	2,09
3	1,96 (1,9)		-0,76 (2,2)		2,77 (3,3)	0,32	2,03

Anmärkningar:

t-värden inom parentes

årliga observationer 1963-1992

beroende variabel: förändring av inflationstakt (konsumentprisindex)

Benämningar:

U = arbetslöshet i procent av arbetskraften (%)

û = residual mellan faktisk och skattad arbetslöshet

T = trend (1963=0)

AMP = andel av arbetskraften i arbetsmarknadsåtgärder (%)

Ekvationen ger en NAIRU om 1,9 % för 1963 och 2,4 % för 1992. En omestimering utan den ej signifikanta trendtermen ger en NAIRU om 2,2%.

Ett inkluderande av en term för arbetsmarknadspolitiska åtgärder påverkar inte ekvationen i någon högre grad. Termen blir inte signifikant.

[10] Skattningsmetoden är densamma som i Layard (1986).

Koefficienten på arbetslöshetstermen ökar något. Ökningen är dock inte signifikant.

Som nämndes tidigare är andel arbetslösa och andel personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder högt korrelerade. Det finns risk för att detta kan påverka resultaten genom bias. En korrigeringsmetod är att skatta ett samband mellan andelen arbetslösa som beroende variabel samt andel i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och en trendterm som oberoende variabler och att sedan använda residualerna som ett nytt mått på arbetslösheten. Resultaten visas i ekvation 3 i tabell 7.1 ovan. Det intressanta är att nu såväl andelen arbetslösa som andelen i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är signifikant negativa. Inte bara personer som är arbetslösa utan även personer som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder dämpar inflationsutvecklingen. Koefficienten för arbetslöshet är dock högre.

I måttet för arbetsmarknadspolitik ingår alla åtgärder, även de som inte kan förväntas dämpa löneutvecklingen. Motsvarande beräkningar har därför gjorts med ett mått på arbetsmarknadspolitiken som exkluderar de som är i handikappolitiska åtgärder. Resultaten visas i tabell 7.2. På motsvarande sätt har gjorts en korrigering för bias. Resultaten går i samma riktning, men effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är nu mera lika dem för arbetslösheten efter korrigering.

Tabell 7.2 Arbetslöshet och förändring av inflationstakten 1963-1992

Nr.	C	U	AMPX	$\hat{u}_a$	$\bar{R}^2$	DW
1	5,23 (4,4)	2,85 (3,5)	0,57 (0,7)		0,42	2,09
2	2,65 (2,7)		1,68 (3,1)	2,73 (4,1)	0,38	2,03

Benämningar:

AMPX = andel av arbetskraften i arbetsmarknadsåtgärder exklusive dem i handikappolitiska åtgärder(%)

$\hat{u}_a$ = residual mellan faktisk och skattad arbetslöshet

Nästa steg är att istället för arbetslöshet bland hela arbetskraften ta med arbetslösheten för olika demografiska grupper separat vid skattningar av samma ekvation. Motiveringen för detta är antagandet att olika grupper

samma ekvation. Motiveringen för detta är antagandet att olika grupper har olika stark ställning på arbetsmarknaden. Män i mellanåldersgrupperna är mer av "insiders" i lönebildningen än kvinnor och yngre och äldre. Först skall redovisas skattningar där arbetslösheten för män och kvinnor ingår separat. Se tabell 7.3.

Tabell 7.3 Arbetslöshet och förändring av inflationstakten 1963-1992

Nr.	C	Um	Uf	Um20	Um35	Um55	$\bar{R}^2$	DW
1	3,80 (2,2)	2,13 (2,8)	0,22 (0,2)				0,43	2,06
2	3,49 (3,2)			0,10 (0,2)	-2,66 (1,5)	-0,34 (0,5)	0,39	2,07

Benämningar:

Um = arbetslöshet bland män (%)
Uf = arbetslöshet bland kvinnor (%)
Um20 = arbetslöshet bland män 20-24 år (%)
Um35 = arbetslöshet bland män 35-44 år (%)
Um55 = arbetslöshet bland män 55-64 år (%)

Resultatet blir att arbetslösheten för män blir signifikant men inte arbetslösheten för kvinnor. Det tyder på att det är utvecklingen på männens arbetsmarknad som bestämmer löne- och prisutvecklingen. Ett stöd för denna hypotes får man vid skattningar av löneinflationskurvor där arbetslöshet för såväl män som kvinnor inkluderas. Se tabell 7.4.

Resultaten pekar på att arbetslösheten för män har ett inflytande på lönebildningen för såväl män som för kvinnor, medan arbetslösheten för kvinnor inte har ett sådant inflytande. Om detta är riktigt skulle slutsatsen bli att överföringar till arbetsmarknadspolitiska åtgärder av arbetslösa kvinnor inte skulle påverka löne- och prisutvecklingen.

Nästa steg är att göra motsvarande uppdelning av arbetslösheten efter åldersgrupper. Vi skall då inkludera arbetslösheten för yngre (20-24 år), 35-44-åringar och äldre (55-64) i samma ekvation. Se tabell 7.3, ekvation 2.

Tabell 7.4 Arbetslöshet och nominell löneinflationstakt 1963-1992

Nr.	Beroende variabel	C	Um	Uf	$\bar{R}^2$	DW
1	Wm	9,71 (5,0)	-2,05 (2,4)	1,55 (1,2)	0,18	1,51
2	Wf	10,32 (4,8)	-2,92 (3,1)	2,42 (1,7)	0,27	1,54

Benämningar:

Wm = nominella löneförändringar för män inom gruvor och tillverkningsindustri (%)

Wf = nominella löneförändringar för kvinnor inom gruvor och tillverkningsindustri (%)

Det finns en hög korrelation mellan arbetslösheten för olika grupperna vilket ger problem med multikollinearitet. Resultaten pekar dock på att arbetslösheten för de i mellanåldersgruppen 35 till 44 år har betydelse men däremot inte arbetslösheten för yngre eller äldre.[11] Placering av arbetslösa unga eller äldre i arbetsmarknadspolitiska åtgärder borde alltså inte ha samma effekter på löne- och prisutvecklingen som en placering av personer i mellanåldersgrupperna.

En tredje indelningsgrund är en uppdelning efter korttids- och långtidsarbetslöshet. Flera studier av olika länder pekar på att långtidsarbetslöshet inte har samma effekt på lönebildningen som korttidsarbetslösheten.[12] Placering av långtidsarbetslösa i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle alltså inte få negativa stabiliseringspolitiska effekter. Arbetsmarknadspolitiken är också i hög grad inriktad på de långtidsarbetslösa. Se bl.a. resultat från Sören Höjgårds (1993) pågående studie av långtidsarbetslöshet i Sverige.

Arbetsmarknadspolitiken kan förväntas ha andra effekter på arbetskraftsdeltagande och sysselsättning genom att personer i högre grad behåller sin anknytning till arbetsmarknaden. I tabell 7.5 redovisas skattningar av sådana samband där förändringar av arbetskraftsdeltagandet ett

[11] Separata skattningar med olika arbetslöshetsmått som enda förklarande variabel pekar i samma riktning. Högst förklaringsvärde ger arbetslösheten för män i åldern 35-44 år, därefter arbetslösheten för män i åldern 20-24 år och sist arbetslösheten i åldern 55-64 år.

[12] Se kapitel 5 av OECD:s *Employment Outlook* som utkommer sommaren 1993.

år försöker förklaras med förändringar arbetslöshetsnivån och andel av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska åtgärder året före. Det viktigaste resultatet är att arbetsmarknadspolitiken har en positiv effekt medan arbetslöshet har en negativ effekt (om än inte alltid signifikant) på arbetskraftsdeltagandet.[13] Här bör dock understrykas det stora inflytande som trendtermen har för skattningarna och de höga värdena för trendtermen. Koefficientestimaten är också mycket känsliga för valet av tidsperiod för vilken skattningarna görs. Ett inkluderande av en variabel som representerar summan av andelen arbetslösa och andelen i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ger ingen signifikant effekt. Det finns anledning att närmare analysera arbetsmarknadspolitikens inflytande på den långsiktiga utvecklingen av arbetskraftsdeltagande och sysselsättning.

Resultaten av de ekonometriska undersökningarna redovisade här pekar på att de finns anledning att skeptiskt granska de slutsatser som dragits av tidigare makroekonomiska undersökningar. För det första har man inte tillräckligt beaktat simultanitetsproblemet och de problem det leder till för skattningarna, för det andra har man inte uppmärksammat att arbetsmarknadspolitiken är starkt selektiv och att arbetslösheten för de grupper som framför allt placeras i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har liten effekt på lönebildning och inflation samt för det tredje har man inte uppmärksammat arbetsmarknadspolitikens långsiktiga effekter på arbetskraftsdeltagandet.

[13] Motsvarande skattningar har gjorts med sysselsättningsförändringar som beroende variabel. Resultaten är likartade.

Tabell 7.5 Arbetskraftsdeltagandets bestämningsfaktorer 1964 -1992

Nr.	Beroende variabel	C	AMP(-1)	U(-1)	UAMP(-1)	T	AR(1)	$\bar{R}^2$	DW
1	ATCH	1,71	1,14	-0,87		-0,15		0,25	1,75
		(3,3)	(3,1)	(2,6)		(3,3)			
2	AMCH	0,98	0,81	-0,81		-0,09		0,15	1,11
		(2,1)	(2,4)	(2,7)		(2,2)			
3	AMCH	1,06	0,97	-0,94		0,11	0,44	0,25	1,65
		(1,6)	(2,6)	(2,8)		(2,2)	(2,0)		
4	AFCH	2,92	1,54	-0,96		-0,22		0,19	1,77
		(3,1)	(2,9)	(1,6)		(2,8)			
5	ATCH	0,93			0,07	-0,04		0,01	1,51
		(1,8)			(0,4)	(1,3)			
6	AMCH	0,35			-0,05	0,00		-0,05	1,51
		(0,7)			(0,4)	(0,0)			
7	AFCH	1,94			0,21	-0,09		0,08	1,58
		(2,2)			(0,8)	(2,2)			

Anmärkning: Absoluta t-värden inom parentes.

Benämningar:

ATCH = förändring av sysselsättningen (%)
AMCH = förändring av sysselsättningen för män (%)
AFCH = förändring av sysselsättningen för kvinnor (%)
AMP(-1) = andel av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska åtgärder året före
U(-1) = andel av arbetskraften som är arbetslösa året före
UAMP(-1) = andel av arbetskraften som är arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder året före
T = trendterm (1963 = 0)

7.4 Möjligheterna att använda arbetsmarknadspolitiken som ett stabiliseringspolitiskt instrument - några slutsatser

Ett resultat av de senaste årens debatt om arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas stabiliseringspolitisk effekter är en betydande skepsis mot arbetsmarknadspolitiken. Det finns dock som framhållits i detta kapitel anledning till varsamhet vad gäller tolkning av resultaten av studierna.

Ett första problem är att man inte har tagit hänsyn till den starka samvariationen som finns mellan arbetslöshet och andelen av arbetskraften som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Korrigeringar som är redovisade i detta kapitel tyder på att arbetsmarknadspolitiken har likartade effekter på lön- och prisutvecklingen som arbetslösheten.

En förklaring till de tidigare resultaten är att effekterna av arbetslösheten i arbetskraften jämförts med effekterna av andelen i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i arbetskraften. De som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är ett selekterat urval bland de som är arbetslösa. Rimligt vore att jämföra effekterna av arbetslöshet respektive av att vara i arbetsmarknadspolitiska åtgärder för dem som tillhör samma grupper. Resultat tyder på att arbetslösheten för grupper som har en relativt svag ställning på arbetsmarknaden inte har någon effekt på den allmänna pris- och löneutvecklingen. En överföring av personer från dessa grupper till arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle inte påverka löne- och prisutvecklingen. Den stora omfattningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan vara en förklaring till att Sverige uppvisar en större lönekänslighet för arbetslöshetsvariationer än andra länder. Arbetslösheten består till större del av personer vars arbetsmarknadsstatus påverkar lönebildningen.

En viktig aspekt på arbetsmarknadspolitiken är hur den påverkar arbetskraftsdeltagande och sysselsättning i ett längre perspektiv. Skattningar som redovisas i detta kapitel tyder på arbetslöshet under ett år leder till lägre arbetskraftsdeltagande året därpå men att motsatsen gäller för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetsmarknadspolitiken verkar ha haft de avsedda effekterna även i detta avseende även om resultaten bör tolkas med stor försiktighet.

Referenser

Bagge, G., (1925), "Produktionens reglering som medel mot arbetslöshet", *Svensk Tidskrift*, Årg. 15, 513-23.

Bergström, V., (red), (1993), *Varför överge den svenska modellen. 12 uppsatser om arbetslöshet och stabiliseringspolitik.* Stockholm: Tiden.

Blanchflower, D. & A. Oswald, (1990), "The Wage Curve", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 92, 215-242.

Brock, F., (1909), *Om den ekonomiska fördelningen och kriserna*, Uppsala.

Calmfors, L., (1992), "Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden", *European Journal of Political Economy*, Vol 9, nr 1.

Calmfors, L. & A. Forslund, (1990), "Wage Formation in Sweden", i L. Calmfors (red), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, Stockholm: SNS and Oxford: Oxford University Press.

Calmfors, L. & A. Forslund, (1991), "Real-wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience", *Economic Journal*, Vol. 101, September, 1130-1148.

Calmfors, L. & H. Lang, (1992), "Macroeconomic Wage and Employment Effects of Labour Market Policies -- A Theoretical Model", stencil.

Calmfors, L. & R. Nymoen (1990), "Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries", *Economic Policy*, Vol. 5, 397-448.

