

Erfarenheter av 70-talets arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitiken under senare delen av 70-talet förhindrade en kraftig ökning av arbetslösheten. Politiken har dock knappast försvårat den nödvändiga lönekostnadsanpassningen, hävdar Anders Björklund och Bertil Holmlund. Inte heller finns några belegg för att politiken allvarligt har hämmat rörligheten på arbetsmarknaden och fördröjt produktions- och produktivitetsökningen under konjunkturuppgången.

Under det senaste halvåret har flera ekonomer sökt sammanfatta och dra lärdomar av 70-talets ekonomiska utveckling och ekonomiska politik.¹ I centrum för intresset har stått lönekostnadsexplosionen 1975–76 och den stabiliseringspolitiska strategi som valdes för att komma ur kostnadskrisens verkningar. Man kan med någon förenkling spåra två olika synsätt på hur anpassningen mot kostnadsjämvikt bäst skulle komma till stånd. En strategi, förespråkad av bl a SNS konjunkturråd, innebar en kraftig devalvering i ett tidigt skede av recessionen kombinerad med en relativt expansiv politik. Andra har betonat behovet av en åtstramning av den generella ekonomiska politiken i syfte att dämpa löneökningstakten och inflationsförväntningarna.²

ANDERS BJÖRKLUND är doktorand vid Handelshögskolan i Stockholm och fil dr BERTIL HOLMLUND är anställd vid Industriens Utredningsinstitut. Bådas forskning är inriktad på arbetsmarknaden.

Den faktiskt valda politiken involverade som bekant en serie av devalveringar under 1976–1977 och en restriktiv efterfrågepolitik med bl a momshöjning. Dessa åtgärder kombinerades dock med en mycket ambitiös arbetsmarknadspolitik, vars omfattning torde vara unik vid en internationell jämförelse. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har medfört att Sverige under de senaste åren haft en i förhållande till efterfrågesituationen mycket låg öppen arbetslöshet.

Syftet med denna artikel är att diskutera vissa effekter av denna förda arbetsmarknadspolitik. Vi kommer inte att närmare beröra löneexplosionens orsaker, ej heller den generella stabiliseringspolitiska strategi som valdes för att hantera kostnadskrisen. I stället försöker vi jämföra utfallet av den förda politiken med en alternativ politik *utan* de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ("passiv arbetsmarknadspolitik"). I centrum för vår diskussion står tre frågor:

(i) Har den aktiva arbetsmarknadspo-

¹ Se tex den senaste rapporten från SNS konjunkturråd och uppsatser i denna tidskrift av Lars Calmfors [1979] och Erik Lundberg [1980].

² Se tex Myhrman [1978] och Calmfors [1979].

litiken försvårat den nödvändiga kostnadsanpassningen? Har m.a.o. de stabiliseringspolitiska framgångarna i form av låg arbetslöshet nåtts till priset av en fortsatt hög lönestegringstakt?

(ii) Har de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inneburit betydande allokeringsförluster till följd av "inlåsning" av arbetskraft i obsoleta företag och en därmed förknippad långsammare struktur- omvandling via försvagad rörlighet?

(iii) Vilka är de sannolika välfärdseffekterna för de av åtgärderna direkt berörda personerna?

Vad är arbetsmarknadspolitik?

Det är inte särskilt lätt – kanske inte ens meningsfullt – att på ett någorlunda precist sätt avgränsa arbetsmarknadspolitik från den mer generella ekonomiska politiken. Än mer flytande blir gränserna mellan områden som arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik och industripolitik. Något lösligt skulle man kanske kunna säga att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är inriktade på att påverka arbetsmarknadens efterfråge- och/eller utbudssida genom förhållandevis *direkta* insatser. AMS beredskapsarbeten kan t.ex. med kort tidsfördröjning sättas in för att direkt bereda arbetslösa personer sysselsättning. Arbetsmarknadsutbildningen kan utnyttjas för att absorbera arbetslöshetsöverskott på arbetsmarknaden liksom för att påverka arbetskraftsutbudets kvalitativa sammansättning. Till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan man också räkna medel som direkt påverkar kostnaderna för arbetskrafts användning, t.ex. nyrekryteringsbidrag eller lönesubventioner till företag med permitteringshotad personal. Slutligen kan man här även nämna förmedlingsverksamheten och flyttningsbidragen, som syftar till att underlätta matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.

I det följande kommer vi också att räkna lagerstödet till arbetsmarknadspoli-

kens medelsarsenal, trots att arbetskraftsefterfrågan här i viss mening påverkas "indirekt" (via produktion för lager); lagerstödet har nämligen varit förknippat med vissa explicita sysselsättningsvillkor. Däremot inkluderar vi inte den mångfald av selektiva industripolitiska räddningsaktioner, som karaktäriserat den senaste lågkonjunkturen. Den arbetslöshet och sysselsättning vi observerar är naturligtvis resultat även av denna typ av åtgärder. De kan ses som uttryck för samma grundläggande "rädda jobben"-filosofi som utmärkt mycket av 70-talets arbetsmarknadspolitik.

