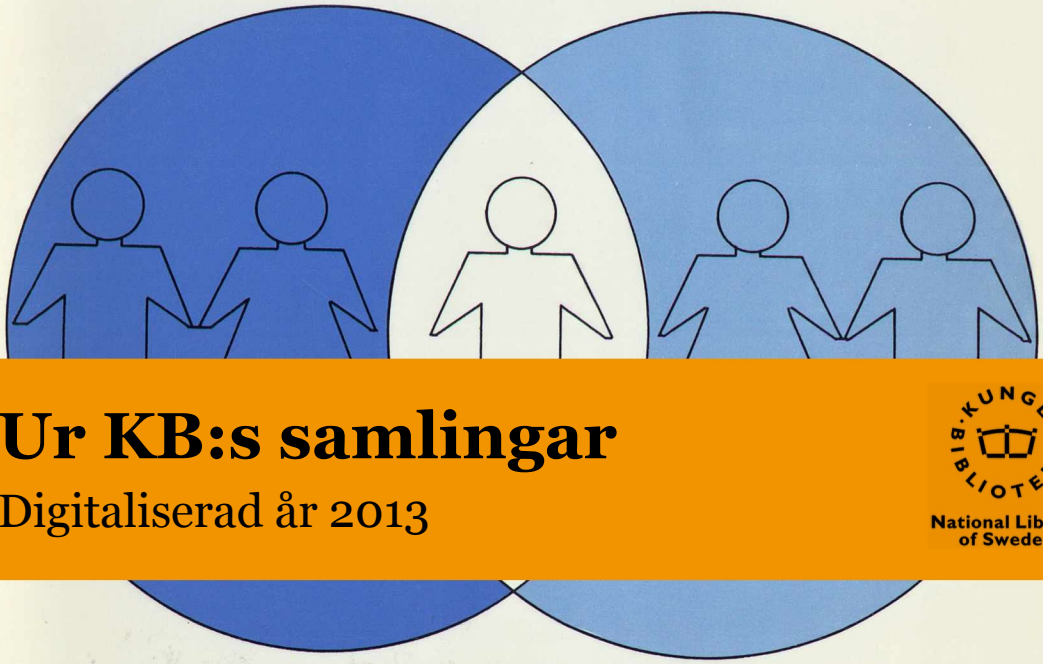
Ref

Arbetsmarknadspolitik under omprövning

Betänkande av delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA)



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

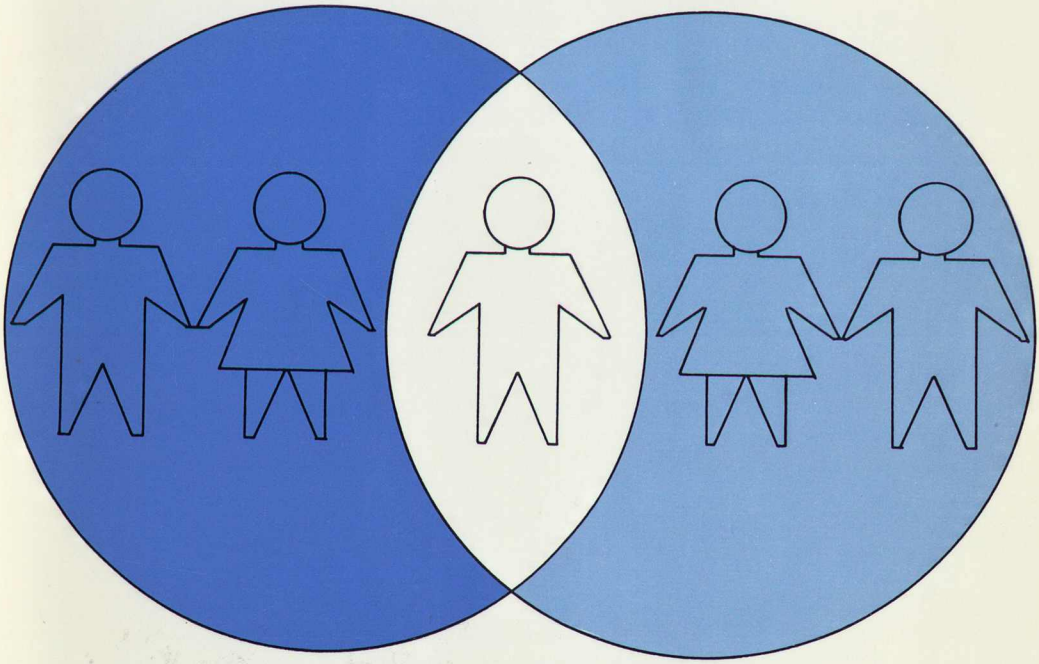
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1984:31

Ref

Arbetsmarknadspolitik under omprövning

Betänkande av delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA)



SOU
1984:31

130

Statens offentliga utredningar
1984:31
Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadspolitik under omprövning

Betänkande av delegationen för
arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA)
Stockholm 1984

Omslag:
ISBN 91-38-08094-X
ISSN 0375-250X
Liber Tryck Stockholm 1984 318394

Till Statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA) har till uppgift att initiera och samordna arbetsmarknadspolitisk forskning samt se till att forskningsresultaten blir kända och tillgängliga för olika intressenter. Som ett led i vår fortlöpande verksamhet överlämnar vi härmed vårt tredje betänkande "Arbetsmarknadspolitik under omprövning".

Stockholm den 30 mars 1984

Curt Canarp

Lars-Eric Arvidsson
Anders Bäckström
Lennart Gustafsson
Eva Högberg
Jaan Kolk
Harald Niklasson
Claes Stråth
Monica Ulfhielm
Eskil Wadensjö
/Inga Persson-Tanimura
Jan Johannesson

Innehåll

1 *Inledning* 11

2 *Bedömningar och slutsatser* 13
2.1 Arbetsmarknadspolitik under omprövning 13
2.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden 15
2.3 Arbetsmarknadspolitikens utveckling 18
2.4 Åtgärderna för ungdomar 21
2.5 Åtgärderna för arbetshandikappade 22
2.6 Synpunkter på framtida forskning 23
2.6.1 Forskning kring arbetsmarknaden 23
2.6.2 Forskning kring arbetsmarknadspolitiken . . . 25

3 *Arbetsmarknadsutveckling 1970—1983* 29
3.1 Utvecklingen av arbetsutbud och sysselsättning . . . 29
3.1.1 Utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet . . . 29
3.1.2 Dolt arbetsutbud 33
3.1.3 Fler sysselsatta men ökad frånvaro 35
3.1.4 Utvecklingen av arbetstiderna 37
3.2 Arbetslöshetens utveckling 40
3.3 Utvecklingen av kontantstödet vid arbetslöshet . . . 43
Litteraturförteckning 48

4 *Arbetsmarknadspolitik 1970—1983* 49
4.1 Inledning 49
4.2 Den ekonomiska utvecklingen i Sveriges omvärld . . 49
4.3 Den ekonomiska utvecklingen i Sverige 51
4.4 Arbetsmarknadspolitikens utveckling 54
4.4.1 Arbetsmarknadspolitik — en definition . . . 54
4.4.2 Arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik och icke permanenta industristöd 55
4.4.3 Utvecklingen av arbetsmarknadsverkets verksamhet 58
4.4.4 Utvecklingen av arbetsvårdsverksamheten . . 62
4.4.5 Utvecklingen av kommunernas arbetsmarknadspolitiska engagemang 64
4.4.6 Utvecklingen av några arbetsmarknadspolitiska åtgärder 64

4.4.7 Antalet direkt berörda av arbetsmarknadspolitiska åtgärder 70
4.5 Granskning av den förda arbetsmarknadspolitiken . . 71
4.5.1 Den förda arbetsmarknadspolitiken från stabiliseringspolitisk synpunkt 71
4.5.2 Den förda arbetsmarknadspolitiken från fördelningssynpunkt 76
Litteraturförteckning 80
Tabellbilaga till kapitel 4 81

5 *Utbudspåverkande och anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitik* 91
5.1 Inledning 91
5.2 Arbetsutbudets utveckling och bestämningsfaktorer . . 93
5.2.1 Arbetskraftstalens utveckling och bestämningsfaktorer 93
5.2.2 Utvecklingen av antalet arbetade timmar . . . 95
5.3 Arbetskraftens rörlighet och anpassningsförmåga — utvecklingstendenser och orsakssamband 96
5.3.1 Utvecklingstendenser 96
5.3.2 Några hypoteser om varför rörligheten minskat 96
5.3.3 Rörlighetens bestämningsfaktorer — några forskningsresultat 100
5.3.4 Extern och företagsintern rörlighet 103
5.3.5 Anpassningar vid företagsnedläggningar m.m. . 105
5.3.6 Tolkningsproblem och slutsatser 107
5.4 Utbudspåverkande och anpassningsunderlättande åtgärder — problemställningar och effekter 109
5.4.1 Ekonomiska stimulanser för rörlighet och anpassning 109
5.4.2 Arbetsmarknadsutbildning 112
5.4.3 Speciella insatser vid företagsnedläggningar . . 113
5.4.4 Informations- och platsförmedlingsverksamhet 117
5.5 Avslutande diskussion 123
Litteraturförteckning 126

6 *Efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitik* 129
6.1 Inledning 129
6.2 Lönesubventioner. Några utgångspunkter 131
6.3 Temporära lönesubventioner 132
6.3.1 Sysselsättningseffekter 132
6.3.2 Tidsanpassningen över konjunkturcykeln . . . 135
6.3.3 Marginella lönesubventioner contra generella efterfrågestimulanser 137
6.3.4 Hur avgränsa den subventionerade sysselsättningen? 138
6.3.5 Inkomstfördelningseffekter 139
6.3.6 Resursallokeringseffekter 140

6.4 Bestående lönesubventioner 140
6.4.1 Subventionernas syfte 140
6.4.2 Marginella eller icke-marginella subventioner? . 141
6.4.3 Indirekta effekter 143
6.5 Medel för att påverka arbetsefterfrågan i den offentliga sektorn 144
6.5.1 Bakgrund 144
6.5.2 Fördelnings- och sysselsättningseffekter — en övergripande diskussion 145
6.5.3 Några forskningsresultat 147
6.5.4 Resursallokeringseffekter 148
6.6 Sammanfattning 149
Litteraturförteckning 153

7 *Ungdomars arbetsmarknadssituation och åtgärder mot ungdomsarbetslöshet* 155
7.1 Inledning 155
7.2 Åtgärder för ungdomar 155
7.2.1 Utvecklingen av åtgärdsarsenalen 155
7.2.2 Kontantstödet för ungdomar 159
7.2.3 Åtgärdernas omfattning för olika åldersgrupper 160
7.3 Ungdomarnas arbetsmarknad 163
7.3.1 Ungdomars arbetsutbud och sysselsättning . . 163
7.3.2 Ungdomsarbetslöshetens utveckling och struktur 175
7.4 Utvärderingar av åtgärder för ungdomar 181
Litteraturförteckning 183
Bilaga till kapitel 7. Redogörelse för hur uppgifterna i tabell 7.2 rörande omfattningen av de speciella åtgärderna för 16—17-åringar framräknats 185

8 *De arbetshandikappades arbetsmarknadssituation och åtgärder för arbetshandikappade* 187
8.1 De arbetshandikappade och deras arbetsmarknadssituation 188
8.1.1 Begreppet arbetshandikappad 188
8.1.2 Antalet arbetshandikappade 190
8.1.3 Utvecklingen på arbetsmarknaden och de arbetshandikappade 193
8.1.4 De arbetshandikappades arbetsmarknadssituation 195
8.2 Åtgärder för de arbetshandikappade 197
8.3 Förtidspensioneringen 198
8.3.1 Expansionen av antalet förtidspensionerade . . 200
8.4 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder 204
8.4.1 Arbetsförmedling 205
8.4.2 Arbetsmarknadsinstituten 208
8.4.3 Skyddade verkstäder 209
8.4.4 Lönesubventioner vid anställning av arbetshandikappade 210

8.4.5 Subventionering av andra kostnader än de handikappades lönekostnader 212
8.4.6 Näringshjälp 214
8.4.7 Främjandelagen 215
8.4.8 Orsaker till tillväxten av arbetsmarknadspolitiken för handikappade 217
8.5 Kontantersättning och/eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder 218
8.6 Effekter av politiken gentemot de arbetshandikappade 222
8.6.1 Effekter på arbetsutbudet 222
8.6.2 Återgång till öppna arbetsmarknaden 224
8.6.3 Handikappolitiken och inkomstfördelningen . 225
8.6.4 Cost-benefitanalyser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade 227
8.7 Sammanfattning och synpunkter vad gäller de arbetshandikappades arbetssituation och handikappolitiken 228
Litteraturförteckning 228

9 *Arbetslöshetens effekter för individen — en granskning av den svenska forskningen* 235
9.1 Inledning 235
9.2 Arbetslöshetens storlek och struktur 237
9.2.1 Arbetslöshetens storlek enligt olika mått . . . 237
9.2.2 Arbetslöshetstider 240
9.2.3 Arbetslöshetens bakgrund 246
9.3 Teorier och metoder 248
9.3.1 Arbetslöshet och välfärd enligt olika teorier . . 248
9.3.2 Metodproblem 250
9.4 Studier av aggregerade tidsseriedata 252
9.5 Studier av individdata 256
9.5.1 Arbetslöshet och hälsa 257
9.5.2 Arbetslöshet och karriärutveckling 260
9.5.3 Bidragssystemens betydelse 260
9.6 Avslutande synpunkter 262
Litteraturförteckning 265

10 *Metoder för utvärderingar av arbetsmarknadspolitik* . . 267
10.1 Inledning 267
10.2 Att utvärdera arbetsmarknadspolitik — innebörd och uppgifter 268
10.2.1 Utvärderingsbegrepp 268
10.2.2 Utvärderingsuppgifter 270
10.2.3 Anknytningen till besluts- och implementeringsprocesserna 272
10.3 Metoder för utvärderingsstudier 274
10.3.1 Hur uppskatta effekter? 274
10.3.2 Utvärderingar baserade på uppföljningsundersökningar — problem och möjligheter . . 275

10.3.3 Utvärderingar av praktisk försöksverksamhet . 279
10.4 Sammanfattande synpunkter 282
Litteraturförteckning 283

Appendix till kapitel 5. Översikt av forskning kring arbetsutbudet 285
5A.1 Forskning kring arbetsutbudet och dess bestämningsfaktorer 285
5A.1.1 Den internationella forskningens inriktning och huvudresultat 285
5A.1.2 Forskning kring det svenska arbetsutbudet och dess bestämningsfaktorer 289
5A.2 Forskning kring arbetskraftens rörlighet 293
5A.3 Forskning kring utbudspåverkande och anpassningsunderlättande åtgärder 296
5A.3.1 Arbetsmarknadsutbildningen 296
5A.3.2 Ekonomiska stimulanser av rörlighet och anpassning 298
5A.3.3 Informations- och platsförmedlingsåtgärder . . 299
Litteraturförteckning 300

Appendix till kapitel 6. Översikt av forskning kring arbetskraftsefterfrågan 309
6A.1 Inledning 309
6A.2 Relativa löner och efterfrågan på arbete — teoretiska utgångspunkter 310
6A.3 Internationella studier av faktorprisernas betydelse . . 311
6A.4 Svenska studier av faktorprisernas betydelse 314
6A.4.1 Två-faktor modell. Lång sikt 315
6A.4.2 Två-faktor modell. Kort sikt 315
6A.4.3 Tre-faktor modell 316
6A.4.4 Arbetare och tjänstemän 317
6A.4.5 Ungdomar och vuxna 318
6A.5 Marginella lönesubventioner 319
6A.5.1 Några internationella studier 320
6A.5.2 Svenska studier 321
6A.6 Andra medel för att påverka efterfrågan på arbetskraft i privat sektor 322
6A.6.1 Lagerstöd 322
6A.6.2 Industribeställningar 323
6A.7 Medel för att påverka efterfrågan på arbetskraft i offentlig sektor 324
6A.7.1 Arbeten i offentlig tjänsteproduktion 325
6A.7.2 Beredskapsarbeten av investeringskaraktär . . 326
Litteraturförteckning 327

Bilaga 1 *Förteckning över EFA-projekt 1978—1983* 331
Bilaga 2 *Förteckning över ledamöter och sekretariat i EFA — Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning* . 335

1 Inledning

Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA) har till uppgift att initiera och samordna arbetsmarknadspolitisk forskning samt se till att forskningsresultaten blir kända och tillgängliga för olika intressenter. I betänkandena *Att utvärdera arbetsmarknadspolitik* (SOU 1974:29) och *Arbetsmarknadspolitik i förändring* (SOU 1978:60) har vi avrapporterat de forskningsprojekt som dittills initierats och samordnats.

Sedan framläggandet av det senaste betänkandet har en rad forskningsprojekt bedrivits inom ramen för EFA:s verksamhet.[1] Forskningsresultat från en del av projekten har publicerats i en särskild rapportserie.[2] Vidare har EFA utgivit essäsamlingen *Arbetsmarknadspolitik under debatt* (Liber 1982) där vi låtit tio forskare redovisa sina uppfattningar och idéer om arbetsmarknadspolitikens roll och möjligheter.

Detta vårt tredje betänkande syftar i likhet med de tidigare till att bidra med underlag till diskussionen om arbetsmarknadspolitiken och dess utformning genom att presentera och sammanfatta framkomna forskningsresultat och genom att söka tolka och sätta in dessa i deras arbetsmarknadspolitiska sammanhang. Betänkandet skall också ge underlag för att bedöma behov och inriktning av fortsatta forskningsinsatser på det arbetsmarknadspolitiska området.

I betänkandet redovisar och diskuterar olika forskare forskningsresultaten i samband med att ett antal specifika arbetsmarknadsproblem och valet av åtgärder för att möta dessa tas upp till behandling. I vissa fall kompletteras kapitlen med appendix i vilka EFA-projekten och deras huvudresultat redovisas och karaktäriseras i anslutning till en genomgång av forskningsläget inom ämnesområdet.

I följande kapitel 2 sammanfattar delegationen sina bedömningar och slutsatser av forskningsresultaten. I kapitlet diskuterar vi också behov och inriktning av fortsatta forskningsinsatser.

Därefter beskrivs i kapitel 3 utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden. I kapitel 4 redogörs för hur den ekonomiska omgivning sett ut i vilken den svenska arbetsmarknadspolitiken utformats och hur arbetsmarknadspolitiken förändrats sedan mitten av 1970-talet. Kapitel 5 behandlar problem vad gäller arbetsutbud och arbetsmarknadens anpassningsförmåga och olika utbudspåverkande och anpassningsunderlättande medel. I kapitel 6 diskuteras på motsvarande sätt problem med att påverka och styra arbetskraftsefterfrågan samt redogörs för vad man vet

[1] En förteckning över samtliga dessa projekt återfinns i bilaga 1.

[2] En förteckning över samtliga rapporter från EFA återfinns på betänkandets baksida.

om olika efterfrågepåverkande medels effekter och ändamålsenlighet. Kapitlen 7 och 8 utgår istället från de arbetsmarknadsproblem som möter ungdomar resp. arbetshandikappade. Kapitel 9 tar upp frågan om arbetslöshetens effekter på de arbetslösa och diskuterar forskningsresultat och metodproblem inom detta område. Betänkandet avslutas, i kapitel 10, med en diskussion av problem och metoder vid utvärderingar av arbetsmarknadspolitik. Bl.a. diskuteras vilka möjligheter som finns att förbättra framtida utvärderingar.

Kapitel 3 har utarbetats av fil.dr. Inga Persson-Tanimura, kapitel 4 av avdelningsdirektör Jan Johannesson och fil.dr. Inga Persson-Tanimura, kapitel 5 av universitetslektor Lennart Delander och docent Harald Niklasson, kapitel 6 av universitetslektor Jan Ekberg och docent Harald Niklasson, kapitel 7 av fil.dr. Inga Persson-Tanimura, kapitel 8 av professor Eskil Wadensjö, kapitel 9 av ek.dr. Anders Björklund och kapitel 10 av docent Harald Niklasson. Författarna svarar själva för kapitlen 3—10 i betänkandet.

2 Bedömningar och slutsatser

2.1 Arbetsmarknadspolitik under omprövning

Arbetsmarknadspolitiken är ett betydelsefullt led i svensk ekonomisk politik. Den har ansetts i väsentlig grad kunna bidra till uppnåendet av målen för den allmänna ekonomiska politiken, dvs. samhällsekonomisk stabilitet, effektiv resursanvändning och rättvis välfärdsfördelning. Denna bedömning återspeglas också, som visas i detta betänkande, i omfattande utgifter för arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadspolitikens uppgifter är främst att bekämpa och förebygga arbetslöshet, att bistå arbetslöshetsdrabbade personer och att underlätta anpassningarna på arbetsmarknaden. Dessa uppgifter är nära relaterade till målen för den allmänna ekonomiska politiken. Förekomsten av arbetslöshet kan delvis vara ett uttryck för bristande samhällsekonomisk balans och dessutom innebära både ineffektiv resursanvändning och orättvis välfärdsfördelning. Förekomsten av hinder för ändamålsenliga anpassningar på arbetsmarknaden kan dels ta sig uttryck i arbetslöshet, dels medföra betydande ineffektiviteter av typen "fel person på fel plats".

Användandet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har också varit baserat på uppfattningen att sådana åtgärder kan mildra vissa av de målkonflikter, som den allmänna ekonomiska politiken ansetts vara förknippad med. Att åstadkomma en minskning av arbetslösheten med hjälp av arbetsmarknadspolitiska medel har ansetts medföra en mindre ökning av inflationen än den som skulle bli följden av ett försök att åstadkomma en lika stor minskning av arbetslösheten med hjälp av mer generellt efterfrågestimulerande åtgärder. Mer allmänt uttryckt har arbetsmarknadspolitiken genom sina selektiva och allmänt anpassningsunderlättande verkningar ansetts göra det möjligt att förena varje given målsättning vad gäller inflationen med en lägre arbetslöshet än vad som eljest skulle låta sig göras.

Synen på arbetsmarknadspolitikens uppgifter och möjligheter baseras uppenbarligen på vissa föreställningar om hur arbetsmarknaden och ekonomin fungerar. Om forskningen leder till genomgripande omprövningar av tidigare förhärskande synsätt därvidlag, kan detta medföra behov av en motsvarande omprövning av arbetsmarknadspolitikens roll i den ekonomiska politiken och av dess inriktning, utformning och dimensionering. Omprövningar kan vara föranledda både av föränd-

ringar vad gäller teoretiska synsätt och av förändringar vad gäller kunskapen om hur arbetsmarknaden och ekonomin fungerar.

På det teoretiska området gav forskningen kring bl.a. anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden under 1970-talet upphov till vad som ibland karaktäriserats som en ny arbetsmarknadsteori och till en därmed sammanhängande omprövning av grundläggande makroekonomisk teori. Den nya arbetsmarknadsteorin betonade särskilt informationsproblemens och förväntningarnas betydelse för anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden. Denna teoriutveckling har i hög grad påverkat diskussionen och tänkesätten i fråga om stabiliseringspolitikens möjligheter och lämpliga utformning. Diskussionen har ofta haft karaktären av en kamp mellan företrädare för olika skolor. Frågan om arbetsmarknadspolitikens uppgifter och möjligheter har dock spelat en förhållandevis undanskymd roll.

Av intresse är också en annan utvecklingslinje inom forskningen kring ekonomisk-politiska sammanhang och problem vilken även den berör arbetsmarknadspolitikens grundförutsättningar. Här åsyftas framväxten av den s.k. public-choice-skolan. Företrädarna för denna hävdar att försöken att i praktiken genomföra till synes välmotiverade ekonomisk-politiska åtgärder ofta leder till oförutsedda svårigheter och misslyckanden beroende på det politiska systemets och byråkratins ofullkomligheter.

Inte bara utvecklingen inom forskningen utan även förändringar vad gäller den ekonomiska verkligheten kan medföra ett behov av omprövning och förändring av arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadspolitikens uppgifter och verkningssätt är i hög grad beroende av hur de problem och förhållanden som den avser att påverka ser ut och förändras. Den ekonomiska omgivning i vilken den svenska arbetsmarknadspolitiken haft att verka och de problem som den ställts inför sedan mitten av 1970-talet har skilt sig väsentligt från förhållandena under tiden för arbetsmarknadspolitikens snabba utbyggnad mot slutet av 1950-talet och under 1960-talet. Ekonomin har utsatts för stora utbudsstörningar och inte som under tidigare perioder främst för efterfrågestörningar. Efterhand har också de svåra obalanserna i ekonomin kommit att lägga allt större restriktioner på den ekonomiska politikens, inklusive arbetsmarknadspolitikens, utformning. Det senaste årtiondets återkommande samhällsekonomiska kriser reser också frågan huruvida det skett några genomgripande förändringar av arbetsmarknadens och ekonomins anpassningsförmåga.

Sammanfattningsvis finns det flera anledningar till att arbetsmarknadspolitiken står inför en period av ifrågasättande och omprövning. Detta var också utgångspunkten för tillkomsten av EFA:s bok *Arbetsmarknadspolitik under debatt* (Liber 1982), där ett antal forskare beredes tillfälle att framlägga sin syn på arbetsmarknadspolitiska frågor. Syftet med boken var att få till stånd en förutsättningslös och allmänt ifrågasättande diskussion kring den svenska arbetsmarknadspolitiken.

Olika tankegångar och frågeställningar som fanns i debattboken kompletteras nu med materialet i detta betänkande. Utgångspunkten för framställningen i betänkandet har varit de forskningsprojekt med inrikt-

ning på förhållandena och utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden och på effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder som EFA initierat eller på olika sätt medverkat i. I de följande kapitlen presenterar olika forskare resultaten från projekten samtidigt som de söker tolka och sätta in dessa i ett arbetsmarknadspolitiskt sammanhang.

Det är föga överraskande att forskningsprojekten sällan lett till entydiga slutsatser beträffande arbetsmarknadspolitikens verkningar och lämpliga utformning. Som på andra forskningsfält gäller här att de enskilda forskningsprojekten, och försöken att tolka och diskutera de erhållna forskningsresultaten, bör ses som led i en långsiktigt fortlöpande process. Denna process innebär en ständigt pågående omprövning av tidigare förhärskande kunskaper och föreställningar. Det är enligt vår uppfattning angeläget att forskningen kring arbetsmarknadspolitiken också fortsättningsvis vägleds av en medvetenhet om att all forskning innebär ett ständigt ifrågasättande och syftar till en långsiktig kunskapsuppbyggnad. Inte minst betydelsefullt mot bakgrund av arbetsmarknadspolitikens omfattning är, som betonas på flera håll i betänkandet, att politikens effektivitet i förhållande till uppställda mål ständigt utvärderas. Vi kommer i det följande att också diskutera behov och inriktning av fortsatta forskningsinsatser på det arbetsmarknadspolitiska området.

2.2 Utvecklingen på arbetsmarknaden

Problemen i världsekonomin sedan början av 1970-talet har satt sin prägel på den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Men samtidigt har den svenska ekonomiska utvecklingen, som framgår av kap. 4, visat klara avvikelser från mönstret i andra industriländer. Sett över hela perioden sedan den första oljeprischocken 1973—1974 har produktionsutvecklingen i Sverige varit markant sämre än inom OECD-området som helhet. Stagnationen har varit koncentrerad till industrin, under det att den offentliga tjänsteproduktionen under lång tid visat en snabb tillväxt.

Vad gäller arbetsmarknadens efterfrågesida har den låga tillväxttakten och obalansen i tillväxtmönstret för olika sektorer uppenbarligen inneburit ändrade betingelser för arbetsmarknadspolitiken. Men även arbetsmarknadens utbudssida har förändrats på ett genomgripande sätt sedan början av 1970-talet. Det ändrade arbetsutbudet har som visas i kapitel 3 avspeglat sig i förändringar av förvärvsfrekvenser, frånvaro och arbetstider.

Arbetsutbudet, mätt som antal personer i arbetskraften, ökade trots de ekonomiska svårigheterna under hela den studerade perioden. 1983 var antalet personer i arbetskraften cirka 460 000 fler än 1970. Denna ökning kan främst tillskrivas en ökning av förvärvsfrekvenserna.

För tonåringar (16—19 år) ökade arbetskraftstalen i början av 1970-talet, troligen beroende på att ungdomar i ökad utsträckning kombinerade studier med visst förvärvsarbete. Arbetskraftstalen sjönk därpå åter, speciellt i början av 1980-talet. Troligen finns bakom nedgången dessa år ett dolt arbetsutbud i form av "påtvingad" utbildning. För äldre ungdomar (20—24 år) ökade arbetskraftstalen under hela 1970-talet och

utvecklingen i början av 1980-talet har inte på samma sätt som för tonåringarna inneburit någon sänkning av arbetskraftstalen. Den tidigare ökningen verkar däremot ha bromsats upp.

Förvärvsfrekvensen för vuxna män (25—54 år) har legat på ungefär oförändrad nivå sedan 1970. De äldre männens förvärvsfrekvens har däremot visat en kraftig minskning mellan 1970 och 1983. För männen i denna åldersgrupp har förtidspensionering blivit ett allt vanligare alternativ till förvärvsarbete. Bakgrunden till detta tycks, såsom belyses i kap. 8, främst vara förändringar i dels ersättningsnivåerna dels kriterierna för pensionering inom förtidspensionssystemet.

För vuxna kvinnor (25—54 år) ökade förvärvsfrekvensen från 64 procent 1970 till 87 procent 1983. Ökningen var speciellt stor för kvinnor med barn under 7 år. De forskningsresultat som redovisas i kap. 5 tyder på att det är ekonomiska faktorer, i form av ökade löner för kvinnor och förändringar i skattesystemet, som varit den främsta förklaringen till ökningen av kvinnornas arbetskraftsdeltagande sedan slutet av 1960-talet. Resultaten pekar emellertid också på att kvinnornas arbetskraftsdeltagande under den studerade perioden efterhand blivit allt mindre känsligt för ekonomiska faktorer.

Den bild som ges av de relativa årsarbetskraftstalen, vilka anger hur stor andel av en viss befolkningsgrupp som befunnit sig i arbetskraften *någon gång* under året, är att Sverige i början av 1980-talet blivit ett *flerförsörjarsamhälle* där ungdomar och vuxna, män och kvinnor, nästan alla, om än i olika omfattning, bidrar med marknadsarbete till sin egen och familjernas försörjning. Detta kan väntas ha konsekvenser också för arbetsmarknadspolitiken. Det innebär en ändrad arbetsmarknad, vars funktionssätt med nödvändighet skiljer sig från arbetsmarknaden i ett enförsörjarsamhälle. Det innebär också att familjernas välfärd kommer att vara beroende av situationen på en rad olika delarbetsmarknader.

Utvecklingen under 1970-talet har inneburit att frånvaron ökat, dvs alltfler av de sysselsatta har varit tillfälligt frånvarande från sina arbeten. Data över sysselsättningsutvecklingen kan därmed sägas ge en missvisande bild av hur arbetskraftsefterfrågan och antalet faktiskt arbetande personer utvecklats under perioden. En väsentlig förklaring till den ökade frånvaron är den utökade semestern. En annan är ökad frånvaro för vård av barn, vilket skall ses mot bakgrund av småbarnsmödrarnas kraftigt ökade förvärvsfrekvenser. Den ökade frånvaron kan alltså till en del ses just som ett utslag av flerförsörjarsamhället.

Mot slutet av 1970-talet har förändringar i arbetstiderna kommit att uppmärksammas också som ett tänkbart medel i försöken att balansera efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden. Detta medför också ett ökat intresse för frågan om arbetstidernas utveckling och bestämningsfaktorer.

De studier av arbetsutbudets bestämningsfaktorer, som diskuteras i kap. 5 tyder på att männens arbetsutbud är ganska okänsligt för ekonomiska bestämningsfaktorer. Män arbetar ungefär samma antal timmar oberoende av lön eller hushållets övriga inkomster. Samtidigt är det emellertid så att omfattningen av männens arbetsutbud minskat kraftigt. Mellan 1963 och 1982 minskade antalet arbetstimmar per vecka och per

vuxen man i befolkningen med 9 timmar. Denna nedgång uppkom i stor utsträckning via kollektiva arbetstidsbeslut om kortare veckoarbetstid, längre semester etc. i stället för via individuella arbetstidsanpassningar.

För kvinnornas del har de kollektiva besluten om minskade arbetstider mer än uppvägts av individuella beslut om ett ökat arbetsutbud. Det kvinnliga arbetsutbudet, utslaget på samtliga vuxna kvinnor, har sålunda ökat med 3 timmar per vecka mellan 1963 och 1982.

Tillväxttakten i arbetsutbudet verkar vara beroende av hur arbetskraftsefterfrågan i ekonomin utvecklas. Till en del kan alltså en ogynnsam efterfrågeutveckling och åtstramning i ekonomin återspegla sig i en långsammare arbetskraftstillväxt och en ökning av det "dolda" arbetsutbudet istället för i öppen arbetslöshet. Omvänt kan det vara så att då efterfrågan åter ökar och en expansion kommer igång mobiliseras det dolda arbetsutbudet. Det aktuellt redovisade antalet arbetslösa kan därför vara ett dåligt mått på den ökning av efterfrågan på arbetskraft som krävs för att nå tillbaka till ett lågt arbetslöshetstal.

En annan central fråga är hur arbetsmarknadens spontana anpassningsförmåga utvecklats. Har de senaste 10—15 åren medfört sådana långsiktiga förändringar av arbetsmarknadens anpassningsförmåga, att arbetsmarknadspolitikens anpassningsunderlättande uppgifter nu är mer svårlösta än vad de var under 1960-talet och första hälften av 1970-talet? Vad beträffar arbetsmarknadens spontana anpassningsförmåga är utvecklingen av arbetstagarnas möjligheter, förmåga och vilja till anpassning av stort intresse. Från arbetsmarknadspolitisk synpunkt är frågorna om vad som bestämmer arbetstagarnas beteende och hur detta kan påverkas avgörande.

Tillgängliga uppgifter om den geografiska rörligheten och om antalet personer som byter arbetsgivare samt om företagens arbetskraftsomsättning tyder på att rörligheten på arbetsmarknaden minskat under de senaste decennierna. Detta kan ses som tecken på att arbetsmarknadens spontana anpassningsförmåga försämrats. Befintlig statistik och studier över rörligheten inom företagen ger inget klart belägg för att ökad intern rörlighet skulle ha kompenserat minskningen av den externa rörligheten.

Den forskning kring rörligheten och anpassningarna på arbetsmarknaden som redovisas i kap. 5 har bl.a. gällt dels vad den minskade rörligheten kan bero på, dels vad den kan få för konsekvenser. Det har framkommit att minskningen av arbetskraftens rörlighet i betydande grad är en följd av minskad efterfrågan på arbetskraft. Man har konstaterat att det finns ett klart samband mellan antalet hos arbetsförmedlingen anmälda lediga platser, som kan antas återspegla efterfrågetrycket på arbetsmarknaden, och olika indikatorer på arbetskraftsrörlighet. Samtidigt pekar forskningsresultat mot att sambandet försvagats över tiden.

Man kan därför inte utgå från att en åter stigande efterfrågan på arbetskraft kommer att ge upphov till ökad rörlighet i samma utsträckning som förr. I någon grad tycks den minskade rörligheten sammanhänga med att arbetstagarnas benägenhet till rörlighet och anpassning minskat. Bl.a. verkar arbetstagarnas bundenhet till sina aktuella arbetsgivare och bostadsorter med tiden ha blivit starkare. En del av förklaringen till den ökade bundenheten kan, som diskuteras i kap. 5, ligga i

att vissa generella förändringar i ekonomin negativt påverkat möjligheterna och de ekonomiska motiven för rörlighet och anpassning.

Den försvagning i hushållens benägenhet till rörlighet, som påvisats, kan framöver ta sig uttryck i att uppkomna strukturella obalanser på arbetsmarknaden inte lika snabbt eller i samma utsträckning som förr elimineras genom spontana anpassningar. Detta kan motivera åtgärder som mera generellt medverkar till att förstärka individernas och hushållens benägenhet till rörlighet och anpassning. Samtidigt finns det anledning att starkare betona arbetsmarknadspolitikens utbudspåverkande och anpassningsunderlättande uppgifter.

Under åren 1980—1983 ökade arbetslösheten för både män och kvinnor i alla åldrar. Bl.a ökade, som framgår av kapitel 3, arbetslöshet orsakad av personal- och driftsinskränkningar. Även den dolda arbetslösheten ökade dessa år. Mätt i procentenheter var arbetslöshetsökningen störst för ungdomar och äldre. Eftersom de vuxna utgör merparten av arbetskraften var det emellertid vuxna som svarade för den största andelen av ökningen av antalet arbetslösa.

Från fördelningssynpunkt var utvecklingen mellan 1980 och 1983 också ogynnsam såtillvida att arbetslöshetstiderna i genomsnitt blev längre för de arbetslösa. Arbetslöshetstiderna förlängdes för både män och kvinnor och för samtliga åldersgrupper.

Sysselsättningsutfallet var alltså klart sämre under dessa år än under åren efter den första oljekrisen. Välfärdseffekterna av detta beror bl.a. på hur stor andel av de arbetslösa som erhåller arbetslöshetsersättning och på hur mycket av inkomstbortfallet vid arbetslöshet som ersätts. Av kapitel 3 framgår att i början av 1980-talet uppbar cirka 50 procent av dem som var arbetslösa vid en viss tidpunkt ersättning från arbetslöshetskassa och cirka 15 procent kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Hur stor andel av de arbetslösa som under åtminstone någon period av sin arbetslöshet erhåller kassaersättning eller KAS är svårare att belysa, men de data som finns tyder på en andel på maximalt ca 90 procent.

Från välfärdssynpunkt är också frågan om arbetslöshetens effekter på individen central. Kunskapsläget på detta område granskas i kapitel 9 med utgångspunkt från främst den svenska forskningen. Genomgången visar att våra kunskaper om arbetslöshetens effekter för den enskilde är mycket begränsade. Det finns all anledning att tro att fortsatt forskning på detta område kan avsevärt förbättra kunskaperna om arbetslöshetens effekter och om hur dessa beror av bl.a. arbetslöshetens struktur och bakgrund.

2.3 Arbetsmarknadspolitikens utveckling

Som visas i kap. 4 har betingelserna för arbetsmarknadspolitiken sett olika ut under skilda perioder. Påfallande är skillnaden mellan perioden efter den första och perioden efter den andra oljeprischocken. Efter den första oljeprischocken 1973—1974 kan strategin sägas ha varit att med en expansiv ekonomisk politik motverka den minskade efterfrågan och överbrygga den internationella lågkonjunkturen. Även arbetsmarknads-

politiken tilldelades här en roll och en rad icke-traditionella medel, såsom lagerstöd och bidrag till företagsutbildning för permitteringshotade, sattes in. Överbryggningspolitiken gav emellertid ett på längre sikt ogynnsamt ekonomiskt utfall och de ekonomiska problemen fördjupades. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken ökade 1977—1979 till ca 3,5 procent av BNP. Under 1978 och 1979 var det de traditionella arbetsmarknadspolitiska medlen, arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete, som ökades kraftigt.