Forslund, A., (1991), *Price and Wage Setting under Imperfect Competition*, Uppsala University, Department of Economics.

Forslund, A., (1992), *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*, Bilaga 7 till LU 92, Stockholm: Allmänna förlaget.

Hines, A.G., (1971), *On the Reappraisal of Keynesian Economics*, London: Martin Robertson & Co.

Holmlund, B., (1990), *Svensk lönebildning - teori, empiri, politik.* Bilaga 24 till LU90, Stockholm: Allmänna förlaget.

Holmlund, B. & J. Lindén, (1991), "Job Matching, Temporary Public Employment, and Equlibrium Unemployment", Department of Economics, Uppsala University, Working Paper 1991:11.

Huss, G., (1908), "Promemoria angående arbetslösheten i Sverige 1908 samt kommunala åtgärder i anledning av arbetslöshet". Meddelande från Kungl. Civildepartementet.

Höjgård, S., (1993), "Econometric Analysis of Unemployment Duration Data", stencil, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Jackman, R.; Pissarides, C. & S. Savouri, (1990), "Labour market policies and unemployment in the OECD", *Economic Policy*, Vol. 5, no. 11.

Janoski, T., (1991), "Direct State Intervention in the Labor Market: The Explanations of Active Labor Market Policy from 1950 to 1989 in Social Democratic, Conservative, and Liberal Regimes", Duke University, Durham N.C., stencil.

Layard, R., (1986), *How to Beat Unemployment*, Oxford: Oxford University Press.

Layard, R.; Nickell, S. & R. Jackman, (1991), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford: Oxford University Press.

Lipsey, R., (1960), "The relationship between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1862-1957: a further analysis", *Economica*, Vol 27, 254-281.

Löfgren, K.-G. & M. Wikström, (1991), *Lönebildning och arbetsmarknadspolitik*, Ds 1991:53, Arbetsmarknadsdepartementet.

Ohlin, B., (1927), *Saet Produktionen i Gang*, Köpenhamn: Aschehoug.

Skedinger, P., (1992), *Essays on Wage Formation, Employment and Unemployment*, Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomica Upsaliensia 22.

SOU 1935:6, *Åtgärder mot arbetslöshet*, Arbetslöshetsutredningens betänkande II.

8 EFFEKTER AV ARBETSMARKNADS-POLITISKA ÅTGÄRDER - MIKROUTVÄRDERINGAR.*

8.1 Inledning

En viktig källa för att kunna belysa arbetsmarknadspolitikens roll i den ekonomiska politiken mot arbetslöshet är resultaten från de utvärderingsstudier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som genomförts. I det följande summeras forskningsresultaten från svenska studier som har analyserat *individeffekter* - effekter på individens inkomst- och sysselsättningsutveckling - av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Denna resultatsammanfattning utgör en del av det underlag som ligger till grund för EFA:s rekommendationer om politikutformningen och framtida utvärderingsprojekt.

Inledningsvis diskuteras de huvudtyper av utvärderingar som aktualiseras i arbetsmarknadspolitiska sammanhang. Därefter görs en kort genomgång av olika metoder som har använts i svensk utvärderingsforskning för att skatta åtgärdernas effekter. Slutligen görs en genomgång av resultaten från de svenska studier som har utvärderat individeffekterna av och i några fall de samhällsekonomiska effekterna av arbetsmarknadsutbildning, sysselsättningsskapande åtgärder och platsförmedlingsverksamhet.

8.2 Allmänt om utvärderingsstudier

Utvärderingsstudierna syftar till att förbättra informationsunderlaget för beslut om vilken inriktning som arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör ha och hur stora resurser som skall anslås för arbetsmarknadspolitik. I princip kan en utvärdering genomföras på förhand (*ex ante*) med syftet att göra en kalkyl av konsekvenserna av en planerad arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Alternativt kan utvärderingen ske *ex post*, dvs. kalkylen är en efterhandsutvärdering som avser att belysa vilka de faktiska konsekvenserna har blivit av en beslutad

*Kapitel 8 har skrivits av Jan Johannesson och av Johnny Zetterberg. Författarna är tacksamma för synpunkter från Per-Anders Edin och Eskil Wadensjö.

åtgärd. Utvärderingsstudierna av svensk arbetsmarknadspolitik har som regel varit efterhandsutvärderingar.[1]

En utvärderingsstudie av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd kan genomföras från olika infallsvinklar. Analysen kan exempelvis avse effekter för de individer som direkt berörs av en åtgärd (deltagarna i ett beredskapsarbete). Men utvärderingen kan också ta sikte på effekterna för dem som indirekt berörs av åtgärden (de som är bosatta på orten där beredskapsarbetet genomförs). Slutligen, kan utvärderingsstudien vara en totalanalys vad gäller effekterna av en insatt åtgärd för samtliga individer i samhället (beredskapsarbetets effekter på samhällsekonomin i stort).

Det direkta syftet med flertalet arbetsmarknadspolitiska åtgärder är att förbättra enskilda individers ställning på arbetsmarknaden. Av de politiska målformuleringarna framgår inte alltid hur "ställning på arbetsmarknaden" skall operationaliseras. Ett ofta använt mått är årsarbetsinkomsten. Detta mått innehåller en rad komponenter: antal dagar i sysselsättning under året, antal arbetade timmar per arbetsdag och genomsnittlig timlön under året. En viktig uppgift för utvärderingsforskningen är att kvantifiera hur de sammanlagda årsarbetsinkomsterna och dess olika komponenter påverkas av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

8.3 Utvärderingsbegrepp

Det finns många typer av utvärderingsstudier med olika syften. De huvudtyper som ofta aktualiseras i arbetsmarknadspolitiska sammanhang är *processanalyser, effektanalyser* och *effektivitetsanalyser*. En viktig skiljelinje går mellan studier som är effektanalyser respektive processanalyser, låt vara att denna skiljelinje i praktiken inte alltid är entydig. I det följande redogörs kort för skillnaden mellan dessa båda ansatser.

[1] Se kapitel 10 i SOU 1984:31.

8.3.1 Processanalys

Givet att en arbetsmarknadspolitisk åtgärd är beslutad handlar processanalys om att studera hur själva det praktiskt administrativa genomförandet, den s.k. *implementeringen*, av en åtgärd går till. Med andra ord studeras:
- Vilka beslut och händelser vid den administrerande myndigheten som följer av att åtgärden skall verkställas;
- Vilka resurser som tas i anspråk under genomförandet av åtgärden;
- Vilken grad av måluppfyllelse som har uppnåtts när åtgärden väl är genomförd.

Intresset fokuseras på frågor av typen: Hur många av ett givet antal arbetslösa ungdomar som genomgått arbetsmarknadsutbildning har fått anställning efter genomgången utbildning? Till denna kategori av analyser hör också s.k. "före-efter" studier som ibland också betecknas som *uppföljningsutvärderingar*. För individer som genomgått en arbetsmarknadsutbildning jämförs deras inkomster efter utbildningen med den före utbildningen.

En processanalys eller uppföljningsutvärdering är således närmast en beskrivning av ett händelseförlopp, som relateras till målet för det faktiskt valda handlingsalternativet. Processanalysen består oftast av en undersökning som fokuserar intresset på i vilken utsträckning personerna i den avsedda målgruppen får del av en viss åtgärd och hur snabbt de blir placerade i arbete. Sådana renodlade uppföljningsstudier säger dock inte något om effekterna av de studerade verksamheterna eller av de vidtagna åtgärderna.

8.3.2 Effektanalys

Den utvärderingsforskning som dominerat inom arbetsmarknadsekonomisk forskning (Labour Economics) under de senaste decennierna har byggt på någon form av jämförelse av inkomsterna efter genomgången åtgärd mellan deltagare i åtgärden i fråga och icke-deltagare. Syftet med att studera också icke-deltagare är att få information om vad som skulle ha hänt deltagarna i det fall de inte deltagit i den åtgärd som skall utvärderas. En lämpligt gjord jämförelse anses kunna avgöra hur stor effekten av åtgärderna blivit.

Effektanalyser handlar om att kartlägga skillnaden i utveckling av målvariabler (inkomst, sysselsättning osv.) med utgångspunkt från minst två handlingsalternativ: (i) en arbetsmarknadspolitisk åtgärd sätts in; (ii) ingen åtgärd vidtas (eller någon alternativ åtgärd vidtas). Den centrala frågan som måste besvaras är hur utvecklingen av målvariabeln ifråga skulle ha blivit om inte någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd (eller någon annan åtgärd) vidtagits.

Skillnaden mellan processanalys och effektanalys är sålunda: I exemplet ovan med arbetslösa ungdomar som deltar i arbetsmarknadsutbildning innebär en processanalys att vi t.ex. räknar hur många av ungdomarna som har fått arbete efter genomgången utbildning. Härvidlag har vi inget sagt om effekterna av arbetsmarknadsutbildning eftersom detta förutsätter att vi kan specificera en *jämförelsenorm*. En effektanalys kräver att vi måste kunna fastställa det alternativa utfallet som anger hur många av ungdomarna som skulle ha fått anställning även utan arbetsmarknadsutbildning.

Med en åtgärds *effekt* menas således skillnaden mellan de förlopp som realiseras i respektive alternativ. I praktiken blir dock varje effektanalys *partiell* i den meningen att den innebär en studie av endast en del av alla de effekter som kan finnas och kan uppfattas som intressanta av deltagarna i besluts- och genomförandeprocesserna. För en mer fullständig utvärdering krävs i princip en kartläggning och vägning av alla positiva effekter mot alla negativa effekter, dvs. en effektivitetsanalys.

Effektanalyser är behäftade med stora metodproblem. Det grundläggande problemet är, som ovan framhållits, att fastställa den relevanta jämförelsenormen (eller nollhypotesen). Dessa problem diskuteras utförligare längre fram.

8.3.3 Effektivitetsanalys

Om vi i en effektanalys undersöker inflytandet av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd på en specifik målvariabel och finner att nollhypotesen kan förkastas, dvs. att åtgärden har en effekt, återstår så frågan om *effektivitet* eller med andra ord: Givet att nollhypotesen förkastas, i vilken utsträckning har då åtgärden givit de effekter som åsyftades (graden av måluppfyllelse) jämfört med handlingsalternativet?

Effektivitetsanalysen förutsätter en effektanalys, men syftar dessutom till att ge underlag för en vägning av positiva effekter (resursskapandet) mot negativa effekter (resursåtgången). En effektivitetsanalys karaktäriseras av att utvärderaren utgår från ett valhandlingsproblem och dels försöker att identifiera effekter av betydande intresse, dels försöker leverera ett så bra underlag som möjligt för beslutsfattarnas ställningsstagande. Precisa och entydiga "lönsamhetsmått" uppnås sällan, men som EFA framhållit i sina tidigare betänkanden kan *cost-benefitanalyser* ses som ett viktigt redskap för effektivitetsanalyser.

När det gäller frågor som rör effektiviteten av olika åtgärder är det viktigt att framhålla att även om vi skulle kunna genomföra en invändningsfri effektanalys finns det goda skäl att komplettera denna med en *processanalys*. Det viktigaste skälet är att en effektanalys inte ger någon information om möjligheterna att effektivisera genomförandet av en åtgärd. Om en effektanalys visar att effekten av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd är närmast försumbar kan detta bero på att de myndigheter som verkställer åtgärden, har gjort detta på ett mindre effektivt sätt än vad som är möjligt. Det kan också vara så att åtgärden inte "passar" vissa grupper av deltagare medan den ger stora positiva effekter för andra deltagarkategorier. Slutsatsen är att bra effektivitetsanalyser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder förutsätter såväl en effektanalys som en processanalys.

8.4 Problemställningar som anknyter till beslut- och implementeringsprocesserna

När en arbetsmarknadspolitisk åtgärd är beslutad kan problem uppstå i samband med genomförandet. Ytterst handlar implementeringsproblematiken om vilka kontroll- och styrningsmöjligheter som statsmakterna har över myndigheter, kommuner, företag och andra organisationer vilkas "uppgift" är att verkställa och administrera statsmakternas intentioner.

Exempelvis kan beslutsfattares (statsmakternas) mål och de verkställande organens mål för en verksamhet skilja sig åt. Bakom statsmaktens beslut att vidtaga en åtgärd finns ett syfte och målformulering om vad åtgärden kan åstadkomma. Samtidigt kan de, som skall administrera åtgärden, ha egna mål för den verksamhet som de bedriver. Finns det en bristande samordning

mellan statsmakternas mål och de verkställande organens mål kan de anslag som ställs till förfogande för ett arbetsmarknadspolitiskt ändamål, utnyttjas av kommuner och företag för andra syften än de som avsetts. Exempel på problem som hör till implementeringen av en åtgärd är att anslag som ges för att tidigarelägga företags rekrytering av arbetskraft istället används ("utnyttjas") vid den "normala" rekryteringen av arbetskraft. Ett annat exempel är att anslag ges för att bekosta verksamheter som ändå skulle ha kommit till stånd under samma tidsperiod.

8.5 Metoder för att utvärdera effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

8.5.1 Experimentell versus icke-experimentell ansats

För att det skall vara möjligt att genomföra en effektanalys förutsätter detta, som ovan framhållits, att vi kan fastställa den alternativa utvecklingen för en målvariabel - specificera en jämförelsenorm - till den utveckling av målvariabeln som vi faktiskt kan observera. I princip innebär detta att forskaren försöker indela sitt empiriska material i (åtminstone) två grupper av vilka den ena gruppen är sådana personer som har berörts av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd medan till den andra gruppen - kontrollgruppen eller jämförelsenormen - hör personer som skiljer sig från personerna i den första gruppen i det att de inte berörts av åtgärden. Kontrollgruppen används alltså för att besvara frågan: Hur stor skulle t.ex. inkomsten vara för de personer som omfattats av åtgärden om de i det hypotetiska fallet inte hade berörts av åtgärden? Ett exakt svar på denna fråga innebär att det är möjligt att erhålla ett "korrekt" mått på effekten av åtgärden.

