

### 3 Arbetsmarknadspolitik — ingen garanti för låg arbetslöshet

av Per Skedinger

Varför har Sverige under 1970- och 1980-talen haft en avsevärt lägre arbetslöshet än de flesta andra västeuropeiska länder? I den ekonomisk-politiska diskussionen har huvudsakligen tre förklaringar förts fram:

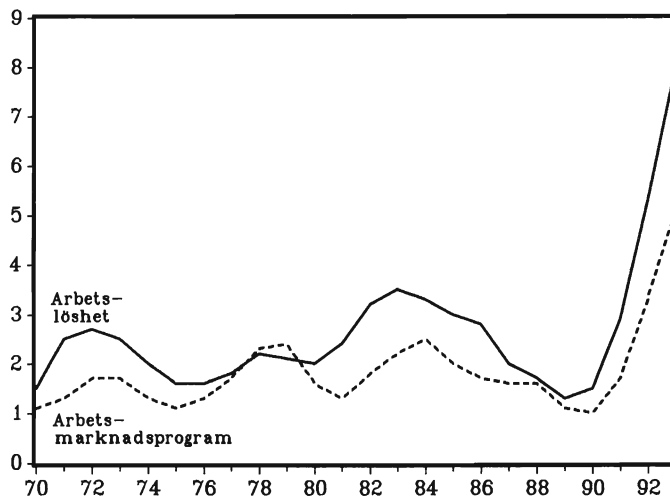
- **Löneförhandlingsystemet**, som på grund av de centralt fastställda avtalen hållit nere reallöneökningarna.
- **Den makroekonomiska politiken**, som verkat ackommoderande genom återkommande växelkursnedskrivningar och en kraftig sysselsättnings-tillväxt i offentlig sektor.
- **Arbetsmarknadspolitik**en, som med sin betoning av ”arbetslinjen” skiljer sig från den förda politiken i många andra europeiska länder.

Syftet med föreliggande uppsats är att granska den tredje förklaringen, den svenska arbetsmarknadspolitik. Därvid diskuteras några av de teorier som utvecklats under senare år för att undersöka vilka effekter arbetsmarknadsprogram har på löner och sysselsättning. Dessutom redovisas empiriska resultat från ett antal svenska studier på området.

Arbetsmarknadspolitikerna består dels av ett passivt stöd till arbetslösa — utbetalning av kontantunderstöd eller förtidspensionering, dels av aktiva åtgärder, det vill säga arbetsmarknadsprogram. De senare utgörs huvudsakligen av beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning, men även av selektivt inriktade åtgärder för ungdomar och handikappade. När det gäller omfattningen av de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna intar Sverige en tätposition i Europa, beträffande såväl utgifter som antal berörda personer. Figur 1 visar antalet öppet arbetslösa och antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program i Sverige under perioden 1970–1993. Enbart utifrån denna observation går det dock inte att dra slutsatsen att den svenska arbetsmarknadspolitik varit en avgörande faktor bakom den låga arbetslösheten. Modern forskning har nämligen uppmärksammat flera möjliga effektivitets-

problem i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Programmen kan ha medfört motverkande effekter på sysselsättningen vilka kan ha varit så starka att arbetslösheten inte minskat eller till och med ökat.

**Figur 1 Arbetslöshet och arbetsmarknadsprogram, 1970–93**  
Procent av arbetskraften



*Anm.:* Arbetsmarknadsprogrammen inkluderar arbetsmarknadsutbildning (exkl. företagsutbildning), beredskapsarbeten, ungdomslag, särskild inskolningsplats, ungdomspraktik samt arbetslivsutveckling.

*Källor:* SCB och AMS.

När det gäller effekterna av arbetsmarknadsprogrammen på sysselsättningen finns två olika teorier. I den första, representerad av bland andra de brittiska forskarna Richard Layard och Richard Jackman, betonas programmets möjligheter att bevara eller öka arbetskraftens kompetens och att effektivisera sökandet efter jobb. Arbetsmarknadspolitiken anses därmed öka den "effektiva" arbetskraftens storlek, vilket i sin tur ökar konkurrensen om jobben. Detta får en lönedpressande effekt som bidrar till en större sysselsättning. Denna analys ger stöd åt förespråkare av en aktiv stabiliseringspolitik. En ökning av antalet långtidsarbetslösa (vilken inte förhindrats av arbetsmarknadspolitiska eller andra efterfrågestimulerande åtgärder) anses nämligen leda till att fler personer hamnar utanför den "effektiva" arbetskraften. Till skillnad från andra arbetslösa, med närmare anknytning till arbetsmarknaden, bidrar de långtidsarbetslösa inte till att hålla löneökningarna nere.