Efter den andra oljeprischocken 1979—1980 lades den allmänna ekonomiska politiken om i mer restriktiv riktning. Även arbetsmarknadspolitiken drogs i början av 1980-talet ned jämfört med förhållandena strax tidigare. Utgifterna låg dock fortfarande på en hög nivå. 1982/83 steg de till 3,9 procent av BNP. Inkluderas också sysselsättningspolitiska åtgärder inom regional- och industripolitik motsvarade utgifterna då över 6 procent av BNP. Omläggningen av den ekonomiska politiken kan dock sägas ha inneburit att de ekonomiska problemen och den internationella konjunkturnedgången i större utsträckning än fallet var efter den första oljeprischocken har "tillåtits" resultera i arbetslöshet. Utgifterna för kontantstöd vid arbetslöshet har stigit och svarade 1982/83 för 20 procent av arbetsmarknadspolitikens utgifter mot 12 procent 1979/80.

Gör man en uppdelning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i rörlighetsfrämjande och anpassningsunderlättande respektive sysselsättningsskapande åtgärder finner man att utgifterna för den förra typen av åtgärder 1982/83 låg på cirka 1 procent av BNP och som tyngsta poster omfattade arbetmarknadsutbildning och platsförmedling. Utgifterna, som andel av BNP, låg relativt konstanta under hela perioden 1977/78 till 1982/83, under det att utgifterna för sysselsättningsskapande åtgärder varierade mer. 1982/83 motsvarade dessa 2,1 procent av BNP. Härtill kommer som nyss nämnts bl.a. regionalpolitiska och industripolitiska insatser. Till de sysselsättningsskapande åtgärderna hänförs huvuddelen av åtgärder för arbetshandikappade. Utgifterna för dessa har ökat kontinuerligt, från 0,6 procent av BNP 1977/78 till 0,9 procent av BNP 1982/83.

Den stora volymen sysselsättningsskapande åtgärder inom ramen för arbetsmarknadspolitiken reser bl.a. frågan om effekterna av dessa åtgärder. Som närmare diskuteras i kap. 6 kan man inte förutsätta att den direkta sysselsättningseffekten, såsom den avspeglas i t.ex. antalet anvisade arbetslösa i ett beredskapsarbete, innebär en motsvarande nettoökning av sysselsättningen. En viktig fråga är förekomsten och storleken av s.k. undanträngningseffekter, dvs. indirekta sysselsättningseffekter i form av bortfall av sysselsättningstillfällen på annat håll. Våra kunskaper om arten, storleksordningen och fördelningen över tiden av dessa undanträngningseffekter är ganska begränsade. Vissa studier tyder dock på att undanträngningseffekterna kan vara betydande. Det är därför viktigt att sådana effekter uppmärksammas i utvärderingen av de sysselsättningsskapande arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Ett karakteristiskt drag i utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken under 1970-talet såväl i Sverige som på andra håll har varit ett ökat

utnyttjande av temporära — tidsbegränsade — lönesubventioner till företag som alternativ till sysselsättningsskapande åtgärder inom den offentliga sektorn.

Hittills genomförda svenska undersökningar med inriktning på sådana lönesubventioner (25-kronan, nyrekryteringsbidraget 1978—1979 och det tillfälliga rekryteringsstimulansbidraget 1982) tyder dock på att nettoeffekterna på sysselsättningen i allmänhet varit ganska små. Vidare har framkommit att företagens möjligheter eller benägenhet att utnyttja bidragen ofta varit starkt begränsade. Den huvudsakliga orsaken till dessa resultat tycks vara att företagens personalpolitik i stor utsträckning bestäms av långsiktiga överväganden, vilka i ganska liten grad påverkas av temporära subventioner av begränsad storlek, och att övertalig personal anses verka demoraliserande och produktivitetssänkande.

Dessa undersökningar har varit baserade på enkäter och intervjuer. Ett annat sätt att försöka uppskatta sysselsättningseffekterna av olika slag av lönesubventioner är att med hjälp av statistiska metoder söka uppnå tillräckligt detaljerad kunskap om sambanden mellan å ena sidan företagens lönekostnader och å andra sidan deras efterfrågan på arbetskraft. Dylika samband brukar beskrivas med hjälp av s.k. elasticitetsmått. Hittills genomförda beräkningar av detta slag säger emellertid i sig själva föga om effekterna av temporära lönesubventioner. Tillgängliga empiriska skattningar gäller effekterna på arbetskraftsefterfrågan av sådana lönekostnadsförändringar som företagen förväntar sig skall bli bestående. Enligt dessa skattningar medför en bestående lönekostnadssänkning på t.ex. 10 procent att företagens efterfrågan på arbetskraft ökar med ca 3 procent på ett års sikt och med 5—10 procent på lång sikt. Effekterna av temporära lönesubventioner blir troligen avsevärt mindre än så. Temporära lönesubventioner kan visserligen skapa motiv för tidigareläggningar av planerade nyrekryteringar. Som redan nämnts finns det emellertid undersökningsresultat som tyder på att tidigareläggningseffekterna av hittills använda medel av denna typ varit relativt små.

De huvudsakliga effekterna av vissa sysselsättningsskapande åtgärder kan bli att sysselsättningen omfördelas mellan olika grupper. I många fall står också fördelningseffekterna i förgrunden som motiv för åtgärderna, exempelvis lönebidrag för arbetshandikappade. Det förutsättes då att den eventuella undanträngningen drabbar personer med allmänt gynnsammare förutsättningar på arbetsmarknaden. Effekterna i detta avseende kan dock vara andra i ett svagt konjunkturläge än i ett mera balanserat läge. Data om denna typ av omfördelningseffekter är begränsade.

Antalet personer som omfattades av sysselsättningsskapande åtgärder i form av beredskapsarbete, ungdomsplatser, anställning med lönebidrag eller i Samhällsföretag eller av anpassningsunderlättande åtgärder i form av arbetsmarknadsutbildning eller yrkesmässig rehabilitering (Ami) uppgick under 1983 till i genomsnitt 175 000. Det var främst arbetshandikappade och ungdomar som omfattades av dessa åtgärder. De utgjorde omkring 80 procent av hela antalet. För vuxna ej arbetshandikappade dominerade kontantstöd i form av ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Ser man till de sam-

manlagda kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken beräknas budgetåret 1982/83 ungefär en tredjedel ha fallit på åtgärder för arbetshandikappade och en ungefär lika stor andel på åtgärder för ungdomar. Arbetsmarknadspolitiken är således i hög grad inriktad på dessa två grupper. Särskilt framträdande blir detta om man bortser från kontantstöd.

2.4 Åtgärderna för ungdomar

1983 omfattades i genomsnitt ca 43 000 ungdomar i åldern 16—19 år (8,8 procent av totala antalet 16—19-åringar) och ca 30 000 ungdomar i åldern 20—24 år (5,5 procent av totala antalet 20—24-åringar) av arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete eller speciella ungdomsåtgärder. Ytterligare ca 5 000 ungdomar omfattades av åtgärder för handikappade. Arbetslöshetsersättning uppbars samma år av i genomsnitt 12 000 16—19-åringar och 25 000 20—24-åringar.

Nedgångar i den ekonomiska aktiviteten slår speciellt hårt mot de nyinträdande på arbetsmarknaden och därmed mot ungdomarna. En väsentlig förklaring till sysselsättningsproblemen för ungdomar är således det allmänna ekonomiska läget. En förbättring därvidlag är av avgörande betydelse för att ungdomsarbetslösheten och antalet ungdomar som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall kunna nedbringas.

Den ökade ungdomsarbetslösheten har dominerat diskussionen om ungdomarnas situation. Men sysselsättningssituationen för ungdomar företer inte någon entydig bild. Den helt överväldigande majoriteten av ungdomar (1982 ca 82 procent av 16—19-åringarna och ca 95 procent av 20—24-åringarna) tillhör arbetskraften under någon period av året och andelen som gör det har ökat. Tänkbara orsaker till denna utveckling diskuteras i kapitel 7. Ökningen av ungdomarnas arbetsmarknadsdeltagande har skett parallellt med den försämring av ungdomars arbetsmarknadssituation som kan avläsas i ökade arbetslöshetstal och ökade arbetsmarknadspolitiska insatser för ungdomar. En förklaring till paradoxen kan vara att det finns en arbetsmarknad för ungdomar, vilken erbjuder feriearbeten, deltidsarbeten och tillfälliga arbeten och där tillgången på arbetstillfällen är förhållandevis god, men att det samtidigt blivit svårare för de ungdomar som önskar mer permanent etablera sig på arbetsmarknaden att finna lämpliga ingångsarbeten med framtida utvecklingsmöjligheter. Ungdomarnas höga arbetskraftsdeltagande under året motsäger att deras sysselsättningsproblem i hög grad skulle ha sin bakgrund i bristande allmän arbetslivserfarenhet.

Utmärkande för ungdomarnas arbetsmarknad är tillfälliga arbeten och ofta förekommande arbetsbyten. Ungdomarna söker och prövar sig fram och växlar också mellan marknadsarbete och andra aktiviteter. Ungdomarnas arbetslöshet skiljer sig i vissa avseenden från de vuxnas. Den kännetecknas av hög omsättning, dvs jämfört med de vuxna hög inströmning i arbetslöshet och korta arbetslöshetstider och har i större utsträckning än de vuxnas sin bakgrund i att tidsbegränsade arbeten upphört.

För flertalet ungdomar behöver strukturen på ungdomsarbetsmarknaden och ungdomsarbetslösheten inte innebära något större problem. De letar sig efterhand, via tillfälliga arbeten av olika slag och omfattning och via kortare arbetslöshetsperioder, fram till en mer permanent position på arbetsmarknaden. Men andra, mindre grupper av ungdomar kan riskera att hamna i en ond cirkel av kortsiktiga arbetsmarknadspolitiska åtgärder och tillfälliga arbeten.

De ökade åtgärderna för ungdomar representerar en omfattande och snabb förändring av arbetsmarknadspolitiken. Enbart detta gör det angeläget att åtgärderna för ungdomar blir föremål för ingående analyser och utvärderingar. Men därtill kommer att åtgärderna riktar sig mot en arbetslöshet vars bakgrund och struktur skiljer sig från vuxnas arbetslöshet och mot en arbetsmarknad vilken likaledes ser ut och fungerar annorlunda än de vuxnas. Det är viktigt att åtgärderna för ungdomar utformas under beaktande av detta och att kunskaperna om ungdomsarbetsmarknadens funktionssätt och om ungdomsarbetslöshetens bakgrund, struktur och effekter fördjupas.

2.5 Åtgärderna för arbetshandikappade

En ökande andel av arbetsmarknadspolitiken har kommit att utgöras av åtgärder för arbetshandikappade. Även den vanligaste kontantstödsformen för arbetshandikappade, nämligen förtidspensioneringen, har ökat snabbt. Antalet personer som är förtidspensionerade eller omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade överstiger nu 350 000. Som visas i kapitel 8 går det inte att förklara den snabba ökningen av handikappolitiken med att fler skulle ha blivit arbetshandikappade. Förklaringar får istället sökas antingen i förändringar på arbetsmarknaden eller i förändringar av tillgänglighet och ersättningsnivåer inom de olika politikgrenarna.

De undersökningar som gjorts av utvecklingen av förtidspensioneringen pekar på att det inte är en ökad arbetslöshet och en på detta sätt åstadkommen utslagning som är orsaken till den snabba ökningen av antalet förtidspensionerade. Den viktigaste förklaringen verkar istället vara förbättrade villkor och lättare tillgång till förtidspensionering. Detta innebär inte att arbetsmarknadsförhållandena saknat betydelse. Klart är t.ex. att utvecklingen på arbetsmarknaden påverkat lagstiftningen vad gäller förtidspensioneringen.

I fråga om arbetsmarknadspolitiken för arbetshandikappade och den snabba ökningen av denna saknas motsvarande undersökningar. Arbetsmarknadsläget för de arbetshandikappade verkar inte ha försämrats i högre grad under det senaste decenniet, vilket dock kan bero på att en sådan försämring motverkats av den ökade arbetsmarknadspolitiken. En väsentlig faktor bakom ökningen är sannolikt ökad tillgänglighet, ändrade regler och höjd kompensation också inom de arbetsmarknadspolitiska programmen för handikappade.

Totalt är det betydligt fler personer som är förtidspensionerade än som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade.

Skillnaderna är dock små bland de yngre. För dessa är det i motsats till de äldre inte i första hand förtidspensioneringen som har ökat utan arbetsmarknadspolitiken. I åldersgruppen 60—65 år, där förtidspensionen delvis kan ses som en tidig ålderspension, har efterhand en allt större andel kommit att uppbära förtidspension. Arbetslinjen har alltså betonats starkare för de yngre, medan kontantstödslinjen alltmer kommit att accepteras för de äldre. De sammanlagda kostnaderna för förtidspensioneringen och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för handikappade ligger nu uppskattningsvis kring 25 miljarder kronor. Mot bakgrund härav är det klart att även förhållandevis små förskjutningar mellan olika åtgärdsprogram kan få stora kostnadseffekter.

2.6 Synpunkter på framtida forskning

En av avsikterna med detta betänkande är att det skall kunna ge underlag för att bedöma behov och inriktning av fortsatta forskningsinsatser på det arbetsmarknadspolitiska området.[3] Särskilt i kapitlen 9 och 10 behandlas olika metodproblem som möter vid analyser av utvecklingen på arbetsmarknaden och vid utvärderingar av effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Också i andra kapitel tas behoven av fördjupade studier av olika frågor upp. I det följande ger vi, utifrån vad som framkommit om utvecklingen på arbetsmarknaden, utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken och inriktningen och resultaten av den hittills bedrivna forskningen, några synpunkter på den framtida forskningen.

I det forskningsprogram som EFA presenterade 1980 framhölls behovet av dels grundläggande forskning kring arbetsmarknadens funktionssätt dels utvärderingar och uppföljningar av arbetsmarknadspolitiken. Som klart torde framgå av detta betänkande är dessa båda forskningsområden nära relaterade till varandra. Kunskap om förhållandena och utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden och om bakomliggande bestämningsfaktorer och orsakssamband är en viktig förutsättning för att man skall kunna bedöma behovet av och utvärdera olika slag av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Samtidigt är arbetsmarknadens anpassningsförmåga inte oberoende av arbetsmarknadspolitikens inriktning och omfattning. Kunskap om arbetsmarknadspolitikens verkningssätt och effekter är således i sin tur en viktig förutsättning för att man ska kunna förklara förhållandena och skeendena på arbetsmarknaden. Mot denna bakgrund vill EFA inledningsvis framhålla betydelsen av att forskningen kring arbetsmarknadspolitiken även fortsättningsvis ges en bred inriktning och omfattar såväl forskning om arbetsmarknadens funktionssätt och de förhållanden som arbetsmarknadspolitiken avser att påverka som mera direkta utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken.

2.6.1 Forskning kring arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden har sedan början av 1970-talet genomgått stora förändringar vad gäller såväl arbetskraftsefterfrågan och arbetsut-

[3] EFA:s uppgift är att ta initiativ till och biträda vid forskning kring arbetsmarknadspolitikens verkningar. Avgränsningen av EFA:s forskningsområde bestäms utifrån detta. EFA har alltså inte något heltäckande ansvar för arbetsmarknadsforskningen. T.ex. finns vad gäller andra aspekter på forskningen kring arbetsmarknaden speciella sektorsforskningsorgan såsom Delegationen för arbetstidsfrågor (DELFA), Delegationen för invandringsforskning (EIFO), Delegationen för jämställdhetsforskning (JÄMFO), Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) och Delegationen för social forskning (DSF).

budet som anpassning och rörlighet. Läget vad gäller arbetskraftsefterfrågan har under så gott som hela perioden varit problematiskt, vilket lett till hög arbetslöshet och höga volymer "tillskapad" sysselsättning. Samtidigt har stora förändringar skett vad gäller arbetsutbudets omfattning och sammansättning. Vidare förefaller det som om arbetsmarknadens spontana anpassningsförmåga tenderat att försämras. Kunskaper om utvecklingen på arbetsmarknaden och om de faktorer som ligger bakom observerade förändringar är även framdeles av vikt bl.a. för utformningen av arbetsmarknadspolitiken. Betydelsen av grundläggande forskning om förhållandena och utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden, om arbetsutbudets och arbetskraftsefterfrågans bestämningsfaktorer samt om anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden måste alltså kraftigt betonas.

Vad gäller *forskning med inriktning på arbetsmarknadens efterfrågesida* finns ett behov av såväl empiriska kartläggningar av rådande förhållanden och utvecklingstendenser som analyser av bakomliggande samband och bestämningsfaktorer. Som exempel kan nämnas följande.

Variationer av sysselsättningen och arbetslösheten inom olika sektorer uppkommer via ändringar i antalet nyanställningar, permitteringar och uppsägningar. Studier av vad som händer på olika delarbetsmarknader därvidlag och av orsakerna till detta är naturligtvis av stort intresse ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Åtskilliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder syftar ju till att underlätta nyrekryteringar och/eller till att förhindra permitteringar och uppsägningar. Det finns här anledning att efterlysa fler och fördjupade studier av företagens personalpolitik, bl.a. av hur företagen beter sig när de måste genomföra nyrekryteringar och/eller uppsägningar och av vad som är bestämmande för detta. Man har fortfarande bristfälliga kunskaper om på vad sätt företagens beteende i dylika sammanhang påverkas av förekomsten av olika anställningsformer, av olika lagregler och konventioner samt av anpassningskostnader av skilda slag. En forskningsstrategi kan vara att genomföra en rad intensivstudier av enskilda företags agerande i olika situationer. En kompletterande strategi kan vara att försöka härleda tänkbara samband mellan å ena sidan företagens beteende, såsom det tar sig uttryck i bl.a. nyrekryteringar och uppsägningar, och å andra sidan tänkbara förklaringsfaktorer för detta och sedan skatta dessa samband med ekonometriska metoder.

Fortsatt forskning kring lönekostnadernas och lönekostnadsrelationernas betydelse för storleken och sammansättningen av företagens efterfrågan på arbetskraft är angelägen. Sådan forskning är av intresse när det gäller att bedöma effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som syftar till att påverka företagens lönekostnader och därigenom förskjuta arbetskraftsefterfrågans sammansättning till förmån för vissa grupper t.ex. arbetshandikappade. Lönekostnadsrelationernas betydelse för arbetskraftsefterfrågans inriktning är naturligtvis också av intresse i samband med en mer allmän diskussion om hur arbetsmarknadens anpassningsförmåga utvecklats över tiden och om vad som varit bestämmande för detta.

Vad gäller de mer långsiktiga utvecklingstendenserna på arbetsmark-

nadens efterfrågesida kan framhållas behovet av forskning kring vilka konsekvenser utvecklingen av datatekniken och andra förändringar av produktionsmetoderna har för efterfrågan på olika yrkeskategorier och för olika arbetstagargruppers arbetsmarknadssituation.

Vad gäller *forskning med inriktning på arbetsmarknadens utbudssida* är det naturligt att de utvecklingstendenser vad gäller arbetskraftsdeltagande, arbetstider, anpassning och rörlighet etc. som observerats under 1970-talet även fortsättningsvis följs upp och att såväl bestämningsfaktorerna bakom förändringarna som deras konsekvenser för arbetsmarknadens funktionssätt kartläggs.

Som exempel på viktiga områden för fortsatt forskning kan nämnas betydelsen för arbetskraftsutbudets inriktning och arbetskraftens rörlighet av faktorer som lönerelationerna, skatte- och bidragsbestämmelserna, pensioneringssystemen, arbetsmarknadslagstiftningen etc. Den yrkesmässiga rörligheten, arbetstagarnas rörlighet mellan olika arbetstider och vad som påverkar dessa typer av rörlighet har vi för närvarande inte mycket kunskap om.

I forskningen kring arbetsutbudets utveckling och om de bakomliggande bestämningsfaktorerna har man hittills i ganska begränsad utsträckning kunnat använda sig av datakällor, som visar hur individernas eller hushållens arbetskraftsdeltagande m.m. utvecklas över längre tidsperioder. Sådana longitudinella studier med inriktning på olika grupper av individer eller hushåll kan ge en ökad förståelse för hur anpassningarna på arbetsmarknadens utbudssida går till och för vad som är bestämmande för detta. Det ter sig därför angeläget att man dels försöker utnyttja redan befintliga möjligheter att genomföra studier av detta slag, dels undersöker på vad sätt tillgången på erforderliga datakällor kan förbättras. Utvecklingen mot ett flerförsörjarsamhälle gör det angeläget att datakällorna är sådana att de tillåter att hushållet och inte enbart enskilda individer kan studeras.

Ett annat viktigt område för forskning är *samspelet mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden* och de därmed förknippade informationsproblemen och anpassningsprocesserna. Olika hypoteser om vad som påverkar arbetsmarknadens spontana anpassningsförmåga bör bli föremål för fortsatt forskning. Denna forskning bör gälla såväl arbetsmarknaden i stort som mer avgränsade, t.ex. företagsinterna, lokala och regionala arbetsmarknader och deras funktionssätt och relativa betydelse.

EFA bedömer vidare fortsatt forskning kring arbetslösheten som angelägen. Det gäller såväl forskning kring arbetslöshetens struktur som forskning kring arbetslöshetens effekter och forskning kring de arbetslösas sökbeteende. Inte minst angeläget är som tidigare framhållits en mera fördjupad forskning kring arbetslöshetens individuella effekter.

2.6.2 Forskning kring arbetsmarknadspolitiken

Både utgifterna för arbetsmarknadspolitiken och antalet berörda personer har under lång tid legat på en mycket hög nivå. Parallellt med detta har förändringar skett vad gäller åtgärdernas art och inriktning.

Arbetsmarknadspolitikens stora omfattning gör att frågan om verksamhetens effektivitet i förhållande till de uppsatta målen blir central. Fortsatta utvärderingsstudier kan här lämna viktiga bidrag. Behovet av utvärderingsstudier understryks också av att arbetsmarknadspolitiken kontinuerligt behöver anpassas till ändrade förhållanden.

Arbetsmarknadspolitikens roll och uppgifter har nära samband med en rad andra politikgrenar. Den utgör ett inslag i stabiliseringspolitiken men har även nära samband med industripolitiken, regionalpolitiken, socialpolitiken och utbildningspolitiken. Detta ger upphov till avvägnings- och samordningsproblem. Som exempel, vilka aktualiserats under senare år, kan nämnas ökningen av de icke permanenta industristöden som ett inslag i sysselsättningspolitiken. Ett annat exempel utgör överföringen av ungdomarna från arbetsmarknadspolitiken till åtgärder under skolans ansvarsområde. Ytterligare ett exempel utgör sambandet mellan socialpolitikens utformning (systemen för arbetslöshetsersättning, förtidspensionering etc.) och de uppgifter arbetsmarknadspolitiken har att lösa. Denna typ av avvägnings- och samordningsproblem har hittills studerats i blott begränsad omfattning, men utgör ett viktigt forskningsområde. Lämplig utformning och ansvarsfördelning vad gäller åtgärder för ungdomar behöver t.ex. som tidigare framhållits studeras utifrån fördjupade kunskaper om ungdomsarbetsmarknadens funktionssätt och ungdomsarbetslöshetens struktur. Som närmare utvecklas i kapitel 8 föreligger också behov av fortsatt forskning kring de arbetshandikappade och handikappolitiken.

Bl.a. ungdomsarbetslösheten har under senare år medfört ett ökat kommunalt engagemang i sysselsättningspolitiken. Omfattningen och arten av de kommunala insatserna har varit varierande. Det finns enligt EFA:s mening ett behov av forskning kring det kommunala engagemanget. Betydelsen för arbetsmarknadspolitiken av de olika former av trygghetsavtal som tillkommit på arbetsmarknaden behöver också analyseras.

Flertalet av de utvärderingar som EFA har initierat eller medverkat i har gällt avgränsade delar av arbetsmarknadspolitiken. Det har ofta varit fråga om studier av specifika verksamhetsformer eller åtgärder inom ramen för en i övrigt i stort sett given inriktning av arbetsmarknadspolitiken och den allmänna ekonomiska politiken. I sina betänkanden har EFA dock försökt att också presentera vissa mer övergripande granskningar och analyser av den förda arbetsmarknadspolitiken och att sätta denna i relation till utvecklingen på arbetsmarknaden och till den ekonomiska politiken i övrigt. En del av artiklarna i *Arbetsmarknadspolitik under debatt* kan också uppfattas som försök att genomföra relativt förutsättningslösa analyser av arbetsmarknadspolitikens verkningar och dess roll i den allmänna ekonomiska politiken. Denna typ av övergripande utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken behöver göras även i framtiden. Metodmässigt är uppgiften svår. Jämförelser mellan olika tidsperioder, som präglas av ett likartat samhällsekonomiskt utvecklingsförlopp i stort men också av olikartade inriktningar av den förda politiken, är en möjlighet. Internationella jämförelser borde också kunna ge underlag för en del grova bedömningar. En fortsatt utveckling och

användning av ekonometriska modeller är ytterligare en möjlighet.

Det finns ett behov av såväl relativt enkla och rutinmässiga uppföljningsundersökningar som mera vittsyftande och fördjupade utvärderingar av skilda arbetsmarknadspolitiska verksamheter. Att genomföra uppföljningar av det förstnämnda slaget måste i hög grad vara en uppgift för de verkställande myndigheterna. Studier av det sistnämnda slaget är emellertid förknippade med svåra metodproblem och måste betecknas som forskningsuppgifter.

Utvärderingarna bör i princip täcka samtliga betydelsefulla åtgärdsformer. För närvarande finns det emellertid anledning att peka på några delar av arbetsmarknadspolitiken där behovet av utvärderingar framstår som speciellt stort.

Ett sådant område är beredskapsarbetena och liknande temporära sysselsättningsskapande åtgärder. Det är här numera fråga om en mycket omfattande och mångskiftande verksamhet. Det är troligt att sysselsättningsskapande åtgärder även i framtiden kommer att utgöra en betydelsefull och omfattande del av arbetsmarknadspolitiken. Mot den bakgrunden är det som tidigare framhållits viktigt att försök görs att belysa även s.k. undanträngningseffekter och andra indirekta effekter av dessa åtgärder. Vissa förstudier syftande till att ge utgångspunkter och precisera frågeställningar för utvärderingsstudier av bl.a. beredskapsarbeten har påbörjats. Mycket återstår dock att göra.

Ett annat viktigt område för fortsatta studier är effekterna av olika slag av rörlighetsstimulerande åtgärder. Vi vet mycket litet om effekten av olika ekonomiska bidrag som är avsedda att påverka individernas och hushållens rörlighet och anpassning på arbetsmarknaden. Detta är också fallet vad gäller frågan om arbetslöshetsersättningens effekter på arbetsutbud och sökbeteende. Behovet av studier på detta område är därför stort.

Vid sidan av behovet av utvärderingar av olika åtgärdsformer finns det också anledning att betona betydelsen av att man försöker förbättra förutsättningarna för genomförandet och användningen av sådana utvärderingar. Ett exempel är utvecklandet av lättillgängliga och ändamålsenliga databaser, främst sådana som gör det möjligt att kartlägga olika gruppers arbetsmarknadssituation under långa tidsperioder före och efter det att de deltagit i olika arbetsmarknadspolitiska program. Ett annat exempel är utvecklandet av teoretiskt välgrundade och praktiskt hanterbara utvärderingsmetoder. Utvecklandet av sådana utvärderingsmetoder bör ses som ett forskningsområde i sig självt.

Det finns också anledning att i detta sammanhang påpeka behovet av kartläggningar och analyser av de arbetsmarknadspolitiska besluts- och genomförandeprocesserna. Effekterna av t.ex. de på central nivå fattade besluten om arbetsmarknadspolitikens inriktning är i hög grad beroende av hur dessa processer fungerar.

3 Arbetsmarknadsutveckling 1970—1983*

Under 1970-talet har den svenska arbetsmarknaden förändrats på ett genomgripande sätt. I detta kapitel beskriver vi några av de mest markanta förändringarna under åren 1970—1983 vad gäller arbetsutbud, sysselsättning och arbetslöshet.[1] Vidare söker vi belysa hur arbetsmarknadsutvecklingen sett ut för olika demografiska grupper, vilket är av intresse bl.a. från fördelnings- och jämställdhetssynpunkt. Tonvikten ligger därvid på perioden efter 1974 och jämförelser görs bl.a. mellan utvecklingen efter den första oljekrisen 1973—1974 och utvecklingen efter den andra oljekrisen 1979—1980. De ekonomiska problemen sedan mitten av 1970-talet kan väntas ha drabbat olika grupper olika hårt och effekterna kan också väntas ha varit olika under skilda tidsperioder.

3.1 Utvecklingen av arbetsutbud och sysselsättning

3.1.1 Utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet

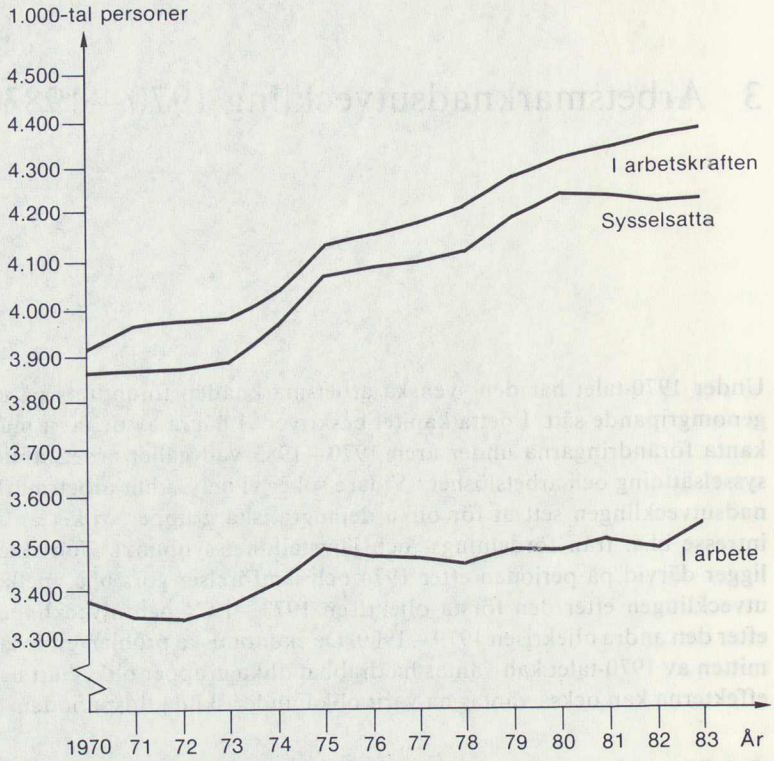
Det svenska arbetsutbudet, mätt som antalet personer i arbetskraften, ökade under hela 1970-talet och början av 1980-talet trots problemen i ekonomin (se figur 3.1). 1983 var antalet personer i arbetskraften cirka 460 000 fler än 1970 (se tabell 3.1). Detta var resultatet dels av befolkningsförändringar, dels av förändringar i de relativa arbetskraftstalen. Givet 1970 års relativa arbetskraftstal skulle befolkningsförändringen enbart ha gett en ökning av det totala antalet personer i arbetskraften mellan 1970 och 1983 på cirka 110 000 personer. Ökningen av antalet personer i arbetskraften kan alltså främst tillskrivas en ökning av förvärvsfrekvenserna.

Tabell 3.2 visar utvecklingen av förvärvsfrekvensen för olika grupper. För tonåringar ökade arbetskraftstalen under början av 1970-talet, troligen beroende på att ungdomar i ökad utsträckning kombinerade studier med visst förvärvsarbete. Arbetskraftstalet sjönk därpå åter och mellan 1980 och 1983 minskade det med cirka 10 procentenheter för unga män och cirka 8 procentenheter för unga kvinnor. Troligen finns bakom nedgången för åldersgruppen 16—19 år under dessa år ett dolt arbetsutbud i form av "påtvingad" utbildning.[2] I en enkätundersökning våren 1982 utförd av Elevorganisationen i Uppland (Elevorganisationen

* Detta kapitel har skrivits av fil.dr Inga Persson-Tanimura.

[1] Utvecklingen vad gäller rörlighet och anpassning på arbetsmarknaden beskrivs och diskuteras i kapitel 5.

[2] Persson-Tanimura & Mondélus (1983) belyser med olika räkneexempel hur svenska ungdomars kostnader för utbildningsinvesteringar varierar med bl.a. utbildningens omfattning, läget på ungdomsarbetsmarknaden och de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas utformning. Av räkneexemplen framgår att en ökning av den förväntade arbetslösheten kraftigt sänker alternativkostnaden för gymnasieutbildning. Kostnadssänkningen blir mindre om ungdomarna kan förvänta sig att inkomstbortfallet vid arbetslöshet kommer att motverkas av arbetslöshetsersättning eller ersättning i samband med deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder — hur mycket mindre beror bl.a. på rådande ersättningsnivåer.



Figur 3.1 Utvecklingen av antalet personer i arbete, antalet sysselsatta och antalet personer i arbetskraften 1970—1983

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

(1982)) fick gymnasieeleverna besvara frågan huruvida de skulle sluta skolan och börja arbeta om de blev erbjudna ett arbete. 2 procent av eleverna med höga betyg på 3-åriga teoretiska linjer och 44 procent av eleverna med låga betyg på 2-åriga yrkesinriktade linjer besvarade frågan med ja. För övriga grupper av gymnasieelever låg procentandelen mellan dessa båda ytterligheter.

För äldre ungdomar (20—24 år) ökade arbetskraftstalen också under 1970-talet. Kvinnornas arbetskraftstal ökade mest och 1980 låg deras förvärvsfrekvens nästan på samma nivå som männens. För äldre ungdomar har utvecklingen mellan 1980 och 1983 inte på samma sätt som för tonåringarna inneburit någon sänkning av förvärvsfrekvenserna. Den tidigare ökningen verkar däremot ha bromsats upp.

Förvärvsfrekvensen för vuxna män (25—54 år) har inte förändrats under perioden. Förändringarna i deras arbetsutbud har, som vi strax skall se, bestått i förändringar i antalet arbetade timmar. Däremot har de äldre (55—64 år) männens förvärvsfrekvens visat en kraftig minskning — den gick ned med cirka 8 procentenheter mellan 1970 och 1983. Minskningen var mest markant för åldersgruppen 60—64 år, vars förvärvsfrekvens sjönk från ca 80 procent 1970 till ca 67 procent 1983. Nedgången i förvärvsfrekvensen har sin motsvarighet i en ökning av andelen förtidspensionerade — för äldre män har förtidspensionering

Tabell 3.1 Den svenska arbetskraftens sammansättning 1970 och 1983 (1 000-tal personer och procentandelar) samt skillnaden (1 000-tal personer) mellan faktiskt antal personer i arbetskraften 1983 och antalet personer i arbetskraften 1983 om 1970 års förvärvsfrekvenser fortsatt att gälla.

	Antal i arbetskraften 1970	Andel 1970 (procent)	Antal i arbetskraften 1983	Andel 1983 (procent)	Faktisk arbetskraft 1983 minus beräknad arbetskraft 1983 vid 1970 års förvärvsfrekvenser
Män					
16—19	121	3,1	114	2,6	— 19
20—24	259	6,6	235	5,4	20
25—54	1 480	37,8	1 581	36,1	3
55—64	414	10,6	361	8,3	— 39
65—74	94	2,4	46	1,1	— 65
Kvinnor					
16—19	112	2,9	114	2,6	— 8
20—24	210	5,4	217	5,0	42
25—54	969	24,8	1 396	31,9	365
55—64	223	5,7	293	6,7	75
65—74	33	0,8	18	0,4	— 21
Summa	3 915	100,0	4 375	100,0	353

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

blivit ett allt vanligare alternativ till förvärvsarbete.[3] Under perioden (1976) har också sänkningen av den allmänna pensionsåldern från 67 till 65 år inträffat, vilket minskat arbetsutbudet för både män och kvinnor över 65 år.

Vad gäller arbetskraftsdeltagandet är dock det mest frapperande den fortsatta kraftiga ökningen för vuxna kvinnor. För kvinnor i åldern 25—54 år ökade förvärvsfrekvensen med mer än 20 procentenheter mellan 1970 och 1983.[4] Under 1970-talet var det framför allt kvinnor med små barn som ökade sitt arbetskraftsdeltagande mycket snabbt. Förvärvsfrekvensen för kvinnor med barn under 7 år steg från 50 procent 1970 till 82 procent 1983. 1983 hade var femte kvinna i arbetskraften barn under 7 år. Svenska kvinnors arbetsutbudsbeteende över livscykeln har förändrats drastiskt.[5] De lämnar i allt mindre utsträckning arbetskraften i samband med att de får barn. Istället varierar de sitt arbetsutbud över livscykeln genom att utnyttja de utvidgade möjligheterna till ledighet (föräldraledighet, studieledighet) och genom att arbeta deltid under kortare eller längre perioder.

I tabell 3.1 har vi också för de olika demografiska grupperna beräknat skillnaden mellan det faktiska antalet personer i arbetskraften 1983 och antalet personer i arbetskraften 1983 om 1970 års förvärvsfrekvenser fortsatt gälla vid 1983 års befolkningstal. Det framgår därvid att antalet tonåringar (främst manliga) och antalet äldre (65—74 år) i arbetskraften skulle ha varit fler om 1970 års förvärvsfrekvenser fortsatt gälla, men att antalet kvinnor i arbetskraften i alla övriga åldrar skulle ha varit mycket

[3] Beträffande förtidspensioneringen, dess utveckling och bestämningsfaktorer, se kapitel 8 samt Wadensjö (1983).

[4] Bakgrunden till denna ökning av kvinnornas arbetskraftsdeltagande studeras i Gustafsson & Jacobsson (1983). Deras resultat diskuteras i avsnitt 5.2 i kapitel 5.

[5] Dessa förändringar beskrivs och analyseras ingående i Gustafssson & Lantz (1982), Jonung (1982) och Jonung (1983).

Tabell 3.2 Relativa arbetskraftstal (procent) samt relativa årsarbetskraftstal (procent) för olika demografiska grupper åren 1970, 1975, 1980, 1982 och 1983

	Relativa arbetskraftstal (%)[a]					Relativa årsarbetskraftstal (%)[b]			
	1970	1975	1980	1982	1983	1970	1975	1980	1982
Män									
16—19	52,8	59,0	55,3	48,0	45,3	81,5	84,2	83,4	82,6
20—24	76,7	82,7	84,5	83,8	84,0	90,4	95,0	94,8	95,2
25—54	94,8	95,2	95,4	94,9	95,0	96,8	97,0	96,2	96,9
55—64	85,4	82,0	78,7	77,7	77,1	88,3	84,4	82,2	82,2
65—74	28,9	19,9	14,2	13,2	12,0	38,2	28,0	21,9	20,4
Kvinnor									
16—19	50,9	56,2	55,8	49,0	47,5	76,9	80,8	84,3	81,5
20—24	65,2	73,7	81,6	81,5	80,8	83,3	87,4	94,2	94,6
25—54	64,2	74,3	82,9	85,8	87,0	75,1	81,4	88,4	90,0
55—64	44,5	49,6	55,3	58,9	59,7	52,0	55,7	62,4	64,6
65—74	8,7	6,1	3,7	4,1	4,1	13,7	11,1	10,3	10,5

[a] Genomsnittliga andelen i arbetskraften, data från de ordinarie arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

[b] Andelen som befunnit sig i arbetskraften *någon gång* under året, data från februariundersökningarna rörande årssysselsättningen.