Ett korrekt mått på effekten av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd skulle kunna erhållas vid en *experimentell ansats*, dvs om utvärderingen idealt kunde utformas som ett kontrollerat experiment. En sådan ansats bygger på förutsättningen att individer som deltar i åtgärden respektive individer som inte är deltagare, är slumpmässigt fördelade. Innebörden av slumpmässigt valda grupper är att alla egenskaper som påverkar utfallet, utom just deltagandet i den åtgärd som är föremål för utvärderingen, blir lika fördelade

mellan experiment- och kontrollgrupperna. I praktiken är dock denna förutsättning sällan uppfylld och det är därför i regel inte möjligt att utforma en utvärderingsstudie som ett experiment. En annan förutsättning för ett korrekt effektmått är att utfallet för målvariabeln i experimentgruppen inte påverkar utfallet för målvariabeln i kontrollgruppen.

Forskaren får istället tillämpa en s.k. *icke-experimentell ansats* som beaktar förhållandet att fördelningen av programdeltagare och icke-deltagare inte är slumpmässig. Vilka som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program bestäms som regel genom individernas egna beslut och/eller av de personer som administrerar programmet. Urvalsprocessen är alltså sällan slumpmässig och detta karaktäriserar också datamaterialen som används vid utvärderingar. Det finns goda skäl att anta att det föreligger "systematiska skillnader" mellan deltagargruppen och kontrollgruppen när det gäller individernas demografiska och individuella karaktäristika (t.ex. ålder, kön, bostadsort etc.) Det finns även skäl att anta att det finns (för utvärderaren) icke-observerbara individuella karaktäristika (ambition, attityder, utbildningsintresse, intelligens etc.) vilka kan vara korrelerade med att individen deltar, alternativt med individens beslut att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt åtgärdsprogram. Det kan alltså finnas en tendens till att de individer som är "bäst lämpade" för ett arbetsmarknadspolitiskt program också kommer att välja alternativet att delta i programmen. Det kan med andra ord finnas en *selektionseffekt* i urvalsprocessen. Om det finns en sådan selektion -individernas karaktäristika är alltså inte slumpmässigt fördelade mellan deltagargruppen och kontrollgruppen - kommer en effektanalys som underlåter att beakta denna att ge ett "snedvridet" resultat vid den statistiska mätningen av åtgärdens effekt.

8.5.2 Metoder vid icke-experimentella utvärderingar

Det har utvecklats statistiska metoder vilka i princip gör det möjligt att via en regressionsanalys "kontrollera" för systematiska skillnader av detta slag, vid en effektanalys. I den moderna utvärderingsforskningen har det härvidlag kommit att tillämpas *(själv)selektionsmodeller, differensmodeller ("fixed-effect"-modeller), tillståndsberoende modeller ("state dependence")* m.fl.,

vilka beaktar sådana faktorer som kan snedvrida resultaten (ge "resultatbias") vid en effektanalys.[2]

När det gäller det förstnämnda slaget av modeller beaktas framför allt vid den ekonometriska skattningen att urvalsprocessen till programdeltagandet inte är slumpmässig. I selektionsmodeller formuleras detta med utgångspunkt från situationer där fördelningen på deltagargrupp och kontrollgrupp görs *exogent* av programadministratörerna.[3] I självselektionsmodeller är förutsättningen att fördelningen görs *endogent* genom den enskildes eget beslut.

Självselektionsmodellerna utgår från att de två alternativen, deltagande i en åtgärd resp. icke-deltagande, är förknippade med intäkter och kostnader. Intäkten är t.ex. lika med den effekt på inkomsten som åtgärden leder till, medan utebliven inkomst under tiden i en åtgärd är den huvudsakliga kostnaden. Bidrag, såsom utbildningsbidrag, sänker givetvis denna kostnad. Modellen kan sägas ha två karaktärsdrag: För det första är deltagandet i en åtgärd särskilt attraktivt för dem som har en tillfällig nedgång i sina inkomster, dvs. för dem vars kostnad för deltagande är låg. För det andra är deltagandet sannolikt högre för dem som förväntar stora inkomsthöjningar genom att deltaga i en åtgärd.

I självselektionsmodeller, som tar hänsyn till ovannämnda heterogenitet vad gäller intäkter och kostnader, är det möjligt att beräkna både den genomsnittliga effekten för deltagarna i en åtgärd och den marginella effekten av ytterligare deltagare i åtgärden i fråga. Distinktionen mellan genomsnittlig och marginell effekt är av avgörande betydelse ur policysynpunkt. En utvärdering kan exempelvis visa att arbetsmarknadsutbildning i genomsnitt ger positiva löne- och sysselsättningseffekter för de (t.ex. 40.000) individer som avslutat sin arbetsmarknadsutbildning. Ett mått på marginaleffekten av samma åtgärd kan erhållas genom att beräkna vad effekten hade blivit om man hade låtit ytterligare 1.000 personer delta i samma arbetsmarknadsutbildning.

---

[2] Om forskaren enbart har tvärsnittsdata till sitt förfogande begränsas valet av modell till det förstnämnda slaget av modeller medan differensmodeller och tillståndsberoende modeller förutsätter longitudinella data.

[3] För gruppen icke-deltagare används begreppet kontrollgrupp om studien använder ett datamaterial som utgör ett representativt urval av arbetskraften och begreppet jämförelsegrupp i övriga fall.

I de s.k. differensmodellerna ("fixed-effect"-modellerna) är det möjligt att kontrollera för sådana variabler som inte är direkt mätbara (icke-observerbara) men som det finns skäl att anta vara starkt korrelerade med programdeltagande. Dessa modeller förutsätter dock att forskaren har tillgång till longitudinella data (paneldata) som beskriver individernas (i såväl experiment- som kontrollgruppen) arbetsmarknadsutveckling under en tidsperiod.

Vad gäller tillståndsberoende modeller ("state dependence" modeller) antas att storleken på utfallsvariabeln (t.ex. inkomsten) i perioden före en arbetsmarknadspolitisk åtgärd sätts in påverkar utfallvariabelns storlek i perioden efter programdeltagandet.

Det finns också utvärderingsstudier som begagnat metoder som inte baseras på regressionsanalyser. *Matchningsteknik* eller homogenisering innebär att programdeltagare relateras till en jämförelsegrupp som skapas med villkoret att individernas egenskaper i båda grupperna är så lika som möjligt. Effekten mäts sedan genom att studera skillnaden i utfallet av t.ex. inkomstutveckling mellan de båda grupperna. Jämfört med ovan nämnda metoder har dock matchningstekniken flera begränsningar. Matchning kan enbart baseras på observerbara variabler men däremot inte på icke-observerbara variabler. En allvarlig begränsning är därmed att det inte är möjligt att beakta selektionsproblemen med matchningstekniken.

8.5.3 Naturliga experiment

Som tidigare konstaterats innebär en experimentell ansats att individer indelas i en slumpmässigt dragen experimentgrupp och en likaledes slumpmässigt dragen kontrollgrupp. På detta sätt elimineras eventuella systematiska skillnader eller andra heterogeniteter mellan grupper som kan ge upphov till problem med selektionsbias. Men det finns också situationer när det uppstår *naturliga urval* till experiment- och kontrollgrupper som kan utnyttjas vid utvärderingsstudier. En sådan situation uppstår om en tillräckligt stor grupp av individer (företag) - vilka sinsemellan utgör ett representativt urval vad beträffar individkaraktäristika - berörs av en förändring som övriga individer (företag) inte behöver vidkännas.

Ett exempel är om en kohort (åldersgrupp) av individer eller generation skulle få en högre (lägre) pension än vad tidigare kohorter (generationer) har fått. Krueger & Pischke (1992) analyserar med utgångspunkt från sådana data för USA hur ,en lagförändring från 1977, som innebar betydande försämringar av pensionsvillkoren för individer födda efter 1916, påverkar de äldre männens arbetsutbud.

Ett andra exempel är rekryteringen av amerikanska soldater till Vietnam vilket delvis gjordes genom ett lotteriförfarande inom ramen för en och samma åldersgrupp. Angrist (1990) använder data av detta slag för att analysera hur medverkan i Vietnamkriget påverkat livsinkomsten.

Ett tredje exempel som kan skapa förutsättningar för ett naturligt experiment är om arbetsmarknaden plötsligt tillförs ett flöde av arbetskraft på arbetsmarknaden på grund av en kraftig ström av flyktingar. Detta var vad som hände i USA från maj till september 1980 då cirka 125 000 individer emigrerade från Kuba till Miami. Card (1990) utnyttjar sådana data för att analysera hur arbetskraftsinflöden påverkar löner och arbetslöshet på den lokala arbetsmarknanden.

Inom det arbetsmarknadspolitiska området i Sverige har det hittills inte genomförts någon utvärderingsstudie som har utnyttjat data för naturliga experiment. Detta betyder inte att det skulle ha saknats förutsättningar för att genomföra utvärderingsstudier med en sådan metodansats. Ett exempel är 1976 års lag om allmän platsanmälan som innebär att arbetsgivare är skyldig att till arbetsförmedlingen anmäla alla lediga platser som har en varaktighet om minst 10 dagar. Tillämpningen av lagen fick initiellt formen av försöksverksamhet eftersom kravet på platsanmälan genomfördes stegvis i olika län. Följaktligen innebar detta att det åtminstone under en viss tidsrymd rådde en situation på arbetsmarknaden då lagen bara omfattade arbetsgivare i några län (experimentgruppen) medan arbetsgivare i övriga län inte berördes av lagen (kontrollgruppen).

8.6 Vilka metoder har använts i svensk utvärderingsforskning av arbetsmarknadspolitik?

Den enda studie inom den svenska arbetsmarknadspolitiska utvärderingsforskningen som bygger på ett klassiskt experiment - med slumpmässiga ur-

val av både experiment- och kontrollgrupp - är Delander (1978). De övriga utvärderingsstudier som genomfördes under 1960-talet och i början av 1970-talet byggde på *kvasiexperimentella* metodansatser. En sådan ansats innebär att man försöker finna en ersättning för en slumpmässigt vald kontrollgrupp av individer som inte deltog i den åtgärd som var föremål för för utvärderingen. Utgångspunkten är att den ideala utvärderingsmetoden är det klassiska experimentet, där både experimentgruppen och kontrollgruppen väljs slumpmässigt bland ett urval presumtiva deltagare i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Slumpmässigt valda grupper medför ju att alla egenskaper som påverkar utfallet utom just deltagandet i den åtgärd som skall utvärderas blir lika fördelade i såväl experiment som kontrollgruppen. För att kunna dra slutsatser om effekter även från data över icke slumpmässigt valda grupper användes som kontrollgrupp icke-deltagare som ansågs ha liknande egenskaper som gruppen deltagare. Typiska exempel på ersättning för en slumpmässigt vald kontrollgrupp är arbetslösa, personer som ej anser sig ha nytta av åtgärden och vidare personer som nekats taga del av en åtgärd. Datamaterial för experiment- och kontrollgrupperna inhämtades genom enkätundersökningar. Med en kvasiexperimentell ansats kan ett fåtal bakgrundsvariabler hållas under kontroll genom s.k. multipel klassificeringsanalys och standardräknade skillnader.

Ansatsen ersattes gradvis av metoder som var mer tillfredställande ur ekonometrisk och ekonomisk-teoretisk synpunkt. Det blev vanligt att använda statistisk regressionsanalys för att kontrollera för systematiska skillnader mellan deltagare i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och icke-deltagare.

Senare blev longitudinella paneldatabaser som bl.a. byggde på registerdata tillgängliga, vilket gjorde det möjligt att utvidga och förfina de icke-experimentella ansatserna. De nya databaserna gav information om utfallsvariabler såsom inkomster och sysselsättningsstatus både före och efter en genomgången arbetsmarknadspolitisk åtgärd. I de utvärderingsstudier som genomfördes under 1980-talet på basis av paneldata hänfördes förändringarna i utfallsvariabeln på deltagandet i en åtgärd och ett antal kontrollvariabler. Frågan som ställdes var om åtgärdsdeltagarna fick ökade inkomster i förhållande till icke-deltagare när en uppsättning andra variabler som också kunde tänkas påverka inkomstutvecklingen togs med i beräkningen.

Sedan början av 1980-talet har en betydande utveckling ägt rum inom den icke-experimentella metodansatsen inom utvärderingsforskningen.[4] De metoder som idag används inom utvärderingsforskningen är som ovan nämnts olika varianter av, selektionsmodeller, differensmodeller och tillståndsberoende modeller.

8.7 Empiriska studier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

8.7.1 Vad vi vet om åtgärdernas effekter - några allmänna reflektioner

Inom den icke-experimentella utvärderingsforskningen har olika modeller använts för att konsistent skatta effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Resultaten från studier som analyserat effekten av en och samma åtgärd har emellertid varit långt ifrån entydiga.

Detta sammanhänger delvis med att i en regressionsmodell skattas alltid effekten av en åtgärd med en mer eller mindre stor statistisk precision vilken mäts i termer av standardfel. Standardfelet i sin tur avgör bredden för konfidensintervallet för skattningen. Standardfelen har i de genomförda studierna ofta visat sig vara mycket höga. I den utvärdering av arbetsmarknadsutbildning som genomförts av Björklund (1989) där flera olika icke-experimentella metodansatser använts på en en och samma databas, uppvisar varje enskild effektskattning en osäkerhet som motsvarar ett konfidensintervall på mellan 10-38 procentenheter.[5] Till denna osäkerhet kommer att det finns en besvärande skillnad i resultaten för de olika modellerna vad gäller effekterna på såväl timlön som årsinkomst.