Arbetsmarknadspolitikens utveckling

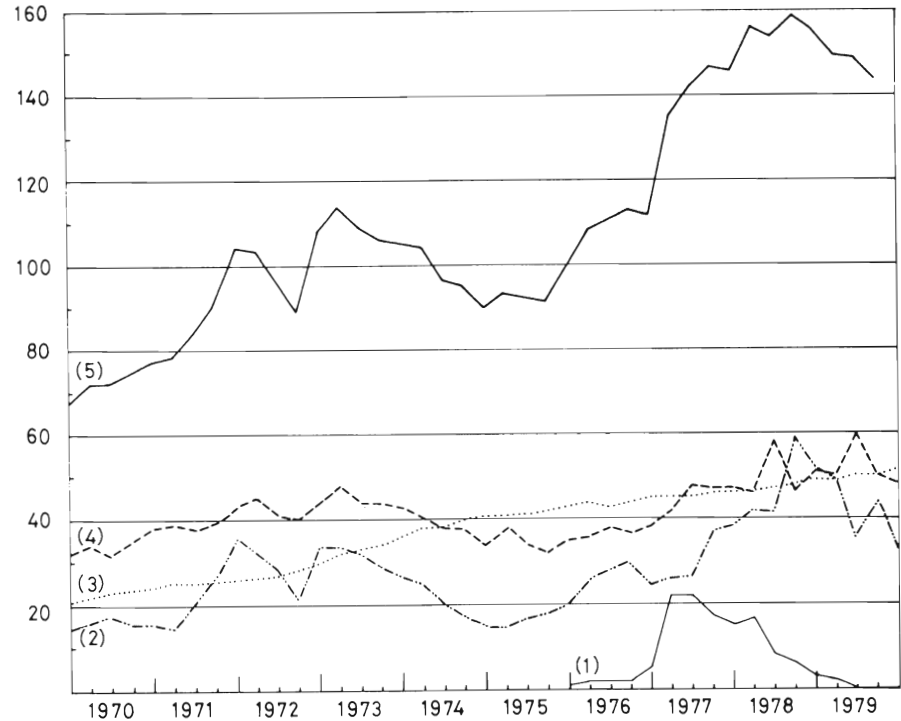
Utvecklingen av de viktigaste arbetsmarknadspolitiska åtgärderna illustreras i *figur 1*,³ och utvecklingen av den öppna arbetslösheten (enligt AKU) och kapacitetsutnyttjandet i industrin (enligt KI:s barometerdata) i *figur 2*. Politiken har under andra delen av 70-talet haft en ganska påtaglig sekvens. Under 1975 och 1976 satsades framför allt på *lagerstödet*. Sysselsättningseffekten av detta är svår att uppskatta men enligt Praskis [1977] bedömningar uppgick den till cirka 15 000 personer.

Under 1977 infördes den s.k. *25-kronan* som utgick för internutbildning av permitterings- och uppsägningshotad personal. Användandet av 25-kronan expanderade mycket snabbt och nådde en omfattning av cirka 20 000 personer.⁴ Under andra hälften av 1978 sjönk emellertid användandet av subventionen snabbt även om subventionen som sådan kvar-

³ Utförligare beskrivningar återfinns i Johannesson [1978] och [1979].

⁴ Den officiella statistiken om 25-kronan är en form av flödesdata som omräknats till beståndsdata (se Johannesson [1978]). Även den omräknade serien är osäker som mått på sysselsättningseffekten eftersom s.k. "windfall profits" kan ha uppstått.

Figur 1. Arbetsmarknadspolitikens utveckling.



- | | |
|---|--|
| (1) Utbildning av permitteringshotad personal | (4) Arbetsmarknadsutbildning |
| (2) Beredskapsarbeten | (5) Totalt antal berörda personer |
| (3) Skyddad verksamhet | (Säsongrensade kvartalsdata, 1 000-tal personer) |

stod till 1 januari 1979 då den permanentades på en lägre nivå.

I stället expanderade sysselsättningen i *beredskapsarbeten* kraftigt. Denna nådde sin topp vid årsskiftet 1978/79 då den uppgick till cirka 55 000 personer eller cirka 1,3 procent av arbetskraften. Närmare 10 000 personer var sysselsatta i enskilda beredskapsarbeten, främst inom industrin. Dessa fungerar som en lönesubvention till företag som anordnar speciella arbeten för arbetslösa ungdomar. Vidare infördes under 1978 det så kallade *nyrekryteringsbidraget* för företag som ökade sin sysselsättning under perioden juli 1978 till juni 1979.⁵

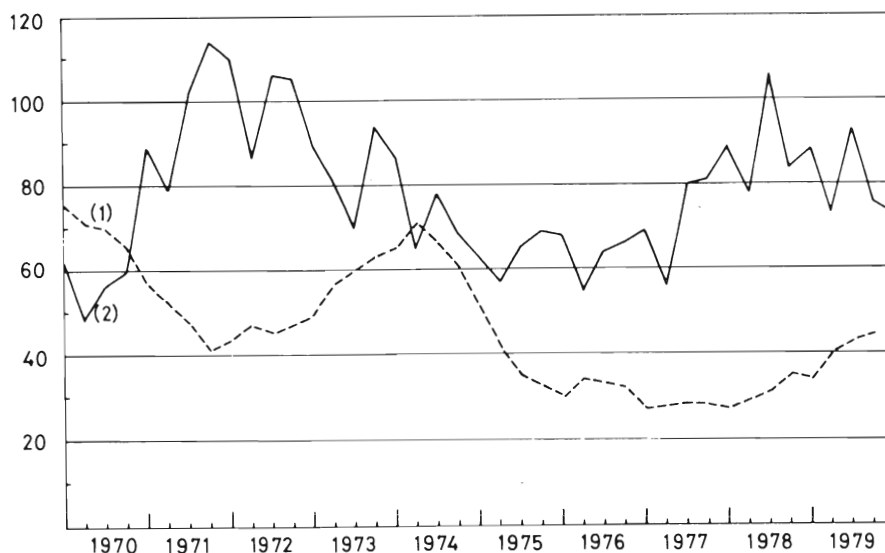
Den företagsinriktade delen av arbetsmarknadspolitikerna blev under 1978, när

konjunkturutvecklingen vänt, mer offensiv eller nyanställningsinriktad än under lågkonjunktrens inledning, då tyngdpunkten låg på att förhindra permittringar och uppsägningar. Sett över hela lågkonjunkturen har därför politiken varit mer neutral mellan tillbakagående och expanderande företag än vad som kanske framgick av debatten.

Arbetsmarknadsutbildningen har expanderat under hela decenniet och omfattade under 1979 drygt 50 000 personer. Ett visst konjunkturmönster kan visserligen skönjas men arbetsmarknadsutbildning har inte i samma utsträckning som

⁵ Några uppskattningar av sysselsättningseffekten av detta bidrag föreligger inte såvitt vi vet.

Figur 2.



(1) Kapacitetsutnyttjande (i procent) inom industrin
 (2) Totalt antal arbetslösa, 1 000-tal, enligt AKU
 (Säsongrensade kvartalsdata)

beredskapsarbeten använts som dragspel i stabiliseringspolitiken. Detta gäller i ännu högre grad för den *skyddade verksamheten* som främst har ett socialpolitiskt syfte.

Sammantaget omfattade de nämnda arbetsmarknadspolitiska åtgärderna (exklusive lagerstöd och nyrekryteringsbidrag) som mest ca 160 000 personer. Detta motsvarar nära 4 procent av arbetskraften under en period då den öppna arbetslösheten var drygt 2 procent.