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal och SCB, Tilläggsfrågor till arbetskraftsundersökningarna i februari, råtabeller.

färre. Påfallande är också minskningen för män i åldern 55—64 år, vilken skiljer sig från utvecklingen för kvinnor i denna åldersgrupp.

I tabell 3.2 redovisas också de relativa årsarbetskraftstalen, dvs. andelen av en viss befolkningsgrupp som befunnit sig i arbetskraften någon gång under året. Årsarbetskraftstalen visar att en överväldigande majoritet av den svenska befolkningen i åldern 16—64 år numera utbjuder sitt arbete på marknaden under åtminstone någon period av året. Enda undantaget svarar kvinnor i åldern 55—64 år för, men detta torde komma att ändras efterhand som årgångarna kvinnor med mer omfattande arbetsmarknadserfarenhet åldras.

Den bild som ges av de relativa årsarbetskraftstalen är att Sverige i början av 1980-talet blivit ett *flerförsörjarsamhälle* där ungdomar och vuxna, män och kvinnor nästan alla, om än i olika omfattning, bidrar med marknadsarbete till sin egen och familjernas ekonomiska försörjning. Detta är en intressant och viktig utveckling som kan väntas ha konsekvenser för en rad olika områden. För det första innebär det en ändrad arbetsmarknad, vars funktionssätt med nödvändighet måste och kommer att skilja sig från arbetsmarknadens i ett enförsörjarsamhälle. För det andra innebär det att familjernas välfärd och ekonomiska situation kommer att vara beroende av situationen på en rad olika delarbetsmarknader. Den normala och förväntade inkomstsituationen kommer att bygga på att alla familjemedlemmar kan realisera sitt arbetsutbud. Detta kan sägas ge en större riskspridning, men innebär också att t.ex. bortfall av feriearbeten, problem med barntillsyn osv. kan vara problematiska också från ren försörjningssynpunkt. För det tredje innebär det att huvudintresset i framtiden kan komma att förskjutas från frågan hur många som deltar i arbetskraften och vad som är bestämmande för detta, till frågan om omfattningen av individernas arbetsutbud under veckan, under året och över livscykeln, och bestämningsfaktorerna bakom detta.

3.1.2 Dolt arbetsutbud

Av figur 3.1 framgår att antalet personer i arbetskraften ökat olika snabbt olika år. Ökningen var t.ex. snabbare under uppgångsåren 1973—1975 och 1978—1980. Variationen i arbetskraftens tillväxttakt tyder på att arbetsutbudet i den svenska ekonomin är beroende av hur arbetskraftsefterfrågan utvecklas (se också figur 9.2 i kapitel 9). Om sannolikheten att finna ett lämpligt arbete bedöms som låg kanske vissa individer inte manifesterar sitt arbetsutbud genom aktivt arbetssökande. Om så är fallet kommer de i arbetskraftsundersökningarna inte att klassificeras som tillhörande arbetskraften. En ogynnsam efterfrågeutveckling kan på detta sätt leda till olika former av "dolt" arbetsutbud. Ett dåligt arbetsmarknadsläge kan t.ex. medföra att vissa kvinnor uppskjuter att söka sig ut på arbetsmarknaden, att fler ungdomar än vad som annars skulle ha varit fallet väljer att utbilda sig, att fler individer än annars förtidspensioneras osv. Under perioden 1970—1983 är det främst tonåringarnas, de unga kvinnornas (20—24 år) och de äldre männens (55—64 år) förvärvsfrekvenser som visat ett klart efterfrågeberoende. Men det kan samtidigt vara så att minskad efterfrågan och ökad arbets-

löshet i ekonomin ger en tendens till *ökat* arbetsutbud, t.ex. genom att i familjer där någon blivit arbetslös andra hushållsmedlemmar ökar sitt arbetsutbud. Om det dåliga arbetsmarknadsläget sammanfaller med reallöneförsämringar, kan även detta ge en tendens till att man söker kompensera sig genom att öka sitt arbetsutbud.

Den bild av det dolda arbetsutbudet som ges av variationerna i arbetskraftsdeltagandet kan kompletteras med vissa andra data från arbetskraftsundersökningarna (se tabell 3.3).[6]

Tabell 3.3 Det dolda arbetsutbudets utveckling (1 000-tal personer)

År	Personer ej i arbetskraften som velat och kunnat ta arbete[a]		Undersysselsatta[b]	
	Män 16—74 år	Kvinnor 16—74 år	Män 16—74 år	Kvinnor 16—74 år
1970	—	—	23	56
1971	—	—	27	63
1972	—	—	27	64
1973	—	—	25	62
1974	—	—	20	58
1975	13	45	20	54
1976	12	37	18	51
1977	13	35	20	54
1978	16	35	23	58
1979	17	28	20	60
1980	14	26	20	63
1981	18	29	27	77
1982	22	35	31	88
1983	22	39	32	101

[a] Frågan i arbetskraftsundersökningarna var före 1975 annorlunda formulerad, varför jämförbarhet inte föreligger med data för tidigare år. Se också avsnitt 9.2.1 i kapitel 9.

[b] Personer i arbete mindre än 35 timmar under mätveckan som velat och kunnat ta mer arbete.

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

Det låga efterfrågetrycket i ekonomin under början av 1980-talet tycks ha lett till en ökning både av antalet personer utanför arbetskraften som velat och kunnat ta arbete och av antalet personer som varit i arbete men velat och kunnat arbeta fler timmar. Ökningen av de förra mellan 1980 och 1983 var ca 21 000 (8 000 män, 13 000 kvinnor), ökningen av de senare ca 50 000 (12 000 män, 38 000 kvinnor). Hur ökningen av det dolda arbetsutbudet fördelade sig på olika åldersgrupper framgår av tabell 3.4.

Sammanfattningsvis kan en ogynnsam efterfrågeutveckling och åtstramning i ekonomin till en del avspegla sig i en långsammare arbetskraftstillväxt och en ökning av det "dolda" arbetsutbudet istället för i öppen arbetslöshet. Omvänt kan det vara så att då efterfrågan åter ökar

[6] Se också avsnitt 9.2.1 i kapitel 9. Där visas bl.a. att den dolda arbetslösheten minskat trendmässigt sedan 1960-talet.

och en expansion kommer igång mobiliseras det dolda arbetsutbudet, vilket kan innebära att efterfråge- och sysselsättningsökningen inte leder till någon snabb och stor minskning av den öppna arbetslösheten. Antalet arbetslösa under en nedgångsfas kan därför vara ett dåligt mått på antalet arbetstillfällen som behövs för att under en uppgång i ekonomin nå tillbaka till ett lågt arbetslöshetstal.

Tabell 3.4 Ökningen av det dolda arbetsutbudet mellan 1980 och 1983 för olika demografiska grupper (antal personer)

	Personer ej i arbetskraften som velat och kunnat ta arbete			Undersysselsatta[a]		
	1980	1983	Förändring 1980—83	1980	1983	Förändring 1980—83
Män						
16—24	6 300	11 100	+4 800	5 900	10 600	+ 4 700
25—54	2 200	3 900	+1 700	11 200	17 700	+ 6 500
55—64	1 400	2 200	+ 800	2 000	2 800	+ 800
65—74	4 100	4 400	+ 300	500	800	+ 300
Kvinnor						
16—24	6 600	12 800	+6 200	19 300	31 200	+11 900
25—54	11 900	16 300	+4 400	38 400	61 800	+23 400
55—64	4 100	5 100	+1 000	5 500	7 200	+ 1 700
65—74	3 400	4 300	+ 900	300	400	+ 100

[a] Personer i arbete mindre än 35 timmar under mätveckan som velat och kunnat ta mer arbete.

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

3.1.3 Fler sysselsatta men ökad frånvaro

Av figur 3.1 framgår att antalet sysselsatta minskade under 1981 och 1982. Fram till dess hade antalet sysselsatta fortsatt att öka trots de ekonomiska problemen och den långsamma tillväxttakten i ekonomin.[7] Sysselsättningsökningen hade emellertid, som visas i kapitel 4, enbart kunnat uppnås med hjälp av mycket omfattande arbetsmarknadspolitiska och industripolitiska insatser och genom en snabb expansion av den offentliga sektorn. Antalet sysselsatta inom industrin minskade med cirka 130 000 personer mellan 1976 och 1982.[8]

Uppgången i ekonomin under 1983 medförde att antalet sysselsatta åter ökade något och i genomsnitt för 1983 låg på ungefär samma nivå som 1981. Industrisysselsättningen fortsatte dock att minska. Mätt mellan årsgenomsnitten 1982 och 1983 kan minskningen uppskattas till drygt 20 000 personer.

Figur 3.1 visar emellertid också att ökningen av antalet sysselsatta sedan mitten av 1970-talet inte varit förknippad med någon motsvarande ökning av antalet personer i arbete. Antalet personer i arbete har stagnerat och legat kvar på ungefär oförändrad nivå efter 1975. Alltfler

[7] Se också avsnitten 4.2 och 4.3 i kapitel 4.

[8] Proposition 1982/83:50, s.8.

av de sysselsatta har således varit tillfälligt frånvarande från sina arbeten. Data över sysselsättningsutvecklingen kan därmed sägas ge en missvisande bild av hur arbetskraftsefterfrågan och antalet faktiskt arbetande personer utvecklats under perioden. Som exempel kan nämnas att medan antalet sysselsatta kvinnor i åldern 25—54 år ökade med cirka 380 000 mellan 1970 och 1982, ökade antalet i arbete enbart med cirka 240 000. I det följande skall vi granska frånvaroutvecklingen under 1970-talet och se vilka faktorer som lett till det ökade gapet mellan antal sysselsatta och antal i arbete.[9]

Tabell 3.5 Andel frånvarande (procent) från arbetet av totala antalet sysselsatta, fördelade efter frånvaroorsak, 1970, 1975, 1980, 1982 och 1983.

År	Frånvaroorsak	Båda könen	Män	Kvinnor	Kvinnor med barn under 7 år[a]
1970	Semester	5,8	5,7	6,0	5,8
	Egen sjukdom	4,3	4,2	4,4	3,1
	Värnplikt	0,7	1,1	—	—
	Övrigt	1,8	0,9	3,2	9,5
	Totalt	12,6	11,9	13,5	18,4
1975	Semester	6,3	5,9	6,8	6,6
	Egen sjukdom	4,7	4,5	4,8	3,3
	Värnplikt	0,6	1,1	—	—
	Övrigt	2,4	1,1	4,2	14,4
	Totalt	14,0	12,7	15,8	24,3
1980	Semester	9,0	8,6	9,4	8,8
	Egen sjukdom	4,3	4,0	4,7	3,9
	Värnplikt	0,5	0,9	—	—
	Övrigt	4,0	2,1	6,3	19,4
	Totalt	17,8	15,6	20,5	31,7
1982	Semester	8,4	8,2	8,6	7,9
	Egen sjukdom	3,9	3,5	4,5	3,3
	Värnplikt	0,5	0,9	—	—
	Övrigt	4,4	2,2	6,9	21,2
	Totalt	17,2	14,8	20,0	32,4
1983[b]	Semester	7,4	7,2	7,6	6,6
	Egen sjukdom	4,0	3,6	4,5	3,3
	Värnplikt	0,5	0,9	—	—
	Övrigt	4,3	2,0	7,0	21,6
	Totalt	16,2	13,7	19,1	31,5

[a] Fr.o.m. 1976 avses alla kvinnor med barn under 7 år. Tidigare år avsågs endast de som var gifta.

[b] Mätveckornas placering i augusti gör att skattningarna för 1982 och 1983 inte är helt jämförbara. Första mätveckan i augusti 1982 sammanföll med industrisemesterns sista vecka, under det att mätveckorna i augusti 1983 helt låg efter industrisemestern. I jämförelse med 1982 ligger därför skattningarna för 1983 av antalet frånvarande lägre (och av antalet personer i arbete och totala antalet arbetade timmar per vecka högre). Enligt beräkningar av SCB beror minskningen av antalet frånvarande mellan 1982 och 1983 till ca 80 procent på detta. Se SCB, *Arbetskraftsundersökningen, årsmedeltal 1983.*

Källa: RRV (1981), s 19 och SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

[9] Regeringen uppdrog 1981 åt Riksrevisionsverket att genomföra en studie avseende omfattningen av och kostnaderna för den samlade frånvaron från arbetet. En rad studier utfördes i anslutning till uppdraget och redovisas i bl.a. RRV (1981), Arvedson (1981) och Gladh, Gustafsson & Lundgren (1981). Arvedson (1981) belyser bl.a. ledighetslagarnas och frånvarons konsekvenser för verksamheten i företag och myndigheter. Gladh, Gustafsson & Lundgren (1981) studerar frånvarons samhällsekonomiska kostnader, under det att RRV (1981) bl.a. redovisar beräkningar över frånvarons statsfinansiella konsekvenser.

Tabell 3.5 beskriver frånvarons utveckling utifrån uppgifterna i arbetskraftsundersökningarna. Det som registreras i dessa undersökningar är den s.k. långa frånvaron, dvs. frånvaro omfattande minst en arbetsvecka.[10] Utifrån dessa uppgifter kan man beräkna det relativa frånvarotalet, vilket anger hur stor procentandel av de sysselsatta som är tillfälligt frånvarande från arbetet.

Frånvaron, såsom den registreras i arbetskraftsundersökningarna, ökade med 4,6 procentenheter mellan 1970 och 1982.[11] Frånvaro p.g.a. semester ökade med 2,6 procentenheter, vilket har samband med införandet av den femte semesterveckan. Övrig frånvaro ökade med 2,6 procentenheter mellan 1970 och 1982 (med 2,5 procentenheter mellan 1970 och 1983) och denna ökning kan ses som ett utslag av 1970-talets utvidgade rättigheter till ledighet från anställning för bl.a. vård av barn och för studier.[12] Ökningen av övrig frånvaro mellan 1970 och 1983 var 1,1 procentenheter för män, 3,8 procentenheter för kvinnor och 12,1 procentenheter för kvinnor med barn under 7 år. För kvinnor har förekomsten av små barn stor betydelse för frånvarons omfattning. Detta framgår också av tabell 3.6, som visar hur den övriga frånvaron var sammansatt år 1983 för olika grupper.

Sammanfattningsvis förklaras en väsentlig del av ökningen av frånvarotalet av förlängd semester. En annan väsentlig förklaring är ökad frånvaro för vård av barn. Denna ökning måste ses mot bakgrund av småbarnsmödrarnas kraftigt ökade förvärvsfrekvenser under 1970-talet och de utökade förmånerna inom föräldraförsäkringen. Ökningen har alltså samband med det ändrade mönstret i svenska kvinnors arbetsmarknadsbeteende över livscykeln. Kvinnorna lämnar inte längre arbetskraften i samband med att de föder barn, utan behåller sin anställning och klarar sina vårduppgifter med hjälp av tillfälliga tjänstledigheter, betalda eller obetalda, och deltidsarbete. Den ökade frånvaron kan alltså till en del ses som ett utslag av flerförsörjarsamhället.

3.1.4 Utvecklingen av arbetstiderna

Ökningen av antalet sysselsatta under 1970-talet ledde inte till någon motsvarande ökning av det totala antalet arbetade timmar per år i den svenska ekonomin. Totala antalet arbetade timmar minskade istället med cirka 5 procent mellan 1970 och 1980. Bakom skillnaderna i utvecklingen av antalet sysselsatta och av totala antalet arbetade timmar ligger förändringar i frånvarons omfattning bland de sysselsatta och förändringar i arbetstiderna för dem av de sysselsatta som är i arbete.

Utvecklingen av frånvarotalen och bakgrunden till den ökade frånvaron under 1970-talet har vi redan studerat ovan. Här skall vi komplettera med att redovisa hur arbetstiderna förändrats.[13] En uppfattning om den relativa betydelsen av förändringar i frånvaro respektive förändringar i arbetstider kan erhållas från följande beräkningar i Ackerby & Arvedson (1983). Mellan 1963 och 1982 minskade den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt från 38,3 till 29,8 timmar per vecka, dvs. med 8,5 timmar. Minskningen kan delas upp på olika komponenter enligt tabell 3.7.

[10] För att få en uppfattning även om den s.k. korta frånvarons omfattning lät Riksrevisionsverket genomföra en tilläggsundersökning till Arbetskraftsundersökningarna under andra kvartalet 1981 (se RRV (1981), s.25—35). Enligt undersökningen uppgick andelen korttidsfrånvarande (exklusive semesterfrånvaro) till 4,4 procent av de sysselsatta, medan bortfallet i arbetstid som korttidsfrånvaron representerade endast uppgick till 1,5 procent. Andelen långtidsfrånvarande (exklusive semesterfrånvaro) uppgick under kvartalet till 8,2 procent (mätt i arbetstidsbortfall 7,7 procent), vilket ger ett totalt frånvarotal på 12,6 procent.

[11] De i tabell 3.5 (not b) beskrivna mätproblemen har gjort att vi här valt att diskutera utvecklingen över tiden av den totala frånvaron utifrån 1982, och inte 1983, års frånvarosiffror.

[12] För en översikt av ledighetsregler och ledighetslagar, se Arvedson (1981), kapitel 3.

[13] Under senare år har förändringar i arbetstiderna kommit att uppmärksammas också som ett tänkbart medel i försöken att balansera efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden. Debatten och forskningen om arbetsdelning och arbetstidspolitik sammanfattas och granskas i Ackerby & Arvedson (1983) och TCO (1983).

Tabell 3.6 Andel frånvarande (procent) från arbetet av totala antalet sysselsatta p.g.a. andra orsaker än egen sjukdom, semester eller värnplikt. 1983.

	Frivecka p.g.a. arbetstidens förläggning	Betald föräldraledighet		Obetald tjänstledighet för vård av barn	Tjänstledighet p.g.a. studier	Övrigt	Summa övrig frånvaro
		I samband med födelse	Annat				
Män	0,5	0,1	0,1	0,0	0,8	0,4	1,9
Män med barn under 7 år	0,4	0,6	0,7	0,1	0,9	0,0	2,7
Kvinnor	0,8	3,0	0,4	0,3	1,7	0,7	6,9
Kvinnor med barn under 7 år	1,1	14,4	2,0	1,6	1,5	0,9	21,5
Kvinnor med barn under 3 år	1,1	27,7	3,2	2,8	1,1	1,4	37,3

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

Tabell 3.7 Resultat av komponentuppdelning av förändringen i arbetstid per sysselsatt mellan 1963 och 1982

Total förändring i arbetstid per sysselsatt		−8,5 tim.
— Komponent som beror på att personer i arbete har en kortare arbetstid		−5,6 tim.
varav:		
kortare arbetstid för heltidsarbetande	−3,5 tim.	
längre arbetstid för deltidsarbetande	+0,3 tim.	
ökad andel deltidsarbetande	−3,2 tim.	
kombinationskomponenter	+0,8 tim.	
— Komponent som beror på ökad frånvaro		−3,4 tim.
varav:		
ökad sjukfrånvaro	−0,1 tim.	
förlängd semester	−1,9 tim.	
ökning i övrig frånvaro	−1,4 tim.	
— Kombinationskomponent		+0,5 tim.
		−8,5 tim.

Källa: Ackerby & Arvedson (1983), s. 92.

Det visar sig därvid att förkortning av de heltidsarbetandes veckoarbetstid, ökning av andelen deltidsarbetande och ökad frånvaro p.g.a. semester och andra orsaker än sjukdom (bl.a. ledighet för vård av barn, se ovan) bidragit ungefär lika mycket till minskningen av arbetstiden per sysselsatt under den studerade perioden.

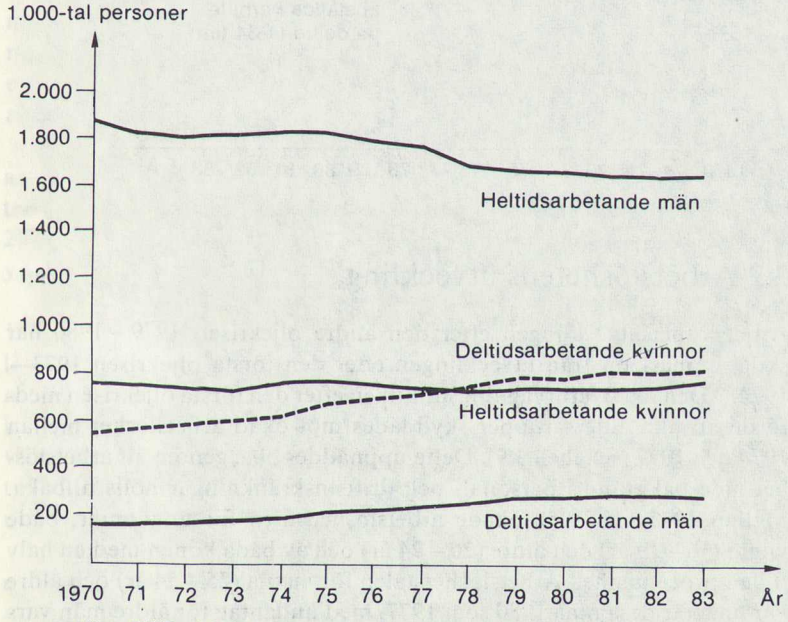
Vad gäller arbetstiderna är sålunda de mest markanta förändringarna dels minskningen av de heltidsarbetandes veckoarbetstid[14], dels ökningen av deltidsarbetet. Andelen deltidsarbetande har ökat bland både män och kvinnor i olika åldrar (se tabell 3.8). Det är dock kvinnorna som

[14] Tegle (1983) ger en översikt av hur den ordinarie veckoarbetstiden i Sverige förändrats 1860—1980 genom olika generella arbetstidsförkortningar. Under perioden 1963—1982 genomfördes nedgången till 40 timmars arbetsvecka.

Tabell 3.8 Andel av antalet personer i arbete som arbetar kort respektive lång deltid (procent)

	1970		1975		1980		1983	
	1—19 tim	*20—34 tim*	*1—19 tim*	*20—34 tim*	*1—19 tim*	*20—34 tim*	*1—19 tim*	*20—34 tim*
Män								
16—19	10,0	6,9	12,0	8,3	15,4	9,8	20,4	10,1
20—24	4,6	4,7	5,3	7,0	5,3	9,4	6,0	8,5
25—54	2,1	4,3	2,2	5,7	2,7	8,0	3,1	8,5
55—64	2,9	5,7	2,8	6,6	3,8	14,9	3,9	15,1
16—74	3,4	5,3	3,6	6,6	4,5	9,7	4,9	9,9
Kvinnor								
16—19	12,4	8,5	16,4	14,6	20,5	22,0	25,9	21,7
20—24	9,1	13,8	8,5	19,2	10,3	23,2	10,4	24,0
25—54	18,8	28,7	16,2	32,8	15,0	38,6	13,0	39,3
55—64	21,8	28,4	19,3	34,6	18,1	39,9	15,9	43,6
16—74 år	17,7	25,1	16,1	30,2	15,5	35,8	14,3	37,2

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

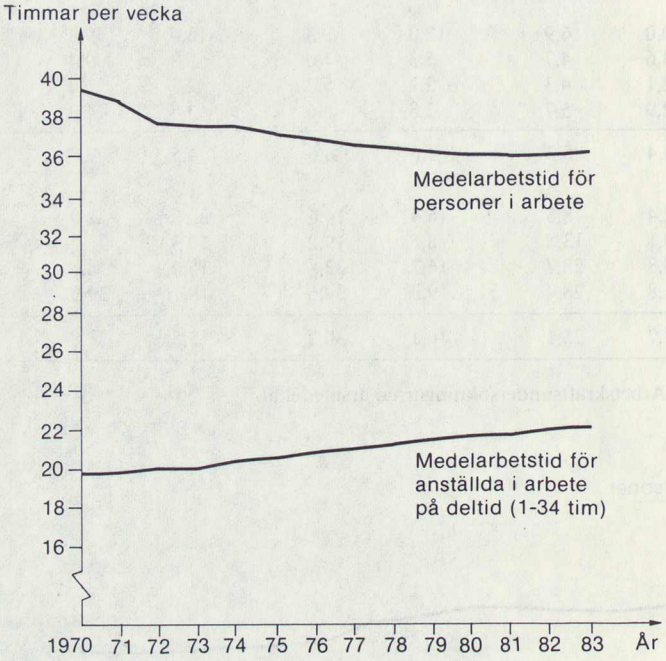
Figur 3.2 Antal män och kvinnor i arbete på deltid (1—34 tim.) respektive heltid 1970—1983[a]

utgör merparten av de deltidsarbetande (se figur 3.2) och ökningen av deltidsarbetet under 1970-talet måste ses bl.a. mot bakgrund av att förvärvsfrekvensen för kvinnor med små barn ökat mycket kraftigt under denna period.

Av tabell 3.8 framgår att det främst är andelen som arbetar lång deltid (20—34 timmar) som ökat. Medelarbetstiden för deltidsarbetande (1—34 timmar) har ökat över tiden och ligger nu på cirka 22 timmar per

[a] P.g.a. mätveckornas förläggning ligger skattningarna av antalet personer i arbete 1983 för högt jämfört med 1982. Se not b till tabell 3.5. Ökningen av totala antalet personer i arbete mellan 1982 och 1983 beräknas till ca 60 procent bero på detta.

vecka (se figur 3.3). Under hela 1970-talet minskade medelarbetstiden per person i arbete, men den trenden verkar ha brutits de senaste åren (se figur 3.3).



Figur 3.3 Medelarbetstid för deltidsarbetande och för samtliga personer i arbete 1970—1983

3.2 Arbetslöshetens utveckling

Arbetslöshetsutvecklingen efter den andra oljekrisen 1979—1980 har skilt sig markant från utvecklingen efter den första oljekrisen 1973—1974.[15] Den s.k. överbryggningspolitiken efter den första oljekrisen medförde att alla åldersgrupper skyddades mot ökad arbetslöshet mellan 1974 och 1977 (se tabell 3.9). Detta uppnåddes bl.a. genom att arbetslöshet med bakgrund i personal- och driftsinskränkningar hölls tillbaka. Mellan 1977 och 1980 ökade arbetslöshetstalen för ungdomar, både yngre (16—19 år) och äldre (20—24 år) och av båda könen med en halv till en procentenhet. Arbetslöshetstalen för vuxna (25—54 år) och äldre var ungefär desamma 1980 som 1977, med undantag för äldre män vars arbetslöshetstal ökade.

Efter den andra oljekrisen ökade däremot arbetslösheten kraftigt. Mellan 1980 och 1982 ökade arbetslösheten för alla demografiska grupper (se tabell 3.9). Den internationella lågkonjunkturen och den inhemska efterfrågedämpningen slog hårt mot sysselsättningen och som vi visat ovan ökade också olika former av dold arbetslöshet dessa år.

Tabell 3.10 ger en mer ingående bild av hur ökningen av arbetslösheten mellan 1980 och 1982 fördelade sig på olika demografiska grupper. Mätt i procentenheter var ökningen störst för ungdomarna och de äldre

[15] Beträffande den ekonomiska och ekonomisk-politiska bakgrunden till skillnaden, se kapitel 4.

Tabell 3.9 Relativa arbetslöshetstal (procent) för olika demografiska grupper 1974, 1977, 1980, 1981, 1982 och 1983

	1974	1977	1980	1981	1982	1983
Män						
16—19	5,2	5,4	6,5	8,2	9,6	9,9
20—24	2,7	2,9	3,5	4,8	6,3	6,7
25—54	1,1	1,1	1,1	1,7	2,1	2,3
55—64	1,9	1,1	1,6	2,2	3,1	4,0
Kvinnor						
16—19	8,1	8,1	8,8	10,5	11,6	10,8
20—24	3,9	3,5	3,9	4,6	5,8	6,9
25—54	1,6	1,5	1,6	1,9	2,4	2,4
55—64	2,1	1,6	1,6	1,8	3,0	3,8
Män och kvinnor						
16—64 år	2,0	1,8	2,0	2,5	3,2	3,5

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal

och också något högre för män än för kvinnor i respektive åldersgrupp. Detta innebär att ökningen av arbetslösheten dessa år följde ungefär det mönster som brukar gälla vid konjunkturnedgångar i den svenska ekonomin.[16] Eftersom de vuxna utgör merparten av arbetskraften var det emellertid vuxna som svarade för den största andelen av ökningen av antalet arbetslösa.

Trots återhämtningen i ekonomin under 1983 fortsatte arbetslösheten att öka (se tabell 3.9 och 3.10). Mätt i procentenheter ökade arbetslösheten mellan 1982 och 1983 mest för de äldre och för kvinnor i åldern 20—24 år. Ökningen för vuxna män och kvinnor (25—54 år) och för de yngsta bromsades däremot upp.

Alla former av arbetslöshet, oavsett bakgrund ökade mellan 1980 och 1983 (se tabell 3.11). Den största uppgången dessa år låg dock på arbetslöshet med bakgrund i personal- och driftsinskränkningar, vilken ökade med ca 24 000 personer mellan 1980 och 1983, och på arbetslöshet med bakgrund i att tidsbegränsade arbeten upphört (åtaget arbete slutfört), vilken ökade med ca 30 000 personer mellan 1980 och 1983. Dessa två typer av arbetslöshet dominerade ökningen av arbetslösheten för såväl ungdomar, vuxna som äldre (se tabell 3.11).

Beskrivningen av arbetslöshetsutvecklingen hittills har avsett det genomsnittliga antalet arbetslösa i ekonomin vid en viss tidpunkt. Att antalet personer som berördes av arbetslöshet någon gång under året också ökade kraftigt efter den andra oljekrisen framgår av de s.k. februariundersökningarna i AKU. Antalet personer som var arbetslösa någon gång under året ökade från cirka 310 000 1980 till cirka 470 000 1982, vilket innebär att under 1982 ungefär var tionde person i årsarbetskraften berördes av arbetslöshet. Detta kan jämföras med utvecklingen efter den första oljekrisen, då antalet som berördes av arbetslöshet var cirka 330 000 1974 och cirka 270 000 1977.

Den låga arbetskraftsefterfrågan i början av 1980-talet ledde också till att arbetslöshetstiderna blev längre. Ökningen av arbetslösheten mellan

[16] Se Persson-Tanimura (1980a), kapitel 4 och SOU 1978:60, kapitel 6, för skattningar av arbetslöshetsmönstret i den svenska ekonomin.

Tabell 3.10 Arbetslöshetens fördelning på olika grupper 1980—83

	Antal arbetslösa				Relativt arbetslöshetstal	
Män	*1980*	*1982*	*1983*	*Ökning 1980—82*	Ökning 1980—82 (procentenheter)	Ökning 1982—83 (procentenheter)
16—19 år	8 200	11 300	11 400	3 100	3,1	0,3
20—24 år	8 300	14 600	15 800	6 300	2,8	0,4
25—54 år	17 600	32 300	37 100	14 700	1,0	0,2
55—64 år	6 000	11 400	14 300	5 400	1,5	0,9
Kvinnor						
16—19 år	10 600	13 300	12 300	2 700	2,8	—0,8
20—24 år	8 700	12 800	15 100	4 100	1,9	1,1
25—54 år	21 500	32 800	33 700	11 300	0,8	0
55—64 år	4 500	8 900	11 300	4 400	1,4	0,8
Totalt						
(16—64 år)	85 400	137 400	151 000	52 000	1,2	0,3

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

Tabell 3.11 Arbetslöshetens bakgrund 1980, 1982 och 1983 för olika åldersgrupper (antal arbetslösa respektive relativt arbetslöshetstal i procent)

	Nyinträdande	Återinträdande	Permitterade	Personal- eller driftsinskränkning	Åtaget arbete slutfört[a]	Övrigt	Totalt
	Antal (%)	Antal (%)	Antal (%)	Antal (%)	Antal (%)	Antal (%)	Antal (%)
16—24 år							
1980	6 200 (0,9)	6 100 (0,9)	200 (0,0)	2 800 (0,4)	13 500 (1,9)	7 000 (1,0)	35 800 (5,0)
1982	8 800 (1,3)	8 400 (1,2)	300 (0,0)	6 800 (1,0)	22 300 (3,3)	5 500 (0,8)	52 100 (7,6)
1983	8 800 (1,3)	7 500 (1,1)	300 (0,0)	6 000 (0,9)	27 100 (4,0)	4 900 (0,7)	54 600 (8,0)
25—54 år							
1980	1 900 (0,1)	10 100 (0,4)	1 000 (0,0)	5 500 (0,2)	10 300 (0,4)	10 300 (0,4)	39 100 (1,4)
1982	2 600 (0,1)	14 000 (0,5)	1 300 (0,0)	15 700 (0,5)	20 400 (0,7)	10 900 (0,4)	64 900 (2,2)
1983	3 400 (0,1)	13 300 (0,4)	1 200 (0,5)	16 200 (0,5)	25 500 (0,9)	11 400 (0,4)	71 000 (2,4)
55—64 år							
1980	0 (0,0)	1 000 (0,2)	300 (0,0)	4 100 (0,6)	2 200 (0,3)	2 900 (0,4)	10 500 (1,6)
1982	100 (0,0)	1 900 (0,3)	500 (0,1)	9 800 (1,5)	3 700 (0,6)	4 300 (0,7)	20 300 (3,1)
1983	100 (0,0)	2 200 (0,3)	300 (0,0)	13 900 (2,1)	3 600 (0,6)	5 500 (0,8)	25 600 (3,9)

[a] Arbetslöshet med bakgrund i att ett tidsbegränsat arbete av typ vikariat, beredskapsarbete, projektanställning inom byggnadsbranschen etc. upphört.

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

1980 och 1982 hade främst sin bakgrund i att arbetslöshetstiderna förlängdes och inte i någon markant ökning av inflödet i arbetslöshet (se figur 9.5 i kapitel 9).[17] Arbetslöshetstiderna för de arbetslösa vid en viss tidpunkt ökade för alla demografiska grupper mellan 1980 och 1983 (se tabell 3.12).[18] Andelen långtidsarbetslösa (andelen av de arbetslösa som varit arbetslösa mer än 6 månader) ökade med 1—9 procentenheter för alla grupper (se tabell 3.12). Av de långtidsarbetslösa 1983 var 5 procent 16—19 år, 12 procent 20—24 år, 47 procent 25—54 år och 37 procent 55—64 år.

Tabell 3.12 Genomsnittliga arbetslöshetstider (veckor) samt andelen av de arbetslösa som varit arbetslösa mer än 6 månader (procent)

	1974		1977		1980		1983	
	Tid	Andel	Tid	Andel	Tid	Andel	Tid	Andel
Män								
16—19	8,4	6	10,1	7	9,8	7	12,1	11
20—24	9,4	6	11,6	10	12,4	12	14,5	15
25—54	13,6	13	14,4	14	15,4	18	20,3	24
55—64	21,6	25	21,8	27	34,6	48	38,6	55
Kvinnor								
16—19	8,9	7	10,2	9	8,6	5	9,5	6
20—24	11,9	12	13,6	15	10,8	8	14,3	13
25—54	16,0	17	16,4	17	15,7	16	20,0	25
55—64	39,4	52	34,1	47	31,7	47	38,9	53
Män och kvinnor								
16—74	15,8	17	15,3	16	15,5	17	20,7	25

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

3.3 Utvecklingen av kontantstödet vid arbetslöshet

De ekonomiska konsekvenserna av arbetslöshet för individen är beroende av villkoren för att erhålla olika former av arbetslöshetsersättning och av nivåerna på de utgående stöden.[19] Som visas i kapitel 4 har kontantstödet under de senaste åren ökat i omfattning och dess utformning har därmed också fått ökad betydelse för fördelningseffekterna av arbetslöshet.

Systemet för arbetslöshetsersättning omfattar dels arbetslöshetsförsäkring genom fackföreningarnas arbetslöshetskassor, dels det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS), som är avsett för dem som inte är arbetslöshetsförsäkrade.[20] Staten har sedan 1935 givit bidrag till arbetslöshetskassorna och under början av 1980-talet har statsbidragens andel av kassornas utgifter varit ca 90 procent. Det kontanta arbetsmarknadsstödet, som infördes 1974, finansieras helt av staten. De offentliga kostnaderna för kontantstödet vid arbetslöshet sedan mitten av 1970-talet framgår av tabell 3.13.

[17] I Björklund (1981) analyseras ingående den svenska arbetslöshetens dynamiska struktur.

[18] För en diskussion av innebörden av olika arbetslöshetstidsbegrepp, se kapitel 9. Av kapitel 9 framgår att arbetslöshetstiden förlängdes mellan 1980 och 1982 både mätt som förväntad arbetslöshetstid för dem som blir arbetslösa vid en viss tidpunkt och mätt som förväntad arbetslöshetstid för dem som är arbetslösa vid en viss tidpunkt.

[19] De ekonomiska konsekvenserna är också beroende av utformningen av andra former av kontantstöd, såsom socialbidrag, förtidspension etc., men detta kommer inte att tas upp till behandling här.

[20] För en ingående beskrivning och analys av systemet för arbetslöshetsersättning i Sverige, se Björklund & Holmlund (1983). Den kortfattade beskrivningen här bygger på deras framställning.

Tabell 3.13 Offentliga kostnader för olika former av arbetslöshetsersättningar 1974—1982, milj. kronor, löpande priser

	Statsbidrag till arbetslöshets-kassorna	Statsbidragens andel av arbetslös-hetskassornas utgifter (procent)	KAS	Summa	Andel av statsutgif-terna (procent)
1974	543	75	64	607	0,8
1975	524	75	67	591	0,7
1976	628	77	105	733	0,7
1977	905	85	181	1 086	0,9
1978	1 412	88	255	1 667	1,1
1979	1 559	88	283	1 842	1,1
1980	1 593	87	321	1 914	1,0
1981	2 423	90	409	2 832	1,3
1982	3 486	87	521	4 007	1,6

Källa: Björklund & Holmlund (1983), s 91 och 97.

Majoriteten av den svenska arbetskraften är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. Andelen har ökat från 56 procent 1970 till 64 procent 1975 och 72 procent 1980. Av de arbetslösa tillhörde emellertid, enligt arbetskraftsundersökningarna, 1983 enbart ca 57 procent någon arbetslöshetskassa. Andelen var högre för män (62 procent) än för kvinnor (50 procent) och lägre för de yngre (42 procent för 16—24-åringar).

För att de som är medlemmar skall erhålla ersättning vid arbetslöshet måste de uppfylla en rad villkor, främst att ha varit medlemmar minst 12 månader (medlemsvillkoret), att ha förvärvsarbetat minst 5 månader under de 12 månaderna som föregått arbetslöshetsperioden (arbetsvillkoret) och att stå till arbetsmarknadens förfogande. Vidare gäller en karenstid på 5 dagar. Därefter kan dagpenning utgå under 300 dagar (60 veckor), för äldre (över 55 år) dock i 450 dagar (90 veckor).