Den bristande entydigheten i studiernas resultat sammanhänger troligtvis också med de fördelar och nackdelar som olika estimationsmodeller besitter. Det är t.ex. välkänt att problem med mätfel i de variabler som ingår i en ekonometrisk modell är betydligt större vid skattningar av "fixed-effect"-modeller än vid tvärsnittsskattningar av t.ex. en selektionsmodell.

Sammanfattningsvis kan sägas att det under de två senaste decennierna har skett en betydande metodutveckling från tämligen mekaniska kvasi-

[4] Se Björklund (1991) för en litteraturöversikt.
[5] Resultaten av studien refereras längre fram.

experimentella jämförelser till avancerade beteendemodeller som skattas med hjälp av sofistikerad ekonometrisk teknik. Men trots denna betydande statistiska metodutveckling kan man ifrågasätta om senare genomförda utvärderingsstudier har förmått att producera mer tillförlitliga skattningar av åtgärdernas effekter än vad äldre utvärderingsstudier har gjort. I stor utsträckning torde detta sammanhänga med att tillgången på relevanta - representativa och tillräckligt stora -individdatabaser av den svenska arbetsmarknaden är alltför begränsad, för att det skall vara möjligt att med god precision skatta effekter av arbetsmarknadspolitik. I det följande ges en översikt av de viktigaste svenska mikrobaserade utvärderingsstudierna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

8.7.2 Utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning

Tre studier som analyserar inkomsteffekter av arbetsmarknadsutbildning i Sverige publicerades i början av 1970-talet (Dahlberg (1972), Dahlström (1974) och Kjellman (1975)). Samtliga studier bygger på vad som ovan benämnts en kvasi-experimentell metodansats. Huvudresultatet i studierna var att deltagarnas inkomster ökade tack vare utbildningen.

Dahlbergs studie avsåg arbetslösa individer som avslutade kurser av minst 20 veckors längd i Västerbotten under 1965 och fokuserade på kursernas effekter på den genomsnittlige inkomsten under de följande åren. Effekten av utbildningen (på medelinkomsten) fastställdes genom att jämföra utfallet för dem som ansett sig ha nytta av utbildningen med dem som uppgett att de inte haft nytta av sin utbildning. Experimentgruppen utgjordes alltså av personer som fullföljt sin arbetsmarknadsutbildning och fått en anställning där de ansåg ha haft nytta av utbildningen. Jämförelsegruppen var personer som fullföljt utbildningen men som fått anställning inom yrken där de inte haft nytta av utbildningen.

Kjellmans studie, som använder samma typ av utvärderingmetod som Dahlberg (1972), baseras på ett urval personer som under 1971 slutfört eller avbrutit en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildningskurs.

I Dahlströms studie studeras ett urval personer som genomgick arbetsmarknadsutbildning år 1968 i fyra län. Separata analyser av effekten på sysselsättningsgrad och lönenivå genomfördes. I motsats till de två andra

studierna är jämförelsegruppen i Dahlströms studie ett urval personer som 1968 var registerade som arbetslösa vid arbetsförmedlingen.

Samtliga tre studier visade på en inkomstökningseffekt av genomgången utbildning jämfört med jämförelsegrupperna. I Dahlbergs och Dahlströms undersökningar uppskattades inkomstökningen 2,5 år efter kursen till 10-11 procent, medan den i Kjellmans studie uppskattas till ungefär 5 procent 2 år efter genomgången utbildning. I motsats till resultaten på individnivå visade de samhällsekonomiska analyserna på mer blygsamma resultat om man bortser från de s.k. indirekta effekterna. Enligt Dahlberg var utbildningen samhällsekonomiskt lönsam om inkomsteffekterna sträckte sig över 10 år. Dahlström däremot kom fram till att utbildningens samhällsekonomiska intäkter knappast kunde sägas täcka motsvarande kostnader utom, möjligen, på mycket lång sikt. Kjellman konstaterade i sin studie att intäkterna för samhället ej överstiger kostnaderna efter tre år. Med rimliga antaganden om indirekta effekter var dock enligt Dahlbergs undersökning samhällets intäkter klart större än individens.

I Björklund & Moffitt (1987) genomförs en analys av inkomsteffekterna av arbetsmarknadsutbildning. Undersökningen bygger på paneldata om utbildningsdeltagare som omfattar en period (1974-1981) under vilken antalet personer i arbetsmarknadsutbildning var högt (30 000-50 000 personer). Studien kan ses som en del av den utvärdering av arbetsmarknadsutbildning som redovisas i Björklund (1989). Huvudresultatet i denna studie, som redovisas utförligare nedan, är att arbetsmarknadsutbildning har positiva genomsnittseffekter på timlönen. I Björklund & Moffitt försöker man testa huruvida det finns en tendens till avtagande avkastning för ökade insatser av arbetsmarknadsutbildning. Resultaten pekar på att inkomsteffekten för en *marginell* deltagare är negativ. Detta kan tolkas som att arbetsmarknadsutbildningen vid ingången till 1980-talet riskerade att bli överdimensionerad - såvida inte kurserna i arbetsmarknadsutbildningen gav upphov till andra intäkter än högre timförtjänst och förbättrad sysselsättning.

I Edin (1989) undersöks bl.a. effekterna av arbetsmarknadsutbildning på individens inkomster. Studien bygger på data om löner och sysselsättningsstatus för perioden 1969-80 för individer som friställdes vid nedläggningen av SCA:s fabrik i Kramfors 1977. De insamlade uppgifterna om de friställda omfattade bl.a. tid i sysselsättning, i arbetslöshet, i reguljärutbildning, i arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete.

I studien används en statistisk modell - baserad på en modell som formulerats av Chowdury & Nickell (1985) - som gör det möjligt att i den ekonometriska skattningen kontrollera för både observerbara och icke-observerbara individuella karaktäristika. Utifrån regressionsmodellen jämförs effekterna på timlönen av att de fristållda individerna befunnit sig i arbetslöshet, arbetsmarknadsutbildning, utbildning i det ordinarie utbildningssystemet resp. beredskapsarbete. I modellen introduceras också *lags* för att analysera temporära och permanenta effekter på timlönen av olika sysselsättningsstatus.

Studien redovisar ett flertal skattningar av löneeffekterna av arbetmarknadsutbildning, beredskapsarbete och arbetslöshet. Genomgående för samtliga skattningar är att de pekar på minst löneeffekter för alternativet arbetsmarknadsutbildning. Detta betyder att t.ex. deltagande i arbetsmarknadsutbildning ger en lägre framtida veckolön än att delta i beredskapsarbete eller att vara arbetslös. Det bör understrykas att Edins undersökning i första hand är en fallstudie, varför resultaten inte är direkt generaliserbara.

Björklund (1989) är en utvärderingsstudie som har ett datamaterial som svarar mot ett representativt urval av arbetsmarknaden. De resultat som framkommer ur denna studie tillåter därmed mer generella tolkningar vad gäller arbetsmarknadsutbildningens effekter på individens inkomster. Det statistiska materialet är en longitudinell databas som bygger på uppgifter från levnadsnivåundersökningarna och registeruppgifter från AMS och SCB. I studien används skattningsmetoder som bl.a. beaktar självselektionsproblemet.

Undersökningsstrategin är att undersöka i vilken utsträckning valet av skattningsmodell ger olika resultat vad gäller effekterna på timlön, sysselsättning och årsinkomster av arbetsmarknadsutbildning. I studien redovisas såväl den genomsnittliga som den marginella effekten av arbetsmarknadsutbildning för perioden 1976-1982.

Det mönster som kan urskiljas vad gäller skattningsresultaten i de olika modellerna är att arbetsmarknadsutbildningen ger positiva effekter på sysselsättning och löner, låt vara att den statistiska signifikansnivån är låg. Det enda undantaget är skattningen av effekterna på timlön som i en modell ger negativa estimat.

Studien visar att jämfört med att vara arbetslös ger arbetsmarknadsutbildning positiva sysselsättningseffekter. Vidare påvisas en signifikant positiv genomsnittlig effekt på timlönen med 10,5 procent för deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

I studien redovisas också en skattning av marginaleffekten av ytterligare deltagare i arbetsmarknadsutbildning i början av 1980-talet. Den *optimala* nivån vad gäller dimensionen på arbetsmarknadsutbildningen beräknas vara cirka 40.000 personer i genomsnitt per år. Detta betyder att det på individekonomiska grunder knappast var lönsamt att öka arbetsmarknadsutbildningen utöver denna nivå. Det måste dock understrykas att kalkylen får anses vara mycket tentativ eftersom standardfelen i skattningarna är stora.

Ackum (1991) analyserar effekterna av arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete och arbetslöshet på timlönen för ungdomar. Studien baseras på ett slumpmässigt urval (900) arbetslösa ungdomar mellan 16 och 24 år som var registerade vid arbetsförmedlingskontoren i Stockholm 1981. Deras arbetsmarknadsbakgrund belystes genom en intervjuundersökning våren 1981 och vidare genom en kartläggning av deras arbetsmarknadsutveckling fram till våren 1985 genom tre nya intervjutillfällen.

Även Ackum använder regressionsmodellen som formulerats av Chowdury & Nickell (1985) för att mäta effekterna på timlöneutvecklingen av arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar, utbildning i reguljära utbildningssystemet, tid i arbetslöshet och utanför arbetskraften i förhållande till att ha en anställning.

Studien visade på att deltagarna i arbetsmarknadsutbildning inte signifikant förbättrade timlöneutvecklingen jämfört med att ha varit arbetslösa. Vidare pekade resultaten på att arbetslöshet har en negativ effekt på timlönen jämfört med att vara utanför arbetskraften. Även när Ackum använde en första differensmodell för att kontrollera för (tidskonstanta) individeffekter kvarstod den negativa effekten av arbetsmarknadsutbildning. I allmänhet var dock precisionen i skattningarna låg.

Axelsson (1989) analyserar i sin doktorsavhandling effekterna av yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningskurser som avslutades fjärde kvartalet 1981. I Axelsson (1992), som är en vidareutveckling av denna studie utvärderas arbetsmarknadsutbildningens privatekonomiska och samhällsekonomiska lönsamhet. Datamaterialet består av personer som fullföljde yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningskurser under fjärde kvartalet 1981

och en kontrollgrupp av arbetssökande ur Arbetsmarknadsstyrelsens register. För utvärderingen sammanställdes en longitudinell databas som bygger på registerinformation om årliga sysselsättningsinkomster och några beskattningsbara transfereringar för åren 1980-83, för såväl deltagare i arbetsmarknadsutbildning som i kontrollgruppen.

De modeller som skattades har som beroende variabler, förändringar i inkomst mellan 1980-1982 och mellan 1980-1983. Oberoende variabler i modellerna är individer som deltar i arbetsmarknadsutbildning och en uppsättning bakgrundsvariabler som beskriver lokala arbetsmarknads-förhållanden och personkaraktäristika.

Resultaten visar på signifikanta positiva inkomsteffekter av arbetsmarknadsutbildning för både 1982 och 1983 - en årlig inkomstökning med i genomsnitt 6.600 kr. resp. 9.000 kr. Mot bakgrund av att den genom-snittliga årsinkomsten för en individ under dessa år var 40.000 kr. måste effekten bedömas som betydande. De skattade effekterna för de arbetsmarknadsutbildade är signifikant positiva. Deras årsarbetsinkomst ett år efter genomgången utbildning har i genomsnitt ökat med 21 procent. Två år efter genomgången utbildning uppgår den genomsnittliga inkomstökningen till 30 procent. Vidare visar det sig att utbildningens yrkesinriktning och/eller längd saknar betydelse för inkomstförhållandena efter utbildningen.

Huvudresultatet från den samhällsekonomiska kalkylen visar på en klar lönsamhet. När kalkylen bryts ned på olika ålderskategorier visar det sig att utbildningens samhällsekonomiska lönsamhet växer med stigande ålder. Mest lönsam är utbildningen för utländska medborgare. Förklaringen ligger förmodligen till stor del i att de utländska medborgarna torde haft extremt låga registrerade inkomster i Sverige 1980. Vidare var effekten av utbildning högre för kvinnor än för män; högre för handikappade än för andra, och högre för dem som saknade tidigare yrkesutbildning.

Resultaten pekar vidare på att det inte finns någon yrkesinriktning eller kurslängd som skiljer ut sig som särskilt samhällsekonomiskt lönsam eller olönsam. Det finns möjligen en tendens till att korta kurser, upp till fem veckor, liksom utbildningar inriktade mot servicearbete, är något lönsammare än övriga alternativ.

Det bör hållas i minnet att ovanstående resultat är genomsnittsvärden och att den totala nivån på arbetsmarknadsutbildningen var förhållandevis låg (35.000 i genomsnitt) under den period som analysen omfattar. För närva-

rande genomför Anders Björklund och Håkan Andersson ett projekt som avser att utvärdera inkomst- och sysselsättningseffekter av arbetsmarknadsutbildningen under åren 1989-1991, dvs under en period då antalet utbildningsplatser beräknat på årsgenomsnitt expanderat från 40 000 till 60 000 platser. I projektet görs bl.a. en utvärdering (Andersson (1993a, 1993b) med utgångspunkt från en longitudinell databas - baserad på registerdata från Arbetsmarknadsstyrelsen (sökanderegistret) och SCB (Årsys) - som innehåller experiment- och kontrollgruppsobservationer för perioden 1986-1992. De första preliminära resultaten från denna studie pekar på betydligt lägre inkomsteffekter av arbetsmarknadsutbildning än vad Axelsson (1990) redovisar i sin studie. En förklaring till detta kan vara att arbetsmarknadsutbildningen i stor utsträckning inriktats mot grupper av arbetslösa individer som inte haft rätt till ersättning från arbetslöshetskassa eller som riskerat att bli utförsäkrade. Dessa individer har sedan efter genomgången utbildning haft svårare än andra arbetslösa individer att få anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Men samtidigt har de, genom att delta i programmen, kunnat kvalificera sig för en ny ersättningsperiod från arbetslöshetskassa.