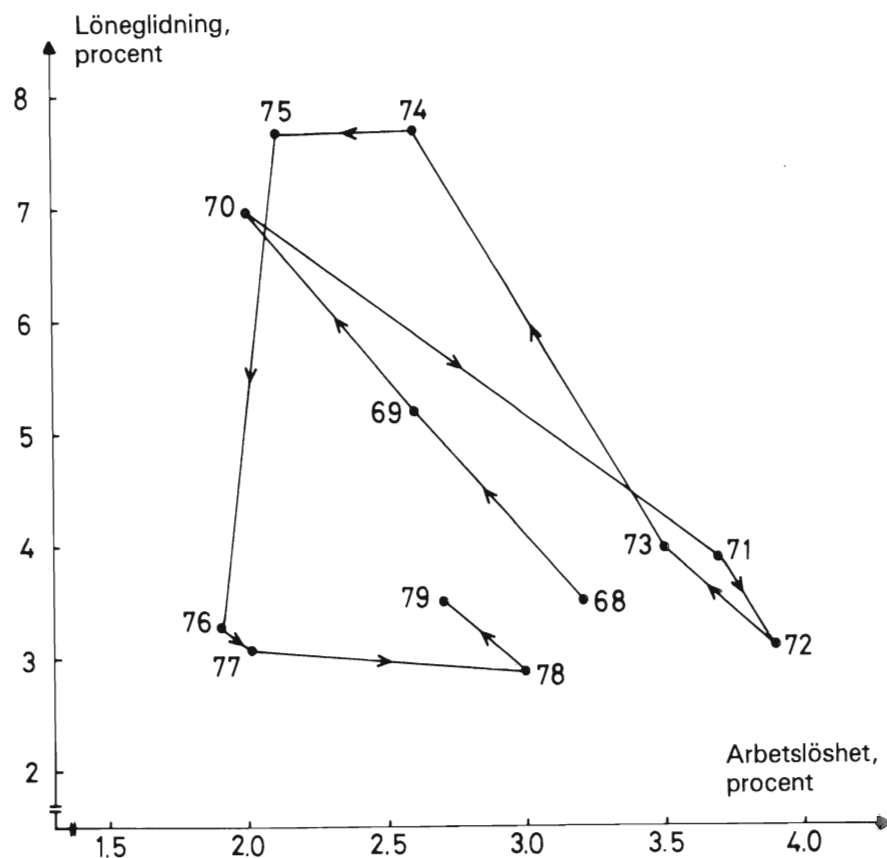
Arbetslöshet och löneutveckling

Den sysselsättningsbevarande arbetsmarknadspolitiken⁶ kan ha påverkat löneutvecklingen genom flera olika mekanismer. En tänkbar möjlighet är att politiken verkat inflationsdrivande genom sin ambition att *upprätthålla arbetskraftsefterfrågan* trots sviktande försäljningsutsikter på exportmarknaden. Genom lönesubventioner, lagerstöd eller

erbjudanden om sysselsättning i beredskapsarbeten kan efterfrågetrycket på arbetsmarknaden ha blivit högre jämfört med ett fall med en mer passiv politik med högre arbetslöshet. Denna "marknadsprisbildningshypotes" kan kompletteras med en "förhandlingshypotes". Det skulle tex kunna hävdas att en mer arbetslöshetstolerant politik hade påskyndat *framväxten av krismedvetande* hos löntagarsidan med åtföljande lägre lönekrav (såväl i lokala som centrala förhandlingar). Båda dessa hypoteser är naturligtvis rimliga och värda att diskutera. En första fråga blir då: Hur ser det fak-

⁶ När vi i det följande diskuterar arbetsmarknadspolitik och löneökningstakt så bortser vi från indirekta verkningar av typen likviditetseffekter och därav följande ökat efterfrågetryck på varumarknaden. Man bör dock här observera att en passiv politik också skulle inneburit en betydande likviditetspåspädning via utbetalda arbetslöshetsunderstöd.

Figur 3. Löneglidning och arbetslöshet 1968–79.



tiska utfallet ut? Vi kommer här först att behandla löneglidningen, vars bestämningsfaktorer under efterkrigstiden kunnat sökas just bland olika indikatorer på efterfrågeläget på arbetsmarknaden.⁷ Figur 3 visar utvecklingen av löneglidning och arbetslöshet under den senaste 12-årsperioden.⁸

Figurens observationer uppvisar en del intressanta drag. Bl a kan noteras att perioden 1976–1979 utmärks av en ovanlig kombination av låg löneglidning och låg arbetslöshet. Phillipskurvan förefaller här för omväxlings skull ha rört sig inåt mot origo!⁹

Den ambitiösa arbetsmarknadspolitiken tycks således ha varit framgångsrik i

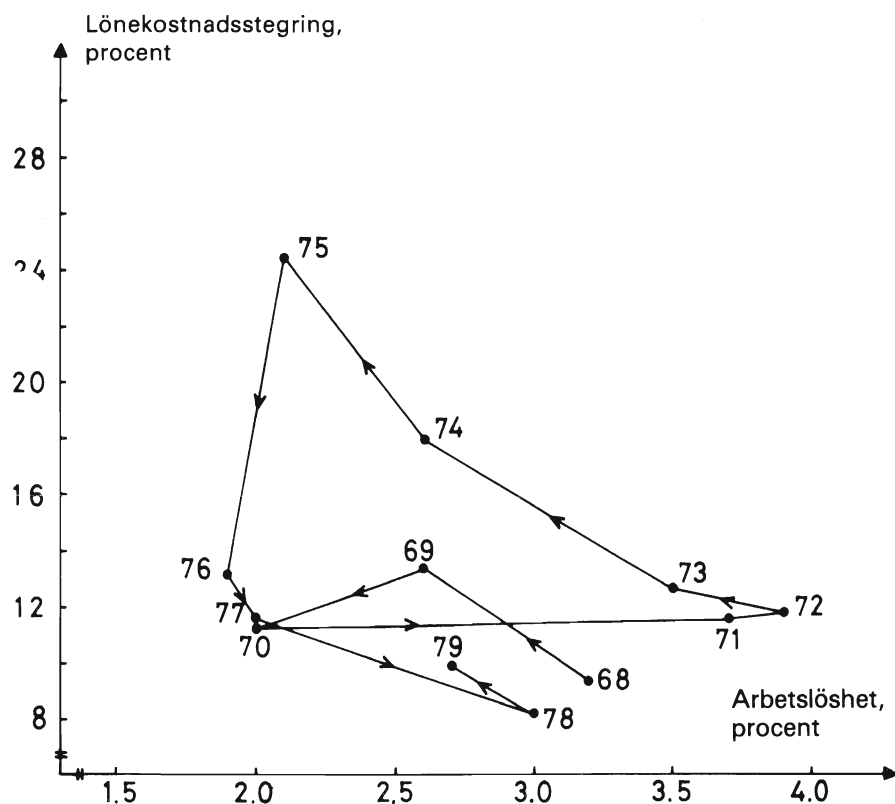
sina stabiliseringspolitiska strävanden. Löneglidningen har gått ned till nivåer som är normala för lågkonjunkturer samtidigt som arbetslöshetstalen i genom-