De arbetslösa som inte är berättigade till kassaersättning kan i vissa fall erhålla kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). KAS kan sägas syfta till att ge ersättning till fyra kategorier arbetslösa, nämligen till dem som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa, till dem som är medlemmar men inte uppfyller medlemsvillkoret, till dem som är nyinträdande på arbetsmarknaden och till utförsäkrade kassamedlemmar över 60 års ålder. En särskild kvalifikationsperiod på tre månader gäller för nyinträdande på arbetsmarknaden. Sedan 1 januari 1983 gäller också en nedre åldersgräns på 18 år (tidigare 16 år). Dessutom måste arbetsvillkoret och villkoret att stå till arbetsmarknadens förfogande vara uppfyllt. För en person som inte uppfyller arbetsvillkoret kan emellertid KAS också beviljas om den arbetslöse istället uppfyller utbildningsvillkoret. Detta innebär att han/hon avslutat gymnasieutbildning, yrkesinriktad utbildning på heltid som varat minst ett år eller arbetsmarknadsutbildning som varat minst 3 månader, anmält sig som arbetssökande vid arbetsförmedlingen senast 5 månader efter utbildningens slut och därefter i 3 månader sökt arbete utan att få något. Även vad gäller KAS finns en karenstid på 5 dagar. KAS kan därpå utgå i högst 150 dagar (30 veckor), men i 300

dagar (60 veckor) för arbetslösa över 55 år och obegränsat för arbetslösa över 60 år.

Av intresse från fördelningssynpunkt är både hur stor andel av de arbetslösa som erhåller kontantstöd och hur mycket av inkomstbortfallet vid arbetslöshet som ersätts.

Kontantstödets täckningsgrad vad gäller de arbetslösa kan belysas på ett par olika sätt. En grov skattning av hur väl de båda ersättningssystemen täcker arbetslösheten kan t.ex. erhållas genom att komplettera arbetslöshetsdata från arbetskraftsundersökningarna med uppgifter om antalet ersättningsdagar från arbetslöshetskassorna och KAS.[21] Genom att beräkna antalet arbetslöshetsdagar under ett år kan *andelen ersatta arbetslöshetsdagar* från arbetslöshetskassa respektive KAS erhållas. Av tabell 3.14 framgår att andelen arbetslöshetsdagar täckta med försäkringsersättning maximalt legat mellan 40—56 procent, medan andelen täckta med KAS maximalt legat mellan 10—22 procent.

Tabell 3.14 Maximal andel av antalet arbetslöshetsdagar som kan vara täckta av ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller KAS

År	Antal arbetslösa enligt AKU	Ersättningsdagar försäkring	Andel av arbetslöshetsdagar[a]	Ersättningsdagar KAS	Andel av arbetslöshetsdagar[a]
1974	80 300	8 624 524	0,41	2 150 731	0,10
1975	67 300	8 717 576	0,50	2 273 632	0,13
1976	66 300	8 128 361	0,47	2 676 169	0,15
1977	75 000	8 161 485	0,42	3 696 111	0,19
1978	93 800	10 957 250	0,45	4 752 268	0,20
1979	88 200	11 036 531	0,48	4 539 772	0,20
1980	85 500	10 666 236	0,47	4 788 888	0,22
1981	107 600	14 484 775	0,52	6 096 211	0,22
1982	137 300	20 018 139	0,56	7 606 669	0,21

[a] Antal ersättningsdagar dividerat med antal arbetslöshetsdagar. Antal arbetslöshetsdagar beräknade enligt: (Antal arbetslösa) · 52 · 5. Dagpenning kan utgå högst fem dagar per vecka. Ersättning kan även utgå för helgdagar som infaller på vardagar.

Källa: Björklund & Holmlund (1983), s 102.

Hur stor *andel av de som är arbetslösa vid en viss tidpunkt* som erhåller kassaersättning eller KAS kan belysas utifrån arbetsförmedlingens arbetssökandestatistik. I början av 1980-talet låg andelen på drygt 60 procent, varav 45—50 procent kassaersättning och cirka 15 procent KAS. Hur stor andelen med ersättning är för olika grupper framgår av tabell 3.15. Andelen har ökat något över tiden, främst genom att en större andel av arbetslösa kvinnor och ungdomar uppburit kontantstöd. För ungdomar har andelen ökat kraftigt, från 34 procent 1976 till 56 procent 1982. För de yngsta ungdomarna (under 20 år) har KAS varit den dominerande ersättningsformen. Med stigande ålder får kassaersättning allt större betydelse.

[21] Se vidare Björklund & Holmlund (1983).

Tabell 3:15 Andel (procent) av kvarstående arbetssökande klara för omedelbar placering som har ersättning från kassa eller KAS

	1976		1980		1982	
	Kassa	KAS	Kassa	KAS	Kassa	KAS
Män	52,8	7,4	50,9	12,1	54,2	12,1
Kvinnor	37,4	14,7	42,2	18,4	45,6	16,7
Män och kvinnor i åldrarna:						
—19 år			7,8	30,0	12,7	30,6
20—24 år			40,0	21,1	46,5	20,8
—24 år	17,8	15,7	24,1	25,5	31,1	25,3
25—54 år	44,2	8,6	50,8	10,1	55,5	10,5
55— år	79,5	9,7	79,2	7,7	76,0	6,4
Samtliga	44,7	11,2	46,1	15,6	49,8	14,4

Källa: AMS arbetssökandestatistik

Att andelen av de arbetslösa som erhåller kontantstöd enligt beräkningarna ovan är såpass låg som cirka 60 procent beror troligen bl.a. på karenstiderna i försäkringen och i KAS och på att vissa arbetslösa kan vara utförsäkrade.[22] En del av de arbetslösa som vid en viss tidpunkt är registrerade vid arbetsförmedlingen och som inte uppbär ersättning kan således ha varit berättigade till ersättning tidigare eller kan komma att bli berättigade senare. Andelen av de arbetslösa som *under åtminstone någon period av sin arbetslöshet* erhåller kassaersättning eller KAS kan därför väntas vara högre. En uppfattning om hur väl kontantstödet täcker de arbetslösa i denna bemärkelse kan erhållas genom att ställa samman uppgifter om antalet personer som berörts av arbetslöshet någon gång under ett år med uppgifter om hur många personer som erhållit kassaersättning och/eller KAS under året. Detta ger täckningsgrader på 80 procent 1977, 86 procent 1979, 94 procent 1981 och 94 procent 1982.[23]

Skattningar kan också göras av hur väl kontantstödet ersätter inkomstbortfallet i samband med arbetslöshet för olika kategorier arbetslösa.[24] Storleken på det inkomstbortfall som inte ersätts (mätt som minskning av disponibel årsinkomst) beror givetvis på de aktuella ersättningsnivåerna i arbetslöshetskassorna respektive KAS, relativt den arbetslöses inkomst vid arbete, men varierar också bl.a. på grund av progressiviteten i skattesystemet med arbetslöshetens varaktighet och med hur arbetslöshetsperioden fördelar sig mellan olika kalenderår. Som exempel kan nämnas följande från Björklunds och Holmlunds beräkningar. För en manlig metallarbetare med kassaersättning beräknar de att kontantstödet 1980 kompenserade för ca 50 procent av inkomstbortfallet vid en arbetslöshetsperiod på en månad och för ca 60 procent av inkomstbortfallet vid arbetslöshetsperioder på tre eller sex månader. Dessa beräkningar visar hur individens nettoinkomst minskar under de månader han är arbetslös. Effekten på disponibel årsinkomst blir dock markant mindre, ersättningskvoten ligger kanske kring 90—95 procent, eftersom den lägre årsinkomsten innebär att individens skattebelastning under resten

[22] För en studie av utförsäkringens omfattning och de utförsäkrades sammansättning, se Johansson (1984).

[23] Uppgifter om antalet arbetslösa under året från AKU:s februariundersökningar och uppgifter om kontantstödet från Försäkringsenheten, AMS. Eftersom det kan finnas personer som uppbär kontantstöd utan att de skulle klassificeras som arbetslösa enligt AKU, måste den skattade täckningsgraden ses som en maximisiffra.

[24] Se Persson-Tanimura (1980b) och Björklund & Holmlund (1983) för exempel på dylika skattningar. Skattningarna bygger på konstruerade typfall av arbetslöshet.

av året blir lägre. Progressiviteten i skattesystemet gör alltså att bortfallet i disponibel årsinkomst blir förhållandevis lågt, men betydande likviditetsproblem kan tänkas uppkomma för individen medan arbetslösheten pågår. Att dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen är maximerad till ett visst belopp innebär också att ersättningskvoten blir lägre för arbetslösa med relativt sett höga inkomster vid arbete. Det bör påpekas att de redovisade beräkningarna av hur väl kontantstödet ersätter inkomstbortfallet vid arbetslöshet bygger på konstruerade typfall av arbetslöshet. Det vore värdefullt att få denna typ av beräkningar jämförda och kompletterade med studier av hur väl ersättningen täckt inkomstbortfallet vid faktiska fall av arbetslöshet.

Litteraturförteckning

Ackerby, S. & Arvedson, L., *En ny arbetstidspolitik?*, SNS, 1983.

Arvedson, L., *Mot ökat flexliv*, SNS, 1981.

Björklund, A., *Studies in the Dynamics of Unemployment*, EFI, Handelshögskolan, Stockholm, 1981.

Björklund, A. & Holmlund, B., "Arbetslöshetsersättningen i Sverige — motiv, regler och effekter" i Björklund m.fl., *Inför omprövningen*, Publica, 1983.

Elevorganisationen i Uppland, "Enkätundersökning", vårterminen 1982.

Gladh, L., Gustafsson, S. & Lundgren, I., *En samhällsekonomisk analys av frånvaron*, Arbetslivscentrum, 1981:46.

Gustafsson, S. & Jacobsson, R., "Trends in Female Labor Force Participation in Sweden", stencil, Arbetslivscentrum, Stockholm och Nationalekonomiska institutionen, Umeå, 1983.

Gustafsson, S. och Lantz, P., "Arbete och löner — skillnader mellan kvinnor och män", bokmanus, 1982.

Johansson, L., *Vilka blir utförsäkrade?* Rapport i socialt arbete nr 13, Socialhögskolan, Stockholm, 1984.

Jonung, C., "Kvinnorna i svensk ekonomi" i Södersten, B. (red.), *Svensk Ekonomi*, Stockholm, 1982.

Jonung, C., "The Labor Force Participation of Women in Sweden 1960—82", avhandlingsmanus, Lund, 1983.

Persson-Tanimura, I., *Studier kring arbetsmarknad och information*, Lund Economic Studies, Lund, 1980a.

Persson-Tanimura, I., "Vad kostar arbetslösheten?", *Ekonomisk debatt*, nr 2, 1980b.

Persson-Tanimura, I. & Mondélus, M., "Ekonomiska bidrags- och ersättningssystem och nordiska ungdomars utbildnings- och arbetsmarknadsval", arbetsrapport, SOFI, 1983.

RRV (Riksrevisionsverket), *Frånvaron i arbetet — omfattning, utveckling och kostnader*, Stockholm 1981.

SOU 1978:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring*.

TCO, *Kan arbetstidsförkortningar öka sysselsättningen?*, Stockholm, 1983.

Tegle, S., "Den ordinarie veckoarbetstiden i Sverige 1860—1980: En översikt", *Meddelande från Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet*, 1983:86.

Wadensjö, E., "The Effects on Labor Supply of Disability Policy in Sweden. A Comparison of Studies Based on Time-series and Cross-section Data", stencil, Institutet för social forskning, Stockholm, 1983.

4 Arbetsmarknadspolitik 1970—1983*

4.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs först kortfattat den ekonomiska utvecklingen i Sverige och dess omvärld. Den ekonomiska omgivning i vilken den svenska arbetsmarknadspolitiken utformats sedan oljekrisen 1973—1974 har skilt sig väsentligt från de förhållanden som rådde under 1960-talet och den förda arbetsmarknadspolitiken måste ses mot denna bakgrund. Därpå ges en ingående beskrivning av arbetsmarknadspolitikens omfattning och utformning under åren 1970—1983, med tonvikt på markanta förändringar mellan olika perioder. Slutligen granskas den förda arbetsmarknadspolitiken bl.a. genom att ställas mot de ekonomiska problemen och utvecklingen på arbetsmarknaden under perioden.

4.2 Den ekonomiska utvecklingen i Sveriges omvärld

Världsekonomin har sedan början av 1970-talet utsatts för en rad påfrestningar och problem och detta har bl.a. inneburit att den tidigare höga tillväxttakten bromsats upp. Åren 1970—1973 ökade den samlade bruttonationalprodukten inom OECD-området med ca 5 procent per år, vilket ungefär svarade mot den genomsnittliga tillväxttakten under sextiotalet (se tabell 4.1). Inflationstakten hade emellertid redan visat en tendens att öka och var under perioden 1970—1973 i genomsnitt ungefär dubbelt så hög som under sextiotalet (tabell 4.1). Därpå träffades världsekonomin av två utbudschocker (1973—1974 och 1979—1980), i form av främst kraftiga oljeprishöjningar. Den ekonomiska politiken och den ekonomiska utvecklingen inom OECD-området under resten av 1970-talet och hittills under 1980-talet har präglats av försöken och svårigheterna att få ned inflationstakten och anpassa ekonomierna till de ändrade utbudsförhållandena.

Efter en period av stagnation i produktionen och av kraftigt ökad inflation (1973—1975) tog tillväxten åter fart och under åren 1975—1979 ökade bruttonationalprodukten inom OECD-området med ca 4 procent per år. Utvecklingen i Västeuropa var emellertid sämre än i USA. Samtidigt dämpades inflationstakten något, men låg kvar på en jämfört med

* Detta kapitel har skrivits av avdelningsdirektör Jan Johannesson och av fil.dr Inga Persson-Tanimura.

1960-talet hög nivå. Återhämtningen bröts dock av den andra oljeprischocken (1979—1980) och övergick i en ny period av långsam produktionstillväxt och ökade inflationsproblem.

Tabell 4.1 Några ekonomiska indikatorer för OECD-området (årliga tillväxttakter i procent)

	1960—70	1970—73	1973—75	1975—79	1980	1981	1982	1983
Bruttonationalprodukt	5,0	5,1	0,1	4,1	1,2	1,7	—0,3	2,3
Konsumentpriser	3,2	6,0	12,3	8,8	12,8	10,5	7,8	5,5
Antal sysselsatta	1,0	1,1	0,0	1,4	0,6	0,2	—0,6	0,3
Produktivitet[b]	4,0	4,0	0,1	2,5	0,6	1,5	0,3	2,0

[a] Vägda genomsnitt för hela OECD-området
[b] BNP per sysselsatt person

Källa: För åren 1960—79: OECD, *The Challenge of Unemployment*, s 14. För åren 1980—83: OECD, *Historical Statistics* 1960—1981, s 26, 44 och 47, OECD, *Economic Outlook*, December 1983, s 44, 57, 152 och 161.

Uppbromsningen av produktionstillväxten har också inneburit att antalet sysselsatta ökat långsammare än under 1960-talet och början av 1970-talet (tabell 4.1). Under anpassningsperioden 1973—1975 stagnerade både produktiviteten och sysselsättningen. Under åren 1975—1979 ökade produktiviteten åter, om än i långsammare takt än tidigare, samtidigt som sysselsättningen växte med hela 1,4 procent per år. Efter 1979 stagnerade sysselsättningen igen. Eftersom arbetskraften fortsatte att öka med drygt 1 procent per år, även under perioder med ingen eller låg sysselsättningstillväxt, ökade arbetslösheten inom OECD-området. Under 1983 var cirka 9 procent, eller över 30 miljoner personer, arbetslösa (se tabell 4.2).

Tabell 4.2 Några arbetsmarknadsindikatorer för OECD-området

	1960—70	1970—73	1973—75	1975—79	1980	1981	1982	1983
Befolkning i arbetsför ålder[a]	1,1	1,2	1,2	1,1	1,2	1,1		
Relativt arbetskraftstal[b]	68,4	68,0	68,0	68,5	69,1	69,2	69,3	
Antal i arbetskraften[a]	1,0	1,2	1,0	1,5	1,3	1,1	1,0	
Antal sysselsatta[a]	1,0	1,1	0,0	1,4	0,6	0,2	—0,6	0,3
Relativt arbetslöshetstal[b]	2,6	3,3	4,4	5,3	6,1	7,0	8,4	9,0
Antal arbetslösa[c]	7,6	10,3	14,1	17,9	21,4	24,7	29,9	32,5

[a] Årlig tillväxttakt i procent
[b] Procent, genomsnitt för respektive period
[c] Miljoner personer, genomsnitt för respektive period

Källa: För åren 1960—79: OECD, *The Challenge of Unemployment*, s 8. För åren 1980—83: OECD, *Historical Statistics 1960—1981*, s 24, 26, och 39, OECD, *Economic Outlook*, December 1983, s 44 och 45 samt OECD, *Employment Outlook*, September 1983, s 20 och 86.

En rad olika faktorer har bidragit till den ogynnsamma utvecklingen. Redan före den första oljeprischocken hade, som nämnts, inflationstakten i OECD-länderna börjat öka. Denna ökning berodde till en del på att konjunkturuppgången i början av 1970-talet var snabb och ägde rum ungefär samtidigt i OECD-länderna, vilket medförde att efterfrågetrycket i världsekonomin blev alltför högt (se OECD (1977)). Det fanns emellertid också en mer långsiktig, underliggande tendens till att inflationstakten i industriländerna ökade. Som möjliga förklaringar till detta har angetts bl.a. förändringar i arbetsmarknadernas funktionssätt, förändringar i löne- och prisbildningen och ändrade inflationsförväntningar (se OECD (1977)). Dessa förändringar har i sin tur bl.a. ansetts ha samband med den roll regeringarna tagit på sig som garanter för full sysselsättning. Ekonomiernas anpassningsförmåga har försämrats, hävdas det, och detta har givetvis varit speciellt problematiskt när kraftiga utbudsstörningar kommit att ställa extra stora krav på anpassning.

Vilken utformning av den ekonomiska politiken som är den bästa för att möta utbudsstörningar, av typ oljeprishöjningar, var en fråga som före 1973—1974 inte hade diskuterats speciellt ingående. Den politik som flertalet länder tillgrep var att låta efterfrågetrycket i ekonomin bli relativt lågt för att därigenom dämpa inflationsimpulserna från de höjda energipriserna och få en anpassning av reallönerna. En restriktiv efterfrågepolitik hade också satts in redan tidigare i konjunkturstabiliserande syfte. Resultatet blev, som vi sett, att sysselsättningstillväxten avstannade och arbetslösheten ökade. Men samtidigt ägde en anpassning rum, som lade grunden för produktionsåterhämtningen 1975—1979.

Efter oljeprischocken 1979 har bilden sett dystrare ut.[1] Utgångsläget för en anpassning var denna gång sämre. Ekonomierna hade ännu inte helt återhämtat sig från de tidigare störningarna och det fanns större restriktioner för det ekonomisk-politiska handlandet. De flesta länderna, med USA och Storbritannien i spetsen, prioriterade klart inflationsbekämpningen. I många länder utgjorde också stora underskott i bytesbalans och statsbudget hinder för att föra en mer expansiv politik. Inflationsbekämpningen har givit resultat och inflationstakten inom OECD-området har dämpats kraftigt (se tabell 4.1). Samtidigt har emellertid sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen varit mycket besvärlig (se tabell 4.2). Under 1983 har den internationella konjunkturen vänt och tillväxttakten åter ökat. Uppgången har varit starkare i de stora länderna, speciellt USA, Japan och Kanada, än i de små. Trots den ekonomiska uppgången under 1983 har arbetslösheten fortsatt att öka. Under 1984 väntas tillväxttakten inom OECD-området bli något snabbare än under 1983, men prognoserna är förknippade med betydande osäkerhet.

4.3 Den ekonomiska utvecklingen i Sverige

Problemen i världsekonomin har givetvis även satt sin prägel på den ekonomiska utvecklingen i Sverige. För det första har Sverige, liksom andra länder, direkt utsatts för oljeprischocker och andra förändringar, vilket krävt och kräver en anpassning till ändrade förhållanden. För det

[1] Skillnaderna mellan förloppen efter 1973—1974 och 1979—1980 års oljeprischocker diskuteras mer ingående i SNS (1982), kapitel 8.

andra har långsam internationell produktions- och handelstillväxt, liksom variationer i den internationella prisstegringstakten, förmedlats till den svenska ekonomin via den stora utrikeshandelssektorn, de internationella kreditmarknaderna och valutasystemet. Utifrån detta skulle man vänta sig att finna ett likartat mönster i den svenska ekonomiska utvecklingen som i utvecklingen inom andra industriländer. Det finns emellertid klara avvikelser och detta har varit fallet under hela 1970-talet (se tabell 4.1 och tabell 4.3).

Tabell 4.3 Några ekonomiska indikatorer för Sverige (årliga tillväxttakter i procent)

	1960—70	1970—73	1973—75	1975—79	1980	1981	1982	1983
Bruttonationalprodukt	4,6	2,3	3,3	1,1	1,7	—0,5	0,5	2
Konsumentpriser	4,0	6,7	9,9	9,7	13,7	12,1	8,6	9,2
Antal sysselsatta	0,7	0,2	2,3	0,7	1,3	—0,2	—0,1	0,1
Produktivitet	3,9	2,1	0,9	0,4	0,4	—0,4	0,6	1,9

Källa: För åren 1960—79: OECD, *The Challenge of Unemployment*, s 118—120 och 128. För åren 1980—83: SCB, *Arbetskraftsundersökningarna*, årsmedeltal, KI, *Konjunkturläget*, januari 1984 och *Finansplanen* 1984.

Tillväxten i den svenska ekonomin var under åren 1970—1973 markant lägre än genomsnittet för OECD-länderna. För att motverka tendenserna till underskott i den svenska bytesbalansen stramades den ekonomiska politiken åt i början av sjuttiotalet. Åtstramningen blev av olika orsaker kraftigare än avsett. Tillväxttakten bromsades upp och arbetslösheten ökade, men bytesbalansen förbättrades som avsett och valutareserven ökade kraftigt. Perioden 1973—1975 präglades i Sverige inte av kraftiga åtstramningar och anpassningsförsök utan av den s.k. överbryggningspolitiken. Produktion och sysselsättning stagnerade inte som i OECD totalt, utan ökade med 3,3 respektive 2,3 procent per år (se tabell 4.1 och tabell 4.3). När återhämtningen tog fart inom OECD hängde emellertid Sverige inte med och under perioden 1975—1979 var tillväxten i produktion, sysselsättning och produktivitet klart sämre i Sverige. Tillväxttakten blev högre under 1979—1980, men sedan stagnerade åter den svenska ekonomin.

Sett över hela perioden sedan den första oljeprischocken har produktionsutvecklingen i Sverige varit markant sämre än inom OECD-området som helhet. En förklaring till detta skulle kunna vara att förändringarna i världsekonomin drabbat den svenska ekonomin speciellt hårt och att den långsiktiga tillväxttakten för Sverige därför minskat mer än för OECD totalt (se Eklund (1982)). Förändringarna skulle helt enkelt ha haft allvarligare följder för en ekonomi med stort beroende av importerad energi och med Sveriges speciella industri- och handelsstruktur.

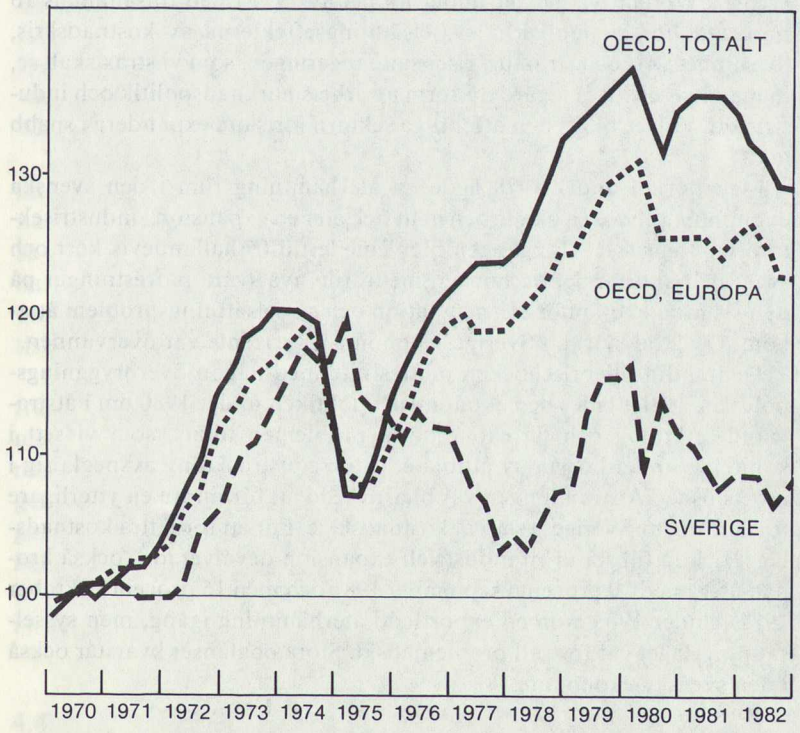
Avvikelserna har emellertid också haft en mer inhemsk bakgrund i den ekonomiska politik som förts under olika tidsperioder och i de uppenbara problem som den svenska ekonomin haft att anpassa sig till ändrade förutsättningar.[2] Den dåliga produktionsutvecklingen har varit koncentrerad till industrin (se tabell 4.4 och figur 4.1).

[2] För en beskrivning och diskussion av den förda ekonomiska politiken se Myhrman & Söderström (1982) och Hamilton (1982). Den svenska ekonomins problem och anpassningssvårigheter har också löpande analyserats och diskuterats i t.ex. SNS årliga rapporter och i rapporter från OECD. Lundberg (1983) jämför och diskuterar krisen under 1970-talet med tidigare kriser i den svenska ekonomin.

Tabell 4.4 Produktionsutvecklingen inom olika sektorer (årlig procentuell volymförändring)

	1970—74	1974—82
Industri	3,6	—1,1
Övrig varuproduktion	1,4	0,7
Privata tjänster	3,5	1,7
Offentliga tjänster	3,6	3,2
Totalt	3,2	1,1

Källa: Proposition 1982/83:50, s 8.



Källa: Proposition 1982/83:100, s 3.

Figur 4.1 Industriproduktionen i Sverige och OECD 1970—1982 (Kvartalsvis. Index 1970 = 100)

Av figur 4.1 framgår att överbryggningspolitiken medförde att den svenska industriproduktionen under perioden direkt efter den första oljeprischocken utvecklades mer gynnsamt än för OECD totalt eller för

OECD-länderna i Europa. Efter 1975 har däremot utvecklingen av den svenska industriproduktionen varit markant sämre än i OECD totalt eller OECD-länderna i Europa. Sverige lyckades inte haka på den återhämtning som tog sin början i övriga OECD i slutet av 1975 och under 1976. Bl.a. det jämfört med andra länder höga efterfrågetrycket 1974—1975 och felaktiga förväntningar om den internationella prisutvecklingen ledde till kraftiga lönestegringar och en kostnadsexplosion under åren 1975 och 1976. Den svenska industrins relativa kostnadsläge försämrades kraftigt och svensk industri förlorade marknadsandelar såväl på exportmarknaderna som på hemmamarknaden. Lågt kapacitetsutnyttjande och dålig lönsamhet inom industrin ledde efterhand också till att den privata investeringsaktiviteten blev låg, vilket ytterligare ökade efterfrågebortfallet. Samtidigt uppvisade en rad betydelsefulla, traditionella exportsektorer, såsom varv, stål och skog, stora strukturproblem.

Den uppkomna situationen möttes med en rad ekonomisk-politiska åtgärder. För att förbättra det relativa kostnadsläget devalverades den svenska kronan två gånger under loppet av 1977 (med tillsammans 16 procent). För att motverka sysselsättningseffekterna av kostnadskris, lönsamhetskris och strukturkriser satte regeringen, som vi strax skall se, in massiva selektiva åtgärder i form av arbetsmarknadspolitik och industristöd. Vidare tilläts den offentliga sektorn fortsätta expandera i snabb takt.

Med början under 1978 ägde en återhämtning rum i den svenska ekonomin, tillväxten ökade och man fick åter en expansion i industrisektorn (se figur 4.1). Uppgången blev emellertid förhållandevis kort och svag, den andra oljeprischocken medförde nya svåra påfrestningar på den svenska ekonomin och stagnation och sysselsättningsproblem återkom. Det stod klart att Sveriges ekonomiska kris inte var övervunnen.

Den andra oljeprischocken möttes inte med någon överbryggningspolitik. I stället lades den ekonomiska politiken under 1980 om i åtstramande riktning och de ekonomiska problemen tilläts, som vi sett i kapitel 3, under början av åttiotalet i större utsträckning avspegla sig i arbetslöshet. Åtstramningen var bl.a. avsedd att förhindra en ytterligare försämring av Sveriges relativa kostnadsläge. För att förbättra kostnadsläget och få till stånd en industriell expansion devalverades också kronan åter, med 10 procent i september 1981 och med 16 procent i oktober 1982. Under 1983 kom en exportledd återhämtning igång, men sysselsättningsläget var fortsatt problematiskt. Stora obalanser kvarstår också i den svenska ekonomin.

4.4 Arbetsmarknadspolitikens utveckling

4.4.1 Arbetsmarknadspolitik — en definition

Med arbetsmarknadspolitik brukar man avse selektiva åtgärder som är direkt inriktade mot att påverka sysselsättningen och arbetsmarknadens funktionssätt. Varje mer exakt avgränsning blir emellertid i viss mån

godtycklig. Nästan alla ekonomisk-politiska åtgärder påverkar arbetsmarknaden och åtgärder som primärt har andra syften motiveras ofta också med sysselsättningspolitiska skäl. Vi kommer här, liksom i EFA:s tidigare betänkanden, att utgå från en konventionsmässig definition.

Till arbetsmarknadspolitik kommer vi att hänföra de åtgärder som för närvarande ingår i arbetsmarknadsverkets verksamhet, arbetsvårdsverksamheten inom Samhällsföretag och inom kommunerna samt kommunernas övriga arbetsmarknadspolitiska engagemang. Till arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommer, med denna avgränsning, också att hänföras kontantstöd vid arbetslöshet, något som också är motiverat med hänsyn till kontantstödets nära samband med utformningen och omfattningen av övrig arbetsmarknadspolitik.

Vilka åtgärder som budgetåret 1982/83 finansierades via arbetsmarknadsverkets budget framgår av tabell 4B:1 i tabellbilagan till detta kapitel. Det förefaller naturligt att definitionen av arbetsmarknadspolitik förutom de arbetsvårdsåtgärder som omfattas av arbetsmarknadsverkets nuvarande programindelning också omfattar hela arbetsvårdsverksamheten oavsett huvudmannaskap, dvs den arbetsvårdsverksamhet som finansierats/finansieras inom ramen för arbetsmarknadsverket, den verksamhet som bedrivs av stiftelsen Samhällsföretag och den arbetsvård som bedrivits/bedrivs av kommunerna.

Vid sidan om de via arbetsmarknadsverket finansierade arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har kommunerna en omfattande arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Under senare år har kommunerna/skolan också tilldelats ett allt större ansvar för ungdomens sysselsättningsfrågor. Vi har därför ansett det angeläget att i det följande även något söka belysa omfattningen och utvecklingen av kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Det regionalpolitiska stödet har fr.o.m. budgetåret 1983/84 överförts från arbetsmarknadsverket till industriverket. I gängse språkbruk brukar man skilja på arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik och industri- och näringspolitik. Avgränsningen av begreppet arbetsmarknadspolitik gentemot industri-, närings- och regionalpolitik är dock i hög grad godtycklig. De industripolitiska åtgärderna används både till att uppehålla sysselsättning och till att påskynda förändringar i industrins branschstruktur. Framför allt har icke-permanenta industristöd använts i nära samverkan med arbetsmarknadsverkets åtgärder.

4.4.2 Arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik och icke permanenta industristöd

Det speciella förhållande som de icke-permanenta industristöden och de regionalpolitiska stöden har till arbetsmarknadspolitiken innebär att det är av intresse att försöka ge en samlad bild av utvecklingen av dessa tre ekonomisk-politiska grenar. I tabell 4:5 ställs därför de offentliga utgifterna för arbetsmarknadspolitiken enligt ovan redovisade definition samman med utgiftsutvecklingen för regionalpolitiken respektive det icke permanenta industristödet.

Tabell 4.5 Utgiftsutvecklingen för arbetsmarknadspolitiken, regionalpolitiken och de icke permanenta industristöden 1970/71—1982/83, milj kr (löpande priser) och i procent av BNP

Milj kr	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83
Arbetsmarknadsverket (exkl reg pol och all arbetsvård)[a]	1 781	3 089	3 526	3 356	3 116	3 772	6 456	9 132	9 766	10 122	9 790	11 185	14 513
Arbetsvården (samhällsföretag samt arbetsmarknadsverkets, landstingens och primärkommunernas arbetsvård)[b]	447	562	668	805	1 059	1 390	1 746	2 079	2 380	3 394	4 092	4 567	5 210*
Kommunernas utgifter för åtgärder vid arbetslöshet[c]	55	82	104	103	105	140	192	263	343	332	320	487	620*
Statens utgifter för de av kommunerna administrerade speciella ungdomsprogrammen[d]	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	36	138	321
Nedlagda kostnader för beredskapsarbeten (exkl. enskilda beredskapsarbeten och AMS andel)[e]	346	546	802	763	568	686	798	1 205	1 228	1 053	798	1 383	2 006
Summa arbetsmarknadspolitik	2 629	4 279	5 100	5 027	4 848	5 988	9 192	12 679	13 717	14 901	15 036	17 760	22 670*
Andel av BNP %	1,7	2,5	2,7	2,4	2,0	2,1	2,9	3,7	3,5	3,4	3,0	3,3	3,9*
Regionalpolitik[f]	340	481	397	614	846	733	768	835	649	1 008	1 020	913	957*
Andel av BNP %	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2*

Icke permanenta industristödet[g]	–	–	–	–	–	148	2 343	3 863	4 177	6 321	5 341	8 296	11 700*
Andel av BNP %	–	–	–	–	–	0,0	0,7	1,1	1,1	1,4	1,1	1,5	2,0*
Totalt	2 969	4 760	5 497	5 641	5 694	6 869	12 303	17 377	18 543	22 230	21 397	26 969	35 327*
Andel av BNP %	1,9	2,8	2,9	2,7	2,3	2,4	3,9	5,0	4,8	5,0	4,3	5,0	6,1*
Arbetslöshetstal %	1,9	2,3	2,7	2,4	1,8	1,6	1,7	2,0	2,2	2,1	2,3	2,9	3,3

* Preliminära uppgifter

Källor: AMS verksamhetsberättelser, Samhällsföretags årsredovisningar, SCB:s Kommunernas finanser samt uppgifter från Industridepartementets struktursekretariat, Skolöverstyrelsen och Utbildningsdepartementet.

[a] Uppgifterna hämtade ur tabell 4B:1 i tabellbilagan. Källa: AMS

[b] Uppgifterna om arbetsvårdsverksamheten finns närmare redovisade i tabell 4.9. Källa: Samhällsföretag, SCB och AMS.

[c] Utgifterna hämtade ur tabell 4.10. är exkl. kommunernas egna utgifter för beredskapsarbeten. Källa: SCB Kommunernas finanser.

[d] Omfattar utfallet av de statliga stöden till kommunen/skolan för de speciella ungdomsåtgärder som infördes fr. o. m. 1980/81 dvs. introduktionsprogram, yrkesintroduktion och ungdomsplatser. Källa: SÖ och Utbildningsdepartementet.

[e] Upparbetade kostnader (exkl. statsbidraget) för statliga och kommunala beredskapsarbeten. Källa: AMS verksamhetsberättelser och anslagsframställningar.

[f] De regionalpolitiska insatserna har här definierats som omfattande lokaliseringsstödet, sysselsättningsstödet och transportstödet. Källa: AMS verksamhetsberättelser och Industristödets nettokostnader, DsI 1982:5.

[g] De "icke permanenta industristöden" vänder sig till vissa klart angivna företag eller företagsgrupper och stödet har tillgripits främst för att rädda företag i kris. Utmärkande för dessa insatser är att de inte har kunnat göras inom ramen för etablerade statliga anslag för industrins utveckling utan att särskilt anslagsgivande fått utverkas från riksdagen i varje enskilt fall. Specialstålindustrin och varvsindustrin har svarat för ca 70 procent av det totala icke permanenta industristödet. Nettokostnadsberäkningen har utförts av industridepartementets struktursekretariat och gått till på följande vis: Uppgifter om utbetalda stödmedel har insamlats från handläggare inom regeringskansliet resp. inom utbetalningsansvariga myndigheter, nämnder m. m. För de olika stödformerna bidrag, lån, garantier och kapitaltillskott har därefter kostnader kalkylerats. Kostnaden för bidrag har satts lika med det utbetalda beloppet och för garantier satts lika med de garantier som infriats (dvs. där staten tvingats täcka kostnaderna). På utestående lån och kapitalstock har statens kostnad beräknats med en schablonränta för statens genomsnittliga lånekostnad. Källa: Industridepartementets struktursekretariat.

Av tabellen framgår hur de tre politikgrenarna kombinerats för att möta de ovan beskrivna ekonomiska problemen. Utgifterna för regionalpolitiken har under hela perioden legat på ungefär oförändrad nivå, som andel av BNP (bruttonationalprodukten).[3] Det är utgifterna för arbetsmarknadspolitik och icke permanenta industristöd som ökats och varierats.

Under efterfrågedämpningen budgetåren 1971/72 och 1972/73 ökades arbetsmarknadspolitiken kraftigt från att ha motsvarat 1,7 procent av BNP (till faktorkostnad) 1970/71 till 2,7 procent av BNP 1972/1973. Arbetsmarknadspolitiken drogs sedan ner 1974/75 och 1975/76 då främst generella åtgärder utnyttjades. Utgifterna ökade åter under 1976/77 och 1977/78. När kostnadskris och strukturkriser slog igenom fick även de icke permanenta industristöden en större omfattning. 1979/80 nådde de nivån 1,4 procent av BNP. Samtidigt uppgick utgifterna för arbetsmarknadspolitiken till cirka 3,5 procent av BNP. Sammanlagt lades cirka 5 procent av BNP på de tre politikgrenarna under senare delen av 1970-talet. I början av 1980-talet skedde en viss minskning av både arbetsmarknadspolitiken och de icke-permanenta industristöden. Under 1982/83 ökade utgifterna åter kraftigt för båda politikgrenarna. Sammanlagt motsvarade utgifterna 1982/83 ca 6 procent av BNP.

Jämsides med ökningen av de icke permanenta industristöden tycks det ha skett förändringar i arbetsmarknadspolitikens sammansättning. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan i princip sägas bestå av rörlighets- och anpassningsunderlättande åtgärder, sysselsättningsskapande åtgärder och kontant stöd vid arbetslöshet. Tabell 4.6 visar att det funnits en tendens till att utgifterna för sysselsättningsskapande åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken som andel av BNP minskat i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Speciellt gäller detta arbetsmarknadsverkets sysselsättningsskapande åtgärder. De sysselsättningsskapande insatserna verkar alltså i viss utsträckning ha förts över från arbetsmarknadsverket till industripolitiken och kommuner/skola. Av tabell 4.6 framgår också att utgifterna för kontantstödet som andel av BNP ökat kraftigt.