8.7.3 Utvärderingar av sysselsättningsskapande åtgärder

Utvärderingar av sysselsättningsskapande åtgärder för vuxna

Vlachos (1985) redovisar två utvärderingar av lönesubventioner, dels ett försök att beräkna sysselsättningseffekter av bidrag till företagsutbildning för permitteringshotade och dels en studie av företagens reaktioner på rekryteringsbidrag. Sysselsättningseffekterna av företagsutbildning för permitteringshotade uppskattades utifrån en enkätundersökning av 220 företag, som beviljats detta bidrag under 1977. En huvudslutsats i studien är att i de företag som erhöll subventioner skulle mellan 38-46 procent av de individer för vilka bidraget utgick ha permitterats i annat fall. Det bör framhållas att resultatet kan ifrågasättas eftersom studien inte närmare studerade eventuella undanträngningseffekter på annan produktion och sysselsättning på grund av subventionerna.

I den andra studien undersöktes såväl effekter på sysselsättningen av lönebidrag till företagsutbildning för permitteringshotade som nyrekryte-

ringsbidraget 1978-1979. Syftet var främst att undersöka hur stödformerna fördelats på olika slags företag. Det gjordes därför inte några kvantitativa kalkyler av sysselsättningseffekterna. Studien baserades på en intervjuundersökning av 60 företag. Bidraget till permitteringshotade visade sig i allmänhet gå till större företag, medan nyrekryteringsbidraget främst gick till småföretag. Större företag kan lättare anordna utbildning inom företaget, vilket förklarar att utbildningsbidraget för permitteringshotade gick till dessa.

På intervjufrågan om företagen skulle ha tidigarelagt nyanställningar för att få nyrekryteringsbidraget blev svaret, med några få undantag, nej. Det svar som företagen i allmänhet uppgav var att utökning av personalstyrkan sker enligt långsiktiga planer, vilka i sin tur beror på bedömningar av marknadsutveckling och förväntade vinster. Merparten av nyrekryteringsbidragen gick således till anställningar som ändå skulle ha gjorts. Sannolikt är då att effekten på sysselsättningen mindre av nyrekryteringsbidrag än vad effekterna är av företagsutbildning för permitteringshotade. Sammantaget tyder dock resultaten på att lönesubventioner ger små effekter på sysselsättningen.

Ohlsson (1988) har genomfört en utvärdering av det speciella åtgärdspaketet som genomfördes av "Malmfältsdelegationen" i samband med de omfattande uppsägningarna vid LKAB:s gruvor 1983. Malmfälts-delegationen inrättades med syftet att motverka uppsägningarnas effekter för de direkt berörda och för näringslivet i malmfältskommunerna. Den fick till sitt förfogande 309 miljoner kronor (170.000 kronor per uppsagd person) varav 262 miljoner skulle gå till sysselsättningsskapande åtgärder. Malmfältsdelegationen kunde använda medlen betydligt friare än vid traditionella beredskapsarbeten.

Ohlsson redovisar i utvärderingen av Malmfältsdelegationens sysselsättningsskapande åtgärder dels inkomsteffekterna för de direkt berörda, dels en cost-benefitanalys. Alternativförloppet till att delta i Malmfältsdelegationens åtgärder antas dels vara att resurser tillförts så att de uppsagda i samma utsträckning som andra arbetslösa skulle placerats i beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning, dels att arbetsmarknadspolitiken i Norrbotten överhuvudtaget inte skulle ha tillförts några extra resurser.

Det statistiska underlaget för att analysera inkomsteffekterna på individnivå av åtgärderna bygger på enkätuppgifter från ungefär 1200 individer som

berördes av uppsägningarna.[6] Resultaten från den empiriska analysen indikerar att Malmfältsdelegationens insatser medfört en viss inkomstförbättring jämfört med alternativfallen. De friställda som fick del av dessa åtgärder hade en signifikant högre sannolikhet att vara sysselsatt än övriga kategorier.

Resultaten av cost-benefitanalysen är dock inte entydiga. Ett problem är att beräkningen av de de indirekta effekterna av åtgärderna (som ger upphov till multiplikatoreffekter etc.) måste göras med betydande osäkerhet. Huruvida de samhällsekonomiska intäkterna överstiger kostnaderna för Malmfältsdelegationens sysselsättningsskapande åtgärder är därför osäkert. Ohlssons egen slutsats är att Malmfältsdelegationens insatser var bättre än om inga extra insatser alls sattes in. Däremot var dessa insatser inte bättre än en utvidgad traditionell arbetsmarknadspolitik.

Storrie (1990) har undersökt effekterna på sysselsättnigen av det s.k "Uddevallapaketet" i samband med nedläggningen av Uddevallavarvet vid årsskiftet 1984/85. Uddevallapaketet bestod av såväl arbetsmarknadspolitiska åtgärder, industri- och lokaliseringspolitiska åtgärder som motorvägsbygge och stöd för att utveckla ett turistcentrum. Totalt omfattade paketet 1.512 milj kr, vilket motsvarar 700.000 kr för var och ett av de 2.165 arbetstillfällen som försvann i och med nedläggningen av varvet. De arbetsmarknads- och lokaliseringspolitiska åtgärderna uppgick till ca 475 milj kr. Det är utfallet på de friställdas arbetsmarknadsstatus av dessa åtgärder som undersöks i Storries studie.

I studien presenteras en kartläggning av de friställdas sysselsättningsutveckling från nedläggningsbeslutet fram till september 1987, en period på två och ett halvt år. Kartläggningen visar att 63 procent av de friställda hade fått nya anställningar, en fjärdedel av dessa i starkt subventionerade anställningar. Andelen arbetslösa uppgick till 2 procent. 24 procent hade lämnat arbetskraften varav de flesta av dessa hade förtidspensionerats. Övriga befann sig i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, främst i arbetsmarknadsutbildning. Under 1987 var antalet industrisysselsatta i Uddevallaregionen 1.800 färre än året före varvsnedläggningen. Om detta betraktas som resultatet av Uddevallapaketet finns det skäl att instämma med Storrie att detta knappast kan anses vara tillfredsställande.

---

[6] Enkäter sändes ut till samtliga drygt 1500 personer som berördes av uppsägningarna. Svarsfrekvensen på enkäterna uppgick således till cirka 80 procent.

I Jonsson & Larssons (1990) studie studeras effekterna av det s.k "Östra-Norrbottenprojektet". Målsättningen med Östra-Norrbottenprojektet, som under perioden 1986-1988 fördelat drygt 70 milj kr till industriföretag för investeringar i maskiner, marknadsföring och utbildning jämsides med att ett motsvarande belopp omfördelats från länsarbetsnämndens ordinarie anslag till beredskapsarbeten och utbildningsverksamhet, har varit att minska den höga arbetslösheten och vända den negativa trenden i befolkningsutvecklingen i området.

Syftet med studien är att studera hur många arbetstillfällen projektet skapat och i vad mån det går att spåra någon bestående utvecklingseffekt i form av nyetableringar, tillväxt i redan befintliga företag och homogenare demografisk sammansättning hos befolkningen. I utvärderingen undersöks om arbetslösheten minskat med det uppsatta målet, 1.000 personer.

Genom regressionsmodeller förklaras arbetslöshetsutvecklingen under perioden 1977-1988. I skattningen av modellerna försöker man separera effekterna av den allmänna konjunkturens påverkan på arbetslöshetsutvecklingen från effekterna av Östra-Norrbottenprojektet. Resultaten tyder på att projektet inte haft någon inverkan på variationen i arbetslösheten. Däremot påvisas en effekt i form av minskad arbetslöshet, även då hänsyn tas till den högkonjunktur som rådde 1986-1988. Effekten uppskattas till 150-830 färre arbetslösa. Den positiva påverkan på den öppna arbetslösheten tycks ha varit starkast i de kommuner inom området som har det minst differentierade näringslivet.

Utvärderingen ger dock inte svar på frågan om projektet medfört en ökning av antalet varaktiga arbeten. När stöd utgår till investeringar i realkapital, marknadsföring och kompetenshöjande åtgärder förefaller det rimligt att anta att det finns vissa "fördröjningseffekter". Realkapitalinvesteringar har långa inkörningsperioder alltifrån då projektet startar, över bidragsansökningar och tills dess de ger upphov till ökad produktion och sysselsättning. Frågor som rör huruvida arbetstillfällena blir varaktiga eller inte kan endast besvaras om tiden mellan anställningstillfället och utvärderingen är tillräckligt långt. I detta fall förefaller tiden mellan starten av Östra-Norrbottenprojektet och när utvärderingen genomförts ha varit allt för kort för att det skall vara möjligt att kunna dra några mer bestämda slutsatser om projektets effekter.

Utvärderingar av sysselsättningsskapande åtgärder för ungdomar.

Sehlstedt & Schröder (1988) utvärderar effekterna av beredskapsarbete, ungdomsarbete och rekryteringsstöd för ungdomar i åldern 20-24 år. De undersöker om dessa åtgärder förbättrar möjligheterna att få arbete på öppna marknaden och om åtgärderna ökar den totala sysselsättningen.

Undersökningsmaterialet utgjordes av 5.000 ungdomar, som var nyanmälda på arbetsförmedlingarna i fyra kommuner hösten 1984. En longitudinell databas byggdes upp från ett urval på 500 ungdomar som via arbetsförmedlingens personakter och via enkäter kunde följas under tre år. Utifrån arbetsförmedlingens insatser kunde olika strategier för att etablera ungdomarna i ett fast arbete på den ordinarie arbetsmarknaden identifieras: t.ex tillfälligt arbete inom en utvecklingsplan. Med plan menas att ungdomarna med stöd av förmedlarna skaffar sig yrkeserfarenhet och lägger upp en strategi för att uppnå målet ett fast arbete inom ett önskat yrkesområde.

För att utvärdera effekterna av att vara i beredskapsarbete ungdomsarbete och rekryteringsstöd i mars 1985 jämfördes dessa åtgärder med alternativen tillfälligt arbete inom en plan, tillfälligt arbete utan plan och arbetslöshet. Som mått på sysselsättningseffekterna av de olika alternativen användes ungdomarnas situation på arbetsmarknaden cirka tre år senare (hösten 1987). Ungdomarnas situation beskrevs då utifrån fyra kategorier: Permanent lösning, som omfattar ungdomar med fast arbete och där inga uppenbara hinder föreligger för att behålla detta. Tillfällig lösning inom en plan, bestående av ungdomar i en aktivitet som har tillfällig karaktär men som innebär en förstärkning av deras ställning på arbetsmarknaden. Fortsatt rundgång, som omfattar de ungdomar som har tillfälliga arbeten, befinner sig i åtgärder eller är arbetslösa och där ingenting tyder på att deras kvalifikationer förbättras så att rundgången mellan dessa aktiviteter kan brytas. Etablerad i arbetslöshet eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som utgör de ungdomar som under hela perioden från hösten 1984 till hösten 1987 haft långa perioder av arbetslöshet eller befunnit sig i arbetsmarknads- och socialpolitiska åtgärder. De har inga eller ytterst kortvariga arbetsperioder och åtgärderna har inte lyckats bryta cirkeln arbetslöshet-åtgärd-arbetslöshet.

Genom logitanalys studeras hur de olika åtgärdsstrategierna påverkar sannolikheten för att tre år senare hamna i de fyra ovan nämnda arbetsmarknadssituationerna. Resultaten visar att förekomsten av en plan har starkt po-

sitiv inverkan på den senare arbetsmarknadssituationen. Sannolikheten för fortsatt rundgång minskar kraftigt. Tillfälligt arbete inom en plan är den avgjort bästa strategin för att få eller vara på god väg mot ett fast arbete inom ett önskat yrkesområde. Av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna rekryteringsstöd och beredskapsarbete är anställning med rekryteringsstöd den klart bästa strategin. Strategierna beredskapsarbete och tillfälligt arbete utan plan är de minst attraktiva strategierna. Beredskapsarbete är bättre än arbetslöshet både vad gäller ökad sannolikhet att uppnå en permanent lösning och att minska risken för att bli etablerad i arbetslöshet.

I Ackum (1991) (jämför ovan) analyseras också individeffekter av beredskapsarbeten. Resultaten visar att beredskapsarbeten har en positiv effekt på ungdomarnas timlöneutveckling. Precisionen i skattningarna är dock så låg att denna effekt inte är statistiskt säkerställd på sedvanlig signifikansnivå.

I Edin & Holmlund (1991) analyseras om chansen att få ett arbete är densamma om individen har ett beredskapsarbete eller är öppet arbetslös. En tidsseriedatabas byggdes upp med hjälp av två urval, dels det urval från Stockholmsundersökningen som används i Ackum (1991) (se ovan) dels det urval som Edin (1989) (se ovan) använder i sin studie om företagsnedläggningen i Kramfors.

Skattningsresultaten för båda urvalen visar att sannolikheten för anställning är större för de öppet arbetslösa än för deltagare i beredskapsarbete. Detta indikerar att beredskapsarbeten åtminstone indirekt medför en slags *inlåsningseffekt*. Det senare kan tolkas som att arbetslösa ägnar betydligt mer tid till att söka arbete (eller att de söker mer intensivt) än vad personer gör som omfattas av åtgärder. Detta är konsistent med de resultat som redovisas i Edin (1989). I denna studie skattas utifrån individuella bakgrundskaraktäristika förväntade väntetider på reguljär sysselsättning. Skattningsresultaten indikerar att väntetiden för arbete på öppna marknaden är signifikant längre för personer som är i åtgärder än för personer i arbetslöshet.