⁷ Inflationförväntningarna förefaller att ha spelat en tämligen obetydlig roll för löneglidningens utveckling. Se tex Holmlund [1978].

⁸ Med arbetslöshet för industriarbetare avses här AKU-arbetslöshet för personer i yrkesområdet tillverkningsarbete m. m. (yrkeskod 5+7+8). Löneglidningen bygger på novemberobservationer från SCB:s lönestatistik. Med "löneglidning under 1979" avses löneglidningen mellan november 1978 och november 1979.

⁹ Den läsare som är intresserad av sk Phillips-loopar kan observera att figuren innehåller såväl en medurs-loop (1968–1972) som en moturs-loop (1973–1979). För möjliga teoretiska tolkningar, se Barro-Grossman [1976] eller Löfgren [1977].

Figur 4. Lönekostnadsstegring och arbetslöshet 1968–79.



snitt hållit sig i närheten av de två tidigare högkonjunkturernas värden (arbetslösheten för industriarbetare var 2,4 procent under åren 1976–1979 och 2,3 procent i genomsnitt under perioderna 1969–1970 och 1974–1975). Som framgår av figur 4 har också de totala lönekostnadsökningarna under perioden 1977–1979 – dvs efter tvåårsavtalet 1975–1976 – varit mycket måttliga i relation till tidigare förändringstal.¹⁰

Den sysselsättningsbevarande politiken tycks således inte allvarligt ha försvårat utvecklingen mot lönekostnadsanpassning. Det låter sig naturligtvis sägas att en mindre ambitiös arbetsmarknadspolitik med åtföljande högre arbets-

löshet skulle resulterat i ännu lägre löneglidning och avtalsmässiga lönestegringar. Vi vet dock, att den öppna arbetslöshetens storlek är av liten betydelse för löneglidningen jämfört med olika mått på arbetskraftsbrist inom industrin.¹¹ Indikatorer som antalet lediga platser, vakanstidernas längd eller andelen företag

¹⁰ Källa: SCB:s index för arbetskraftskostnader för arbetare inklusive arbetskraftsskatter (november - november). Man bör också notera att den låga löneglidningen för arbetare via systemet med förtjänstutvecklingsgarantier bidragit till att dämpa de avtalsmässiga löneökningarna för tjänstemän.

¹¹ Calmfors - Lundberg [1974], Holmlund [1978], Schager [1979].

med brist på yrkesarbetare visar alla bättre överensstämmelse med löneglidningens utveckling än vad arbetslösheten gör. Under den senaste lågkonjunkturen har dessa indikatorer gått ned till typiska lågkonjunktornivåer (eller ännu lägre), utan att därför arbetslösheten ökat markant. Empiriska studier tyder heller inte på att arbetslöshetens storlek skulle vara en viktig förklaring till de *avtalsmässiga* lönestegringarnas utveckling. I själva verket visar det sig svårt att med enkla ekonometriska modeller fånga utfallet av det förhandlingsspel, som ligger bakom de centrala avtalen.¹²

Hur kan man då förklara att arbetslöshetens storlek har en relativt liten betydelse för löneökningarna? Kunskaperna om hur lönebildningen i praktiken går till på svensk arbetsmarknad är tyvärr mycket bristfälliga. I avsaknad av empiriska studier får vi nöja oss med vissa teoretiska resonemang. Ett företag måste vid sin lönesättning beakta några viktiga "yttre" omständigheter, nämligen (i) efterfrågeläget på varumarknaden, (ii) de anställdas beteende, (iii) tillgången på arbetssökande samt (iv) de arbetssökandes beteende. Annorlunda uttryckt kan vi räkna med att företaget konfronteras såväl med en efterfrågekurva för sin produkt (eventuellt ett givet produktpris) som med utbudsfunktioner för arbetskraft. De anställdas krav kan antingen manifesteras som avgångar eller hot om avgångar eller som strejker eller hot om strejker. Detta innebär att arbetslöshetens storlek kan påverka företagets lönesättning via flera olika mekanismer och frågan om hur sambandet ser ut bör därför relateras till hur de anställda och de arbetssökande reagerar på arbetslöshetsförändringar. Det är rimligt att räkna med att de anställda blir mindre benägna att sluta respektive strejka vid hög arbetslöshet, likaså att de arbetssökandes krav faller med stigande arbetslöshet. Vi borde därför också kunna räkna med ett

Phillipssamband på mikronivå, dvs att löneglidningen är lägre vid hög arbetslöshet.

Resonemanget ovan belyser emellertid också att Phillipssambandet har betydligt fler dimensioner än vad man normalt räknar med och att variationer i arbetslösheten därför inte är någon *nödvändig* betingelse för att åstadkomma förändringar i löneökningstakten. Om situationen på varumarknaden är sådan företagen överlag föredrar en neddragning av arbetsstyrkan så finns liten anledning att höja lönerna för att behålla arbetskraft.

Sammanfattningsvis är vi benägna se löneutvecklingen under slutet av 70-talet som först och främst ett uttryck för den svaga efterfrågan på arbetskraft från industrins sida; förekomsten av labor hoarding och nyanställningsstopp i en stor del av industrin har inneburit liten konkurrens om arbetskraften och obetydliga incitament för att höja lönerna i syfte att rekrytera eller behålla arbetskraft. Därutöver har det pressade vinstläget reducerat arbetstagarnas lönekrav och förstärkt företagets motstånd mot lönehöjningar.