I det följande skall vi närmare studera hur de olika grenarna inom arbetsmarknadspolitiken utvecklats, dvs. undersöka utgiftsutvecklingen för arbetsmarknadsverkets åtgärder, för arbetsvården och för kommunernas arbetsmarknadspolitiska engagemang.

4.4.3 Utvecklingen av arbetsmarknadsverkets verksamhet

Utgifterna för arbetsmarknadsverket (exkl det regionalpolitiska stödet) uppvisar en betydande expansion. Från att i slutet av 1950-talet ha uppgått till 300 miljoner kronor uppgick de i början av 1970-talet till något över 2 miljarder för att budgetåret 1982/83 ha stigit till 17 miljarder kronor (löpande priser). Då vi i förra betänkandet (SOU 1978:60) satte utgifterna i relation till statsbudgetens utgifter respektive till BNP (till faktorpris) framgick, att den långsiktiga ökningen skett via ett antal trappstegsvisa höjningar i samband med de mest markanta lågkonjunkturåren.

[3] Uppgifterna kring hur stor andel av BNP som arbetsmarknadspolitikens, regionalpolitikens etc. utgifter motsvarar kan inte tolkas som uppgifter om hur mycket reala resurser politikgrenarna tar i anspråk. För att få en uppfattning om hur mycket reala resurser som tas i anspråk respektive hur mycket reala resurser som skapas av de olika politikgrenarna behövs samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser.

Tabell 4.6 Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken fördelade på skilda kategorier av åtgärder under perioden 1974/75 — 1982/83, procent av BNP och i milj. kr (löpande priser)

Åtgärdskategori	1974/75	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83
Rörlighets- och anpassningsunderlättande åtgärder[a]	0,59	1,09	1,15	1,15	0,96	0,95	0,95
Sysselsättningsskapande åtgärder finansierade via arbetsmarknadsverket[b]	0,74	1,63	1,29	1,12	0,90	0,92	1,18
Övriga sysselsättningsskapande åtgärder[c]	0,34	0,53	0,56	0,60	0,72	0,77	0,92
Kontantstöd vid arbetslöshet	0,27	0,37	0,46	0,42	0,43	0,62	0,78
Övrigt[d]	0,03	0,04	0,04	0,06	0,05	0,05	0,05
Summa	2,0	3,7	3,5	3,4	3,0	3,3	3,9
Summa utgifter i milj kr	4 848	12 679	13 717	14 901	15 036	17 760	22 670
Icke permanent industristöd i procent av BNP	0,0	1,1	1,1	1,4	1,1	1,5	2,0

[a] Till rörlighets- och anpassningsunderlättande åtgärder har hänförts arbetsmarknadsverkets program för geografisk rörlighet, för arbetsmarknadsutbildning (exkl. företagsutbildning), för yrkesinriktad rehabilitering och kommunernas utgifter för arbetsprövning/träning samt arbetsmarknadsverkets program för arbetsmarknadsinformation. (Källa: Tabell 4B:1 och 4B:3.)

[b] Till arbetsmarknadsverkets sysselsättningsskapande åtgärder har hänförts företagsutbildningen, programmet för sysselsättningsskapande åtgärder, stödet till lageruppbyggnad och programmet särskilda åtgärder för arbetsanpassning. (Källa: Tabell 4B:1.)

[c] Statsbidrag till Samhällsföretag (inkl. arbetsmarknadsverkets tidigare utgifter för bidrag till skyddade verkstäder, industriella beredskapsarbeten och kontorsarbetscentraler) och kommunernas/skolans övriga arbetsmarknadspolitiska engagemang. (Källa: Tabell 4.9 och tabell 4B:2 och 4B:4.)

[d] Omfattar arbetsmarknadsverkets utgifter för åtgärder för flyktingar, totalförsvarsverksamhet och anskaffning och förvaltning av utrustning.

Det visades att utgiftsutvecklingen kunde delas in i några olika faser. Under 1950-talet fram till början av 1960-talet följde utgiftsutvecklingen ett tydligt konjunkturmönster på så sätt att arbetsmarknadsverkets utgifter i procent av BNP respektive statsbudgeten steg vid lågkonjunkturer och därefter åter föll vid förbättrat konjunkturläge.

I en andra period, under 1960-talet, steg arbetsmarknadsverkets utgiftsandel kontinuerligt, om än i varierande takt. Perioden utmärktes således av en starkt uppåtgående trend för utgifterna, vilket bl.a. förklarades av att arbetsmarknadsutbildningen befann sig i ett uppbyggnadsskede.

1970-talet, fram till 1978, tycktes representera en tredje fas där utgiftsutvecklingen åter kännetecknades av tydligare konjunkturvariationer.

Tabell 4.7 kompletterar nu denna bild genom att redovisa utvecklingen under hela 1970-talet och början av 1980-talet. Budgetåret 1977/78

låg utgifterna för arbetsmarknadsverket, som andel både av statsbudgeten och av BNP, på den för den studerade perioden högsta nivån. Utgifterna kom under slutet av 1970-talet trots förbättrad tillväxt i ekonomin att ligga kvar på en hög nivå. Den försämring i det ekonomiska läget som följde efter den andra oljeprischocken möttes inte med ökade insatser från arbetsmarknadsverket. Arbetsmarknadsverkets utgiftsandel av BNP minskade således de första åren av 1980-talet för att 1982/83 återigen stiga till i nivå med utgiftsandelen 1977/78.

Tabell 4.7 Arbetsmarknadsverkets utgifter (exkl. regionalpolitiskt stöd) 1970/71—1982/83 i milj. kr. löpande och fasta priser samt i procent av statsbudgeten resp. BNP

Budget-år	Löpande priser milj. kr.	Fasta priser (1975 års priser) milj. kr.	Andel av statsbudgeten procent	Andel av BNP procent	Arbetslösa i procent av arbetskraften
1970/71	2 089,1	3 099,4	4,2	1,3	1,9
1971/72	3 461,2	4 787,3	6,1	2,0	2,3
1972/73	3 942,9	5 087,6	6,4	2,1	2,7
1973/74	3 876,8	4 631,8	5,4	1,8	2,4
1974/75	3 825,6	4 087,2	4,6	1,6	1,8
1975/76	4 702,8	4 440,8	4,8	1,7	1,6
1976/77	7 632,1	6 473,4	6,6	2,4	1,7
1977/78	10 510,6	8 110,0	7,7	3,0	2,0
1978/79	11 254,9	7 993,5	7,1	2,9	2,2
1979/80	11 919,2	7 714,7	6,5	2,7	2,1
1980/81	11 763,3	6 875,1	5,5	2,4	2,3
1981/82	13 523,5	7 224,1	5,7	2,5	2,9
1982/83	17 127,8	8 563,9	6,2	3,0	3,3

Källa: Tabell 4B:1 i bilagan

Åtgärdssammansättning

Neddragningen av arbetsmarknadsverkets utgifter i reala termer (se tabell 4.7) 1979/80 till 1981/82 har främst skett via en neddragning av de sysselsättningsskapande åtgärderna. Från nivån 1,6 procent av BNP 1977/78 sjönk utgifterna för sysselsättningsskapande åtgärder till som lägst 0,9 procent av BNP 1980/81 och 1981/82 (se tabell 4.6). Uttryckt som andel av arbetsmarknadsverkets utgifter motsvarade detta en minskning från ca 55 till ca 40 procent. Som visats ovan kan detta till en del återspegla att det skett en överföring av sysselsättningsskapande insatser från arbetsmarknadsverket till industripolitiken och till kommuner/skola. Under budgetåret 1982/83 har de sysselsättningsskapande åtgärderna inom såväl arbetsmarknadsverket (främst beredskapsarbetena) som inom industripolitiken (de icke-permanenta industristöden) ökat kraftigt.

Utgifterna för rörlighetsfrämjande och anpassningsunderlättande åtgärder, mätt som andel av BNP, har inte uppvisat några större variationer utan legat på en ungefär oförändrad nivå under åren 1977/78 till

1982/83 (se tabell 4.6). Utgifterna som andel av BNP ökade t.ex. inte i samband med uppdragningen av arbetsmarknadspolitiken 1982/83 utan låg kvar på ca 1 procent, dvs. samma nivå som 1980/81 och 1981/82.

Utgifterna för det kontanta stödet vid arbetslöshet ökade mycket kraftigt 1981/82 och 1982/83. En viss ökning hade också skett redan tidigare (se tabell 4.6 och 4B:1), vilket kan ha haft samband med att användandet av bidraget till företagsutbildning för permitteringshotad personal gick ner 1978/79 och arbetslöshet med bakgrund i personal- och driftsinskränkningar ökade. Från att under 1977/78 ha utgjort strax över 10 procent av arbetsmarknadsverkets utgifter uppgick det kontanta stödet vid arbetslöshet 1982/83 till ca 25 procent.

Det har även skett förskjutningar av åtgärdssammansättningen inom olika åtgärdskategorier. Mest märkbart är detta vad gäller arbetsmarknadsverkets sysselsättningsskapande åtgärder.

Under 1971/72 och 1972/73 motverkades arbetslösheten med framför allt ökade insatser av beredskapsarbeten (se tabell 4B:1). Efter första oljekrisen kompletterades de sysselsättningsskapande åtgärderna med företagsinriktade åtgärder som förhindrade permitteringar och uppsägningar. I propositionen 1975/76:322 "Samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik", vars riktlinjer åter fastslogs i propositionen 1976/77:100, anfördes: "Den första huvudlinjen för denna politik (arbetsmarknadspolitiken) är att sysselsättningsproblem som har förorsakats av konjunkturerna i första hand skall mötas redan inne i företagen."

Åtgärderna för att förhindra uppsägningar och permitteringar som lagerstödet, bidrag till företagsutbildning för permitteringshotade ("25-kronan"), sysselsättningsbidraget för äldre inom tekoindustrin och sysselsättningsbidraget till företag med dominerande ställning på orten hade under andra hälften av 1970-talet en betydande omfattning. Dessa åtgärders relativa tyngd i förhållande till arbetsmarknadsverkets övriga åtgärder ökade kraftigt under budgetåren 1976/77 och 1977/78 (tabell 4.8).

Tabell 4:8 Utgifterna för företagsinriktade åtgärder för att förhindra uppsägningar och permitteringar[a] som procentandel av arbetsmarknadsverkets utgifter 1972/73—1982/83

	1972/73	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1980/81	1981/82	1982/83
Åtgärder för att förhindra uppsägningar och permitteringar[a] (procent)	4	7	16	15	9	4	2	1
Totalutgifter för arbetsmarknadsverket milj kr	3 943	4 703	7 632	10 510	11 255	11 763	13 524	17 128

[a] De företagsinriktade åtgärderna för att förhindra uppsägningar och permitteringar definieras som bidrag till företagen för att upprätthålla antalet anställda utan att arbetsmarknadsmyndigheterna anvisar de personer, vars sysselsättning skall subventioneras. Till dessa åtgärder har hänförts lagerstöd, industribeställningar, företagsutbildning för permitteringshotade, sysselsättningsbidragen till äldre arbetstagare inom tekoindustrin och till företag med dominerande ställning på orten vilka skjuter upp personalinskränkningar och de särskilda sysselsättningsstöd och sysselsättningsbidrag som vid några tillfällen sedan slutet av 1970-talet utgått till enskilda företag i krissituationer.

En av de mest markanta förändringarna under denna period av efterfrågebortfall var således att arbetsmarknadsverkets åtgärdsinsatser ändrade inriktning i den meningen att efterfrågebortfallet i större utsträckning än tidigare motverkades av åtgärder, som syftade till att bevara existerande arbetstillfällen.

Den ekonomiska uppgångsfas som inträdde i slutet av 1978 innebar att företagens utnyttjande av detta slag av företagsinriktade åtgärder minskade. Försök gjordes nu att introducera företagsinriktade åtgärder för att öka antalet anställda. Vid halvårsskiftet 1978 infördes sålunda ett nyrekryteringsbidrag till företag som tidigarelade nyanställningar under perioden 1 juli 1978 — 31 mars 1979. Nyrekryteringsbidraget utnyttjades emellertid i mycket ringa omfattning av företagen.[4]

Efter den andra oljeprischocken 1979/80 har åtgärder för att förhindra uppsägningar och permitteringar legat på en mycket lägre nivå än efter oljeprischocken 1973/74 (se tabell 4:8). Utbildningsbidraget för permitteringshotad personal har funnits kvar, men företagen har i betydligt mindre utsträckning utnyttjat det.

Under senare år har sysselsättningsstimulerande företagsinriktade åtgärder i syfte att underlätta en expansion av det enskilda näringslivet introducerats. 1982 provades åter ett tillfälligt rekryteringsstimulansbidrag, denna gång för företag inom tillverkningsindustrin som kunde uppvisa en nettoökning i antalet heltidssysselsatta under perioden 1 april 1981 — 31 mars 1982. Även detta fick emellertid ringa omfattning.[5]

4.4.4 Utvecklingen av arbetsvårdsverksamheten

T.o.m. budgetåret 1979/80 fanns inom arbetsmarknadsverket de två programmen sysselsättningsskapande åtgärder för handikappade och rehabiliterings- och stödåtgärder för svårplacerade. Dessa program omfattade åtgärderna arbetshjälpmedel åt handikappade, näringshjälp, arkivarbete, halvskyddad sysselsättning, skyddad sysselsättning och hemarbete resp arbetsprövning och arbetsträning för handikappade samt utbildning av svårplacerade i form av anpassningskurser, introduktionskurser för skyddat arbete och företagsutbildning för handikappade. Budgetåret 1980/81 skedde vissa förändringar i programindelning och organisation inom arbetsvårdsområdet. Det nya anslaget yrkesinriktad rehabilitering (de nybildade arbetsmarknadsinstituten) infördes samtidigt med anslaget för särskilda åtgärder för arbetsanpassning och sysselsättning. Inom det senare ersattes delprogrammen arkivarbete och halvskyddad sysselsättning av delprogrammet anställning med lönebidrag. Vidare bildades stiftelsen Samhällsföretag som blev ny huvudman för skyddat arbete och hemarbete.

Ett mått på arbetsvårdens omfattning och utgiftsutveckling måste förutom de statsbidrag, som nu ges till Samhällsföretag, omfatta arbetsmarknadsverkets tidigare och nuvarande utgifter för arbetsvårdsverksamheten, dvs. de tidigare bidragen till landstingens skyddade verkstäder m.m. Vidare bör landstingskommunernas och de landstingsfria kommunernas egna utgifter för arbetsvården (dvs. exkl. statsbidrag och in-

[4] Genom nyrekryteringsbidraget som beviljades 3 700 företag, beräknas rekryteringen ha tidigarelagts för mellan 2 300 — 5 300 personer med i genomsnitt ett kvartal. Meddelande från Utredningsenheten 1981:15, AMS.

[5] 1 900 företag ansökte om tillfälligt rekryteringsstimulansbidrag. Uttryckt i helårsarbeten beräknas rekryteringsstimulansen ha lett till att ca 400 nya arbetstillfällen tillkom under bidragsperioden. Meddelande från Utredningsenheten 1983:11, AMS.

täkter av verksamheten) ingå. Då även primärkommunerna bedriver arbetsvårdsverksamhet, och före 1980 bedrev viss verksamhet som numera övertagits av arbetsmarknadsinstituten, bör även deras utgifter inräknas. Ett försök till en total redovisning av utgifterna för arbetsvårdsverksamheten återges i tabell 4.9.

Utgifterna för arbetsvårdsverksamheten som andel av BNP är i dag i det närmaste tre gånger så stora som i början av 1970-talet. Ökningen har skett kontinuerligt. Medan det skett en nedgång av landstingens och kommunernas utgifter för arbetsvårdsverksamheten sedan omorganisationen 1980 har utgifterna för arbetsmarknadsverkets arbetsvårdsverksamhet och statsbidragen till Samhällsföretag ökat kraftigt.

Tabell 4.9 Utgifter för arbetsvårdsverksamheten, 1970/71—1982/83 i milj kr och som andel av BNP

Budgetår	Utgifter för arbetsvårdsverksamheten via arbetsmarknadsverkets budget[a]	Landstingens och de landstingsfria kommunernas utgifter för arbetsvård[b]	Statsbidrag till samhällsföretag[c]	Primärkommunernas utgifter för arbetsvård[d]	Summa utgifter för arbetsvård	Andel av BNP procent
1970/71	307,9	66,6		72,6	447,1	0,3
1971/72	372,3	128,9		60,6	561,8	0,3
1972/73	417,2	175,3		75,3	667,8	0,4
1973/74	520,5	197,9		87,0	805,4	0,4
1974/75	709,5	248,9		100,2	1 058,6	0,5
1975/76	930,8	331,7		127,8	1 390,3	0,5
1976/77	1 176,5	411,2		158,5	1 746,2	0,6
1977/78	1 378,8	504,3		196,1	2 079,2	0,6
1978/79	1 489,1	621,5		269,2	2 379,6	0,7
1979/80	1 797,5	367,9	998,0	230,2	3 393,6	0,8
1980/81	1 973,1	61,0	1 935,0	122,9	4 092,0	0,8
1981/82	2 338,5	51,0	2 041,0	136,9	4 567,4	0,8
1982/83	2 614,7	40,0*	2 385,0	170,0*	5 209,7	0,9

* Kalenderåret 1982

[a] Summan av arbetsmarknadsverkets utgifter för anordnings- och driftbidrag till landstingens skyddade verkstäder, industriella beredskapsarbeten, kontorsarbetscentraler samt utgifter för åtgärderna inom de nuvarande programmen särskilda åtgärder för arbetsanpassning och yrkesinriktad rehabilitering. Källa: AMS verksamhetsberättelser och ekonomienheten, AMS.

[b] Källa: SCB:s kommunala finansstatistik, se bilagetabell 4B:2.

[c] Källa: Samhällsföretagsgruppens årsredovisningar och delårsrapporter.

[d] Källa: SCB:s kommunala finansstatistik, se bilagetabell 4B:3.

4.4.5 Utvecklingen av kommunernas arbetsmarknadspolitiska engagemang

Till arbetsmarknadspolitik har vi hänfört också av kommunerna helt eller delvis finansierade sysselsättningsfrämjande åtgärder. Att få en rättvisande bild av utvecklingen av kommunernas (såväl landstings-, landstingsfria- som primärkommuner) arbetsmarknadspolitiska engagemang är svårt och redovisningen i tabell 4.10 måste ses som ett första försök. Tabellen omfattar inte den sysselsättningspolitiska verksamhet som består av att kommunerna ofta subventionerar mark och lokaler för industrin samt ibland genom kommunala bolag bedriver verksamhet av sysselsättningspolitisk karaktär.

I tabellen redovisas till en början de i föregående avsnitt diskuterade kommunala utgifterna för arbetsvård. Därpå redovisas primärkommunernas utgifter för åtgärder vid arbetslöshet. Dessa uppgifter har hämtats från SCB:s kommunala finansstatistik som under posten åtgärder vid arbetslöshet redovisar utgifter för sysselsättningsstöd (dock ej utgifter för kommunala beredskapsarbeten) och kommunala ungdomsprogram (för en närmare redogörelse över det använda statistikmaterialet, se tabellerna 4B:2 — 4B:4). Vidare redovisas kommunernas utgifter för beredskapsarbeten (exkl. statsbidragen från arbetsmarknadsverket). Slutligen görs ett försök att sammanställa de statliga utgifterna för de speciella ungdomsåtgärder som på senare år uppdragits åt kommunerna att administrera och till vilka kommunerna har erhållit medel från utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementen.[6] Denna post skiljer sig från de tidigare, såtillvida att åtgärderna inte finansieras av kommunerna. Vi har dock valt att redovisa dem här, för att få en samlad bild av kommunernas ökade arbetsmarknadspolitiska engagemang.

Tabell 4.10 visar att kommunernas utgifter för arbetsvård minskade kraftigt i samband med tillkomsten av Samhällsföretag och arbetsmarknadsinstituten 1980. I gengäld ökade emellertid kommunernas övriga arbetsmarknadspolitiska engagemang markant från slutet av 1970-talet. Mellan 1976/77 och 1977/78 nästan fördubblades kommunernas utgifter för beredskapsarbeten och åtgärder vid arbetslöshet och en ny kraftig utgiftsökning, speciellt för beredskapsarbeten, ägde rum under 1981/82 och 1982/83. Under dessa båda budgetår ökade också de statligt finansierade, men kommunalt administrerade insatserna för ungdomar.

4.4.6 Utvecklingen av några arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Arbetsförmedlingen

Arbetet med att effektivisera arbetsförmedlingen sedan början av 1970-talet har gått i riktning mot ökad individuell platsförmedling och noggrann registrering av arbetssökande. Vidare har det skett en rad andra förändringar inom arbetsförmedlingen. Organisationen har förändrats, allmän platsanmälan införts, förmedlingsarbetet har datoriserats och statistikunderlaget för verksamheten förbättrats. Det har skett

[6] Åtgärderna introduktionsprogram, yrkesintroduktion och ungdomsplats.

Tabell 4.10 Utgifter för kommunernas arbetsmarknadspolitiska engagemang 1970/71—1982/83 samt statliga utgifter för de av kommunerna administrerade speciella ungdomsprogrammen, milj.kr och andel av BNP

Budgetår	Primärkommunernas, landstingens och de landstingsfria kommunernas utgifter för arbetsvården	Primärkommunernas utgifter för åtgärder vid arbetslöshet[a]	Kommunernas utgifter för beredskapsarbeten (exkl. AMS andel)[b]	Summa	Statens utgifter för de av kommunerna administrerade ungdomsprogrammen introduktionsprogram, yrkesintroduktion och ungdomsplatser	Summan av kommunernas arbetsmarknadspol. engagemang (exkl. arbetsvård)	Andel av BNP procent
1970/71	140	55	205	400		260	0,2
1971/72	190	82	328	600		410	0,2
1972/73	250	104	546	900		650	0,3
1973/74	285	103	513	901		616	0,2
1974/75	349	105	414	868		519	0,2
1975/76	460	140	490	1 090		630	0,2
1976/77	570	192	585	1 347		777	0,2
1977/78	700	263	949	1 912		1 202	0,3
1978/79	891	343	962	2 196		1 305	0,3
1979/80	598	332	808	1 738		1 140	0,3
1980/81	184	320	666	1 170	36	1 022	0,3
1981/82	188	487	1 137	1 812	138	1 950	0,4
1982/83	210*	620*	1 807	2 637	321[c]	2 958	0,5

* Kalenderåret 1982.

[a] Posten "åtgärder vid arbetslöshet" omfattar utgifter för sysselsättningsstöd och stöd till yrkesintroduktion m. fl. åtgärder för ungdomar. Beredskapsarbeten ingår normalt inte här då utgifterna för beredskapsarbeten enligt instruktionen skall "redovisas under det program arbetet tillgodoser".

[b] De upparbetade kostnaderna för kommunala beredskapsarbeten enligt AMS verksamhetsberättelser.

[c] Inkl. de 1982/83 anslagna 100 milj. kr för kommunala aktiviteter för arbetslösa ungdomar.

Källa: SCB:s kommunala finansstatistik, AMS verksamhetsberättelser och anslagsframställningar samt Utbildningsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

en kraftig personell utbyggnad. Den handläggande personalen inom arbetsförmedlingen har ökat från ca 2 000 i slutet av 1960-talet med dess öppna förmedling till ca 3 900 budgetåret 1982/83. Sammantaget kan förändringarna under senare år ses som en betoning av platsförmedlingens centrala roll i det arbetsmarknadspolitiska systemet.

En uppfattning om belastningen på arbetsförmedlingsverksamheten ges av statistiken över antalet arbetssökande vid arbetsförmedlingen vilken infördes 1975 (tabell 4.11).

Av tabellen framgår att såväl totala antalet arbetssökande under en månad, som antalet kvarstående arbetssökande vid månadens slut och antalet arbetssökande för omedelbar placering ökat mycket kraftigt under 1981, 1982 och 1983. Samtidigt har antalet lediganmälda platser minskat. 1980 nyanmäldes ca 55 000 platser per månad, 1981 ca 41 000, 1982 ca 34 000 och 1983 ca 35 000. Svårigheterna för arbetsförmedlings-

Tabell 4.11 Arbetssökande vid arbetsförmedlingen (exkl. personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder) 1975—1983 (1000-tal)[a]

År	Samtliga arbetssökande (exkl. personer i åtgärder) under månaden årsmedeltal	därav			I registren kvarstående arbetssökande vid månadens slut	Sökande för omedelbar placering	därav	
		arbetshandikappade[b]	under månaden placerade i åtgärder[c]	under månaden avaktualiserade			kvinnor	ungdomar
1975	172,6	18,3	8,4	36,5	127,7	79,6	40,4	26,7
1976	179,6	22,2	11,0	40,4	128,3	72,9	38,0	24,2
1977	192,7	24,6	12,2	37,7	142,9	81,7	43,0	31,2
1978	224,1	25,9	15,6	38,6	169,8	102,6	51,9	38,0
1979	225,9	27,2	15,1	44,1	166,7	98,7	52,5	36,5
1980	211,9	27,6	9,1	42,7	160,1	94,6	51,7	36,6
1981	251,5	29,4	10,2	47,2	194,2	123,0	63,3	48,0
1982	306,8	31,1	16,2	46,7	244,0	161,3	81,8	58,5
1983	338,4	31,3	19,2	47,5	271,6	178,3	87,5	63,4

Källa: Statistiksektionen, AMS — "Statistik över arbetssökande (exkl. personer i åtgärder) och yrkesvägledningssökande".

[a] De i tabellen redovisade uppgifterna avser årsmedeltal baserade på månadsredovisningarna och avser personer som varit aktuella (= har haft kontakt med arbetsförmedlingen) någon gång under månaden. Fr.o.m. januari 1981 redovisas arbetssökandestatistiken per kalendermånad i stället för som tidigare per fyra-veckorsperiod. Förändringen har medfört att statistiken inte är helt jämförbar med tidigare år. Antalet avaktualiserade och placerade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder förmodas öka med ca 10 procent och samtliga sökande under månaden med ca 2—3 procent p.g.a. denna förändring.

[b] Som arbetshandikappad betraktas de som p.g.a. fysiskt, psykiskt, förstånds- eller socialmedicinskt handikapp har eller väntas komma att få svårighet att erhålla eller behålla ett arbete på den öppna marknaden.

[c] Arbetsmarknadsutbildning exklusive företagsutbildning, beredskapsarbete och arbetsvård.

verksamheten har alltså ökat påtagligt. En indikator på detta kan erhållas genom att relatera antalet arbetssökande till antalet vakanser. Medan det 1980 gick 1,1 arbetssökande per ledig plats gick det 1983 närmare 4 arbetssökande per ledig plats.[7] De minskade möjligheterna för de arbetssökande att finna lämplig anställning har, som framgår av tabell 4.11, tagit sig uttryck i en kraftig ökning av antalet vid månadens slut kvarstående arbetssökande för omedelbar placering.

[7] Vi har här relaterat antalet under månaden aktuella arbetssökande vid arbetsförmedlingen som vid kontakttillfället var utan arbete och som var redo att omedelbart tillträda en anställning till antalet kvarstående lediga platser vid månadens början + antalet nyanmälda lediga platser under månaden.

Flyttningsbidrag

Statistiken över beviljad starthjälp används här till att beskriva utvecklingen av den geografiska rörlighet som sker med stöd av bidrag (se tabell 4.12). I EFA:s förra betänkande konstaterades att största antalet starthjälpsflyttningar (ca 29 000) registrerades under 1969, men att antalet därpå, trots ett ökat arbetskraftsdeltagande och utvidgning av antalet bidragsberättigade, minskade till att ligga relativt konstant kring ca 20 000 per år under 1970-talet. Detta har förblivit fallet även under resten av 1970-talet och början av 1980-talet. Andelen ungdomar och andelen kvinnor har också varit ungefär oförändrad sedan mitten av 1970-talet.

Tabell 4.12 Antal flyttningar med starthjälpsbidrag 1970—1983 i 1000-tal. Fördelning efter kön och ålder.

År	Procent arbetslösa enligt AKU	Antal flyttare	Antal kvinnor	Andel kvinnor (procent)	Andel personer under 25 år (procent)
1970	1,5	23,6	6,8	29	56
1971	2,5	20,6	5,7	28	54
1972	2,7	20,0	5,5	28	55
1973	2,5	21,1	6,4	30	57
1974	2,0	20,9	7,7	37	60
1975	1,6	18,9	7,9	42	62
1976	1,6	18,5	8,1	44	62
1977	1,7	18,8	8,7	46	62
1978	2,2	19,4	8,1	42	59
1979	2,1	23,2	9,6	42	59
1980	2,0	22,5	9,9	44	61
1981	2,5	21,3	9,5	44	59
1982	3,2	19,8	9,0	45	57
1983	3,5	21,6	9,9	46	56

Källa: AMS Arbetsmarknadsstatistik. Meddelande från statistiksektionen serie B.

Arbetsmarknadsutbildning

Antalet personer i arbetsmarknadsutbildning ökade oavbrutet fram till början av 1970-talet. Ökningarna var särskilt kraftiga i samband med konjunkturavmattningarna.

Som framgår av tabell 4.13 ökade arbetsmarknadsutbildningen under lågkonjunkturen 1971—1973 för att därpå åter trappas ner. En kraftig ökning av antalet personer i företagsutbildning för permitteringshotade (skattade som heltidsekvivalenter) ägde rum under 1977 och 1978. Under dessa år ökade också omfattningen av övrig arbetsmarknadsutbildning kraftigt och denna ökning fortsatte också under 1979, då företagsutbildningen sjönk till en obetydlig nivå. Trots det fortsatt besvärliga sysselsättningsläget under början av åttiotalet minskade antalet personer i arbetsmarknadsutbildning med 10 000—15 000, jämfört med nivån 1979. I slutet av 1970-talet kom alltmer av arbetsmarknadsutbildningen att ske inom det reguljära utbildningsväsendet (se tabell 4B:5). Budgetåret 1980/81 påbörjade AMS en neddragning av denna form av arbetsmarknadsutbildning. Det är främst nedgången i antalet personer i arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet, från ca 18 000 i genomsnitt 1980 till ca 10 000 år 1981, som ligger bakom minskningen av arbetsmarknadsutbildningen mellan dessa år.

Under 1982 resp. 1983 ökade antalet i arbetsmarknadsutbildning med ca 3 000 personer. Den ökning av antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som skett under 1983 förklaras, som vi strax skall se, alltså främst av en ökning av antalet personer i beredskapsarbeten.

Tabell 4.13 Genomsnittligt antal personer i arbetsmarknadsutbildning[a] i 1000-tal

År	Procent arbetslösa enl AKU	I arbetsmarknadsutbildning[b]			Antal i företagsutbildning[c]	Därav i företagsutb för permitteringshotade[d]	Summa	Procent av AK
		Antal i AMU (exkl företagsutb)	Andel kvinnor %	Andel personer under 25 år				
1970	1,5	28,8	49	29	4,9		33,7	0,9
1971	2,5	33,2	46	30	5,8		39,0	1,0
1972	2,7	36,2	44	31	6,4		42,6	1,1
1973	2,5	34,9	47	33	10,5		45,4	1,1
1974	2,0	30,5	51	35	9,6	0,1	40,0	1,0
1975	1,6	26,9	54	37	8,0	0,2	34,9	0,9
1976	1,6	28,2	52	35	8,0	1,6	36,2	0,9
1977	1,7	41,7	50	38	21,5	16,0	63,2	1,5
1978	2,2	46,9	52	38	13,3	11,5	60,2	1,4
1979	2,1	51,8	52	36	3,6	1,4	55,4	1,3
1980	2,0	43,6	52	35	1,7	0,2	45,5	1,2
1981	2,5	32,2	48	40	1,9	0,7	34,1	0,8
1982	3,2	35,1	43	35	2,2	1,1	37,3	0,9
1983	3,5	38,0	42	34	2,9	1,6	40,9	0,9

[a] Exkl. anpassningskurserna för svårplacerade (vilka 1980 överfördes till arbetsmarknadsinstituten).

[b] Uppgifterna avser antalet personer som i genomsnitt befinner sig i beståndet arbetsmarknadsutbildning och inte totalantalet berörda under ett år.

[c] Inkl. företagsutbildning för handikappade och äldre (t.o.m. 1979) samt lokaliseringsutbildning (t.o.m. 1977).

[d] Skattade uppgifter. AMS redovisar antalet personer som deltagit i företagsutbildning för permitteringshotade under minst 1 timma. Uppgifterna i tabellen avser det genomsnittliga antalet personer i utbildning på heltid och har skattats med ledning av det antal timmar för vilka bidrag har beviljats under respektive period. Förfaringssättet är närmare redovisat i kapitel 5 i SOU 1978:60.

Källa: AMS Arbetsmarknadsstatistik och Meddelande från Statistiksektionen Serie B.

Beredskapsarbete

Antalet personer i beredskapsarbete har sedan början av 1970-talet varierat mellan ca 10 000 och ca 55 000 personer (tabell 4.14). Uppgången mellan 1977 och 1978 var kraftig och detsamma gäller nedgången mellan 1979 och 1980. 1982 skedde åter en kraftig ökning och 1983 nådde antalet personer i beredskapsarbete sin hittills högsta nivå. (Jämför också utvecklingen av antalet sysselsättningsdagar vid beredskapsarbeten enligt tabell 4B:6.)

Som framgår av tabellen ökade andelen ungdomar i beredskapsarbete under 1970-talet. Speciellt markant är denna utveckling efter 1975. Den svaga ekonomiska tillväxten efter 1975 slog hårt mot de nyinträdande på arbetsmarknaden. För ungdomar under 18 år genomfördes emellertid en institutionell förändring från den 1 juli 1980, då de i princip inte längre fick placeras i beredskapsarbete. För dessa ungdomsgrupper infördes i stället efterhand åtgärderna yrkesintroduktion och ungdomsplats (se kapitel 7). Antalet ungdomar (under 25 år) i beredskapsarbete minskade

Tabell 4:14 Genomsnittligt antal personer sysselsatta i beredskapsarbete 1970—1983 i 1000-tal, fördelning efter kön och ålder

År	Antal anvisade arbetslösa i beredskapsarbete	Andel kvinnor över 25 år %	Andel kvinnor under 25 år %	Andel män över 25 år %	Andel personer under 25 år %	Totala antalet[a] personer i beredskapsarbete	
						1000-tal	Procent av AK
1970	10,6	4	0	92	4	14,6	0,4
1971	14,0	4	1	88	8	19,0	0,5
1972	23,1	6	3	78	16	32,4	0,8
1973	25,2	9	7	69	22	33,3	0,8
1974	17,8	11	8	69	20	23,4	0,6
1975	12,9	11	7	71	18	16,6	0,4
1976	21,5	8	23	45	47	26,3	0,6
1977	24,9	7	28	36	57	29,1	0,7
1978	40,4	6	34	29	65	45,4	1,1
1979	43,8	7	36	28	65	47,9	1,1
1980	21,8	8	27	36	56	24,4	0,6
1981	22,4	7	28	40	53	24,8	0,6
1982	40,2	6	36	29	65	43,1	1,0
1983	54,9	10	33	25	65	58,8	1,3

[a] Inkl. av arbetsförmedlingen anvisade yrkesarbetare och ledningspersonal.

Källa: AMS, Arbetsmarknadsstatistik samt uppgifter från Tekniska enheten. Statistiken bygger på inventeringsbesked (System B) avseende förhållandena i mitten av varje månad.

mellan 1979 och 1980 från 28 000 till 12 000. En stor del av minskningen av antalet beredskapsarbetande mellan dessa år faller således på ungdomarna.

Utvecklingen för beredskapsarbetena sedan början av 1970-talet har huvudsakligen inneburit att de dagsverksbilliga beredskapsarbetena, där lönekostnaderna för de direkt berörda utgör den väsentliga kostnaden, kraftigt ökat sin andel av antalet sysselsatta i beredskapsarbeten på bekostnad av andelen sysselsatta i beredskapsarbeten av investeringskaraktär. Tjänstesektorns andel av antalet i beredskapsarbeten sysselsatta steg från 4 procent 1972 till 50 procent 1978.

Arbetsvård

Tillgänglig statistik över antalet direkt berörda av de olika åtgärderna inom arbetsvårdsområdet visar på en betydande kontinuerlig ökning av alla former av åtgärder (tabell 4.15). Av tabellen framgår att det är ökningen av antalet anställda med lönebidrag som svarat för större delen av uppgången av arbetsvårdsverksamheten. Mellan 1970 och 1983 ökade sålunda antalet anställda med lönebidrag från knappt 10 000 till ca 36 000. Strax under 30 procent av utgifterna för anställning med lönebidrag har hittills under 1980-talet gått till anställningar inom den privata sektorn.

Tabell 4.15 Genomsnittligt antal personer i arbetsvårdsåtgärder (exkl. kommunala åtgärder) 1970—1983 i 1000-tal

År	Samhällsföretag (tidigare skyddat arbete och hem-arbetscentraler)	Anställning med lönebidrag		Yrkesinriktad rehabilitering: Arbetsmarknadsinstitut (tidigare arbetsprövning/träning och anpassningskurser)	Summa	Procent av AK
		Halvskyddat arbete	Arkivarbete			
1970	10,8	1,3	8,3	2,1	22,5	0,6
1971	11,9	1,7	9,6	2,4	25,6	0,6
1972	12,8	2,1	10,1	2,6	27,6	0,7
1973	13,8	4,0	12,4	3,0	33,2	0,8
1974	15,1	6,3	13,9	3,2	38,5	0,9
1975	16,0	8,3	14,3	3,3	41,9	1,0
1976	16,3	9,8	15,0	3,1	44,2	1,1
1977	16,8	10,8	15,1	3,4	46,1	1,1
1978	17,2	11,5	15,5	3,5	47,7	1,1
1979	18,0	12,7	16,0	3,5	50,2	1,2
1980[a]	21,6	29,3		2,8	53,7	1,2
1981	22,6	31,6		3,8	58,0	1,3
1982	23,4	34,0		4,6	62,0	1,4
1983	24,6	36,0		4,8	65,4	1,6

[a] 1980 bildades stiftelsen Samhällsföretag och arbetsmarknadsinstituten. Halvskyddat arbete och arkivarbete ersattes med anställning med lönebidrag.

Källa: AMS, Arbetsmarknadsstatistik samt Meddelande från Statistiksektionen Serie B.

4.4.7 Antalet direkt berörda av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Utvecklingen av antalet personer som omfattas av vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder ges av tabell 4:16. Antalet direkt berörda av anpassningsunderlättande och sysselsättningsskapande arbetsmarknadspolitiska åtgärder har stigit från att ha motsvarat 1,7 procent av arbetskraften 1970 till 3,6 procent 1983. Andelen av arbetskraften som befunnit sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har varierat med det ekonomiska läget och med den ekonomiska politikens inriktning. Andelen ökade således under lågkonjunkturen i början av 1970-talet och låg också på en hög nivå under åren 1977—1979, dvs. fram till politikomläggningen 1980. Under dessa år var andelen i åtgärder klart högre än andelen arbetslösa. Detta förhållande ändrades efter 1980 och under de senaste åren har andelen i åtgärder och andelen arbetslösa varit ungefär lika stora. Som visats ovan är det de sysselsättningsskapande åtgärderna som uppvisat den största flexibiliteten, speciellt gäller detta sedan slutet av 1970-talet.