Edin & Holmlund undersöker dessutom om de framtida sysselsättningsmöjligheterna för ungdomar påverkas av att de deltar i programmen. Resultaten indikerar att programmen kan ha en *behandlingseffekt* (treatment effect), dvs även om anställningssannolikheten är lägre för ungdomar som befinner sig i åtgärder än för de ungdomar som är arbetslösa så påverkas ändå de framtida sysselsättningsmöjligheterna på den öppna arbetsmarknaden positivt av att medverka i programmen.

Korpi (1992) har i två studier analyserat ungdomars etablering på den svenska arbetsmarknaden. Datamaterialet utgörs av "Stockholmsundersökningen", som också används i de tidigare refererade studierna av Ackum och Edin & Holmlund.

Den första studien analyserar processen att lämna arbetslöshetsbeståndet för permanent sysselsättning, tillfällig sysselsättning eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I detta sammanhang undersöks arbetslöshetsunderstödens betydelse för denna process. Den andra studien syftar till att analysera bestämningsfaktorerna för sysselsättningens varaktighet efter det att ungdomarna slutat vara arbetslösa. Speciellt studeras vad medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder betyder för möjligheterna att erhålla anställning och för anställningstidens längd. Vidare studeras sannolikheten för att finna ett nytt arbete när ungdomar lämnar en anställning respektive när de åter blir arbetslösa.

Tidigare studier har pekat på att sannolikheten för en arbetslös att få anställning minskar med arbetslöshetstidens längd. I detta avseende tycks Sverige vara ett undantag eftersom sannolikheten för en arbetslös att få anställning inte minskar med längden på arbetslösheten utan snarare tycks öka.

Korpi skiljer i sin analys på *permanent* och *tillfälligt* arbete och tar dessutom hänsyn till effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utformningen av arbetslöshetsunderstöd. Resultaten visar att sannolikheten för arbetslösa ungdomar att få permanent anställning sjunker med arbetslöshetstidens längd och att detta är som mest markant efter fyra månaders arbetslöshet. Detta samband gäller inte övergången till ett tillfälligt arbete. Vidare gäller att sannolikheten för övergång från arbetslöshet till arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökar med arbetslöshetstidens längd. Dessutom ökar sannolikheten för övergång från arbetslöshet till sysselsättning i slutet av ersättningsperioderna för arbetslöshetsunderstödet.

Varken övergången till tillfälligt arbete eller effekten av begränsade ersättningsperioder visade sig dock vara av den storleksordningen att det förklarar att sannolikheten för en arbetslös att få arbete inte skulle minska med längden på arbetslösheten. Detta indikerar att det är arbetsmarknadspolitiska åtgärder som huvudsakligen förklarar det ökade temporära utträde ur arbetslöshet då arbetslöshetstiden ökar.

I den andra studien undersöks om arbetsmarknadspolitiska åtgärder leder till ett mer permanent utträde ur arbetslöshet. Resultaten av studien under-

stryker betydelsen av att vid specifikationen av ekonometriska modeller beakta individernas tidigare arbetsmarknadshistoria. Detta gäller särskilt deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Studiens huvudresultat är att sannolikheten för en övergång från arbetslöshet till permanent anställning beror på individens utbildningsnivå, arbetslöshetstidens längd och om individen medverkat i arbetsmarknadspolitiska program.

En högre utbildningsnivå ökar sysselsättningsstabiliteten. Sanno-. likheten att övergå till permanent anställning minskar ju fler och längre arbetslöshetsperioderna varit medan den ökar med tiden för individens programmedverkan. Däremot minskar övergångssannolikheten ju fler gånger som individen har deltagit i program. Vidare visar studien att risken för återkommande arbetslöshet minskar med högre utbildningsnivå och ju längre tid som tillbragts i åtgärder medan den ökar ju längre arbetslöshetstider som individen tidigare har haft.

Som tidigare konstaterats fann Edin & Holmlund (1991) att sannolikheten för övergång till sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden är lägre för deltagare i beredskapsarbete än för de öppet arbetslösa. Korpi visar att när individerna väl avslutat en arbetsmarknadspolitisk åtgärd ökar sannolikheten att få permanent sysselsättning och denna effekt förstärks ju längre tiden som individen medverkat i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Däremot finner Korpi att det finns en negativ effekt på sysselsättningssannolikheten av att upprepade gånger ha deltagit i åtgärder.

Utvärderingar av sysselsättningsskapande åtgärder för arbetshandikappade

I Vlachos (1989) redovisas en samhällsekonomisk utvärdering av lönebidraget för arbetshandikappade under budgetåret 1986/87. Utgångs- punkten för den samhällsekonomiska kalkylen är antagandet att ingen av de individer som var anställda med lönebidrag skulle ha varit sysselsatta vid "nollalternativet", dvs alternativet till anställning med lönebidrag antas vara sjukbidrag eller förtidspension. I utvärderingen görs således inget försök att uppskatta sysselsättningseffekterna av lönebidraget och heller inte eventuella undanträngningseffekter av lönebidraget. Givet dessa förutsättnigar visar kalkylen att de samhällsekonomiska intäkterna uppgår till 3.075 milj kr och

de samhällsekonomiska kostnaderna till 553 milj kr för 1986/87 då 47.000 individer hade anställning med lönebidrag.

Vlachos (1993) utvärderar Samhall med ett liknande angreppssätt. Utgångspunkten för den samhällsekonomiska kalkylen är att det enda alternativet för de arbetshandikappade som sysselsätts vid Samhall är förtidspension. Den genomsnittliga resursförbrukningen (kostnaderna) och det genomsnittliga resurstillskottet (intäkterna) för Samhalls verksamhet beräknas för perioden 1987-1991.

Den väsentliga delen av de beräkningsbara samhällsekonomiska intäkterna i kalkylen utgörs av de produktionsvärden som uppstår till följd av övergångar från Samhall till den öppna arbetsmarknaden. Andelen nettoövergångar utgjorde ca tre procent av det genomsnittliga antalet anställda arbetshandikappade inom Samhall. Den samhällsekonomiska kalkylen visar "nollresultat" vid en återstående karriärlängd på nio år för de tre procent av de anställda som går över till öppna marknaden. Eftersom den genomsnittliga åldern hos övergångarna är 39 år, förefaller det rimligt att detta uppnås.

En *känslighetsanalys* av kalkylen visar att även en marginell ökning (10 procent) av det nuvarande antalet årliga övergångar skulle generera ett årligt samhällsekonmiskt överskott på 168 milj kr under förutsättning att denna ökning inte påverkar produktiviteten hos övriga anställda vid Samhall.

8.7.4 Utvärderingar av arbetsförmedlingsinsatser

Som tidigare nämnts är Delander (1978) den enda svenska utvärderingsstudie av arbetsmarknadspolitik som bygger på ett klassiskt experiment. Experimentet med intensifierad arbetsförmedlingsverksamhet genomfördes i Eskilstuna 1974. Experimentgruppen och kontrollgruppen valdes ut slumpmässigt bland de som varit registrerade som arbetslösa minst tre månader vid arbetsförmedlingen. Experimentgruppen fick under försöksperioden (cirka ett kvartal) ta del av extra förmedlingsinsatser medan kontrollgruppen fick normal servicenivå. Experimentgruppen uppvisade vid uppföljningen nio månader efter det att försöket avslutats en signifikant högre sysseslsättningsgrad, kortare arbetslöshetstider, högre månadslön och större andel med fast anställning än kontrollgruppen. De mycket positiva resultaten bör dock tolkas med en viss försiktighet.Exempelvis kan den positiva effekten för indi-

vider i experimentgruppen delvis ha uppstått som en konsekvens av att den intensifierade arbetsförmedlingsinsatsen ledde till att dessa individer hamnade först i arbetslöshetskön och att situationen för personerna i kontrollgruppen därmed försämrades.

Farm (1981) har studerat effekterna av utökade arbetsförmedlingsinsatser för kvinnor. I mitten av 1970-talet påbörjades som för-söksverksamhet inrättandet av 100 tjänster inom arbetsförmedlingen med syftet att öka förmedlingsinsatserna som riktas mot kvinnorna. Effekterna av de utökade förmedlingsinsatserna kom att utvärderas med utgångspunkt från en extra förstärkning av distriktskontoret i Växjö med fyra tjänster.

"Växjöundersökningen" är en studie av avslutat arbetssökande. Den omfattar uppgifter om åtgärder, väntetider och arbetsplaceringar för 2.000 kvinnor som sökte arbete genom arbetsförmedlingen i Växjö 1976-1977. Uppgifter om de arbetssökandes arbetsplacering inhämtades med hjälp av enkäter och telefonintervju ca tre månader efter avaktualiseringen, medan information om sysselsättningssituation, bakgrund och önskemål vid inskrivningen och om förmedlingens åtgärder mellan inskrivning och avaktualisering insamlades från arbetsförmedlingen.

För att mäta effekterna av den intensifierade platsförmedlingen användes kvarståendekvoten som är den andel av samtliga arbetslösa som varit arbetslösa någon gång under månaden och som står kvar som arbetslösa i slutet av månaden. Kvarståendekvotens utveckling studerades för perioden juli 1975 - december 1977 på försöksorten Växjö och i fem kontrollorter.

Försöksverksamheten genomfördes i tre faser, med ett uppbyggnadsskede under andra halvåret 1976, en intensivfas under första halvåret 1977 och slutligen avveckling under andra halvåret 1977. Kvarståendekvotens förändringar och förändringar i lediga platser under dessa tre faser studerades genom att ett halvår jämfördes med motsvarande halvår ett år tidigare. Resultaten visade på att försöksverksamheten hade effekt på kvarståendekvotens utveckling. Effekten uppskattades till att kvinnornas kvarståendekvot i Växjö reducerades med en procentenhet, vilket motsvarar en minskning av den genomsnittliga arbetslöshetstiden med nästan en vecka. Däremot kunde det inte konstateras några "trängseleffekter" av de ökade insatserna för kvinnorna såtillvida att detta skulle negativt ha påverkat utvecklingen för arbetssökande män i Växjö.

Engström & Löfgren & Westerlund (1988) utvärderade effekterna av den intensifierade arbetsförmedlingen som den s.k. Malmfälts- delegationen satte in för de som friställdes från LKAB 1983. Arbetsförmedlings- tjänsternas effekter analyserades genom att studera sannolikheten för att lämna arbetslöshet för en experimentgrupp och en jämförelsegrupp. Resultaten visade att det inte finns några signifikanta skillnader mellan grupperna att lämna arbetslöshetsstocken. Däremot kunde man påvisa en signifikant effekt vad gäller antalet arbets- löshetsperioder. Den intensifierade arbetsförmedlingsverksamheten medförde att experimentgruppen har färre antal arbetslöshetsperioder än jämförelsegruppen.

Delander & Niklasson (1987) har utvärderat ett åtgärdsprojekt för personer som drabbats av långvarig arbetslöshet eller "utslagning" från arbetsmarknaden. "Stockholmsprojektet" som bedrevs 1985-1987 kan karaktäriseras som ett samverkansprojekt mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten för arbete åt långtidsarbetslösa Projektet aktualiserades av den växande långtidsarbetslösheten i Stockholmsområdet. Verksamheten innebar att personal från arbetsförmedlingen och socialtjänsten arbetade tillsammans i en särskild organisation med egna lokaler. Syftet med projektet var att skapa varaktiga placeringar för långtidsarbetslösa och därmed bryta deras bidragsberoende. Projektet fick resurser för intensifierad arbetsförmedling, beredskapsarbete, rekryteringsstöd, praktikplatser och utbildning.

Delander & Niklasson (1987) och Behrenz (1989) har genomfört effektmätningar som baseras på uppföljningar av dels deltagarna i Stockholmsprojektet, dels sådana andra långtidsarbetslösa i Stockholm som placerats i beredskapsarbeten. Behrenz effektstudie visade inte på några positiva effekter för deltagarna i "Stockholmsprojektet" vad gäller andelen individer som blivit avaktualiserade eller placerade i åtgärder.

Delander & Niklasson redovisar beräkningar av hur stora Stockholmsprojektets effekter på deltagarnas arbetslöshetstider minst måste vara för att projeketet skall vara samhällsekonomiskt försvarbart. Utvärderingen visar att den faktiska minskningen av arbetslöshetstiderna inte var av den storleksordningen som krävdes för att ge positivt nettoresultat i den samhällsekonomiska kalkylen.

Utvärderingsresultaten i dessa två studier skiljer sig starkt från andra studier som i allmänhet visar att betydande förbättringar för olika sökandegrupper kan uppnås med enbart intensifierade förmed-lingsinsatser. En orsak till

de negativa utvärderingsresultaten kan vara att Stockholmsprojektet organiserades på ett sätt som innebar att man saknade direkta kontakter med arbetsgivarna via en egen ordermottagning och eget system med kontaktpersoner för arbetsgivarna. Projektet kan därför ha medfört vissa "inlåsningseffekter" som inte har beaktats i studierna. Till bilden hör också att projektet var relativt kostnads-krävande, vilket i beräkningarna tog sig uttryck i stora effektkrav.