Inläsningseffekter på arbetsmarknaden?

Ett viktigt inslag i den "överbryggningsfilosofi" i vilken arbetsmarknadspolitik ingått har varit att söka underlätta en kommande konjunkturuppgång genom åtgärder som motverkar stor personalavtappning under lågkonjunkturen. Utternerna för att en sådan politik skall bli framgångsrik beror naturligtvis till stor del på hur väl konjunkturuppsvingets efterfrågemix stämmer med tidigare mönster. De som varnat för politiken har påpekat att den riskerar "låsa fast" arbetskraften i obsoleta företag och därmed bidra till att förstärka löneglidningen och

¹² Calmfors - Lundberg [1974], Holmlund [1978].

försvåra produktivitetstillväxten via en långsammare strukturomvandling. Vi har ännu inte slutgiltigt facit i hand i denna fråga men kan ändå se tillbaka på två års oavbruten konjunkturuppgång i svensk industri, något som bör indikera vissa slutsatser.

Vi har redan studerat löneglidningen och kunnat konstatera att denna ligger på 3–4 procent under uppgångsåren

78–1979, ungefär i nivå med löneglidningen under föregående uppsving 1972–1973, trots att arbetslösheten ligger ca en procentenhet lägre. Bristen på arbetskraft enligt barometerdata var under 1979 jämförbar med åren 1972–1973 och löneglidningen var praktiskt taget densamma. De hittillsvarande erfarenheterna av löneglidning ger således knappast något stöd för inlåsningshypotesen.

Frågan om negativa allokeringseffekter av den förda arbetsmarknadspolitiken kan också något belysas utifrån den faktiska produktions- och produktivitetstillväxten. Vi kommer därvid att jämföra konjunkturuppsvinget under 8-kvartalsperioden 1971.IV–1973.IV med det senaste konjunkturuppsvingets tvååriga inledning, 1977.IV–1979.IV.¹³

Tabell 1 visar utvecklingen av produktion, produktivitet och sysselsättning under de två perioderna. (Alla data avser industriarbetare, sista kvartalets produktionsdata är preliminära.) Det finns en del noterbara skillnader mellan de två uppsvingfaserna. Produktionsökningen var ungefär lika stark båda perioderna, men produktivitetstillväxten var snabbare under den sista tvåårsperioden (22 procent under 1978–1979 jämfört med 18 procent under 1972–1973). Den mycket snabba produktivitetstillväxten under den senaste uppgångsfasen indikerar att många av recessionens berömda strukturrisker i själva verket var ett uttryck för inhemska kostnadsproblem i förening med en svag internationell efterfrågan. När anpassningen mot kostnadsjämvikt

Tabell 1. Procentuella förändringar av produktion (1), produktivitet (2) och antal arbetade timmar (3) 1972–1973 respektive 1978–1979

	(1)	(2)	(3)
1972–73	13.8	17.9	–3.5
1978–79	12.4	22.4	–8.2

börjat verka kommer också expansionen i gång på bred front och på traditionellt vis ledd av basindustrierna och med viss eftersläpning för verkstäderna.

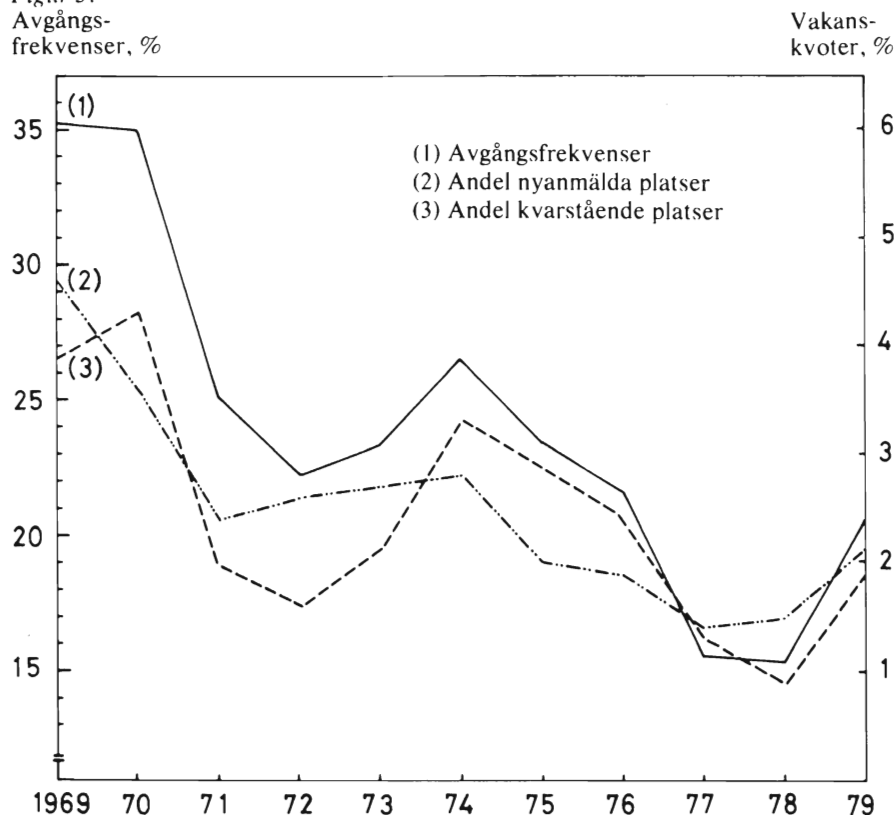
Vår allmänna bedömning blir således att insatserna för att behålla arbetskraften i företagen knappast visat sig missriktade p g a några dramatiska strukturella förändringar av arbetskraftsefterfrågans sammansättning. Produktionsuppgången kan i stället ha underlättats av den goda tillgången på ledig arbetskraftskapacitet inne i företagen; produktivitetstillväxten har de senaste två åren i rask takt börjat minska.¹⁴

Har då inte arbetsmarknadspolitiken bidragit till att minska rörligheten på arbetsmarknaden och därmed försvårat strukturomvandlingen? Återigen är det klokt att studera den faktiska utvecklingen innan vi söker besvara frågan. *Figur 5* visar relativa avgångstal (quit rates) för industriarbetare under perioden 1969–1979. I figuren har också två indikatorer på efterfrågeläget inlagts, nämligen fre-

¹³ Recessionen 1971–1972 bottenar ungefär vid årsskiftet 1971/1972 medan den senaste lågkonjunkturen vänder ungefär vid årsskiftet 1977/1978 (enligt Konjunkturinstitutets resursutnyttjandetal).