Andelen arbetshandikappade bland personer som omfattats av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är större än vad som framgår av tabellen. Det finns nämligen ett stort antal arbetshandikappade i såväl beredskapsarbeten (ca 13 procent 1983 enligt tabell 4B:7) som i arbetsmark-

Tabell 4.16 Genomsnittligt antal personer i sysselsättningsskapande resp. anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1970—1983

Åtgärdskategori	1970	1973	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Sysselsättnings-skapande åtgärder[a]	35,9.	65,9	59,5	89,1	97,9	94,1	74,4	78, 5	103,8	133,4
därav: arbetsvårdsåtg.	20,4	30,2	38,6	42,7	44,2	46,7	50,9	54,2	57,4	60,6
Anpassnings-underlättande åtgärder[b]	30,9	37,9	30,2	45,1	50,4	55,3	46,4	36,0	39,7	42,8
Summa	66,8	103,8	89,7	134,2	148,3	149,4	120,8	114,5	143,5	176,2
Procent av AK	1,7	2,6	2,1	3,2	3,5	3,5	2,8	2,7	3,3	3,6
Arbetslöshetstal	1,5	2,5	1,6	1,7	2,2	2,1	2,0	2,5	3,2	3,5

Källa: Tabell 4.13, 4.14 och 4.15

[a] Till sysselsättningsskapande åtgärder har hänförts beredskapsarbete, Samhällsföretag (tidigare skyddat arbete och hemarbetscentraler) och anställning med lönebidrag, företagsutbildning och ungdomsplatser (som uppskattats uppgå till 4.000 resp 15.000 år 1982 och 1983).

[b] Till anpassningsunderlättande åtgärder har hänförts arbetsmarknadsutbildning exkl. företagsutbildning och utredning/prövning vid arbetsmarknadsinstitut och f.d. anpassningskurser.

nadsutbildning (ca 21 procent enligt tabell 4B:8). Detta betyder att närmare hälften av dem som 1983 befann sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder hade någon form av arbetshandikapp. Ungdomarnas (personer under 25 år) andel kan på motsvarande sätt uppskattas till omkring 40 procent.[8]

4.5 Granskning av den förda arbetsmarknadspolitiken

4.5.1 Den förda arbetsmarknadspolitiken från stabiliseringspolitisk synpunkt

Ovan har vi visat att arbetsmarknadspolitiken ökat mycket kraftigt sedan mitten av 1970-talet. Tillsammans med de icke permanenta industristöden har den fått bära en stor börda i den ekonomiska politiken och detta dessutom, jämfört med tidigare, under en mycket lång tidsperiod. Detta sammanhänger givetvis med att de ekonomiska problemen, som framgått av avsnitten 4.2 och 4.3, under dessa år varit av annorlunda karaktär än de rena konjunktursvängningarna under t.ex. 1960-talet. Det väcker emellertid också frågan om arbetsmarknadspolitikens roll och möjligheter under så ändrade betingelser.[9]

Avsnitt 4.4 har visat hur arbetsmarknadspolitikens omfattning och utformning varierat både med det ekonomiska läget och med den under olika perioder valda ekonomisk-politiska strategin. Efter den första oljeprischocken kan strategin sägas ha varit att med en expansiv ekonomisk politik motverka efterfrågebortfallet och överbrygga den interna-

[8] Genom att utgå från att de arbetshandikappades och ungdomarnas andelar av personer som omfattats av olika åtgärder även motsvarar deras andelar av totala utgifterna för resp. åtgärd kan det uppskattas att ca 1/3 av totalutgifterna för arbetsmarknadspolitiken går till vardera gruppen.

[9] Frågan om de arbetsmarknadspolitiska åtgärdsinsatserna i slutet av 1970-talet hade nått en sådan nivå att det skulle vara avtagande avkastning för ytterligare insatser diskuterades i forskningsrapporten "Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik i Sverige och Västtyskland" EFA, Arbetsmarknadsdepartementet 1980.

tionella lågkonjunkturen. Även arbetsmarknadspolitiken tilldelades här en roll och en rad icke-traditionella medel, såsom lagerstöd och bidrag till företagsutbildning för permitteringshotade, sattes in och bidrog till att hålla nere sysselsättningseffekterna av efterfrågebortfallet.[10] Överbryggningspolitiken gav emellertid, som framgått av avsnitt 4.3, ett på längre sikt jämfört med andra OECD-länder ogynnsamt ekonomiskt utfall. Det relativa kostnadsläget försämrades och därmed lyckades Sverige inte haka på den uppgång i den internationella ekonomiska aktiviteten som inleddes 1975. Detta hade konsekvenser för den ekonomiska politiken under de följande åren.

Som framgått av avsnitt 4.4.2 ökade utgifterna för arbetsmarknadspolitiken 1977—1979 till ca 3,5 procent av BNP, samtidigt som de icke-permanenta industristöden också steg till en hög nivå. Bakgrunden till detta var naturligtvis de svåra sysselsättningsproblemen. Nu var det de traditionella arbetsmarknadspolitiska medlen, arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete, som man förlitade sig på och som ökades kraftigt.

Devalveringarna 1977 förbättrade kostnadsläget och industriproduktionen började under 1978 öka från bottenläget 1977 (se figur 4.1). Sverige lyckades nu, tre år försenat haka på den internationella uppgången, men samtidigt fortsatte de massiva selektiva sysselsättningspolitiska insatserna. Både antalet personer i arbetsmarknadsutbildning och antalet personer i beredskapsarbete låg kvar på en hög nivå 1979 och det var också fallet vad gäller de icke-permanenta industristöden.

Uppgången bröts, både i Sverige och andra länder, av den andra oljeprischocken 1979—1980. Men för Sveriges del fanns det också andra problem. Återhämtningen 1978—1979 kombinerades med en expansiv finans- och penningpolitik och detta visade sig vara svårt att förena med kontroll över löneutvecklingen och förbättring av bytesbalansen.

Utvecklingen sedan mitten av 1970-talet ledde efterhand till mycket stora balansbrister i den svenska ekonomin. Svenska varors dåliga konkurrenskraft både inhemskt och i utlandet medförde en kraftigt försämrad yttre balans. De stora utgifterna för industristöd och arbetsmarknadspolitik och den fortsatta snabba expansionen av den offentliga sektorn ledde i kombination med den med låg tillväxt förknippade långsammare ökningen av skatteintäkterna till en snabb ökning av statens budgetunderskott. Dessa två balansbrister kom efterhand att lägga allvarliga restriktioner på den ekonomiska politikens utformning.

Bytesbalansproblemen, underskottet i statsbudgeten, problemen med lönebildningen och den restriktiva ekonomiska politiken i Sveriges omvärld ledde till att den ekonomiska politiken från slutet av 1980 och framåt lades om i mer restriktiv riktning. Omläggningen innebar att de ekonomiska problemen i större utsträckning tilläts resultera i arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitiken drogs under åren 1979/80 — 1981/82 ned jämfört med förhållandena strax tidigare då dess utgifter motsvarade 3,7 procent av BNP. Utgifterna låg 1979/80 på 3,4 procent, 1980/81 på 3,0 procent och 1981/82 på 3,3 procent av BNP. 1982/83 steg utgifterna åter och nådde sin högsta nivå, dvs. 3,9 procent av BNP. Neddragningen av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken uppvägdes emellertid delvis

[10] För en diskussion av dessa medels effekter, se kapitel 6.

av en ökning av industristöden. 1980/81 låg de icke-permanenta industristöden på 1,1 procent av BNP, 1981/82 på 1,5 procent av BNP och 1982/83 på 2,0 procent av BNP. Trots ökningen av de industripolitiska sysselsättningsskapande insatserna och de ökade arbetsmarknadspolitiska insatserna 1982/83 ökade arbetslösheten från 2,3 procent 1980/81 till 2,9 procent 1981/82 och 3,3 procent 1982/83.

De stabiliseringspolitiska målen brukar traditionellt anges vara full sysselsättning och prisstabilitet. Extern balans nämns också ibland som ett mål, men det har snarare karaktären av en restriktion som behöver vara uppfylld för att de andra målen skall kunna förverkligas.

Arbetsmarknadspolitikens centrala stabiliseringspolitiska uppgift rör givetvis sysselsättningen, men den har också ansetts kunna bidra till att hålla nere inflationen bl.a. genom att underlätta anpassningar på arbetsmarknaden och lösa flaskhalsproblem. Som diskuterats ovan har utvecklingen sedan mitten av 1970-talet lett fram till att restriktionerna för stabiliseringspolitiken, inklusive arbetsmarknadspolitiken, ökat. Vid sidan om sysselsättningsaspekten borde sålunda bytesbalansaspekten, statsfinansiella aspekter och lönebildningsaspekter ha tilldelats ökad vikt i samband med val av utformning av arbetsmarknadspolitiken. En stabiliseringspolitiskt effektiv arbetsmarknadspolitik under denna period skulle mot denna bakgrund vara en arbetsmarknadspolitik som, givet sysselsättningsmålet, var inriktad mot att finna åtgärdstyper ägnade att förbättra industrisektorns konkurrensförmåga, mot att finna statsfinansiellt billiga åtgärdstyper och mot att finna lönebildningsmässigt gynnsamma åtgärder.

I EFA:s förra betänkande visades att överbryggningspolitiken efter den första oljekrisen bidrog till att hålla nere inflödet i arbetslöshet och till att hålla arbetslöshetstalen på en internationellt sett mycket låg nivå. Som framgått ovan låg arbetslösheten även under resten av 1970-talet, trots de svåra ekonomiska problemen, på en jämfört med andra länder låg nivå. 1974 var arbetslösheten 2 procent och under åren 1975—1980 låg den kvar på ungefär denna nivå. Den ovan beskrivna ökningen av arbetsmarknadspolitiken var en bidragande orsak till detta. Sin sysselsättningsuppgift fyllde arbetsmarknadspolitiken under denna period således väl, givet de betingelser som rådde. Den andra oljekrisen möttes inte med någon överbryggningspolitik. De negativa erfarenheterna av denna och de svåra balansbristerna i ekonomin ledde i stället till att politiken, liksom i andra länder, lades om i åtstramande riktning. Det medförde att arbetslösheten ökade och arbetsmarknadspolitiken drogs inte upp i sådan utsträckning att ökningen av arbetslösheten helt motverkades. Fördelningsaspekterna av denna situation återkommer vi till i avsnitt 4.5.2.

Från stabiliseringssynpunkt är också de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas flexibilitet och tidsanpassning av stor betydelse. Insatserna skall snabbt kunna ökas då sysselsättningsläget så kräver, men också snabbt kunna dras ned och avvecklas då efterfrågan på arbetskraft ökar så att inlåsningseffekter, arbetskraftsbrist och löneglidning förhindras. Som framgått ovan har de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas omfattning under perioden efter 1974 visat en betydande flexibilitet. Omfatt-

ningen har anpassats, både uppåt och nedåt, efter utvecklingen på arbetsmarknaden och inriktningen av den ekonomiska politiken (se figur 4.2).

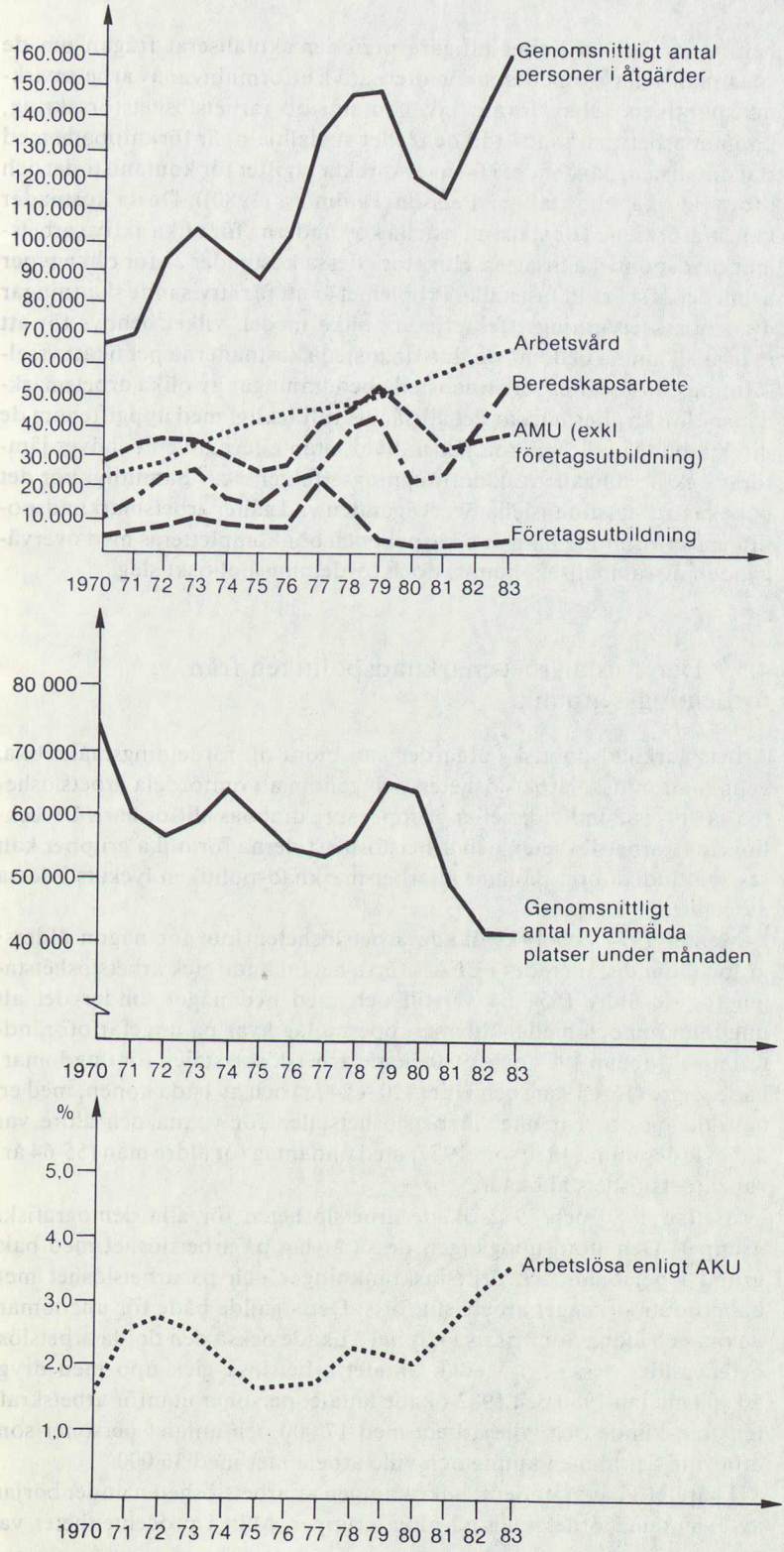
Speciellt påtaglig är flexibiliteten vad gäller antalet personer i beredskapsarbete, vilket varierat mellan 10 000 och 56 000 personer (0,4—1,3 procent av arbetskraften). Tidsanpassningen kan dock tänkas ha varit problematisk från stabiliseringspolitisk synpunkt såtillvida att antalet personer i beredskapsarbete nådde sin (före 1983) högsta nivå under 1978 och 1979, dvs. år då en viss återhämtning ägde rum i ekonomin. Det i slutet av 1978 insatta nyrekryteringsstödet förefaller däremot ha varit relativt väl tidsanpassat till återhämtningen. Flexibiliteten vad gäller arbetsmarknadsutbildningen tycks ha varit än mer problematisk. Antalet personer i arbetsmarknadsutbildning (exklusive företagsutbildning) har varierat mellan 27 000 och 52 000 (0,6—1,2 procent av arbetskraften). Antalet ökade snabbt under 1977 och fortsatte att öka även under 1978 och 1979. 1981 och 1982 låg antalet på en markant lägre nivå än under åren av återhämtning i ekonomin och inte heller under 1983, i samband med den ökade satsningen på arbetsmarknadspolitiska åtgärder, nådde nivån upp till den som rådde i slutet av 1970-talet.

Ovan har hävdats att den ekonomiska utvecklingen inneburit att lönebildnings/inflationsaspekten på arbetsmarknadspolitikens utformning blivit än mer central. Forskningsresultat tyder på att arbetskraftsbrist och rekryteringsproblem är en central bestämningsfaktor bakom löneglidningens storlek i den svenska ekonomin (Schager, (1981)). Från lönebildningssynpunkt bör således arbetsmarknadspolitiken inriktas mot att förse företagen med behövlig arbetskraft och mot att undvika flaskhalsproblem. Detta ställer krav på effektiva förmedlingsinsatser, riktade utbildningsinsatser och rörlighetsstimulanser och kan också aktualisera olika former av rekryteringsstimulanser.[11] Sådana åtgärder, inriktade mot industrin, kan också väntas vara gynnsamma vad gäller den externa balansen och kan utgöra ett arbetsmarknadspolitiskt bidrag till den ekonomisk-politiska strategi inriktad på en exportledd tillväxt som inleddes med devalveringen hösten 1982. Under senare år har vissa nya åtgärder av denna typ satts in.

1978—1979 infördes ett nyrekryteringsbidrag avsett att försöka få privata företag att tidigarelägga nyanställningar. Likartade bidrag erbjöds också under 1981—1982. Man har alltså försökt utnyttja arbetsmarknadspolitiken för att underlätta den privata sektorns arbetskraftsrekrytering, även om utnyttjandet av bidragen 1978—1979 och 1981—1982 fick liten omfattning. Våren 1983 anvisade riksdagen speciellt 100 milj. kr till åtgärder för att främja industrins rekrytering och under 1984 kommer man att söka använda sig av s.k. rekryteringsplatser för att underlätta den enskilda sektorns expansion. Samtidigt med detta sänks emellertid bidragsnivån för s.k. enskilda beredskapsarbeten från 75 till 50 procent av lönekostnaderna. Som framgått av avsnitt 4.4.6 har andelen beredskapsarbeten inom den enskilda sektorn hittills varit låg och som mest legat på ca 15—20 procent av antalet sysselsättningsdagar vid beredskapsarbeten.

De stora och snabbt växande underskotten i statsbudgeten har på ett

[11] I kapitel 5 och 6 granskas vad man vet om dessa olika medels roll och effekter.



Figur 4.2 Arbetsmarknadspolitikens tidsanpassning 1970—1983

Källa: AMS och SCB.

helt annat sätt än under tidigare perioder aktualiserat frågan om de statsfinansiella kostnaderna för alternativa utformningar av arbetsmarknadspolitiken. Olika former av kontantstöd (arbetslöshetsförsäkring, kontant arbetsmarknadsstöd och/eller socialhjälp) är förknippade med statsfinansiella kostnader i form av direkta utgifter för kontantstödet och i form av skattebortfall (se Persson-Tanimura (1980)). Dessa kostnader kan jämföras med de statsfinansiella kostnaderna för olika aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Hur stora dessa kostnader är för olika typer av medel är svårt att fastställa. Problemet är att få rättvisande skattningar av nettosysselsättningseffekterna av olika medel, vilket behövs för att man skall kunna bedöma de statsfinansiella kostnaderna per ökat sysselsättningstillfälle. För statsfinansiella bedömningar av olika arbetsmarknadspolitiska alternativ är det alltså inte tillräckligt med uppgifter om de direkta budgetkostnaderna per individ, utan alternativen behöver jämföras också vad gäller undanträngningseffekter etc.[12] Samtidigt bör det påpekas att statsfinansiella överväganden vad gäller arbetsmarknadspolitikens utformning bara är en aspekt och bör kompletteras med överväganden av samhällsekonomiskt och fördelningspolitiskt slag.

4.5.2 Den förda arbetsmarknadspolitiken från fördelningssynpunkt

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan bidra till fördelningsmålet bl.a. genom att minska arbetslösheten och genom att omfördela arbetslösheten så att vissa individer eller grupper inte drabbas alltför hårt. Utvecklingen av arbetslösheten och arbetslöshetstiderna för olika grupper kan ses som indikatorer på hur väl arbetsmarknadspolitiken lyckats i dessa avseenden.

Mellan 1974 och 1977 ökade arbetslösheten inte för någon åldersgrupp. Som diskuterades i EFA:s förra betänkande gick arbetslöshetstalen för de äldre (55—64 år) till och med ned något, under det att ungdomarna och mellanåldersgrupperna låg kvar på ungefär oförändrad nivå. Mellan 1977 och 1980 ökade arbetslöshetstalen för ungdomar, både yngre (16—19 år) och äldre (20—24 år) och av båda könen, med en halv till en procentenhet. Arbetslöshetstalen för vuxna och äldre var ungefär desamma 1980 som 1977, med undantag för äldre män (55-64 år) vars arbetslöshetstal ökade.

Mellan 1980 och 1982 ökade arbetslösheten för alla demografiska grupper. Den stora uppgången dessa år låg på arbetslöshet med bakgrund i personal- och driftsinskränkningar och på arbetslöshet med bakgrund i att åtaget arbete slutförts. Detta gällde både för ungdomar, vuxna och äldre. Som visats i kapitel 3 ökade också den dolda arbetslösheten under dessa år. Medan antalet arbetslösa gick upp med drygt 50 000 mellan 1980 och 1982 ökade antalet personer utanför arbetskraften som kunde och ville arbeta med 17 000 och antalet personer som arbetade deltid men kunde och ville arbeta mer med 36 000.

I kapitel 3 har vi studerat hur ökningen av arbetslösheten under början av 1980-talet fördelat sig på olika grupper. Mätt i procentenheter var

[12] Se också kapitel 6.

ökningen störst för ungdomar. Arbetslöshetstalet ökade mellan 1980 och 1982 med 3,1 procentenheter för män 16—19 år, 2,8 procentenheter för kvinnor 16—19 år, 2,8 procentenheter för män 20—24 år och 1,9 procentenheter för kvinnor 20—24 år. För män 25—54 år var ökningen 1,0 procentenheter, för kvinnor 25—54 år 0,8 procentenheter, för män 55-64 år 1,5 procentenheter och för kvinnor 55—64 år 1,4 procentenheter. Mätt i procentenheter var alltså ökningen ungefär lika stor för män som för kvinnor i respektive åldersgrupp. Ett undantag var åldersgruppen 20—24 år, där ökningen för männen var större än ökningen för kvinnorna.

Av den totala ökningen av antalet arbetslösa med 52 000 mellan 1980 och 1982 bestod dock merparten av vuxna, eftersom det är de som utgör huvuddelen av arbetskraften. Antalet arbetslösa 16—19-åringar ökade sålunda med ca 6 000, antalet arbetslösa 20—24-åringar med ca 10 000, antalet arbetslösa 25—54-åringar med 26 000 och antalet arbetslösa 55—64-åringar med ca 10 000 mellan 1980 och 1982.

Under 1983 fortsatte arbetslösheten att öka trots uppdragningen av arbetsmarknadspolitiken. Mätt i procentenheter ökade arbetslösheten mellan 1982 och 1983 mest för de äldre och för kvinnor i åldern 20—24 år. Ökningen för vuxna män och kvinnor (25—54 år) och för de yngsta bromsades däremot upp.

Fördelningsmålet uppnåddes 1980—1983 också sämre såtillvida att arbetslöshetstiderna i genomsnitt blev längre för de arbetslösa.[13] Som framgått av kapitel 3 förlängdes arbetslöshetstiderna för alla grupper mellan 1980 och 1983. Från fördelningssynpunkt kan långvarig arbetslöshet väntas vara den allvarligaste. 1983 var andelen av de arbetslösa som varit arbetslösa mer än sex månader 11 procent för män 16—19 år, 6 procent för kvinnor 16—19 år, 15 procent för män 20—24 år och 13 procent för kvinnor 20—24 år. Andelarna var högre för arbetslösa vuxna, 24 procent för männen och 25 procent för kvinnorna, och allra högst för de äldre, 55 procent för männen och 53 procent för kvinnorna. Andelen långtidsarbetslösa hade, jämfört med 1980, ökat med 1—9 procentenheter för alla grupper.

Utvecklingen och sammansättningen av antalet individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (tabell 4B:7, 4B:8) är också av intresse från fördelningssynpunkt. Ökade arbetsmarknadsproblem för vissa grupper kan ju ha hindrats från att ge utslag i ökad öppen eller dold arbetslöshet genom en utbyggnad av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för dessa grupper.

Vad gäller ungdomarna (under 25 år) har deras andel av antalet flyttningar med starthjälpsbidrag från 1974 och framåt legat på ca 60 procent. Eftersom totala antalet flyttningar med starthjälpsbidrag också varit relativt konstant har inte någon ökning skett av antalet ungdomar som löst sina arbetslöshetsproblem med hjälp av AMS-understödda flyttningar. Antalet ungdomar (under 25 år) i arbetsmarknadsutbildning har däremot varierat mellan olika år (se tabell 4.13). 1974 var genomsnittliga antalet ungdomar i arbetsmarknadsutbildning ca 11 000, 1977 hade antalet ökat till ca 16 000. Arbetsmarknadsutbildningen utnyttjades alltså till att hålla nere ungdomarnas arbetslöshetstal mellan dessa år. Detta var inte på motsvarande sätt fallet i början av 1980-talet. 1980 var

[13] I kapitel 9 diskuteras innebörden av olika mått på arbetslöshetstider. Bl.a. visas att för en välfärdsorienterad analys av arbetslöshet är troligen mått som belyser situationen för dem som är arbetslösa vid en viss tidpunkt mest rättvisande. De genomsnittliga arbetslöshetstiderna enligt arbetskraftsundersökningarna är av detta slag och det är därför dessa arbetslöshetstider som åsyftas här.

genomsnittliga antalet ungdomar i arbetsmarknadsutbildning ca 15 000 för att 1981 minska till ca 13 000 och 1982 till ca 12 000. 1983 var antalet ca 13 000. Åldersgruppen 16—19 år är underrepresenterad och åldersgruppen 20—24 år överrepresenterad i arbetsmarknadsutbildningen i förhållande till sin andel av de arbetslösa (se tabell 4B:8). Detta hänger samman med huvudregeln att en person bör vara 20 år för att beredas arbetsmarknadsutbildning.

Ungdomarnas arbetsmarknadsproblem har främst mötts med beredskapsarbete och, under de senaste åren, med speciella ungdomsåtgärder såsom yrkesintroduktion och ungdomsplats. 1974 var genomsnittliga antalet ungdomar (under 25 år) i beredskapsarbete ca 3 500. 1976 hade antalet ökat till ca 10 000 och steg sedan till som mest ca 28 000 1979 (se tabell 4.14). Ungdomarna i åldern 16—19 år var under dessa år starkt överrepresenterade i beredskapsarbete i förhållande till sin andel av de arbetslösa, under det att 20—24-åringarnas andel ungefär svarade mot deras andel av de arbetslösa (se tabell 4B:7). Från 1 juli 1980 kunde beredskapsarbete enbart beviljas den som fyllt 18 år och 1980 och 1981 sjönk antalet ungdomar (under 25 år) i beredskapsarbete till ca 12 000. 1982 ökade antalet åter till ca 25 000. Medan 16—19-åringarna svarade för 18 procent och 20—24-åringarna för 20 procent av de arbetslösa år 1982 var deras andelar av antalet personer i beredskapsarbete ca 39 respektive 30 procent. Ungdomarna var således fortfarande starkt överrepresenterade i beredskapsarbeten. Mellan 1982 och 1983 ökade antalet ungdomar i beredskapsarbete med ca 10 000.

De äldre (55—64 år) arbetslösa är nästan inte alls representerade i arbetsmarknadsutbildningen (se tabell 4B:8). De har en högre representation i beredskapsarbeten, men de är även där underrepresenterade i förhållande till sin andel av de arbetslösa och detta förhållande verkar närmast ha förstärkts under senare år (se tabell 4B:7). 1977 svarade åldersgruppen över 55 år för 12 procent av de arbetslösa och 10 procent av antalet i beredskapsarbete och 1980 svarade de för 13 procent av de arbetslösa och 8 procent av antalet i beredskapsarbete. 1983 hade de äldres andel av de arbetslösa ökat till 17 procent, men samtidigt hade deras andel av antalet i beredskapsarbete minskat till 4 procent. För de äldre är alltså de tunga, traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna av mindre betydelse och utformningen av kontantstödet vid arbetslöshet och av förtidspensioneringssystemet förmodligen det som är avgörande för det fördelningsmässiga utfallet.

För såväl män som kvinnor i åldersgrupperna 25—54 år gäller att de är överrepresenterade i arbetsmarknadsutbildning i förhållande till sina andelar av de arbetslösa (se tabell 4B:8). De arbetshandikappade utgjorde före arbetsmarknadsutbildningens uppbyggnadsskede under 1960-talet en dominerande del av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning. Därefter minskade deras andel drastiskt genom att arbetsmarknadsutbildningen byggdes upp för andra grupper. Under senare år har de arbetshandikappades andel i arbetsmarknadsutbildningen legat på 20—30 procent, vilket innebär att de är överrepresenterade i förhållande till sin andel av de arbetssökande (se tabell 4B:8). Även de utländska medborgarna i arbetsmarknadsutbildning har successivt ökat. I början av

1970-talet kan de uppskattats ha utgjort ca 10 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning, medan de 1983 utgjorde 23 procent. De är liksom de arbetshandikappade klart överrepresenterade i förhållande till sin andel av de arbetslösa. De utländska medborgarnas överrepresentation förklaras bl.a. av deras deltagande i kursformen svenska för invandrare.

Arbetslösa kvinnor i åldern 25—54 år är starkt underrepresenterade i beredskapsarbeten. Deras andel av de arbetslösa ligger på ca 25 procent, under det att deras andel av antalet personer i beredskapsarbete under senare år legat på 7—8 procent. Arbetslösa män i åldern 25—54 år är representerade i beredskapsarbeten ungefär i förhållande till sin andel av de arbetslösa.

Åtgärdsinsatserna för vuxna (över 25 år) har sett annorlunda ut i början av 1980-talet än efter den första oljekrisen. Då användes åtgärder av typ lagerstöd och utbildningsbidraget för permitteringshotade, men efterhand ökade främst antalet vuxna i arbetsmarknadsutbildning. Antalet vuxna (över 25 år) i arbetsmarknadsutbildning ökade från ca 20 000 1974 till ca 30 000 under 1978 och 1979.

Antalet vuxna i beredskapsarbete var ca 14 000 1974 och drogs sedan ner något under de närmaste åren för att därpå åter öka och som högst ligga på ca 15 000 1979. Mellan 1980 och 1982 *minskade* däremot antalet vuxna i arbetsmarknadsutbildning från ca 28 000 till ca 23 000. Antalet vuxna i beredskapsarbete ökade från ca 10 000 1980 till ca 15 000 1982. De två traditionella, tunga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna användes alltså i mycket begränsad utsträckning för att möta de vuxnas ökade arbetslöshet dessa år. Ökningen av antalet arbetslösa över 25 år med ca 35 000 mellan 1980 och 1982 måste ses mot denna bakgrund. Mellan 1982 och 1983 ökade antalet personer över 25 år i arbetsmarknadsutbildning med ca 1 000 och i beredskapsarbete med ca 4 000.

Litteraturförteckning

Eklund, K., "Från rekordår till stagnation: Svensk tillväxt under efterkrigstiden" i *Södersten* (red.) (1982).

Eliasson, G. m.fl. (red.), *Studies in Labor Market Behavior: Sweden and the United States,* IUI, Stockholm, 1981.

Hamilton, C., "Industripolitik och subventioner" i *Södersten* (red.) (1982).

Johannesson, J., Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik i Sverige och Västtyskland, EFA-rapport 5, 1980.

Lundberg, E., *Ekonomiska kriser förr och nu,* SNS, Stockholm 1983.

Myhrman, J. & Söderström, H., "Svensk stabiliseringspolitik. Erfarenheter och nya villkor" i *Södersten* (red.) (1982).

OECD, *Towards Full Employment and Price Stability,* Paris, 1977.

OECD, *The Challenge of Unemployment,* Paris, 1982.

OECD, *Historical Statistics 1960—1981,* Paris, 1983.

OECD, *OECD Economic Outlook,* December 1983, Paris 1983.

Persson-Tanimura, I., "Vad kostar arbetslösheten?", *Ekonomisk Debatt, nr 2,* 1980.

Schager, N.H., "The Duration of Vacancies as a Measure of the State of Demand in the Labor Market. The Swedish Wage Drift Equation Reconsidered" i *Eliasson m.fl.* (red.) (1981).

SNS, *Ut ur krisen? Konjunkturrådets rapport 1982—83,* Stockholm, 1982.

Södersten, B. (red.), *Svensk Ekonomi,* Stockholm, 1982.

Tabellbilaga till kapitel 4

Tabell 4B:1 Arbetsmarknadsverkets utgifter 1970/71—1982/83 (Utifrån den verksamhetsredovisning — programindelning som gällde från 1982/83. Överslagsmässiga översättningar till nedanstående indelning har skett för tidigare år) — 1000-tal kr.

Verksamhet/program	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77
Arbetsmarknadsservice	251 853	295 985	330 844	363 743	419 629	530 457	604 924
därav							
Arbetsmarknadsinform.	184 200	221 800	244 700	298 200	359 300	465 800	531 200
Geografisk rörlighet	55 200	56 200	55 000	65 100	60 300	64 700	72 600
Arbetsmarknadsutbildn.	557 676	709 367	785 651	883 134	860 741	1 010 313	1 955 975
därav							
företagsutbildn. för permitteringshotade	—	500	—	900	1 100	19 000	90 400
Övrig företagsutbildn.			7 800	27 800	13 500	1 800	5 800
Sysselsättningsskapande åtgärder	656 691	1 568 117	1 815 896	1 523 921	1 107 576	1 250 336	2 000 652
därav							
Beredskapsarbeten	624 000	1 482 500	1 740 700	1 488 600	1 067 000	1 193 400	1 796 900
Industribeställningar	5 200	42 700	49 400	1 900	500	43 900	174 300
Stöd till lageruppbyggn	—	—	112 999	30 162	1 140	236 589	954 506
Regionalpolitiskt stöd:							
Bidragsverksamhet	85 262	123 221	118 244	222 071	234 194	210 999	245 778
Regionalpolitiskt stöd:							
Lokaliseringslån	252 567	313 224	221 434	305 129	489 960	395 464	368 710
Åtgärder för flyktingar	19 248	16 752	15 172	24 573	31 796	42 460	102 038
Särskilda åtg för arbetsanpassning	307 900	372 300	417 157	520 530	709 489	930 795	1 176 549
Yrkesinriktad rehabilit.	—	—	—	—	—	—	—
Kontant stöd vid arbetslöshet	257 178	462 571	435 154	507 027	663 396	671 764	791 401
Totalförsvarsverksamhet	12 835	16 854	15 408	21 872	23 505	24 827	32 602
Anskaffning av utrustn.	25 739	19 304	14 584	8 413	9 244	5 288	12 904
Förvaltning av utrustn.	—	—	—	—6 528	—931	—48	589
Summa (löpande priser)	2 426 949	3 897 695	4 282 543	4 409 047	4 549 739	5 309 244	8 246 628
Summa (i 1975 års priser)	3 600 815	5 383 557	5 525 862	5 267 679	4 860 832	5 013 450	6 994 595
Andel av statsbudgeten (%)	4,9	6,9	7,0	6,2	5,4	5,4	7,2
Andel av BNP (%)	1,5	2,3	2,3	2,1	1,9	1,9	2,6

Källa: AMS, ekonomienheten och AMS verksamhetsberättelser.

Verksamhet/program	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83
Arbetsmarknadsservice	776 599	876 631	997 024	1 016 975	1 119 948	1 169 169
därav						
Arbetsmarknads-information	670 800	739 800	831 700	885 100	949 100	1 022 207
Geografisk rörlighet	104 500	136 800	165 300	176 800	170 800	146 962
Arbetsmarknadsutbildning	3 146 822	3 653 716	3 714 478	3 147 573	3 384 682	3 810 847[a]
därav						
Företagsutbildning för permitteringshotade	482 800	271 500	34 300	18 400	57 075	109 033
Övr. företagsutbildning	9 700	9 200	23 200	50 600	47 300	55 000
Sysselsättningsskapande åtgärder	3 490 529	3 273 354	3 290 441	2 857 741	3 042 687	4 731 239[b]
därav Beredskapsarbeten	3 141 900	2 928 000	3 130 600	2 732 900	2 778 500	4 298 924
Industribeställningar	299 300	289 600	87 700	53 200	18 700	94 908
Stöd till lageruppbyggnad	295 251	6 322	—168	—48	—16	—
Regionalpolitiskt stöd: Bidragsverksamhet	190 655	179 112	200 676	376 629	329 411	513 322
Regionalpolitiskt stöd: Lokaliseringslån	478 773	306 014	575 137	555 018	428 778	365 896
Åtgärder för flyktingar	79 823	102 785	173 815	175 617	211 320	220 128
Särskilda åtg. för arbetsanpassning	1 378 752	1 489 094	1 639 512	1 533 316	1 840 235	2 010 744[c]
Yrkesinriktad rehabilitering	—	—	157 967	439 773	498 302	604 040[d]
Kontant stöd vid arbetslöshet	1 294 041	1 793 182	1 870 331	2 117 528	3 322 022	4 525 464[e]
Totalförsvarsverksamhet	41 724	51 456	71 542	70 831	85 667	54 786
Anskaffning av utrustning	8 273	10 738	11 140	3 578	3 989	2 355
Förvaltning av utrustning	—1 178	—2 422	—6 926	—1 765	14 616	—576
Summa (löpande priser)	11 180 064	11 739 982	12 694 969	12 343 413	14 281 642	18 008 040
Summa (i 1975 års priser)	8 626 593	8 338 055	8 216 181	7 214 151	7 629 082	9 004 020
Andel av statsbudgeten (%)	8,1	7,4	7,0	5,7	6,1	6,5
Andel av BNP (%)	3,2	3,0	2,9	2,5	2,7	3,1

[a] Totala kostnader för verksamheten, dvs. belastning på arbetsmarknadsutbildningsfonden. Fonden upplöst vid budgetårsskiftet 1980/81. Fr.o.m. budgetåret 1981/82 finansieras arbetsmarknadsutbildningen och utbildningsbidragen av anslagsmedel och arbetsgivaravgifter.

[b] Inklusive särskilda beredskapsarbeten 1970/71—1973/74 som fr.o.m. budgetåret 1974/75 överförts till programmet Sysselsättningsskapande åtgärder från programmet Särskilda åtgärder för arbetsanpassning.

[c] Exklusive särskilda beredskapsarbeten (se b).

[d] Verksamheten budgetåret 1979/80 avser ett halvt år. Kostnaderna inklusive utbildningsbidrag.

[e] Totala kostnaderna för verksamheten, dvs. anslagsmedel/arbetsgivaravgifter.