Behrenz (1993) har utvärderat "1987 års personalförstärkning till arbetsförmedlingen" Studien behandlar resultat av arbetet med nyinskrivna arbetssökande, långtidsarbetslösa och de lediga platserna under en "föreperiod" och en "efterperiod" vid tre "försökskontor", som fick personalförstärkningar, och tre "jämförelsekontor" utan personal-förstärkningar. Det är jämförelser mellan förändringar i olika variabler från "före" till "efter" vid försökskontoren och motsvarande förändringar vid jämförelsekontoren som utgör grunden för uppskattningar av personalförstärkningens effekter.

Syftet med studien är i första hand att dels studera effekterna på sökandetiderna för nyinskrivna arbetssökande och långtidsarbetslösa, dels studera effekterna på andelen placerade i arbete och andelen placerade i åtgärder. För de lediga platserna har analyserna gällt effekter på vakanstiderna. Resultaten av effektanalyserna för sökande och lediga platser har utgjort grunden för att bedöma den samhällsekonomiska lönsamheten av personalförstärkningen.

Effektanalyserna för nyanmälda sökande visar på positiva effekter på sannolikheten att erhålla arbete men däremot inte på sökandetiderna. Resultaten av effektanalyserna för de långtidsarbetslösa visar å andra sidan på positiva effekter på sökandetiderna. Förklaringen kan vara att det mycket goda konjunkturläget under *efterperioden* (maj 1989 till juni 1990) inneburit att personalförstärkningen inte haft någon större betydelse för "de vanliga sökandes" arbetslöshetstid.

Personalförstärkningen medförde att vakanstiderna förkortades med i genomsnitt två dagar. Det gynnsamma konjunkturläget under efter- perioden kan även här vara förklaringen till att effekten inte blev större. De uppnådda resultaten indikerar att en resursförstärkning till arbetsförmedlingen har störst effekt när det inte råder kraftig obalans mellan antalet arbetssökande och lediga platser.

Den samhällsekonomiska kalkylen visar att det hade behövts en förkortning av vakanstiderna med två och en halv dagar för att personalförstärk-

ningen skulle ha varit lönsam. Den produktionsökning som åstadkommits genom en minskning av vakanstiderna med två dagar täckte inte de samhällsekonomiska kostnaderna.

8.8 Sammanfattning av resultaten från mikroutvärderingarna

De utvärderingar som under senaste decenniet utifrån ekonometriska metoder skattat individeffekter av intensifierad arbetsförmedling, arbetsmarknads utbildning och beredskapsarbete har givit motstridiga resultat både sinsemellan och i förhållande till äldre studier. (Jämför Tablå I-V).

Medan de äldre utvärderingarna gav entydigt positiva resultat om effekterna av intensifierad arbetsförmedling, starthjälpsflyttningar och arbetsmarknadsutbildning är resultaten från de mer moderna studierna betydligt mer osäkra vad gäller arbetsmarknadspolitikens individeffekter. Man kan dock ifrågasätta om de äldsta studierna, som genomfördes på 1960- och början på 1970-talet, överhuvudtaget har någon relevans för dagens arbetsmarknadspolitik. Dels är omfattningen av arbetsmarknadsutbildning idag av en helt annan storleksordning än vad den var när dessa studier genomfördes, dels kan man heller inte utesluta att studierna har kommit fram till felaktiga slutsatser till följd av bristfälliga utvärderingsmetoder. Resultatet från dessa äldre studier torde därför ha ett mycket begränsat värde vid en bedömning av utfallet av 1990-talets arbetsmarknadspolitik.

De slutsatser som kan dras från moderna utvärderingar är att yrkesmässig arbetsmarknadsutbildning i början av 1980-talet hade positiva individeffekter på sysselsättning och inkomster. Effekterna var särskilt starka för vuxna personer som saknar tidigare yrkesutbildning.

En studie visar att arbetsmarknadsutbildningen inte bara hade positiva privatekonomiska effekter utan också gav upphov till ett betydande samhällsekonomiskt överskott. Detta gällde särskilt för traditionellt svaga grupper på arbetsmarknaden som invandrare, lågutbildade, handikappade etc. Vidare indikerar samma studie att korta kurser och utbildningar som är inriktade på servicearbeten var något mer lönsamma än övriga utbildnings- och yrkesinriktningar.

Man bör dock vara försiktig med att utifrån dessa studier dra slutsatser om effekterna av 1990-talets arbetsmarknadsutbildning. Preliminära resultat

föreligger från en studie av Björklund & Andersson som utvärderar arbetsmarknadsutbildningen för perioden 1989-1991, dvs vid ett konjunkturläge då omfattningen av denna verksamhet klart översteg den som rådde under 1980-talet. Resultaten tyder på att arbetsmarknadsutbildning ger negativa inkomst- och sysselsättningseffekter. I undersökningen har framkommit att arbetsmarknadsutbildning i stor utsträckning omfattat arbetslösa som riskerat bli utförsäkrade och sådana arbetslösa som inte är berättigade till kassaersättning. Genom medverkan i programmen har de arbetslösa kunnat kvalificera sig för (ny) rätt till kassaersättning för en efterföljande arbetslöshetsperiod. Detta kan till viss del förklara de negativa effekterna. Vidare kan nivåökningen av utbildningsverksamheten i sig leda till negativa effekter.

Samtidigt bör det understrykas att resultaten också tycks vara känsliga för valet av skattningsmetod. Under det att några ekonometriska studier som bygger på självselektionsmodeller har visat på att arbetsmarknadsutbildning hade positiva och signifikanta inkomsteffekter i början av 1980-talet finns det utvärderingar som använder differensmodeller och som inte kan finna några positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning.[7] Den generella slutsatsen som kan dras är alltså att det för närvarande råder en betydande osäkerhet om arbetsmarknadsutbildningens individeffekter.

Resultaten från de studier som utvärderat inkomsteffekterna på individnivå av beredskapsarbeten är med ett undantag positiva. Undantaget gäller en studie av de friställda i samband med en företagsnedläggelse. Resultatet från denna studie tyder dock på att beredskapsarbete åtminstone inte ger sämre framtida inkomster än arbetslöshet.

Vad gäller både arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten tycks programdeltagare ha mindre sannolikhet för övergångar till arbete på den öppna marknaden än om de hade varit arbetslösa. Detta tyder på att de som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ägnar mindre tid åt arbetssökande än arbetslösa. Dessutom tyder några studier på att de som hamnar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder till stor del är personer som själva har svårt att finna arbete på den öppna marknaden. Detta kan tolkas som en positiv effekt

---

[7] Ökad belysning av olika modellers betydelse för resultaten förväntas ges av några pågående EFA-projekt om arbetsmarknadsutbildningens effekter: "Självvals- eller AMSvalsmodeller" (Kurt Brännäs), "Utbildning på jobbet och utbildning för nytt jobb (Anders Björklund och Håkan Andersson) och "Metoder för integrerade implementerings- och effektutvärderingar av arbetsmarknadsutbildning" (Harald Niklasson och Lars Toms-mark).

av arbetsmarknadspolitiska åtgärder såtillvida att åtgärderna har haft en god "träffsäkerhet" mot personer som har en särskild svag ställning på arbetsmarknaden. En ytterligare slutsats som kan dras är att även om anställningssannolikheten är mindre för individer i åtgärder än för öppet arbetslösa individer tycks åtgärderna ha en slags *behandlingseffekt* som positivt påverkar framtida möjligheter att få arbete. När programdeltagarna genomgått åtgärden är sannolikheten att få permanent anställning större än för de arbetslösa. Dessutom blir risken mindre för återkommande arbetslöshetsperioder och långtidsarbetslöshet.

Utvärderingar av sysselsättningsskapande åtgärder som lönesubventioner och industri- och lokaliseringspolitiska stöd är till antalet mycket få och visar inte på några klara effekter. Några studier som undersöker effekterna av sysselsättningsåtgärder för arbetshandikappade i form av lönesubventioner och anställning vid Samhall redovisar i och för sig positiva resultat av åtgärderna. Dessa studier har dock mer karaktären av att främst vara kalkylmässiga räkneexempel som studerar utfallet av subventionerna med utgångspunkten från att det enda jämförelsealternativet är förtidspensionering.

Utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar visar att förekomsten av en utvecklingsplan, där ungdomarna i samråd med arbetsförmedlaren bestämmer en utbildnings- och praktikstrategi, är av central betydelse för åtgärdernas effekter. Tillfälligt arbete inom en plan har visat sig vara bästa alternativet för att erhålla fast arbete, och anställning med rekryteringsstöd är klart bättre än beredskapsarbete. Samtidigt är beredskapsarbete att föredra framför arbetslöshet eftersom denna åtgärdsform leder till större sannolikhet att uppnå fast anställning och minskar risken för långtidsarbetslöshet.

Intensifierade arbetsförmedlingsinsatser har utvärderats vid ett flertal tillfällen i mitten av 1970-talet och i slutet av 1980-talet. De tidigaste studierna visar på att intensifierade förmedlingsinsatser leder till kortare vakanstider, högre sysselsättningsgrad, färre arbetslöshetsperioder och kortare arbetslöshetstider. Några undanträngningseffekter av dessa åtgärder kunde inte påvisas. Även resultaten från senare års utvärderingar pekar på färre arbetslöshetsperioder och kortare vakanstider. Däremot visar resultaten inte på lika klara positiva effekter på sannolikheten att få arbete och på sökandetidernas längd. För långtidsarbetslösa kan det dock påvisas en positiv effekt på arbetslöshetstidens längd. En förklaring till skillnaderna i resultaten i äldre och se-

nare studier är förmodligen det mycket goda arbetsmarknadsläget i slutet av 1980-talet, som bör ha medfört att det varit lättare att få anställning även för sökande som inte fått del av de intensifierade förmedlingsinsatserna.

TABLÅ I (forts)

Svenska utvärderingsstudier av arbetsmarknadsutbildning

Författare	Data och metod	Huvudresultat
Björklund & Moffitt (1987)	Paneldatabas (1974-81) baserad på uppgifter från LNU samt register-data från AMS. Beroende variabel: differensen i logaritmerad timlön mellan 1974 och 1981. Icke-experimentell ansats: tillståndsberoende modell som beaktar självselektionsproblemet.	Positiv genomsnittseffekt på timlönen. Negativ marginaleffekt.
Edin (1989)	Paneldatabas (1969-80) som bygger på registeruppgifter från det lokala arbetsförmedlingskontoret om individer som friställdes i samband med en företagsnedläggning i Kramfors 1977. Beroende variabel:logaritmerad relativ timförtjänst. Icke-experimentell ansats: differerensmodell som beaktar icke-observerbara individkaraktäristika.	Signifikant negativa inkomsteffekter för programdeltagare under första året, därefter avtar den negativa effekten och ingen signifikant permanent effekt kan påvisas.
Björklund (1989)	Paneldatabas (1976-80) baserad på uppgifter från LNU samt register-data från AMS och SCB. Beroende variabel: nivå och differens på logaritmerad timlön och sysselsättning (1974-1981). Icke-experimentell ansats: differens- och tillståndsberoende modeller samt självselektionsmodeller.	Signifikant positiv inkomsteffekt (endast i självselektionsmodellen) och signifikant positiva sysselsättningseffekter.

TABLÅ I (forts)

Svenska utvärderingsstudier av arbetsmarknadsutbildning

Författare	Data och metod	Huvudresultat
Ackum (1991)	Paneldatabas som bygger på uppgifter från ett urval arbetslösa ungdomar registrerade vid arbetsförmedlingskontoren i Stockholm. Beroende variabel: logaritmerad timlön. Icke-experimentell ansats: selektions- och differensmodeller som kontrollerar för självselektionbias och tidskonstanta icke-observerbara individkaraktärstika.	Inga signifikanta effekter på ungdomslönerna.
Axelsson (1989, 1992)	Paneldata av registeruppgifter (1980-83) från AMS och SCB. Beroende variabel: logaritmerad årsarbetsinkomst (nivå och differens). Icke-experimentell ansats: differens- och tillstånds beroende modeller. Cost-benefit-analys.	Signifikant positiva inkomsteffekter. Utbildningens yrkesinriktning och längd betydelselös för inkomsterna efter utbildningen.Samhällsekonomiskt lönsamt, särskilt för invandrare,handikappade,kvinnor och lågutbildade.
Andersson & Björklund (pågående projekt)	Paneldatabas som bygger på registeruppgifter (1986-92) från AMS och SCB. Beroende variabel: årsinkomst. Icke-experimentell ansats: differens-, random growth-, och selektionsmodeller.	Preliminära resultat som tyder på negativa inkomsteffekter.

Tablå II

Svenska utvärderingsstudier av sysselsättningsskapande åtgärder

Författare	Data och metod	Huvudresultat
Vlachos (1985)	Enkätundersökning (220 företag) och intervjuundersökning (60 företag). Beräkna effekter av företagsutbildningsbidrag på sysselsättningen för permitteringshotade samt undersöka hur sådana bidrag och nyrekryteringsbidrag fördelats mellan olika företag 1978/79. Metod: måluppfyllelseutvärdering utan kontrollgrupper.	Företag som erhållit utbildningsbidrag för permitteringshotade skulle i annat fall permitterat cirka 40 procent av de anställda som fick bidrag. Nyrekryteringsbidraget gick till anställningar som skulle gjorts även utan bidrag.
Ohlsson (1988)	Longitudinella data (1983-87) för experimentgruppen baserad på enkätuppgifter, data från Malmfältsdelegationen, länsarbetsnämnden i Norrbotten. Jämförelsealternativet: friställda skulle ha placerats i åtgärder i samma grad som andra arbetslösa. Beroende variabel: årsarbetsinkomst och sannolikheten att få arbete. Icke-experimentell ansats: Logit-modell och cost-benefitanalys.	Positiva inkomsteffekter och högre sysselsättningssannolikhet för experimentgruppen. Samhällsekonomiska lönsamheten osäker.
Edin (1989)	Se ovan i Tablå I	Negativa inkomsteffekter under andra året för programdeltagare. Att delta i beredskapsarbete ger dock generellt inte sämre inkomster än vid arbetslöshet.