¹⁴ Det finns problematiska inslag i denna bild. Som framgår av *tabell 1* betingas den drygt 20-procentiga produktivitetstillväxten till ungefär lika delar av produktionsökning och minskad timvolym. Minskningen av antalet arbetade timmar beror i sin tur främst på att arbetstiden per anställd reducerats. Dessa arbetstidsförändringar antyder en potentiell restriktion för industrins fortsatta volymexpansion.

Figur 5.
Avgångs-
frekvenser, %



Anm: Avgångsfrekvensen är antal personer som under året på egen begäran slutat sin anställning dividerat med den genomsnittliga sysselsättningen under året.

Källa: SCB och AMS

kvensen nyanmälda respektive kvarstående platser inom industrin.¹⁵

Vi observerar pro-cykliska variationer i alla tre serierna liksom en nedåtgående trend. Under uppgångsåret 1979 stiger rörligheten markant men ligger fortfarande på en något lägre nivå än under åren 1972–1973.¹⁶ För att bedöma förekomsten av eventuella strukturella skift i rörlighetsbeteendet skulle naturligtvis krävas en explicit ekonometrisk modell, något som faller utanför ramen för denna artikel.¹⁷ Figuren illustrerar ändå vår centrala tes, nämligen att den låga rörligheten under de senaste åren ingalunda behöver ses som resultatet av en rörlighetshämmande arbetsmarknadspolitik. Den fundamentala orsaken bör sökas i

den exceptionellt svaga generella efterfrågan på arbetskraft.

Sett över en längre tidsperiod, inledande hela 60-talet, förefaller det dock

¹⁵ Det successiva införandet av allmän platsanmälan i slutet av 1970-talet har gjort det mer problematiskt att jämföra vakanstalen över tiden. Företagens vakanserier är dock grovt rensade från verkningarna av allmän platsanmälan (med hjälp av effektmätningar som gjorts inom AMS).

¹⁶ Den geografiska rörligheten, tex flyttningar mellan län, avviker under 70-talet inte markant från serien för avgångar. Se tex AMS-Meddelande 1979: 14. Under 1979 ökar länsflyttningarna i förhållande till 1978 års bottenivå. Även AKU:s februariundersökningar pekar på en kraftig rörlighetsuppgång mellan 1978 och 1979. Antalet personer inom industrin som någon gång bytt arbetsgivare under året har ökat från 67 000 till 107 000.

¹⁷ Se Holmlund [1980].

finnas en trendmässig nedgång av rörligheten (mellan företag) som inte utan vidare låter sig förklaras med hänvisning till efterfrågeläget på arbetsmarknaden. Huruvida arbetsmarknadspolitiken bidragit till denna utveckling vet vi inte; det finns dock andra och sannolikt rimligare tolkningsmöjligheter.

Vilken roll spelar då arbetslösheten för rörligheten på arbetsmarknaden? Vi tror att arbetslöshetens betydelse härvidlag ofta överskattas i debatten. Befintliga data tyder tex på att sk push-flyttningar (flyttningar framtvingade av arbetslöshet) svarar för en liten del av det totala antalet geografiska omflyttningar. Av 1974 års levnadsnivåundersökning framgår tex att bland de personer som någon gång bytt bostadsort under perioden 1968–1974 så hade endast 13 procent flyttat till senaste orten på grund av att man "hade svårt att få arbete" på den tidigare orten. Man kan också studera flyttningsfrekvenserna för arbetslösa och sysselsatta personer med utgångspunkt från levnadsnivåundersökningarnas material. Vi finner då att drygt 5 procent av de arbetslösa våren 1974 bodde i annat län i november 1975. Motsvarande siffra för de sysselsatta var knappt 3 procent. Skillnaden är således liten och försvinner efter standardisering för olika ålder. Eftersom antalet arbetslösa representerar en mycket liten del av arbetskraften inser vi också att arbetskraftens geografiska rörlighet bara påverkas marginellt av arbetslöshetens storlek.

I resonemanget ovan jämför vi flyttningar bland sysselsatta respektive arbetslösa personer. Man kan dock räkna med att arbetslöshetens storlek påverkar också rörligheten bland de *sysselsatta*. I olika empiriska studier har visats att avgångstalen bland de anställda ökar med tillgången på lediga platser och faller med arbetslöshetens storlek. Flera tolkningar är här möjliga; vi nöjer oss med

att konstatera att (i) hög arbetslöshet sannolikt tenderar att minska individernas vilja till förändringar och risktagande och att (ii) hög arbetslöshet skärper konkurrensen om de lediga platserna och försvårar därmed den "frivilliga" rörligheten.

Välfärdseffekter

Den tredje frågeställningen gäller vilka individuella välfärdsvinster som gjorts genom att den öppna arbetslösheten förhindrats. För det första kan konstateras att det svenska systemet för arbetslöshetsunderstöd ger relativt dålig täckning för inkomstbortfall för ny- och återinträdande på arbetsmarknaden.¹⁸ Framför allt de insatser som gjorts för ungdomar har därför onekligen förhindrat denna typ av välfärdsförlust.

Men den centrala frågan är ändå om arbetsmarknadspolitiken har fungerat som något annat än en – kanske rentav klumpig – form av arbetslöshetsunderstöd. Det kan här vara meningsfullt att skilja mellan två typer av välfärdsförluster av öppen arbetslöshet, nämligen å ena sidan försämrad framtida sysselsättnings- och inkomstutveckling pga utebliven internutbildning och befordran ("human-capital-förluster") och å andra sidan mänskligt lidande i form av social isolering etc.