Tabell 4B:2 Landstingens och de landstingsfria kommunernas utgifter för arbetsvården (skyddad verksamhet, arbetsträning- och prövning) milj. kr 1970—1982

Kalenderår	Kostnader	Intäkter	Nettokostnader
1970	151,6	103,2	48,4
1971	284,9	200,2	84,7
1972	387,3	214,1	173,2
1973	446,6	269,3	177,3
1974	589,1	370,6	218,5
1975	724,2	445,0	279,2
1976	908,3	524,1	384,1
1977	989,9	551,6	438,3
1978	1 127,0	667,2	570,2
1979	1 590,3	783,6	672,8
1980	106,0[a]	43,0	63,0
1981	79,0	20,0	59,0
1982	82,0	39,0	43,0

Källa: SCB, Örebro, sammanställning ur den kommunala finansstatistiken.

[a] Samhällsföretag inrättades 1 juli 1980.

Tabell 4B:3 (Primär)kommunernas utgifter för arbetsvård (arbetsprövning-träning) 1970—1982, milj. kr

Kalenderår	Kostnader	Intäkter	Nettokostnad
1970	235,6	145,2	90,4
1971	159,7	105,1	54,8
1972	191,6	125,3	66,3
1973	228,1	143,9	84,2
1974	270,2	180,5	89,7
1975	328,0	217,4	110,6
1976	400,9	255,9	145,0
1977	458,3	285,5	172,8
1978[a]	557,1	337,8	219,3
1979	720,3	401,2	319,1
1980	275,5[b]	133,6	141,9
1981	256,5	152,7	103,8
1982	377,6	207,7	169,9

Källa: SCB, Kommunernas Finanser 1970—1977 och sammanställning ur den kommunala finansstatistiken 1978—1982 av SCB i Örebro.

[a] 1978 förändrades blanketten för insamling av grundmaterialet för kommuner till en ny av Svenska Kommunförbundet rekommenderad basindelning av förvaltningsgrenarna. I denna redovisning har överslagsmässiga beräkningar till den tidigare titelindelningen i årsboken "Kommunernas Finanser" gjorts av SCB, Örebro.

[b] Arbetsmarknadsinstituten inrättades 1 januari 1980.

Tabell 4B:4 (Primär) kommunernas utgifter för "åtgärder vid arbetslöshet" (exkl. arbetsvård)[a], 1970—1982, milj. kr

År	Kostnader	Intäkter	Nettokostnad
1970	69,9	29,7	40,2
1971	98,5	29,7	68,8
1972	169,7	73,7	95,9
1973	190,8	79,3	111,5
1974	154,4	59,6	94,8
1975	189,3	73,6	115,7
1976	334,3	169,5	164,8
1977	479,2	259,7	219,5
1978[b]	874,0	568,0	306,0
1979	1 086,0	707,0	379,0
1980	873,0	588,0	285,0
1981	954,0	600,0	354,0
1982	1 700,0	1 081,0	619,0

Källa: SCB, Kommunernas Finanser 1970—1977 och sammanställning ur den kommunala finansstatistiken 1978—1982 av SCB i Örebro.

[a] Posten "åtgärder vid arbetslöshet" omfattar utgifter för sysselsättningsstöd och stöd till yrkesintroduktion m. fl. åtgärder för ungdomar. Beredskapsarbeten ingår normalt inte här då utgifterna för beredskapsarbeten enligt instruktionen skall "redovisas under det program arbetet tillgodoser".

[b] 1978 förändrades blanketten för insamling av grundmaterialet för kommuner till en ny av Svenska Kommunförbundet rekommenderad basindelning av förvaltningsgrenarna. I denna redovisning har överslagsmässiga beräkningar till den tidigare titelindelningen i årsboken "Kommunernas Finanser" gjorts av SCB, Örebro.

Tabell 4B:5 Genomsnittligt antal personer i arbetsmarknadsutbildning (exkl. företagsutbildning) efter kursanordnare, i 1000-tal och procentuell fördelning 1977—1983

År	SÖ:s AMU-kurser		Reguljära utbildningsväsendet		Övriga kursanordnare		Uppgift saknas		Summa	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
1977	25,6	(59)	11,1	(26)	1,3	(3)	5,5	(12)	43,5	(100)
1978	28,7	(56)	20,9	(41)	1,4	(3)	0,4	(—)	51,4	(100)
1979	29,5	(54)	21,4	(42)	1,4	(3)	0,3	(—)	52,6	(100)
1980[a]	25,0	(57)	17,7	(41)	0,7	(2)	0,2	(—)	43,6	(100)
1981	21,2	(66)	10,5	(33)	0,4	(1)	0,1	(—)	32,2	(100)
1982	25,8	(73)	8,6	(25)	0,7	(2)	—	(—)	35,1	(100)
1983	27,9	(73)	9,3	(25)	0,6	(2)	0,2	(—)	38,0	(100)

Källa: AMS, Arbetsmarknadsstatistik.

[a] Den 1 januari 1980 bildades arbetsmarknadsinstituten och Samhällsföretag. Till arbetsmarknadsinstituten överfördes bl. a. kurserna Arbetsliv och utbildning (ALU) och Omställning och träning (OT) och till Samhällsföretag bl. a. kurstypen Introduktion vid verkstad för skyddat arbete. Dessa utbildningar tillhörde arbetsmarknadsutbildningen t.o.m. december 1979.

Tabell 4B:6 Antal sysselsättningsdagar vid beredskapsarbeten fördelade på huvudmän, 1000-tal och procentuell andel 1970—1983

Budgetår	Statliga arbeten		Kommunala arbeten		Enskilda arbeten		Summa sysselsättningsdagar	
	1000-tal	%	1000-tal	%	1000-tal	%	1000-tal	%
1970/71	2 247,7	67	1 042,2	30	88,6	3	3 378,5	100
1972/72	3 976,6	59	2 416,6	36	350,1	5	6 743,3	100
1972/73	3 760,2	56	2 453,4	37	486,7	7	6 700,3	100
1973/74	3 262,6	59	2 006,4	36	279,5	5	5 458,5	100
1974/75	1 985,0	55	1 481,0	42	113,0	3	3 579,0	100
1975/76	2 512,0	54	2 015,0	44	108,0	2	4 635,0	100
1976/77	2 581,0	42	2 791,0	45	775,0	13	6 147,0	100
1977/78	3 193,0	38	4 257,0	51	959,0	11	8 409,0	100
1978/79	3 289,0	30	6 051,0	54	1 772,0	16	11 112,0	100
1979/80	2 060,0	27	4 547,0	60	996,0	13	7 603,0	100
1980/81	1 450,7	32	2 940,8	65	143,3	3	4 534,8	100
1981/82	1 960,8	26	4 662,2	62	933,6	12	7 556,6	100
1982/83	2 334,3	20	6 884,8	60	2 345,4	20	11 564,5	100

Tabell 4B:7. Olika demografiska gruppers procentuella andel av arbetslösa respektive av anvisade i beredskapsarbete efter ålder 1976—1983

	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	Arbetslösa	Beredskapsarbete	Arbetslösa	Beredskapsarbete	Arbetslösa	Beredskapsarbete	Arbetslösa	Beredskapsarbete	Arbetslösa	Beredskapsarbete	Arbetslösa	Beredskapsarbete	Arbetslösa	Beredskapsarbete	Arbetslösa	Beredskapsarbete
Kvinnor																
16—19 år	—	—	—	—	11	24	10	25	13	23	11	19	9	22	8	17
16—24 år	23	31	21	32												
20—24 år	—	—	—	—	9	9	9	10	10	10	9	12	9	14	10	16
25—54 år.	25	6	25	5	22	6	24	8	25	8	23	8	24	7	23	10
55— år	6	1	5	1	6	1	7	1	5	1	5	0	7	0	7	1
Summa	54	38	53	39	48	40	50	44	53	42	49	39	49	43	48	44
Män																
16—19 år	—	—	—	—	9	21	10	20	9	13	10	10	8	17	7	14
16—24 år	16	30	18	31												
20—24 år	—	—	—	—	11	12	10	11	9	10	11	12	11	16	11	18
25—54 år	19	20	23	21	25	20	21	20	21	28	24	31	23	20	24	21
55— år	11	12	7	9	7	7	9	5	7	7	7	8	8	4	10	3
Summa	46	62	47	61	52	60	50	56	47	58	51	61	51	57	52	56
Båda könen																
16—19 år	21	42	21	45	20	45	20	45	22	36	20	29	18	39	15	31
20—24 år	18	19	19	19	20	21	19	21	20	20	20	24	20	30	21	34
25—54 år	44	26	48	26	47	26	45	28	45	36	47	39	47	27	47	31
55— år	17	13	12	10	13	8	16	7	13	8	12	98	15	4	17	4
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
därav arbhandik[a]					12	14	12	15	13	24	12	25	10	15	9	13
resp utländska medborgare					12	5	10	5	11	6	10	6	10	5	9	5

Källa: AMS,arbetssökandestatistiken, och SCB, arbetskraftsundersökningarna. Arbetssökandestatistiken avser förhållandena i slutet av varje månad. Vissa skillnader föreligger jämfört med annan statistik över beredskapsarbete.
Statistik finns endast tillgänglig från tredje kvartalet 1975.

[a] Antalet arbetslösa arbetshandikappade är satt i relation till totala antalet arbetssökande vid arbetsförmedlingen.

Tabell 4B:8 Olika demografiska gruppers procentuella andel av arbetslösa respektive av personer i arbetsmarknadsutbildning perioden 1976—1983 (genomsnittsuppgifter, exkl företagsutbildning)

	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	arb-	AMU	arb-	AMU	arb-	AMU	arb-	AMU	arb-	AMU	arb-	AMU	arb-	AMU	arb-	AMU
Kvinnor																
16—19 år					11	7	10	5	13	4	11	3	9	3	8	3
20—24 år					9	13	9	13	10	13	9	12	9	11	10	11
25—54 år					22	32	24	33	25	35	23	33	24	29	23	28
55— år					6	0,5	7	1	5	0,5	5	0,5	7	0,5	7	—
Summa	54	52	53	50	48	52	50	52	53	52	49	48	49	43	48	42
Män																
16—19 år					9	6	10	5	9	4	10	4	8	5	7	4
20—24 år					11	14	10	14	9	14	11	15	11	16	11	16
25—54 år					25	27	21	29	21	29	24	32	23	35	24	37
55— år					7	0,5	8	0	7	0,5	7	0,5	8	0,5	10	1
Summa	46	48	47	50	52	48	50	48	47	48	51	52	51	57	52	58
Båda könen																
16—19 år	21	9	21	9	20	13	20	10	22	8	21	7	18	8	15	7
20—24 år	18	27	19	28	20	27	19	27	20	27	20	27	20	27	21	27
25—54 år	44	63	48	62	47	59	45	62	45	64	47	65	47	64	47	65
55— år	17	1	12	1	13	1	15	1	13	1	12	1	15	1	17	1
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
därav arbets-handikapp					12	23[a]	12	25	13	27	12	29	10	24	9	21
resp utländska medborgare					11	21	11	21	11	22	10	25	10	25	9	23

Källa: AMS, arbetssökandestatistiken, och SCB, arbetskraftsundersökningen.

[a] Avser antal arbetshandikappade arbetssökande i relation till totala antalet arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Enligt AKU har andelen arbetslösa som söker arbete genom arbetsförmedlingen under perioden 1976—1982 legat mellan 83—91 procent. (Antalet arbetssökande redovisas oftast som, vid månadens slut *kvarstående* arbetssökande vid arbetsförmedlingen aktuella för omedelbar placering (kat 1). När det gäller antalet arbetssökande arbetshandikappade kan det dock vara meningsfullt att inte enbart begränsa sig till kat 1 utan även ta med de övriga grupperna (kat 2—4), dvs utan arbete aktuell för senare placering/utredning (kat 2), har tillfälligt arbete (kat 3), samt har varaktigt arbete (kat 4). Detta bl a beroende på att arbetssökande handikappade ofta placeras i kat 2 i avvaktan på utredning samt att t ex personer som drabbas av ett handikapp och sjukskrivs placeras i kat 4 trots att de aldrig kan återgå till sitt tidigare arbete.)

Tabell 4B:9 Genomsnittligt antal personer sysselsatta i beredskapsarbete under perioden 1971—1983 i 1 000-tal och %, fördelade efter ålder och kön

	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%
Samtliga																
16—19					19,5	45	20,0	45	8,2	36	6,8	29	17,0	39	18,4	31
20—24	10,7	61	15,3	63	9,1	21	9,5	21	4,4	20	5,6	24	13,5	30	19,7	34
25—54	4,6	26	6,4	26	11,5	26	12,2	28	8,1	36	8,9	39	11,9	27	18,4	31
55—	2,2	13	2,4	10	3,3	8	3,0	7	1,8	8	1,8	8	1,8	4	2,1	4
Summa:	17,5	100	24,2	100	43,4	100	44,7	100	22,5	100	23,1	100	44,2	100	58,6	100
Därav																
Kvinnor																
16—19					10,3	24	11,0	25	5,2	23	4,3	19	9,5	22	10,1	17
20—24	5,5	31	7,8	32	4,1	9	4,7	10	2,3	10	2,8	12	6,3	14	9,1	16
25—54	1,0	6	1,3	5	2,6	6	3,3	8	1,8	8	1,9	8	2,9	7	6,1	10
55—	0,1	1	0,3	1	0,5	1	0,6	1	0,1	1	0,1	0	0,1	0	0,3	1
Summa:	6,6	38	9,4	39	17,5	40	19,6	44	9,4	42	9,1	39	18,8	43	25,6	44
Män																
16—19					9,2	21	9,0	20	3,0	13	2,5	10	7,5	17	8,3	14
20—24	5,2	30	7,5	31	5,0	12	4,8	11	2,1	10	2,8	12	7,2	16	10,6	18
25—54	3,6	20	5,1	21	8,9	20	8,9	20	6,3	28	7,0	31	9,0	20	12,3	21
55—	2,1	12	2,1	9	2,8	7	2,9	5	1,7	7	1,7	8	1,7	4	1,8	3
Summa:	11,0	62	14,8	61	25,9	60	25,1	56	13,1	58	14,0	61	25,4	57	33,0	56

Källa: AMS, arbetssökandestatistiken

Tabell 4B:10 Genomsnittligt antal personer i arbetsmarknadsutbildning under perioden 1976—1983 i 1 000-tal och procent, fördelade efter ålder och kön

	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%	1 000 tal	%
Samtliga																
16—19	2,6	9	3,9	9	6,8	13	5,5	10	3,7	8	2,3	7	2,7	8	2,6	7
20—24	7,8	27	12,2	28	14,3	27	14,1	27	11,7	27	8,8	27	9,6	27	10,3	27
25—54	18,2	63	27,3	62	3,1	59	32,5	62	27,9	64	21,1	65	22,5	64	24,7	16
55—	0,3	1	0,5	1	0,5	1	0,5	1	0,3	1	0,2	1	0,3	1	0,3	1
Summa:	28,9	100	43,9	100	52,9	100	52,6	100	43,6	100	32,4	100	35,1	100	37,9	100
Därav																
Kvinnor																
16—19					3,5	7	2,8	5	1,8	4	0,9	3	0,9	3	1,0	3
20—24					6,7	13	6,7	13	5,6	13	3,9	12	3,9	11	4,1	11
25—54					16,9	32	17,6	33	15,2	35	10,6	33	10,3	29	10,8	28
55—					0,3	0,5	0,3	1	0,2	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	—
Summa:	15,0	52	22,1	50	27,4	52	27,4	52	22,8	52	15,5	48	15,2	43	16,0	42
Män																
16—19					3,3	6	2,7	5	1,9	4	1,9	4	1,8	5	1,5	4
20—24					7,6	14	7,4	14	6,0	14	4,9	15	5,7	16	6,2	16
25—54					14,3	27	14,9	29	12,8	29	10,5	32	12,3	35	13,9	37
55—					0,2	0,5	0,2	0	0,1	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,2	1
Summa:	13,9	48	21,8	50	25,5	48	25,1	48	20,8	48	16,9	52	19,9	57	21,9	58

Källa: AMS, arbetssökandestatistiken

Tabell 4B:11 Genomsnittligt antal arbetslösa 1971—1983 i 1 000-tal och procent, fördelade efter kön och ålder

	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	1 000-tal	%	1 000-tal	%	1 000-tal	%	1 000-tal	%	1 000-tal	%	1 000-tal	%	1 000-tal	%	1 000	%
Samtliga																
16—19	14	21	16	21	19	20	18	20	19	22	22	20	25	18	24	15
20—24	12	18	14	19	19	20	17	19	17	20	22	20	27	20	31	21
25—54	29	44	36	48	44	47	40	45	39	45	51	47	65	47	71	47
55—	11	17	9	12	12	13	13	15	11	13	13	12	20	15	26	17
Summa:	66	100	75	100	94	100	88	100	86	100	108	100	137	100	151	100
Därav																
Kvinnor																
16—19	8	12	9	12	10	11	9	10	11	13	12	11	13	9	12	8
20—24	7	11	7	9	9	9	8	9	9	10	10	9	13	9	15	10
25—54	16	25	19	25	21	22	21	24	22	25	25	23	33	24	34	23
55—	4	6	4	5	5	6	6	7	4	5	5	5	9	7	11	7
Summa:	36	54	40	53	45	48	44	50	46	53	53	49	68	49	73	48
Män																
16—19	5	8	7	9	9	9	9	10	8	9	10	10	11	8	11	7
20—24	5	8	7	9	10	11	9	10	8	9	11	11	15	11	16	11
25—54	13	19	17	23	23	25	20	21	18	21	26	24	32	23	37	24
55—	7	11	5	7	7	7	7	8	6	7	8	7	11	8	14	10
Summa:	30	46	35	47	49	52	44	50	40	47	55	51	70	51	79	52

Källa: AKU, SCB.

5 Utbudspåverkande och anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitik*

5.1 Inledning

Utvecklingen på arbetsmarknaden kan ses som resultatet av ett samspel mellan utbudet av och efterfrågan på arbete. Utbudet av arbete återspeglar arbetstagarnas beteende på arbetsmarknaden, t.ex. omfattningen av deras arbetskraftsdeltagande, deras val av utbildning och yrke, deras benägenhet till yrkesmässig och geografisk rörlighet osv. Efterfrågan på arbete bestäms av omfattningen och inriktningen av produktionen av varor och tjänster och de därvid använda produktionsmetoderna.

När man analyserar hur samspelet mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden går till brukar man ofta betrakta arbetsmarknaden som bestående av ett stort antal bl.a. geografiskt och yrkesmässigt åtskilda delarbetsmarknader. Vid en och samma tidpunkt kan vissa delarbetsmarknader präglas av utbudsöverskott, vissa av efterfrågeöverskott och övriga uppvisa ungefärlig balans mellan utbud och efterfrågan. Enligt ett traditionellt marknadsteoretiskt synsätt leder förekomsten av dylika obalanser till spontana anpassningar i riktning mot jämvikt. Både arbetsutbud och arbetsefterfrågan antas anpassa sig så att utbudsöverskotten respektive efterfrågeöverskotten efterhand minskar. Anpassningsprocesserna kan dock av en rad skäl vara ofullkomliga och långsamma, vilket kan medföra problem av olika slag såsom bestående arbetskraftsbrist på vissa delar av arbetsmarknaden och långvarig arbetslöshet på andra håll. Detta skapar motiv för användandet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag. Behovet av sådana åtgärder är alltså beroende dels av hur arbetsutbudet på olika delarbetsmarknader utvecklas i förhållande till arbetsefterfrågan, dels av utvecklingen av arbetsmarknadens spontana anpassningsförmåga.

Diskussionen i detta kapitel gäller åtgärder som primärt är inriktade mot att påverka utbudet av arbete och underlätta anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden.[1] Sådana åtgärder kan, för det första, ta sikte på att påverka individernas eller hushållens *möjligheter* att välja mellan befintliga arbetstillfällen. Hit kan hänföras t.ex. arbetsförmedlingarnas informations- och platsförmedlingsverksamhet, som bl.a. syftar till att bistå de arbetssökande med att få kännedom om tillgängliga arbetstill-

* Detta kapitel har skrivits av docent Harald Niklasson och av fil.dr Inga Persson-Tanimura (avsnitt 5.2) och av universitetslektor Lennart Delander (avsnitt 5.4.4).

[1] Åtgärder som primärt är inriktade mot att påverka efterfrågan på arbete behandlas i kapitel 6.

fällen, med att komma i kontakt med motsvarande arbetsgivare och med att bedöma förhållandena och utvecklingen på arbetsmarknaden. Hit kan också hänföras åtgärder som syftar till att ge arbetstagarna möjlighet att skaffa sig de kunskaper och färdigheter, eller de meriter, som krävs för att de ska kunna konkurrera om och klara av fler arbeten än tidigare. Arbetsmarknadsutbildning och rehabiliteringsinsatser är exempel på sådana åtgärder.

De utbudspåverkande åtgärderna kan, för det andra, vara inriktade på att förändra individernas eller hushållens *benägenhet* att välja olika alternativ som redan står dem till buds. Det rör sig då om åtgärder som medför ändringar av de för- eller nackdelar, som är förknippade med de olika alternativen. Det finns i praktiken inte särskilt många exempel på åtgärder som är av denna typ och som använts i det primära syftet att påverka arbetsutbudet. Däremot finns det en lång rad medel, som används i huvudsakligen andra, inte minst fördelningspolitiska syften och som troligen får återverkningar på arbetsutbudet. Som exempel kan nämnas inkomstbeskattningens utformning, bidragsbestämmelser av olika slag (förtidspensionssystem, arbetslöshetsersättningssystem etc.), arbetsmarknadslagstiftningen, tillgången på daghemsplatser, kollektivtrafikens utformning m.m.

Ett exempel på arbetsmarknadspolitiska medel som använts i det uttalade syftet att påverka individernas arbetsmarknadsbeteende utgör de s.k. flyttningsbidragen. Även i det fallet torde dock fördelningspolitiska överväganden ha spelat en väsentlig roll: bidragen kan ses som medel att förbättra de ekonomiska villkoren under en kort, men problemfylld period för personer som ser sig nödsakade att flytta av arbetsmarknadsskäl. Också de bidrag som utgår i samband med deltagande i arbetsmarknadsutbildning kan delvis uppfattas som medel att påverka individernas sätt att välja mellan olika alternativ, däribland alternativet att acceptera erbjudna utbildningsplatser. Användningen av det s.k. stimulansbidraget under åren 1976—1981, dvs. ett extra bidrag utöver de ordinarie utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning, var ett uttryck för detta synsätt.

Behovet av utbudspåverkande- och anpassningsunderlättande åtgärder av olika slag beror av hur arbetsutbudet och arbetsmarknadens anpassningsförmåga ser ut och utvecklas över tiden. Vi inleder därför med att i avsnitten 5.2 och 5.3.1 översiktligt diskutera vad man vet om dessa förhållanden och utvecklingstendenser på den svenska arbetsmarknaden.

Som framhållits ovan kan utbudspåverkande och anpassningsunderlättande åtgärder ta sikte på att påverka arbetstagarnas möjligheter och/eller deras benägenheter att välja mellan olika arbetstillfällen. När det gäller att bedöma behovet och effekterna av sådana åtgärder är utvecklingen av arbetstagarnas vilja och förmåga till rörlighet och anpassning av central betydelse. I avsnitt 5.3 diskuteras därför fortsättningsvis arbetskraftens rörlighet och vad som orsakat inträffade förändringar därvidlag. Utgångspunkter och underlag för diskussionen hämtas från existerande forskning kring arbetskraftsrörlighetens utveckling och bestämningsfaktorer. Slutligen diskuteras i avsnitt 5.4 vad man vet om

effekterna av olika slag av utbudspåverkande och anpassningsunderlättande åtgärder. Även den diskussionen bygger på och utnyttjar resultat av bedriven forskning. En kompletterande och mer översiktlig bild av forskningen på de nu nämnda områdena ges i *Appendix till kapitel 5.*

5.2 Arbetsutbudets utveckling och bestämningsfaktorer

Kapitel 3 har beskrivit hur det svenska arbetsutbudet, kvantitativt sett, förändrats under 1970-talet, både totalt och för olika demografiska grupper. Utifrån resultaten av befintlig forskning kring det svenska arbetsutbudet och dess bestämningsfaktorer (se avsnitt 5A.1.2 i appendixet) skall vi här kortfattat diskutera utvecklingen av arbetsutbudet och de faktorer som legat bakom de observerade förändringarna.

Förändringar i arbetsutbudets omfattning uppkommer via befolkningsförändringar, förändringar i förvärvsfrekvenser och förändringar i antalet arbetade timmar. Vi inleder med att diskutera utvecklingen av förvärvsfrekvenserna och tar därpå upp frågan om antalet arbetade timmar. Dessa två faktorer har varit de dominerande för arbetsutbudets utveckling under 1970-talet.

5.2.1 Arbetskraftstalens utveckling och bestämningsfaktorer

Av kapitel 3 har framgått att förvärvsfrekvensen för vuxna män (25—54 år) låg på ungefär oförändrad nivå under perioden 1970—1983. Att tillhöra arbetskraften är för män i dessa åldrar det normala mönstret och ingen förändring skedde vad gäller detta under den studerade tidsperioden. För denna grupp bestod förändringarna i arbetsutbudet under 1970-talet av förändringar i antalet arbetade timmar.

För kvinnor i åldern 25—54 år ökade däremot förvärvsfrekvensen från 64 procent 1970 till 87 procent 1983. Ökningen var speciellt stor för kvinnor med barn under 7 år. Gustafsson och Jacobsson (1983) undersöker hur bestämningsfaktorerna för kvinnornas arbetskraftsdeltagande förändrats över tiden genom att jämföra skattningar baserade på 1968, 1974 och 1981 års levnadsnivåundersökningar. Deras urval består av gifta kvinnor i åldern 20—59 år som sammanbor med sin make. Arbetskraftsdeltagande definieras som att personen ifråga varit i arbete minst en timme under året före respektive undersökning. Enligt denna definition ökade arbetskraftsdeltagandet för denna grupp kvinnor från 58 procent 1967 till 73 procent 1973 och till 84 procent 1980.

De erhållna resultaten tyder på att kvinnornas arbetskraftsdeltagande under den studerade perioden efterhand blivit allt mindre känsligt både för ekonomiska bestämningsfaktorer och för förekomsten av barn. En högre (egen) lön ökade alla tre åren, annat givet, sannolikheten att kvinnan skulle tillhöra arbetskraften, men effekten var markant mindre 1980 än 1967. En högre inkomst (efter skatt) för maken (eller högre icke-arbetsinkomster för familjen) minskade, annat oförändrat, 1967 och 1973 sannolikheten att kvinnan skulle tillhöra arbetskraften. Enligt

skattningarna på 1980 års data förelåg inte längre någon effekt (vare sig negativ eller positiv) av makens inkomster efter skatt (eller icke-arbetsinkomster) på kvinnans arbetskraftsdeltagande. Alla tre åren ledde fler barn till minskad sannolikhet för arbetskraftsdeltagande, men även här gäller att effekten minskade kraftigt över tiden. Resultaten tyder på att när arbetskraftsdeltagande efterhand blivit det dominerande mönstret för vuxna kvinnor, det inte längre lika starkt påverkas av ekonomiska faktorer och antal barn.[2]

För gifta hushåll med heltidsarbetande make innebar de nya möjligheterna till särbeskattning fr.o.m inkomståret 1966 att det blev klart lönsammare för hustrun att marknadsarbeta. I samma riktning verkade införandet år 1971 av obligatorisk särbeskattning av arbetsinkomster. I och med denna skattereform ökade beskattningen på enförsörjarhushåll genom förändrade avdragsbestämmelser. Reformen innebar också att marginalskatten på hustruns inkomst sänktes för inkomster motsvarande deltidsarbete. Gustafsson & Jacobsson (1983) illustrerar med ett räkneexempel för ett hypotetiskt hushåll de samlade effekterna av förändringarna i skatteregler och skattesatser mellan 1967 och 1973. Om kvinnan ökade sitt arbetsutbud från 0 till 2 000 timmar (heltid) 1967 medförde hennes inkomster en ökning av hushållets disponibla inkomst med 45 procent, under det att motsvarande ökning av arbetsutbudet 1973 medförde en ökning av hushållets disponibla inkomst med 65 procent. I huvudsak hänför sig denna skillnad mellan de två åren till förändringar i intervallet 0 till 1 000 arbetstimmar (deltid). Förändringarna i kvinnornas arbetsutbud sedan mitten av 1960-talet verkar alltså stämma väl överens med incitamentsförändringarna i skattesystemet.

Gustafsson och Jacobsson undersöker också vilken betydelse förändringar i olika bakomliggande variabler haft för ökningen av kvinnornas arbetskraftsdeltagande över tiden. Deras analys baseras på de ovan refererade skattningarna på tvärsnittsdata och innebär i princip en prognos av 1973 års arbetskraftstal givet skattningar på data från 1967 samt förändringar i förklaringsvariablerna mellan 1967 och 1973. Med reservation för effekterna av specifikationsfel, särskilt då att hänsyn ej tas till marginalskattesänkningarna i de lägre inkomstintervallen, finner författarna att förändringar i bruttotimlön tycks vara den främsta förklaringen till kvinnornas ökade arbetskraftsdeltagande. Övriga disponibla familjeinkomster höll sig realt sett oförändrade mellan de två tidpunkterna, framför allt som en effekt av särbeskattningsreformen, vilket innebar att utbudsökningen inte motverkades av en negativ inkomsteffekt.

För de äldre är den mest markanta förändringen nedgången i männens arbetskraftstal. För äldre män (55—64 år) minskade förvärvsfrekvensen med hela 8 procentenheter mellan 1970 och 1983. Wadensjö (1983) studerar bakgrunden till denna nedgång. Andelen bland äldre män som är utanför arbetskraften och andelen förtidspensionerade bland äldre män har ett nära samband med varandra, vilket innebär att studier som försöker förklara ökningen av förtidspensioneringen också ger förklaringar till nedgången i arbetskraftstalen. Wadensjö finner att ökningen av förtidspensioneringen bland äldre män beror på förändringar av förtidspensioneringssystemet och inte på förändringar av ar-

[2] Förändringarna i de skattade parametervärdena kan emellertid, som författarna noterar, till viss del bero på att modellen är ofullständigt specificerad. Man tar t.ex. endast partiellt hänsyn till skattesystemet (icke-arbetsinkomst beräknas netto efter skatt, medan den egna timlönen är beräknad brutto).

betslösheten.[3] Såväl förändringar av ersättningsnivåer som förändringar av kriterierna för förtidspensionering har haft betydelse. Förändringarna i förtidspensioneringssystemet är därmed också en viktig förklaring till nedgången i arbetskraftstalen för äldre män.

5.2.2 Utvecklingen av antalet arbetade timmar

Under slutet av 1970-talet har förändringar i arbetstiderna kommit att uppmärksammas också som ett tänkbart medel i försöken att balansera efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden. Detta innebär även ett ökat intresse för frågan om arbetstidernas bestämningsfaktorer. Kapitel 3 har redovisat hur arbetstiderna i den svenska ekonomin förändrats under åren 1970—1983. En rad forskningsprojekt har bidragit till att belysa bestämningsfaktorerna bakom individernas utbud av arbetstimmar (se avsnitt 5A.1.2 i appendixet).

Skattningar på tvärsnittsdata tyder på att männens arbetskraftsutbud är ganska okänsligt för ekonomiska bestämningsfaktorer. Män arbetar ungefär samma antal timmar oberoende av egen lön eller hushållets övriga inkomster. De deltidsarbetande männen återfinns främst i vissa åldersgrupper, nämligen bland yngre och äldre män.

Samtidigt är det emellertid så att omfattningen av männens arbetsutbud minskat kraftigt över tiden. Enligt Jonung (1983) har genomsnittliga antalet arbetstimmar per vecka och per man i befolkningen (i åldern 20—64 år) gått ned med 9 timmar mellan 1963 och 1982, vilket kan jämföras med att genomsnittliga antalet arbetstimmar per vecka och per kvinna i befolkningen (i åldern 20—64 år) ökat med 3 timmar under motsvarande tidsperiod. Minskningen av männens arbetsutbud beror främst på de generella arbetstidsförkortningarna (till 40 timmar per vecka), längre lagstadgad semester och ökad förtidspensionering. Nedgången har alltså i stor utsträckning uppkommit via kollektiva arbetstidsbeslut i stället för via individuella arbetstidsanpassningar. Bakom dessa kollektiva beslut torde ligga ekonomiska faktorer som påverkar männens (kollektiva) val mellan marknadsarbete, icke-marknadsarbete och fritid, men detta kan vara svårt att fånga upp med hjälp av tvärsnittsstudier av bestämningsfaktorerna bakom männens individuella arbetsutbud.

Även kvinnorna på arbetsmarknaden har omfattats av de kollektiva besluten om minskade arbetstider. Men detta har mer än uppvägts av kvinnors individuella beslut om att öka sitt arbetsutbud så att, som nämnts ovan, det kvinnliga arbetsutbudet utslaget på alla vuxna kvinnor ökat med 3 timmar per vecka. Resultaten av studier som sökt belysa bakgrunden till att kvinnor valt att öka sitt arbetskraftsdeltagande har vi redan diskuterat. Men olika tvärsnittsstudier har också belyst vilka faktorer som är av betydelse för kvinnors val av arbetstider. Enligt Pettersson (1981) visar analyser av data från 1968 och 1974 års levnadsnivåundersökningar att deltidsarbetande kvinnor har fler barn, yngre barn, kortare utbildning, lägre timlön och män med högre inkomst än vad heltidsarbetande kvinnor har. Givet övriga faktorer kan alltså en högre (egen) lön väntas öka kvinnans arbetsutbud, vilket överensstämmer med

[3] För en utförligare presentation av resultaten, se kapitel 8. Besluten om att förändra förtidspensioneringssystemet på olika sätt kan emellertid, som påpekas av Wadensjö, ha sin bakgrund i att arbetsmarknadssituationen förändrats för de äldre.

den relativt höga positiva löne-elasticitet som Jacobsson (1981 och 1982) funnit i sina skattningar. Jacobssons skattningar gav också en relativt hög negativ icke-arbetsinkomstelasticitet (där icke-arbetsinkomst definierades som total familjeinkomst minus den egna arbetsinkomsten), vilket även det stämmer överens med resultaten i Pettersson (1981). Jacobssons studier bekräftar också att förekomsten av barn, speciellt barn under skolåldern, allt övrigt lika, minskar kvinnornas arbetsutbud. Dessa resultat pekar t.ex. på att de faktorer som enligt ovan legat bakom ökningen av kvinnornas arbetskraftsdeltagande också kan antas ha lett till en ökning av arbetstiderna för de kvinnor som befinner sig i arbetskraften. Resultaten antyder också att reallönesänkningarna för män under senare år kan ha lett till att kvinnorna ökat sitt arbetsutbud.

5.3 Arbetskraftens rörlighet och anpassningsförmåga — utvecklingstendenser och orsakssamband

5.3.1 Utvecklingstendenser

De sedan början av 1970-talet återkommande och ofta stora och långvariga obalanserna i den svenska ekonomin har ställt arbetsmarknadspolitiken inför svårlösta problem. Arbetsmarknadspolitikens uppgifter kan emellertid ha försvårats också av andra skäl. Det är möjligt att arbetstagarnas och arbetsgivarnas benägenhet och möjligheter till anpassning och omställning har trendmässigt försvagats.

1970-talet tycks ha inneburit en minskning av arbetskraftsrörligheten på den externa arbetsmarknaden jämfört med förhållandena under 1960-talet. Av figur 5.1 framgår att antalet flyttningar över länsgränser minskat trendmässigt sedan slutet av 1960-talet. Av figuren framgår också att antalet flyttningar nära samvarierar med antalet vakanser. Av figur 5.2 framgår att också den andel av de sysselsatta som byter arbetsgivare under året uppvisat en nedåtgående trend. Också tillgängliga data om företagens arbetskraftsomsättning tyder på att rörligheten på arbetsmarknaden minskat under de senaste 10—20 åren.[4]

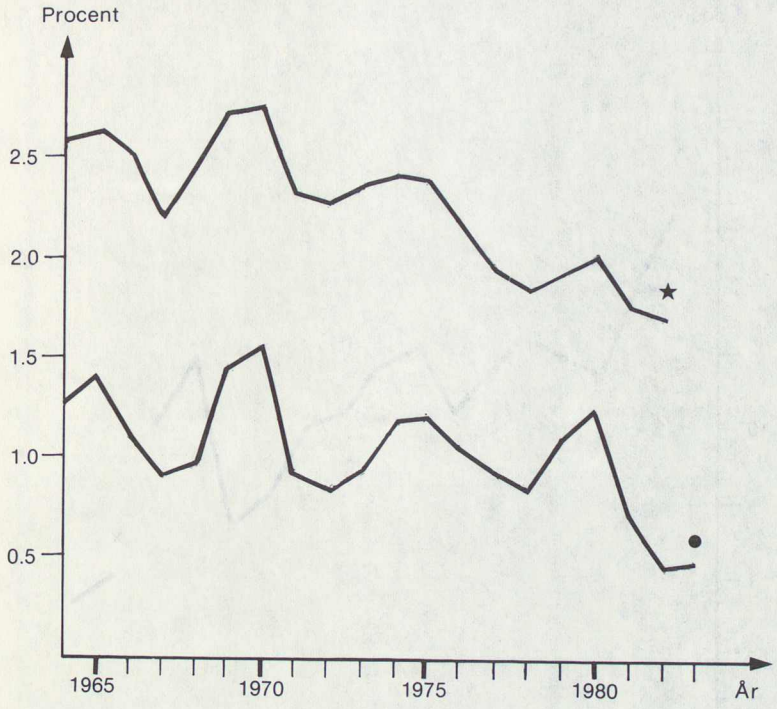
Hur arbetskraftsrörligheten i mer allmän mening, inklusive rörligheten inom företagen och rörligheten med avseende på yrken, arbetstider m.m., utvecklats under motsvarande tidsperiod vet man inte så mycket om. Det finns dock uppgifter om hur den interna rörligheten, dvs. antalet arbetsbyten inom företagen, utvecklats sedan 1975 (se figur 5.3).[5] Antalet interna arbetsbyten per år är mindre än hälften så stort som antalet byten av arbetsgivare på den externa arbetsmarknaden.

[4] Se Holmlund (1984), kapitel 2.

[5] För en utförlig redovisning av den definition av begreppet internt arbetsbyte, som statistiken är baserad på, se t.ex. AMS, "Meddelanden från utredningsenheten 1981:21".