Därför blir löneökningarna höga även vid en hög arbetslöshet, vilket får som konsekvens att arbetslösheten fortsätter att öka.

Den andra teorin, främst företrädd av Lars Calmfors, tar hänsyn till att programmen kan påverka utfallet av löneförhandlingarna mellan arbetsgivare och fackföreningar så att lönerna ökar. Fackföreningarna antas beakta även de arbetslösa medlemmarnas situation, som påverkas av omfattningen av arbetslösheten och de alternativa förtjänstmöjligheterna. Programmen minskar de negativa effekterna av en uppsägning, vilket medför att incitamenten att hålla tillbaka lönekraven blir mindre. Faktorer som avgör hur mycket mindre incitamenten blir är ersättningsnivån, hur länge deltagandet i programmet varar samt i vilken utsträckning det kvalificerar för ytterligare ersättningsperioder från arbetslöshetskassan. Programmen kan alltså leda till löneökningar som tränger undan annan sysselsättning. De aktiva åtgärderna anses dessutom minska intresset av att söka arbete under den period en individ genomgår ett program, vilket leder till högre arbetslöshet. Om den sammanlagda effekten av dessa faktorer är tillräckligt stark kan reguljär sysselsättning trängas ut i så hög grad att arbetslösheten ökar.

Den empiriska kunskapen om arbetsmarknadsprogrammets olika effekter grundar sig på mikro- och makroutvärderingar. I mikrostudierna undersöks löne- och sysselsättningseffekterna för de individer som genomgått programmen. En hel del forskning har gjorts på detta område, men resultaten har inte pekat i någon entydig riktning. Makrostudierna fångar upp aggregerade sysselsättnings- och löneeffekter — det vill säga konsekvenserna även för dem som inte genomgår programmen — vilka är av central betydelse vid en bedömning av programmets samhällsekonomiska effektivitet. Många av dessa studier har gjorts i de skandinaviska länderna.

Tabellerna 1 och 2 sammanställer svenska empiriska makrostudier av arbetsmarknadsprogrammets effekter på löner respektive sysselsättning. En central frågeställning i forskningen är om olika typer av program — beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning (AMU) — ger upphov till olika effekter. De flesta studierna gör dock inte åtskillnad mellan programmen. Där har i stället ett totalt mått använts, vilket betecknas med ”beredskap + AMU” i tabellerna.

Tabell 1 redovisar de löneeffekter som skattats för arbetsmarknadsprogrammen vid givna nivåer på den öppna — och lönedämpande — arbetslösheten. En positiv (+)/negativ (–) effekt innebär att en ökning av antalet personer i åtgärder verkar löneuppdrivande/lönesänkande. En nolla i tabellen

(0) indikerar att lönen inte påverkas. Men detta innebär också att **en överföring av personer från öppen arbetslöshet till åtgärder inte leder till någon lönedämpning**, och detta resultat är nästan lika allvarligt som om effekten hade varit positiv. Av tabellen framgår att flertalet studier indikerar icke-lönedämpande effekter av programmen.<sup>1</sup>

**Tabell 1**      **Empiriska studier av arbetsmarknadsprogrammets effekter på lönen**

Studie	Program	Effekt
Calmfors & Forslund (1991)	Beredskap + AMU	+
Calmfors & Nymoén (1990)	Beredskap + AMU	0
Edin, Holmlund & Östros (1993)	Beredskap AMU	-/0 -/0
Forslund (1991)	Beredskap + AMU	+
Forslund (1992)	Beredskap AMU	+ -
Holmlund (1990)	Beredskap + AMU	0
Löfgren & Wikström (1991)	AMU	0
Skedinger (1992)	Beredskap	+

Mycket få studier har undersökt programmets konsekvenser för sysselsättningen och resultaten i studierna är inte heller entydiga (se tabell 2). Vid Industriens Utredningsinstitut (IUI) och Institutet för internationell ekonomi (IIES) pågår för närvarande ett forskningsprojekt om hur arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete påverkar den totala arbetslösheten, det vill säga den öppna arbetslösheten samt antalet personer i åtgärder (Calmfors & Skedinger 1994). Studien är baserad på länsdata över en längre period och utnyttjar de stora regionala variationerna i såväl programmets omfattning som arbetslösheten. I studien undersöks även vilken betydelse den ökade inriktningen mot ungdomar i programmen under 1980-talet haft för sysselsättningen. Denna grupp utgör "outsiders" på arbetsmarknaden. Ungdomarna är i mindre