Vad gäller de åtgärder som förhindrat uppsägningar har säkerligen båda dessa typer av välfärdsförluster förhindrats. Däremot kan det vara mera tveksamt med beredskapsarbetena och arbetsmarknadsutbildningen. De enda studier som försökt uppskatta sysselsättnings- och inkomsteffekterna av sådana åtgärder är från slutet av 60-talet och avser arbetsmarknadsutbildningen. Resultaten

¹⁸ För utförliga beskrivningar av det svenska systemet för arbetslöshetsunderstöd, se Persson – Tanimura [1980] eller Edebalk och Wadensjö [1979].

tyder på positiva effekter för de berörda individerna.¹⁹

För senare delen av 70-talet finns enbart de löpande uppföljningar som AMS utredningsenhet gör av personer som slutar beredskapsarbeten respektive arbetsmarknadsutbildning.²⁰ Dessa pekar på att drygt 70 procent av dem som under 1977 och 1978 slutade sin utbildning hade arbete ett halvår efteråt, därav cirka 80 procent i utbildningsyrket eller ett närliggande yrke. Motsvarande siffror för beredskapsarbeten är dock klart sämre.²¹ Även om inte dessa uppföljningar säger något om "effekten" av åtgärderna ger dock resultaten för arbetsmarknadsutbildningen en antydning om att "rundgången" i kurssystemet i varje fall är låg.

Slutligen är frågan vilka rent mänskliga välfärdsvinster som gjorts genom att överföra arbetslösa till beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning. Det är svårt att veta något om upplevelsen av att ha "AMS-jobb" eller gå på "AMS-kurs" jämfört med att vara arbetslös. Vi har dock svårt att tro annat än att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är överlägsna i detta avseende. Sammanfattningsvis är därför vår bedömning att arbetsmarknadspolitiken har förhindrat åtskilliga av de välfärdsförluster för de direkt berörda som är förknippade med öppen arbetslöshet, även om åtgärderna långt ifrån behöver ha varit fullgoda substitut för arbete på öppna marknaden.

Framgångsrik arbetsmarknadspolitik

Vår hittillsvarande genomgång av 70-talets arbetsmarknadspolitik leder fram till ett antal bedömningar som kan sammanfattas som följer: Den förda politiken har (i) verksamt bidragit till att förhindra en kraftig ökning av arbetslösheten, (ii) inte på något allvarligt sätt förhindrat en utveckling i riktning mot kostnadsanpassning, (iii) inte medfört allvarliga

inlåsnings effekter och (iv) sannolikt in-
neburit individuella välfärdsvinster för
de berörda individerna.

Vår allmänna bedömning av 70-talets arbetsmarknadspolitik blir således relativt positiv. De svenska erfarenheterna stöder knappast den bland ekonomer gängse uppfattningen att hög öppen arbetslöshet är nödvändig för att bringa ned löneökningstakten. Denna slutsats, baserad på de senaste årens utveckling, utesluter inte att en aktiv arbetsmarknadspolitik under kostnadskriser kan vara förenad med vissa långsiktiga risker. Om sysselsättningen upplevs som garanterad oberoende av löneökningstakten så kan detta öka risken för nya inflationsdrivande lönekrav. Detta argument mot en interventionistisk politik har hörts allt oftare under senare år och sannolikt är det viktigt att varna för denna risk. Men risken får heller inte överdrivas; arbetsmarknadspolitiken har ju långt ifrån eliminerat alla negativa konsekvenser av kostnadskrisen. Framför allt har produktionsbortfallet varit stort och detta kan vara avskräckande nog när fackföreningarna formulerar sina lönekrav. Det ter sig framför allt långsökt att förklara lönekostnadsexplosionen 1975–1976 med hänvisning till den aktiva arbetsmarknadspolitiken. När tvåårsavtalet slöts hade de arbetsmarknadspolitiska insatserna en relativt begränsad omfattning och löntagarkollektivet hade ett par år tidigare konfronterats med en ovanligt hög arbetslöshetsnivå.

¹⁹ Dessa studier är gjorda av Åke Dahlberg [1972], Gösta Dahlström [1974] och Sten Kjellman [1975]. Det bör dock noteras att Dahlströms studie ger osäkra resultat vad gäller den samhällsekonomiska lönsamheten.

²⁰ Se Meddelanden från Utredningsenheten, AMS 1977:8, 1977:15, 1978:7, 1978:9, 1979:7, 1979:13, 1979:22.

²¹ Sysselsättningsutvecklingen kan dock vara ett tveksamt kriterium för beredskapsarbeten eftersom ett syfte med dessa är att skapa motivation för vidareutbildning.

Vissa tveksamma inslag

Även om den allmänna bedömningen av politiken blir relativt positiv kan dess praktiska utformning ifrågasättas på flera punkter. För det första är den långsamma avvecklingen under 1979 av framför allt beredskapsarbeten men även arbetsmarknadsutbildning oroande (se figur 1 ovan).²² Konjunkturuppgången är markant under 1979 och har fortsatt under 1980; den höga nivån på åtgärder riskerar därför att förstärka löneglidningen. Det är viktigt att den *temporära* karaktären hos beredskapsprojekten är såväl för beslutsfattare som för de personer som är föremål för åtgärderna. En snabbare avveckling behöver inte nödvändigtvis medföra nämnvärda arbetslöshetseffekter om den är korrekt förutsedd av de involverade individerna; själva tidsbegränsningen hos en anställning utgör självfallet ett starkt "sökincitament".

För det andra skulle man kunna hävda att politiken under 70-talet kommit att präglas av viss "plottrighet". En mängd stödformer – lagerstöd, 25-krona, nyrekryteringsbidrag och enskilda beredskapsarbeten – har tillämpats. Stödformerna har också i regel varit förknippade med föreskrifter om hur arbetskraften skall användas; lagerstödet har förutsatt produktion på lager och 25-kronan har ställt detaljerade krav på utbildning. Frågan är om inte dessa stödformer kan ersättas med ett mer enhetligt system för den primära arbetskraftsanvändningen på marginalen. Huvudprincipen bör här vara att subventionera nettoökningar av arbetsstyrkan utan detaljföreskrifter beträffande t ex valet mellan utbildning och produktion på lager. Detta val bör i stället kunna göras lokalt inom ramen för företagets normala beslutsprocess.

Framför allt är vi kritiska mot den kraftiga satsningen på lagerstöd under 1975–76 i ett läge med låg arbetslöshet

och hög industrisysselsättning. Det är troligt att en del av de åtgärder, som sattes in under 1978–1979, inte hade behövts om lagerstödet under 1975–1976 haft en mindre omfattning. Lagerstöd som sätts in i början av en lågkonjunktur riskerar att förvärra det framtida sysselsättningsläget om lågkonjunkturen blir långvarig.