Tablå II (forts)

Svenska utvärderingsstudier av sysselsättningsskapande åtgärder

Författare	Data och metod	Huvudresultat
Storrie (1990)	Paneldatabas (1985-87) som baseras på intervjuer, enkäter och registerdata. Måluppfyllelseutvärdering.	"Uddevallapaketet" kunde inte förhindra att syssel sättningsgraden föll i Uddevallaområdet jämfört med situationen innan varvsnedläggningen.
Jonsson & Larsson (1990)	Tidsseriedata (1977-88). Beroende variabel: arbetslösheten. Regressionsskattningar. Måluppfyllelseutvärdering.	Effekten av "Östra-Norrbottenprojektet" minskade arbetslösheten med 800 personer vilket motsvarade 80 procent av uppsatt målsättning.

Tablå III

Svenska utvärderingsstudier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktas mot ungdomar

Författare	Data och metod	Huvudresultat
Sehlstedt & Schröder (1988)	Longitudinell databas (1984-87) baserad på ett urval av 500 arbetssökande ungdomar från arbetsförmedlingens personakter samt enkäter. Beroende variabel: hur olika åtgärdsstrategier påverkar sannolikheten att tre år senare befinna sig i olika arbetsmarknadsstatus. Icke-experimentell ansats: logitanalys.	Tillfälligt arbete inom en plan är bästa strategin för att få fast arbete. Därefter är rekryteringsstöd och beredskapsarbets i nämnd ordning nästbästa strategier.
Ackum (1991)	Inkomsteffekter av beredskapsarbeten. Se ovan i Tablå I.	Positiva inkomsteffekter. (ej signifikanta)
Edin-Holmlund (1991)	Paneldata av arbetslösa ungdomar i i Stockholm (jämför Ackum (1991)) och "Kramforsmaterialet" (jämför Edin (1989)). Beroende variabel: sannolikheten att få ett arbete. Icke-experimentell ansats: Varaktighetsmodeller ('duration models').	Sannolikheten att få arbete påverkas negativt av beredskapsarbete relativt att vara arbetslös. För ungdomar kan påvisas en "behandlingseffekt" av att delta i arbetsmarknadspolitiska program.
Korpi (1992)	Samma paneldatabas som används av Ackum (1991) och Edin & Holmlund (1991), se ovan. Beroende variabel: sannolikheten att få temporär resp. permanent anställning. Icke-experimentell ansats: Varaktighetsmodeller.	Arbetsmarknadspolitiska åtgärder har positiv påverkan på sannolikheten att få fast arbete. Risken för återkommande arbetslöshet minskar ju längre tid den arbetslöse medverkar i program.

Tablå IV

Svenska utvärderingsstudier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktas mot arbetshandikappade

Författare	Data och metod	Huvudresultat
Vlachos (1989)	Samhällsekonomisk kalkyl av lönebidrag till arbetshandikappade som tilldelats under budgetåret 1986/87. Jämförelsealternativ: sjukbidrag eller förtidspensionering.	Samhällsekonomiska intäkterna överstiger kostnaderna.
Vlachos (1993)	Samhällsekonomisk kalkyl av genomsnittlig resursförbrukning och resurstillskott för Samhalls verksamhet under åren 1987-91.	Samhall samhällsekonomisk lönsam verksamhet.

Tablå V

Svenska utvärderingsstudier av förmedlingsverksamhet

Författare	Data och metod	Huvudresultat
Delander (1978)	Enkäter från individer som fick utökade arbetsförmedlingstjänster i samband med arbetslöshet 1971. "Före-efter-mätning". Klassiskt experiment med slumpmässigt urval av registrerade arbetslösa i Eskilstuna till experiment- och kontrollgrupp.	För experimentgruppen positiva inkomsteffekter, högre sysselsättning, kortare arbetslöshetstider och högre andel med fast anställning än för kontrollgruppen.
Farm (1981)	Via arbetsförmedlingens akter och via enkäter och intervjuer insamlades uppgifter om åtgärder och arbetsplaceringar för 2000 kvinnor som sökte arbete genom arbetsförmedlingen i Växjö 1975-77. Beroende variabel: Kvarståendekvotens utveckling på försöksorten Växjö jämfördes med utvecklingen på fem kontrollorter under 1975-77. "Före-efter-mätning". Kvasiexperimentell ansats.	Den intensifierade förmedlingsinsatsen uppskattades ha minskat arbetslöshetstiden med en vecka.
Engström & Löfgren & Westerlund (1988)	Enkätuppgifter från individer som friställts av LKAB 1983 och som fick utökade förmedlingstjänster av Malmfältsdelegationen. Jämförelgrupp: arbetslösa som var registera de vid arbetsförmedlingar i Lappland. Beroende variabel: sannolikheten att få ett arbete. Icke-experimentell ansats: 'duration-modeller'.	Inga signifikanta skillnader mellan experiment- och kontrollgrupp att lämna arbetslöshet. För perioden 1983-86 hade experimentgruppen signifikant färre antal arbetslöshetsperioder än kontrollgruppen.

Tablå V (forts)

Svenska utvärderingsstudier av förmedlingsverksamhet

Författare	Data och metod	Huvudresultat
Delander & Niklasson (1987) Behrenz (1989)	Register- och enkätuppgifter (1985-87) för långtidsarbetslösa individer i "Stockholmsprojektet" samt övriga långtidsarbetslösa i Stockholmsområdet som placerats i beredskapsarbeten. Jämförelse av experiment- och kontrollgrupp. Beroende variabel: arbetslöshetstid. Icke-experimentell ansats.	Arbetslöshetstiden minskade för deltagarna i experimentgruppen.
Behrenz (1992)	Registerdata över nyinskrivna arbetssökande, långtidsarbetslösa, vakanstider vid tre arbetsförmedlingskontor som fick personalförstärkning 1987 och tre jämförelsekontor. Mätning under en period före personalförstärkningen och en period efter. Beroende variabel: arbetssökandetider andelen placerade i arbete och vakanstider. Kvasi-experimentell ansats.	Positiva effekter på sannolikheten att erhålla arbete för nyanmälda sökanden.Sökandetider förkortades för långtidsarbetslösa och vakanstiderna minskade med i genomsnitt två dagar.

Referenser

Ackum, S., (1991), "Youth Unemployment, Labour Market Programmes, Subsequent Earnings", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol, 93 (4).

Andersson, H., (1993a), "Description of a new data base designed for evaluation of the Swedish training program for unemployed", mimeo, Institutet för Social forskning, Stockholms universitet.

Andersson, H., (1993b), "Choosing among alternative non-experimental methods for estimating the impact of training: New Swedish evidence", mimeo, Institutet för Social forskning, Stockholms universitet.

Angrist, J.D., (1990), "Lifetime Earnings and the Vietnam Era Draft Lottery: Evidence friom Social Security Administrative Records", *American Economic Review*, vol 80, no 3, June.

Axelsson, R. & Löfgren, K-G., (1992), "Arbetsmarknadsutbildningens privat- och samhällsekonomiska effekter", EFA-rapport nr 25, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

Behrenz, L., (1993),"Effekt- och effektivitetsanalyser av 1987-års personalförstärkning till arbetsförmedlingen", licentiatavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Björklund, A., (1983), "Nya metoder inom utvärderingsforskningen", EFA-rapport nr 9, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

Björklund, A., (1989), "Evaluation of Labour Market Training Programs - The Swedish Experience", IUI, Stockholm.

Björklund, A., (1990), *Klassiska experiment inom arbetsmarknadspolitiken*, IUI, Stockholm.

Björklund, A., (1991) "Evaluations of Labour Market Policy in Sweden", mimeo, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

Björklund, A. & Moffitt, R., (1987) "Estimations of Wage Gains in Self-selection Models", *Review of Economics and Statistics*, 69, 42-49.

Card, D., (1990), "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol 43, No. 2, January.

Chowdury, G. & Nickell, S., (1985), "Hourly Earnings in the United States: Another Look at Unionization, Schooling, Sickness, and Unemployment Using PSID Data", *Journal of Labor Economics*, Vol.3, No.1.

Dahlberg, Å., (1972),"Arbetsmarknadsutbildning - verkningar för den enskilde och samhället", Studier i nationalekonomi nr 3, Umeå universitet.

Dahlberg, Å. & Åberg, R., (1978) "Geografisk rörlighet - sociala och ekonomiska effekter", kapitel 9 i SOU 1978:60.

Dahlström, G., (1974) "Arbetsmarknadsutbildning", kapitel 6 i SOU 1974:29.

Delander, L., (1978), "Studier kring den arbetsförmedlande verksamheten", kapitel 8 i SOU 1978:60.

Delander, L. & Niklasson, H., (1987a) "Metoder för evaluering av arbetsmarknadspolitik", NAUT-rapport 1987:4, Nordiskt Ministerråd.

Delander, L. & Niklasson, H., (1987b), "Ekonomiska aspekter på Stockholmsprojektet - En studie av ett samverkansprojekt mot långtidsarbetslöshet". Rapport från Högskolan i Växjö, Ser 1 Ekonomi och Politik 9. Växjö.

Edin, P-A., (1989),"Individual Consequences of Plant Closures", *Studia Oeconomica Upsaliensia 15*.

Edin, P-A. & Holmlund, B., (1991) "Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence", i Schioppa, F. P., ed. *Mismatch and Labour Mobility*. Cambridge University Press.

Farm A., (1981), "Intensifierad arbetsförmedling - Om utvärdering och målstyrning av arbetsförmedlingens verksamhet", Institutet för Social forskning, Stockholms universitet.

Holmlund, B. & Linden, J., (1991) "Job Matching, Temporary Public Employment, and Equilibrium Unemployment". Working Paper 1991:11, Department of Economics, Uppsala University.

Jonsson, B. & Larsson, R., (1990),"Utvärdering av Östra Norbotten projektet - Ett egionalt arbetsmarknadspolitiskt program", Umeå Economic Studies No 212, Umeå universitet.

Kjellman, S., (1975), "Arbetsmarkandsutbildningens effekter på inkomstfördelning och resursanvändning", Riksdagens revisorers kansli, nr 9, Stockholm.

Korpi, T., (1992), "Two papers on youth unemployment dynamics", licentiatavhandling, Max-Planck-Institute fur Bildungforschung, Berlin.

Krueger, A.B. & Pischke, J.S., (1992), "The Effect of Social Security on Labor Supply: A Cohort Analysis of the Notch Generation", *Journal of Labor Economics*, vol. 10, no.4.

Ohlsson, H., (1988),"Cost-Benefit Analysis of Labour Market Programmes", Umeå Economic Studies No 182, Umeå University.

Sehlstedt, K. & Schröder, L., (1989), "Språngbräda till arbete? - En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete", EFA-rapport nr. 19, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

Storrie, D., (1990), "Structural change and labour market adjustment in the Uddevalla region", Memorandum No 137, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Vlachos, V., (1985), "Temporära lönesubventioner - En studie av ett arbetsmarknadspolitiskt medel", Lund Economic Studies No 34, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Vlachos, V., (1989), "Lönebidrag för arbetshandikappade - En samhällsekonomisk utvärdering", Ds 1989:19, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

Vlachos, V. & Haavisto, T. & Höjgård, S., (1993), "Arbete åt arbetshandikappade", stencil, Nationalekonomiska institutionen, Högskolan i Växjö.

KUNGL. BIBL.
1993-07-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
   Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. C.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Civildepartementet

Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

RAPPORTER FRÅN EFA

1 Att utvärdera arbetsmarknadspolitik, SOU 1974:29
2 Arbetsmarknadspolitik i förändring, SOU 1978:60
3 Labour Market Policy in Transition, An English Summary, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1978
4 Dokumentation från ett seminarium kring arbetsmarknadspolitisk forskning, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1979
5 Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik i Sverige och Västtyskland. Rapport från ett internationellt jämförande forskningsprojekt, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1980
6 Forskning kring arbetsmarknadspolitikens effekter – ett forskningsprogram, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1980
7 Arbetsmarknadspolitik under debatt – Tio forskares syn på arbetsmarknadsproblem. Liber Förlag 1982
8 Arbetslöshet och hälsa – en socialmedicinsk studie av byggnadsarbetare i Luleåregionen, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1983
9 Nya metoder inom utvärderingsforskningen, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1983
10 Sorti med garanti – en studie av Projekt 80 i Göteborg, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1984
11 Arbetsmarknadspolitik under omprövning, SOU 1984:31
12 Labour Market Policy under Reconsideration, Summary of a report from the Delegation for Labour Market Policy Research EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1984
13 Seminarium kring arbetsmarknadspolitisk forskning, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1985
14 Ett arbetsmarknadspolitiskt forskningsprogram, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1985
15 EFA's Research Programme, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1985
16 Labour Market Policy and Labour Market Dynamics – The Swedish Case, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1988
17 Labour Market Policy in Transition – Trends and Effectiveness in the Federal Republic of Germany, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1988
18 Labor Market Policies and Employment Patterns in the United States, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1988
19 Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1989
20 On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1989
21 Perspektiv på arbetsförmedlingen, SOU 1990:31
22 Perspective on the Employment Service, Summary of a report from the Delegation for Labour Market Policy Research, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1990
23 Program för EFA – Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier. Arbetsmarknadsdepartementet 1991
24 On the Outcome of Swedish Labour Market Policy, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1991
25 Arbetsmarknadsutbildningens privat- och samhällsekonomiska effekter, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1992
26 Politik mot arbetslöshet, SOU 1993:43

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: FRITZES KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90