<sup>1</sup> Studierna bygger på en rad olika datamaterial och utnyttjar också olika skattningsmetoder. För helhetsbedömningen är det därför viktigt att notera att i de fall bättre data och/eller statistiska metoder använts har detta inte lett till förmånligare resultat för arbetsmarknadspolitiken.

grad fackföreningsanslutna än äldre arbetstagare, varför man kan anta att den förda politiken lett till att trycket uppåt på lönerna blivit mindre.<sup>1</sup>

**Tabell 2 Empiriska studier av arbetsmarknadsprogrammets effekter på arbetslösheten**

Studie	Beroende variabel	Program	Effekt
Calmfors & Skedinger (1994)	Total arbetslöshet	Beredskap AMU	+ /0 –
McCormick & Skedinger (1992)	Öppen arbetslöshet	Beredskap + AMU	+
Wadensjö (1987)	Öppen arbetslöshet	Ungdomslag	–

*Anm:* Studien av Wadensjö (1987) är begränsad till ungdomsarbetsmarknaden och avser endast programmets effekt på den öppna arbetslösheten för en viss åldersgrupp, varför eventuella undanträngningseffekter för andra grupper inte kunnat beaktas.

Preliminära resultat från projektet indikerar att det finns stora skillnader mellan programmen. Beredskapsarbeten tycks inte bidra till en ökad sysselsättning. För arbetsmarknadsutbildningen erhålls dock fördelaktigare resultat. Några bestämda slutsatser av satsningen på ungdomar kan vi emellertid inte dra.

Sammanfattningsvis kan sägas att forskningen om arbetsmarknadspolitiken ger upphov till många frågor om politikens effektivitet. Det har visats att arbetsmarknadspolitiska program kan verka löneuppdrivande och det kan inte med någon större säkerhet sägas att arbetsmarknadspolitiken har minskat den totala arbetslösheten. Vilka möjligheter och risker finns med den aktiva arbetsmarknadspolitiken i den nuvarande arbetsmarknadssituationen? Här kan man knyta an till de två ”skolornas” argument rörande arbetsmarknadspolitikens effekter. Stort avseende måste naturligtvis fästas vid arbetsmarknadspolitikens möjligheter att förhindra en situation med många långtidsarbetslösa. Risken för löneinflation är liten eftersom den öppna arbetslösheten i Sverige nu ligger på en mycket högre nivå än tidigare. Samtidigt är det viktigt att man undviker inlåsnings effekter till följd av höga ersättningsnivåer och generösa möjligheter till ”rundgång” mellan arbetsmarknadsprogram och öppen arbetslöshet.

<sup>1</sup> Effekterna av den så kallade ungdomspraktiken har dock inte analyserats, eftersom den studerade perioden endast sträcker sig fram till 1990.

## Referenser

- Calmfors, L. & Forslund, A., 1991, Real-Wage Adjustment and Labour Market Policies: The Swedish Experience, *Economic Journal*, Vol. 101.
- Calmfors, L. & Nymoen, R., 1990, Real Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries, *Economic Policy*, No. 11.
- Calmfors, L. & Skedinger, P., 1994, The Employment Effects of Swedish Active Labour Market Policy: An Analysis with Pooled Time-Series and Cross-Section Data, under utgivning, Institutet för internationell ekonomi och Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.
- Edin, P.A., Holmlund, B. & Östros, T., 1993, *Wage Behaviour and Labour Market Programmes in Sweden: Evidence from Micro Data*, Working Paper 1993:1, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Forslund, A., 1991, *Price and Wage Setting under Imperfect Competition*, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Forslund, A., 1992, *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen, Finansdepartementet, Stockholm.
- Holmlund, B., 1990, *Svensk lönebildning — teori, empiri, politik*, Bilaga 24 till Långtidsutredningen, Finansdepartementet, Stockholm.
- Löfgren, K.G. & Wikström, M., 1991, *Lönebildning och arbetsmarknadspolitik*, Ds 1991:53, Arbetsmarknadsdepartementet.
- McCormick, B. & Skedinger, P., 1992, Why Do Regional Unemployment Differentials Persist?, i Skedinger, P. (1992).
- Skedinger, P., 1992, *Essays on Wage Formation, Employment, and Unemployment*. Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomica Upsaliensia 22. Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Wadensjö, E., 1987, The Youth Labour Market in Sweden — Changes in the 1980s, *Economia & Lavoro*, No.1.