Överhuvudtaget framstår lagerstödet som en egenartad arbetsmarknadspolitisk konstruktion. Det är t ex väl känt att lagerstödet systematiskt tenderar gynna vissa typer av företag – sådana med goda lagringsmöjligheter för sin produkt – medan andra knappast kan bli aktuella för stödet.²³

För det tredje vill vi aktualisera en omprövning av hittillsvarande dokumenterade aversion mot utbudsanpassningar vid recessioner eller strukturförändringar.²⁴ Vi menar att arbetsmarknadspolitikens huvuduppgift i en djup lågkonjunktur inte kan vara att till varje pris bekämpa korttidspermitteringar. Insatserna måste i stället inriktas på att förhindra den individuellt och socialt allvarliga långtidsarbetslösheten. Den svenska politiken har delvis haft en motsatt inriktning. Således var 25-kronans syfte att förhindra *såväl* permitteringar som uppsägningar. En närmare granskning av arbetslöshetsutvecklingen under andra hälften av 70-talet ger också vid handen att (i) färre personer visserligen berörts av arbetslöshet men att (ii) dessa i gen-

²² En intressant fråga är hur den uppenbara trögheten i avvecklingen skall förklaras. En spekulativ men plausibel hypotes är att regeringen under valåret 1979 fann en snabbare avveckling alltför riskfylld, med tanke på de risker för ökad arbetslöshet som onekligen förelåg.

²³ Praski [1977].

²⁴ Toleransen gentemot utbudsanpassningar, t ex i form av permitteringar eller temporär övergång till deltidsarbete, förefaller vara betydligt större i vissa andra länder. I Västtyskland finns således ett system som uppmuntrar korttidsarbete och i Japan har stöd utgått till företag som avstått från uppsägningar och i stället vidtagit permitteringar.

gäld varit arbetslösa under längre tid än tidigare.²⁵ Detta är en oroande utveckling, som antyder att de arbetsmarknadspolitiska insatserna kanske inte haft den från fördelningssynpunkt mest lämpliga sammansättningen.

Anpassning och styrning av utbudet

Vi skall inte närmare gå in på hur ett sådant system för utbudsanpassning kan utformas. En möjlighet är att underlätta företagens möjligheter att tillgripa permitteringar eller andra former av arbetstidsneddragningar. Man kan t ex tänka sig subventionerade permitteringslöner. En annan möjlighet är att skapa system som premierar de anställdas arbetstidsneddragningar i perioder med svag arbetskraftefterfrågan.²⁶ Sådana system för utbudsanpassning skulle också sannolikt kunna sänka de nyanställnings- trösklar, som trygghetslagarna skapat.

Slutligen menar vi att arbetsmarknads- politiken under de närmaste åren bör användas för att underlätta den industriella expansion som behövs för att åstadkomma bytesbalansjämvikt. En sådan expansion kräver en lönekostnadsutveckling som är långsammare än konkurrentlän- dernas. Men därutöver krävs också att industrin stärker sin konkurrenskraft på arbetsmarknaden, t ex genom en relativ- löneförskjutning till industriarbetarnas förmån. Uppenbarligen finns här ett stabiliseringspolitiskt dilemma, som mera sällan explicit beaktas i debatten. Hur skall vi kunna sänka våra relativa löne- kostnader gentemot omvärlden och sam- tidigt höja industrins relativa löneläge gentemot övriga sektorer?

Med nuvarande system för förtjänstut- vecklingsgarantier är det svårt att åstadkomma de relativlöneförskjutningar, som skulle motiveras av ett industriex- pansivt utvecklingsalternativ. Det är därför naturligt att söka efter ekono- misk-politiska innovationer, som kan

kringgå de institutionella restriktionerna och därmed mildra målkonflikterna. Hu- vudkomponenterna i en "industriprofi- lerad" arbetsmarknadspolitik bör vara att premiera sysselsättningsökningar inom (den konkurrensutsatta) industrin både från utbuds- och efterfrågesidan.

De utbudspåverkande åtgärderna torde här få bli relativt okonventionella. Man kan t ex tänka sig att ge personer, som påbörjar en industrianställning, & nerösa introduktionsbidrag. Dessa be- lopp kan utbetalas successivt under de två-tre första åren efter anställningen och utgå oberoende av om de nyanställ- da tidigare varit arbetslösa, utanför betskraften eller sysselsatta utanför in- dustrisektorn.

Referenser

- Barro, R., och Grossman, H., [1976], *Money, Em- ployment and Inflation*, Cambridge University Press
- Björklund, A., [1979], Spells and Duration of Un- employment in Sweden 1965-1978", *IIM- papers 79-17*, International Institute of Manage- ment, Berlin
- Calmfors, L., och Lundberg, E., [1974], *Inflation och arbetslöshet*, SNS
- Calmfors, L., [1979], "Lärdomar av kostnadskri- sen", *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 8
- Dahlberg, Å., [1972], Arbetsmarknadsutbildning - verkningar för den enskilde och samhället, Umeå Universitet
- Dahlström, G., [1974], "Arbetsmarknadsutbild- ning", Kapitel 6 i "Att utvärdera arbetsmark- nadspolitik", *SOU 1974:29*
- Edebalk, P G., och Wadensjö, E., [1979], - gångsbidrag, Liber Läromedel, Lund
- Holmlund, B., [1978], "Arbetslöshet och lönebild- ning i ett regionalt perspektiv", i Arbetsmark- nadspolitik i förändring, *SOU 1978:60*
- [1980], "A Simulation Model of Employment, Unemployment and Labour Turnover", IU¹
- Johannesson, J., [1978], "Arbetsmarknads- i- kens utveckling" kap 5 i *SOU 1978:60*
- [1979], "Swedish Labour Market Policy During the 1960's and the 1970's", *IIM-papers 79-7*, In- ternational Institute of Management, Berlin
- Kjellman, S., [1975], "Arbetsmarknadsutbildning- ens effekter på inkomstfördelning och resursan- vändning", Riksdagens revisorers kansli

²⁵ Björklund [1979].

²⁶ Se Rehn [1975].