5.3.2 Några hypoteser om varför rörligheten minskat

Vad minskningen av arbetskraftsrörligheten på den externa arbetsmarknaden beror på finns det olika hypoteser om. En hypotes är att den huvudsakligen orsakats av en påtaglig minskning av antalet per tidsperiod nytillkommande lediga arbetstillfällen, som kan stimulera till byten



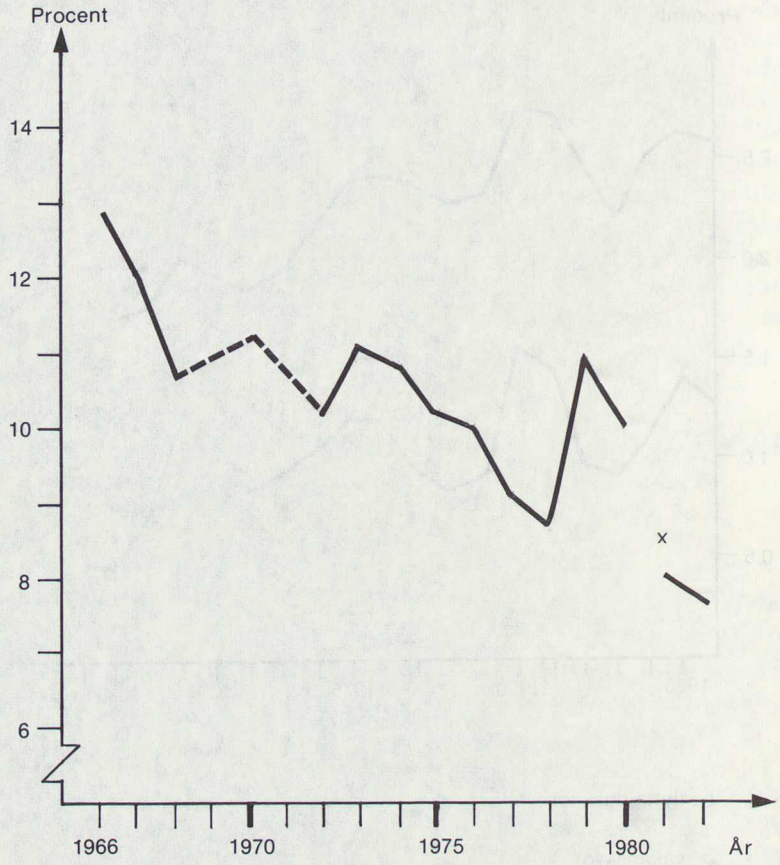
Figur 5.1 Antalet flyttningar över länsgränser i procent av totala befolkningen och antalet vid arbetsförmedlingarna vid månadens mitt/slut kvarstående vakanser (årsmedeltal) i procent av arbetskraften.

av arbetsgivare, yrkesinriktning och/eller bostadsort. En annan hypotes är att den minskade rörligheten i betydande grad beror på att arbetstagarna blivit mindre benägna till anpassning och rörlighet. Den förstnämnda förklaringen har i debatten ibland betecknats som "tillfälleshypotesen" och den sistnämnda som "bindningshypotesen".[6]

Den s.k. bindningshypotesen och dess motsvarighet på arbetsmarknadens efterfrågesida — att också företagens benägenhet att anpassa sina verksamheter till ändrade förutsättningar har minskat — innebär att arbetsmarknadens förmåga till omställning och anpassning försämrats. Om detta är riktigt, och om det samtidigt är så att behoven av omställning och anpassning växt och växer sig allt starkare, kommer arbetsmarknadspolitiken även fortsättningsvis att stå inför mycket svårlösta problem.

Den enligt bindningshypotesen minskade benägenheten till rörlighet och anpassning hos arbetstagarna kan ha flera förklaringar. En sådan är att utjämningen av lönerelationerna, i förening med att existerande skatter och bidrag i allt högre grad minskat betydelsen ur arbetstagarens

[6] Se Åberg (1981) och Nilsson (1982a).



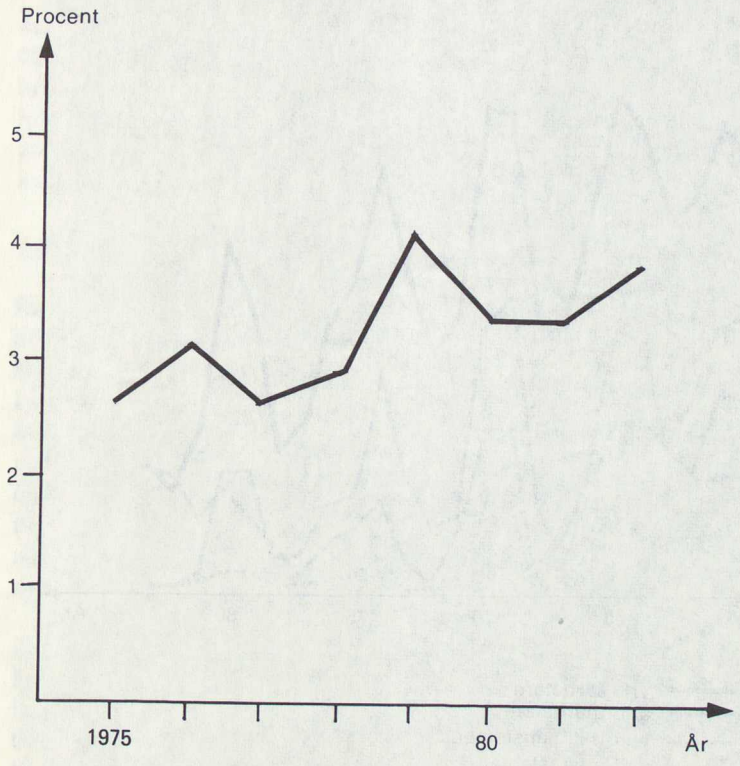
Figur 5.2 Andel av de sysselsatta som bytt arbetsgivare någon gång under året enligt februari-AKU

x markerar värdet för 1981 enligt tidigare använda mätmetoder (från och med 1981 är statistiken ej jämförbar med den tidigare) Mätningar gjordes ej 1969 och 1971.

Källa: AMS

synvinkel av befintliga löneskillnader, försvagat drivkrafterna för yrkesmässig och geografisk rörlighet. En annan är att utvecklingen av relationerna mellan arbetstagare och arbetsgivare inneburit att båda parter med tiden fått ett allt starkare intresse av att bevara redan existerande anställningsförhållanden. Arbetsmarknadslagstiftningen kan dels ha konfirmerat, dels stärkt denna utvecklingstendens. Vidare kan den ökade användningen av sysselsättningsbevarande och sysselsättningsskapande åtgärder inom ramen för arbetsmarknads-, regional- och industripolitiken ha medfört att arbetstagarna i mindre utsträckning än tidigare varit hänvisade till flyttningar eller byten av yrkesinriktning för att kunna lösa sina sysselsättningsproblem. Även betydelsen för den geografiska rörligheten av kvinnornas ökade arbetskraftsdeltagande och av det ökade villaboendet har varit föremål för diskussion.

Den s.k. tillfälleshypotesen innebär inte att man menar att utvecklings-

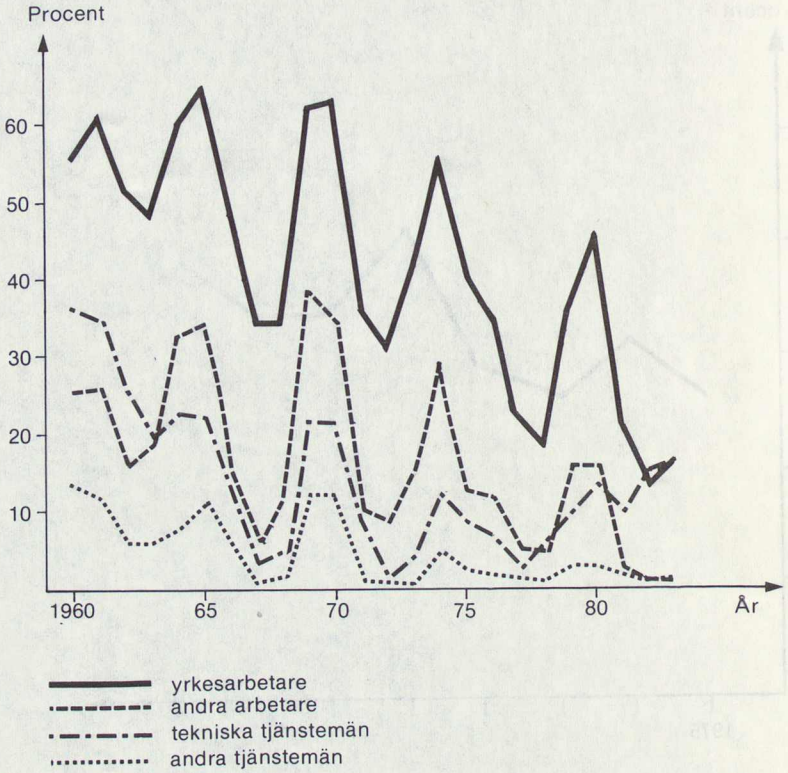


Källa: AMS

Figur 5.3 Andel av samtliga sysselsatta som under året bytt arbete utan byte av arbetsgivare enligt februari-AKU

tendenser som de nu nämnda saknat betydelse. Man anser bara att de spelat en liten roll jämfört med förändringarna av tillgången på arbetstillfällen av det slag som skapar motiv för och möjlighet till rörlighet och omställning. Den samvariation mellan flyttningar och vakanser, som framgår av figur 5.1, stöder i viss mån detta synsätt. Enligt tillfälleshypotesen har de periodvis förhållandevis stora obalanserna på arbetsmarknaden sedan början av 1970-talet inte i någon betydande grad orsakats av en minskning av arbetskraftens rörlighet. Om bortfallet av ett stort antal arbetstillfällen i vissa företag och branscher i större utsträckning hade kompenserats av tillkomsten av nya arbetstillfällen inom andra företag och branscher, så skulle detta visserligen lett till ökade rekryteringsproblem på många håll. Men enligt tillfälleshypotesen skulle dessa problem inte — i varje fall inte på grund av någon betydande minskning av arbetstagarnas benägenhet till rörlighet och anpassning — ha blivit mycket svårare än dem som motsvarande strukturella förändringar medfört under tidigare perioder (se också figur 5.4).

Det bör tilläggas att frågan om arbetsmarknadens förmåga till anpassning och omställning inte bara gäller arbetstagarnas vilja och förmåga till rörlighet och anpassning. Också på arbetsmarknadens efterfrågesida finns motsvarigheter till de nu berörda hypoteserna beträffande utbudssidan. Bindningshypotesen översatt till att gälla efterfrågesidan säger att



Figur 5.4 Andelen företag som redovisat brist på arbetskraft

Källa: Konjukturinstitutet

arbetsgivarnas benägenhet eller förmåga att anpassa sina verksamheter till ändrade förhållanden trendmässigt minskat. Som tänkbara orsaker brukar bl.a. nämnas löneutjämningen, speciellt att begynnelselönerna höjts relativt mycket, och att anställningsbesluten med tiden fått en mer långsiktig innebörd. Den alternativa, eller kompletterande hypotesen skulle i detta fall vara att utvecklingen av arbetskraftsefterfrågan, och då speciellt minskningen av antalet arbetstillfällen inom industrin sedan mitten av 1970-talet, huvudsakligen berott på frånvaron av lönsamma alternativ till de verksamheter som med tiden blivit olönsamma.

5.3.3 Rörlighetens bestämningsfaktorer — några forskningsresultat

Från arbetsmarknadspolitisk synpunkt är frågorna om vad som bestämmer arbetstagarnas beteende på arbetsmarknaden och om hur deras förmåga och benägenhet till rörlighet och anpassning kan påverkas uppenbarligen av stor betydelse. I det närmast följande skall en del bedriven eller pågående forskning med anknytning till sådana frågor diskuteras.

De i föregående avsnitt nämnda hypoteserna har varit föremål för en debatt mellan olika forskare.[7] Dessa har dock i blott begränsad utsträckning kunnat hänvisa till relevanta forskningsresultat beträffande arbetskraftsrörlighetens bestämningsfaktorer. Det råder enighet om att rörligheten på den externa arbetsmarknaden har minskat. Vad diskussionen gäller är dels vad denna minskning kan bero på, dels vad den kan få för konsekvenser.

Låg efterfrågan eller starkare bindningar?

En nyligen genomförd studie (Holmlund (1984)) framhäver minskad arbetskraftsefterfrågan som den huvudsakliga, men inte den enda, förklaringen till den konstaterade minskningen av arbetskraftens rörlighet. Det tycks bl.a. finnas ett klart samband mellan antalet vakanser, som ju kan antas återspegla efterfrågetrycket på arbetsmarknaden, och olika indikatorer på arbetskraftsrörlighet. Som exempel kan nämnas att en ökning av antalet vakanser med 30 procent, enligt de genomförda skattningarna, medför en ökning av antalet frivilliga avgångar bland industriarbetare med 10 procent. Dessa avgångar är i allmänhet förknippade med byten av arbete.

De som menar att den minskade rörligheten i hög grad beror på en försvagning av arbetstagarnas benägenhet till rörlighet och omställning hänvisar bl.a. till vissa attitydundersökningar och till statistiska sambandsanalyser. Dessutom pekar de på att det finns en rad faktorer, som talar för att arbetstagarnas bundenhet till sina aktuella arbetsgivare och bostadsorter med tiden blivit allt starkare. Några sådana faktorer nämndes i föregående avsnitt.

Existerande attitydundersökningar beträffande arbetstagarnas flyttningsbenägenhet och vilja att acceptera olika slag av arbeten är ofullständiga och svårtolkade. Vad gäller flyttningsbenägenheterna tyder resultaten snarast på att arbetstagarnas vilja att acceptera flyttningar som medför bättre och säkrare ekonomiska villkor på den nya orten inte försvagats påtagligt sedan början av 1970-talet.

Vad gäller inställningen till olika slag av arbeten saknas uppgifter om förändringarna över tiden. Det finns dock en del uppgifter som tyder på att de arbetssökande i förhållandevis liten utsträckning vill ha arbeten i industrin, åtminstone vid nuvarande relativlöner och arbetsförhållanden. Detta kan stärka farhågorna för att industrin kan få betydande svårigheter att konkurrera om arbetskraften i samband med en väntad industriell expansion. Om dessa svårigheter skulle bli mer betydande och hämmande än de varit under andra motsvarande perioder vet man emellertid inte. Därtill är de genomförda studierna alltför begränsade och svårtolkade.

Det finns dock, vid sidan av hypotetiska och spekulativa resonemang, en del empiriska data och analyser som tyder på att den minskade rörligheten på arbetsmarknaden *inte enbart* beror på en lägre aktivitetsnivå i ekonomin.

Holmlund påvisar i sin nyss omnämnda studie att hushållen med tiden kommit att fästa större vikt vid icke-pekunjära konsekvenser av överväg-

[7] Se i första hand Åberg (1981) och (1982) och Nilsson (1982 a och b).

da flyttningar, t.ex. vid möjligheterna att upprätthålla nära kontakter med släkt och vänner. Detta kan ha ökat arbetskraftens lokala bundenhet. Också kvinnornas ökande och mer permanenta arbetskraftsdeltagande tycks ha bidragit till att minska den geografiska rörligheten. Familjernas flyttningsbenägenhet är lägre om kvinnan förvärvsarbetar än eljest. Dessutom var gifta kvinnor med förvärvsarbete mer benägna till frivilliga avgångar på 1960-talet än på 1970-talet.

Beträffande rörlighetens ekonomiska konsekvenser kan nämnas att Holmlunds undersökningar tyder på att reallönerna för personer, som under perioden 1968—1974 bytte arbetsgivare, på kort sikt växte i genomsnitt ca 4 procentenheter snabbare än vad de skulle ha gjort vid uteblivna arbetsgivarbyten. Denna positiva effekt på reallöneökningen var större för yngre än för äldre arbetstagare. Här kan också nämnas att Holmlund funnit belägg för att ökningen av progressiviteten i skattesystemet bidragit till att minska speciellt de yngre arbetstagarnas rörlighet på arbetsmarknaden.

Vad gäller effekterna på arbetskraftens rörlighet av den s.k. trygghetslagstiftningen är Holmlunds resultat inte entydiga. Lagstiftningen kan ha bidragit till att skapa en framförhållning, som förstärkt arbetslöshetshotade personers incitament och möjligheter att finna nya arbeten innan de förlorar dem de redan har. Detta kan ha motverkat andra orsakssamband, som går i rörlighetshämmande riktning.

Förbättrad formell utbildning medför enligt den nyssnämnda och andra studier en ökning av individernas benägenhet till rörlighet. Å andra sidan finns indikationer på att betydelsen av företagsspecifikt kunnande, som förvärvas på arbetsplatsen, ökat över tiden. Detta kan ha medfört en förstärkning av incitamenten att undvika återkommande byten av arbetsgivare.

Geografiska flyttningar

Också en del studier av flyttningar över länsgränser och flyttningar mellan skogslän och storstadslän tyder på ett försvagat samband mellan å ena sidan efterfrågeförhållandena på arbetsmarknaden och å andra sidan flyttningsströmmarnas storlek och inriktning.

En av dessa studier gällde sambanden mellan antalet flyttningar över länsgräns och antalet vid arbetsförmedlingarna registrerade vakanser under perioden 1962—1980.[8] Resultaten tyder på att blott en begränsad del, ca en tredjedel, av minskningen av antalet flyttningar kan förklaras av en minskning av antalet vakanser.

I en annan, mer detaljerad studie undersöktes sambanden mellan å ena sidan omfattningen av bruttoflyttningarna mellan länen och å andra sidan en rad förklaringsfaktorer såsom antalet lediga platser i inflyttningslänen, vissa indikatorer på utbudsöverskotten i utflyttningslänen samt de relativa lönedifferenserna mellan berörda län vad gäller timlönen i industrin.[9] Modellen skattades på länsdata för perioden 1965—1980. Resultaten visar att i början av den studerade perioden medförde en uppgång på 10 procent i antalet vakanser i något av länen genomsnittligt sett en ökning av inflyttningen dit med ca 4 procent. I slutet av

[8] Nilsson (1982b).

perioden medförde motsvarande ökning i vakanserna en ökning av inflyttningen med endast 1,5 procent. Vad gäller inflyttningen till storstadslänen från skogslänen visade studien att en viss ökning av antalet vakanser i storstadslänen år 1975 skulle ha gett en endast hälften så stor effekt på ifrågavarande flyttningsström som den skulle ha gjort år 1965. Ungefär 20 procent av denna försvagning av det nämnda sambandet kunde enligt studien ses som en följd av en minskad lönedifferens mellan områdena.

Studien visade också att effekten av en ökning av utbudsöverskottet av arbete i ett län på utflyttningen därifrån minskat över perioden. Mot slutet av perioden föreföll effekten vara praktiskt taget lika med noll. Detta kan delvis bero på ändrade boendepreferenser, dvs. på att människorna med tiden blivit mindre benägna att flytta från sina ursprungliga hemorter eller hemortslän. En annan förklaring kan vara att de arbetsmarknads- och regionalpolitiska insatserna ökat över tiden och att de på ett alltmer systematiskt sätt använts för att dämpa regionala balansbrister på arbetsmarknaden. De kan därigenom ha gett upphov till s.k. inlåsningseffekter. Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller pensionerade av arbetsmarknadsskäl har sedan mitten av 1960-talet ökat relativt antalet arbetslösa. 1965 gick det två av den förra kategorin på tre arbetslösa, i slutet av 1970-talet gick det i stället tre på en.

Enligt en annan studie har sannolikheten för att en person, som vid en bestämd tidpunkt är arbetslös, skall ha flyttat tre månader senare minskat från det tidiga till det sena 1970-talet, medan sannolikheten att han fortfarande skall vara arbetslös i hemregionen har ökat.[10] De båda perioder som jämfördes innehöll vardera ett år med hög och ett år med låg ekonomisk aktivitet. Sannolikheten att en person som vid en viss tidpunkt är anställd skall vara anställd tre månader senare är oförändrad från den förstnämnda perioden till den senare. Vidare framgår att en konjunkturuppgång under första hälften av 1970-talet innebar en ökad anställningssannolikhet för såväl arbetslösa som personer utanför arbetskraften, vilket inte var fallet under senare hälften av 1970-talet. Sannolikheten för att en arbetslös person eller en person utanför arbetskraften skulle vara anställd tre månader senare t.o.m. minskade från lågkonjunkturåret 1977 till högkonjunkturåret 1980.

5.3.4 Extern och företagsintern rörlighet

I EFA:s förra betänkande *Arbetsmarknadspolitik i förändring* (SOU 1978:60) framhölls att det inte är säkert att nedgången i den externa rörligheten på arbetsmarknaden inneburit minskad samhällsekonomisk effektivitet. Utvecklingen kan tvärtom ha inneburit allokeringsvinster genom lägre informations- och transaktionskostnader och genom förbättrad intern rörlighet i företagen. I vilken utsträckning detta varit fallet är emellertid mycket svårt att fastställa. Eftersom frågan är av central betydelse ur allmän ekonomisk-politisk och, speciellt, arbetsmarknadspolitisk synvinkel har försök dock gjorts att få till stånd forskning på området.

[9] Nilsson (1982b).

[10] Preliminära resultat av Lars Heikenstens pågående studie "Analys av flöden på arbetsmarknaden", Handelshögskolan, Stockholm.

Företagsinterna arbetsmarknader

Större och mer välutvecklade företagsinterna arbetsmarknader, och ökad rörlighet där, kan i viss mån ha minskat betydelsen av nedgången av rörligheten på den externa arbetsmarknaden. Det är dock inte självklart att så varit fallet.

En del av de tänkbara orsakerna till den minskade externa rörligheten är sådana att de kan bidra också till att minska den företagsinterna rörligheten. Den successiva utjämningen av löneskillnaderna mellan å ena sidan yrkesarbetare och arbetsledare och å andra sidan okvalificerad arbetskraft kan t.ex. ha ökat svårigheterna för företagen att internrekrytera mera kvalificerade befattningshavare. Detta kan ha gjort det svårare för företagsledningarna att genomföra önskade omdisponeringar av arbetskraften inom företagen. Vissa intervjuundersökningar som genomförts inom ramen för ett pågående forskningsprojekt stöder i någon mån den hypotesen.[11]

Det kan också finnas ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan den externa och den interna arbetskraftsrörligheten så att en nedgång i den externa rörligheten också tenderar att minska den interna rörligheten. Intern rörlighet uppkommer t.ex. ofta som en följd av att arbetstagare lämnar företaget, vilket skapar vakanser och befordringsmöjligheter där för befattningshavare på lägre nivåer.

Den sedan 1975 befintliga statistiken över den interna rörligheten på arbetsmarknaden ger knappast något stöd för hypotesen att ökad intern arbetskraftsrörlighet under 1970-talet kompenserat den minskade externa rörligheten. Eftersom statistiken täcker en så begränsad tidsperiod, vilken också präglats av låg ekonomisk aktivitet och industriell tillbakagång, kan den dock inte läggas till grund för några bestämda slutsatser om den interna arbetskraftsrörlighetens mer långsiktiga utvecklingstendenser.

I syfte att öka kunskaperna om de företagsinterna arbetsmarknaderna genomförs inom det nyss nämnda forskningsprojektet ett antal fallstudier av några företag. Enligt de hittills erhållna resultaten tycks den företagsinterna rörligheten i de undersökta företagen inte ha ökat under 1970-talet utan ha varit ungefär lika stor som under 1960-talet. Den interna rörlighetens *andel* av den totala rörligheten ökade dock, speciellt under senare delen av 1970-talet, när nyanställningarna kraftigt minskade. När den externa rörligheten har ändrats har den interna rörligheten ändrats i samma riktning men procentuellt sett mindre. Införandet av trygghetslagarna medförde ingen drastisk ändring av den interna rörligheten eller av nyanställningarna. Rekryteringen från företagens lokala och regionala arbetsmarknader tycks ha ökat i betydelse.

Lokala arbetsmarknader

I anslutning till de nämnda företagsinriktade fallstudierna genomförs vissa studier av hur lokala arbetsmarknader fungerar. Bakgrunden är bl.a. föreställningen att 1970-talet medfört en omsvängning av politikernas syn på rörligheten mellan regioner. Under 1950- och 1960-talen stod

[11] Forsberg (1981).

effektivitetsmålsättningarna i centrum. Befolkningsrörelser som kunde ses som en anpassning till näringslivets krav skulle inte förhindras utan snarare stimuleras. Under 1970-talet baserades politiken i högre grad på en uttalad strävan att bibehålla länens befolkningstal och dämpa den långväga flyttningen. En följd av detta har blivit ökade krav på statsmakterna att skaffa fram arbetstillfällen på lokala arbetsmarknader. Frågan om sådana arbetsmarknaders anpassningsförmåga och sätt att fungera har därmed fått ökad betydelse.

Ett sätt att förbättra kunskaperna därvidlag är att kartlägga skeendena på en eller flera lokala arbetsmarknader. De pågående eller planerade studierna gäller bl.a. förekommande balansbrister och faktisk rörlighet, såsom in- och utflyttning, näringsgrensbyten, omskolning, rörlighet in i och ut från arbetskraften etc., på lokala arbetsmarknader. Hittills föreligger resultat från två undersökningar. Den ena är en intervjuundersökning beträffande de arbetslösas situation och attityder i Tierps kommun. Den andra gäller strukturarbetslöshetens problem med utgångspunkt från vad som hänt i samband med omläggningar av driften vid eller nedläggningar av företag. Den sistnämnda studien berörs i avsnitt 5.3.5 nedan.

Undersökningen av arbetsmarknaden i Tierps kommun visar att flertalet av dem som vid intervjutillfällena år 1980 var arbetslösa hade en negativ attityd till industriarbete.[12] Vad som i övrigt framkommit beträffande de arbetslösas benägenhet till rörlighet och anpassning kan tolkas på något olika sätt. Man kan konstatera att hela 38 procent av de arbetslösa uppger sig beredda att flytta och hela 69 procent att genomgå arbetsmarknadsutbildning, om detta krävs för att de skall få ett arbete. Men man kan ju också formulera det så att en betydande andel av de arbetslösa visar liten vilja till anpassning i form av omskolning eller flyttning. Om den uppgivna anpassningsviljan bör karaktäriseras som stor eller liten kan alltså diskuteras. En intressant fråga för de fortsatta undersökningarna är naturligtvis hur ifrågavarande personer senare betett sig.

På frågan "Vad upplever Du som mest besvärande med att vara arbetslös?" svarade endast ungefär var tredje ekonomin. För flertalet var sysslolösheten det stora problemet. Att ekonomin inte spelar en mer central roll kan möjligen tas som ett tecken på att de ekonomiska incitamenten för rörlighet och anpassning är svaga. I det fortsatta arbetet skall incitamentens betydelse för den lokala arbetsmarknadens sätt att fungera närmare studeras. I det sammanhanget skall man också försöka belysa löneskillnadernas betydelse för inställningen till industriarbete och alternativa arbeten.

5.3.5 Anpassningar vid företagsnedläggningar m.m.

Nyetableringar och nedläggningar av företag, liksom betydande driftsomläggningar inom bestående sådana, är nödvändiga och vanliga inslag i strukturomvandlingsprocesserna i en ekonomi med en stor konkurrensutsatt sektor. Sådana förändringar ställer stora krav på arbetsmarknadens anpassningsförmåga. Nyetablerade och expanderande företag har

[12] Nilsson (1982c).

ofta betydande rekryteringsproblem. Samtidigt får många arbetstagare som förlorar sina arbeten i samband med nedläggningar eller driftsomläggningar stora svårigheter att finna nya, för dem själva acceptabla, arbetstillfällen. Arbetsmarknadspolitiken kan på olika sätt underlätta anpassningarna och hjälpa berörda företag och arbetstagare att lösa uppkommande problem.

Av fördelnings- och socialpolitiska skäl är det främst problemen för arbetstagare som förlorar sina arbeten vid företagsnedläggningar eller driftsinskränkningar som framstått som bekymmersamma och som föranlett den mesta forskningen. Denna forskning har i stor utsträckning bedrivits i form av fallstudier. Den har gett värdefull kunskap om de individuella konsekvenserna av de studerade nedläggningsfallen. Ofta har det varit fråga om ganska detaljerade processbeskrivningar och uppföljningar. Det har dock framstått som svårt att generalisera resultaten från fallstudierna och att bedöma effekterna av de i anslutning till nedläggningarna genomförda arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

En nyligen genomförd studie (Edin (1983)) har syftat till att ge en mer generell bild av kortsiktiga sysselsättningseffekter för personer som friställts vid nedläggningar (inklusive större personalinskränkningar). Det är framför allt två frågeställningar som behandlas.

- Hur fördelas de friställda på olika arbetsmarknadsstatus — i nytt arbete, arbetslösa, pensionerade, i arbetsmarknadsutbildning osv. — på kort sikt?
- Hur har möjligheterna för de friställda att få ett nytt arbete utvecklats över tiden?

Studien gäller nedläggningar med minst 50 berörda under perioden 1965—1980. Av materialet framgår att i genomsnitt för hela perioden ca 54 procent av de friställda hade fått nytt arbete vid uppföljningstillfällen ca 3—4 månader efter nedläggningarna. Ca 13 procent av de friställda hade fått ett nytt arbete utanför nedläggningsorten. Av samtliga friställda var ca 19 procent arbetslösa. Ca 15 procent hade lämnat arbetsmarknaden. Drygt 8 procent befann sig i arbetsmarknadsutbildning och ca 3 procent i beredskapsarbete eller i skyddat eller halvskyddat arbete.

En ingående analys av förändringarna över tiden av nedläggningarnas kortsiktiga konsekvenser för de friställda kräver att man tar hänsyn till eventuella systematiska förändringar av sådant som de nedlagda företagens storlek, hur företagen fördelar sig på olika branscher och regioner, konjunkturläget, uppföljningsperiodernas längd, de friställdas fördelning på åldersgrupper, kön och yrkeskategorier m.m. Vissa sådana mer ingående analyser har genomförts med hjälp av regressionsanalyser.

Resultaten tyder på att även om man konstanthåller nyssnämnda faktorer så har andelen av de friställda som fått nytt arbete vid uppföljningstillfället minskat med i genomsnitt 1,5 — 2 procentenheter per år sedan mitten av 1960-talet.

Konjunkturläget visar sig som väntat ha stor betydelse för de friställdas möjligheter att få nytt arbete. Som exempel kan nämnas att ändringen av konjunkturläget från lågkonjunkturåret 1967 till högkonjunkturåret 1970 i sig själv skulle ha gett en ökning med bortåt 20 procentenheter av den andel av de friställda som befann sig i arbete vid uppföljningen.

En ökning av uppföljningsperiodernas längd medför en viss ökning av andelen vid uppföljningen sysselsatta. Effekten framstår dock som ganska svag. Detta kan te sig oroväckande, eftersom det innebär att de förväntade anpassningarna i riktning mot en större andel sysselsatta går långsamt efter de 3—4 första månaderna. Detta överensstämmer med resultaten av andra nedläggningsstudier.

Något överraskande är att nedläggningarnas storlek, även om de relateras till den lokala arbetsmarknadens storlek, inte tycks ha någon större betydelse för nedläggningarnas konsekvenser för de friställda. Detta kan möjligen tolkas så att en stor nedläggning på en liten arbetsmarknad medför en förhållandevis omfattande utflyttning, som uppväger de jämförelsevis stora anpassningsproblemen för dem som stannar på orten.

Ett annat intressant resultat är att de som friställs i samband med driftsinskränkningar och åtföljande personalminskningar erhåller nya anställningar i mindre utsträckning än de som friställs till följd av totala nedläggningar. Detta kan tolkas så att de som friställs vid personalminskningar ofta är genomsnittligt sett mindre konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden än de som får behålla sina arbeten. Den hypotesen styrks av vissa analyser i vilka man beaktat de friställdas ålders-, köns- och yrkessammansättning.

Vidare kan nämnas att erhållna resultat tyder på att sannolikheten för en kvinnlig friställd att få ett nytt arbete är drygt 12 procentenheter mindre än för en manlig friställd. För tjänstemän är denna sannolikhet drygt 22 procentenheter större än för en kollektivanställd, och friställda över 55 år har drygt 23 procentenheter lägre sannolikhet att få ett nytt arbete än friställda under 55 år.

En utgångspunkt för den ovan diskuterade studien har varit hypotesen att arbetsmarknadens anpassningsförmåga försämrats under 1970-talet. Resultaten beträffande förändringarna över tiden av de friställdas möjligheter att få nya arbeten motsäger inte den hypotesen. Återanpassningsprocesser efter företagsnedläggningar utgör dock blott en del av de totala anpassningarna på den svenska arbetsmarknaden. Som exempel kan nämnas att mindre än en fjärdedel av de arbetslösa består av personer som förlorat sina arbeten på grund av nedläggningar eller driftsinskränkningar. Någon total bedömning av hur den svenska arbetsmarknadens anpassningsförmåga förändrats kan därför knappast göras på basis av enbart nedläggningsstudier.

5.3.6 Tolkningsproblem och slutsatser

Många av de i det föregående berörda studierna bygger på statistiska tidsserieanalyser. Sådana måste dock alltid tolkas med stor försiktighet. När man studerar utvecklingen sedan 1960-talet, och speciellt när man jämför förhållandena under senare hälften av 1970-talet med motsvarande förhållanden under tidigare perioder, måste man komma ihåg att förhållandena på arbetsmarknaden ändrats i många avseenden och att det därför kan finnas flera tänkbara förklaringar till statistiska samband av den typ de behandlade studierna påvisat.

När man t.ex. använder antalet vid arbetsförmedlingarna anmälda vakanser som förklarande variabel i tidsserieanalyser beträffande utvecklingen av flyttningsströmmarna borde man ta hänsyn till förändringarna över tiden av vakansernas art.[13] Ett visst antal vakanser mot slutet av en studerad längre tidsperiod, t.ex. ett årtionde eller mer, kan återspegla en i många avseenden annorlunda efterfrågan på arbete än samma antal vakanser vid periodens början. Detta gäller även om man korrigerat för en trendmässig nedgång av antalet nyanmälda vakanser. Olika slag av vakanser kan i olika grad stimulera til flyttningar eller byten av anställningar. Åberg (1981) hävdar bl.a. att vikariatens och deltidsarbetenas andel av det totala antalet vakanser förmodligen ökat över tiden och att sådana vakanser i förhållandevis liten grad stimulerar till flyttningar eller byten av anställningar. De besätts kanske i förhållandevis hög grad av på orten befintliga personer, som i utgångsläget är utanför arbetskraften eller arbetslösa och som därmed i sin tur inte lämnar några lediga arbeten efter sig.

Det är också möjligt att vakansernas art ändrats på så sätt att arbetsgivarna med tiden kommit att ställa allt högre krav på de arbetssökande i fråga om kunskaper och färdigheter och personliga egenskaper, bl.a. som en följd av stigande lönekostnader, utjämningar av lönerelationerna, ökande hinder för eller kostnader i samband med personalomsättning m.m. Att strukturella obalanser på arbetsmarknaden numera i mindre grad än förr ger upphov till arbetskraftsrörlighet kan alltså delvis bero på att tillfällena till rörlighet minskat också i den meningen att en mindre andel av befintliga vakanser är tillgängliga för den enskilde potentielle flyttaren eller arbetsbytaren. Detta ger en något annorlunda tolkning av tillfälleshypotesen än den som säger att generellt efterfrågestimulerande åtgärder fortfarande i nästan samma utsträckning som förr skulle ge upphov till ökad rörlighet. Enligt denna annorlunda tolkning måste också arbetskraftsefterfrågans struktur förändras, förutsatt att de arbetssökandes kunskaper, färdigheter och egenskaper betraktas som givna.

Trots att de diskuterade studierna är förknippade med en rad tolkningsproblem kan man konstatera att de gett en hel del information om rörligheten och anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden och om bakomliggande bestämningsfaktorer. Det har framkommit att minskningen av arbetskraftens rörlighet under de senaste 10—15 åren i betydande grad är en följd av minskad efterfrågan på arbetskraft. Samtidigt tyder en del av resultaten på att detta inte är den enda betydelsefulla förklaringen. De båda hypoteser, tillfälles- respektive bindningshypotesen, som diskussionen ibland kretsat kring, bör således inte ses som alternativa förklaringar utan som kompletterande sådana. De kvantifieringar av betydelsen av olika orsaksfaktorer, som studierna hittills resulterat i, måste dock i många fall betecknas som osäkra.

Diskussionen har hittills inte gällt effekterna av olika utbudspåverkande och anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De behandlade studierna har mera gällt frågan om hur de samband och de förhållanden, som dylika åtgärder avser att påverka, är beskaffade. Framställningen i resten av kapitlet är mer direkt relaterad till arbetsmarknadspolitiska val- och avvägningsproblem.

[13] Åberg (1981).

5.4 Utbudspåverkande och anpassningsunderlättande åtgärder — problemställningar och effekter

Arbetstagarnas valmöjligheter på arbetsmarknaden bestäms i hög grad av arbetsefterfrågans storlek och inriktning, dvs. av tillgången på arbetstillfällen av olika slag på skilda delarbetsmarknader. Vid given arbetsefterfrågan begränsas arbetstagarnas valmöjligheter på arbetsmarknaden främst av de egna kunskaperna och färdigheterna, dvs. av deras förmåga att klara av olika slag av arbetsuppgifter. Vad som ytterligare begränsar arbetstagarnas valmöjligheter är att det är svårt för dem att få erforderlig information om tillgängliga arbetstillfällen och att komma i kontakt med tänkbara arbetsgivare. Arbetsmarknadsutbildning samt informations- och platsförmedlingsverksamhet kan från sådana utgångspunkter ses såsom medel att vidga arbetstagarnas möjligheter att få arbetstillfällen som svarar mot deras önskningar.

Arbetstagarnas beteende på arbetsmarknaden styrs emellertid inte bara av vilka arbetstillfällen de känner till och har möjlighet att få. Stor betydelse har också de för- och nackdelar av olika slag, som är förknippade med tillgängliga arbetstillfällen. Förskjutningar av rådande löne- och anställningsvillkor kan förväntas medföra förskjutningar av arbetsutbudets inriktning. Men för- och nackdelarna med olika alternativ, och därmed arbetstagarnas beteende på arbetsmarknaden, kan också påverkas genom t.ex. ändringar av villkoren för eller utformningen av olika bidrag och skatter, inklusive olika bidrag inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Ofta är det främst fördelningspolitiska syften, som man vill uppnå genom dylika åtgärder. Men ibland kan de också ses som medel att påverka arbetsutbudets inriktning på ett sätt som möjliggör en mer balanserad utveckling på arbetsmarknaden.

Diskussionen i nästa avsnitt gäller effekterna av utbudspåverkande åtgärder av sistnämnda slag. Därefter tas arbetsmarknadsutbildning, speciella insatser i samband med strukturförändringar samt informations- och platsförmedlingsverksamhet upp till behandling.

5.4.1 Ekonomiska stimulanser för rörlighet och anpassning

Det råder praktiskt taget aldrig jämvikt mellan utbud och efterfrågan på samtliga delarbetsmarknader. Den ekonomiska teorin säger att förekommande obalanser kan undanröjas genom en anpassning av lönerelationerna. Om lönerna höjs där det råder brist på arbetskraft förstärks de ekonomiska incitamenten för arbetstagarna att söka sig dit och att stanna kvar där. Om lönerna sänks, eller höjs förhållandevis lite, där arbetslösheten är stor, får arbetstagarna anledning att i ökad utsträckning söka sig till andra delar av arbetsmarknaden. Dessa anpassningar — och deras motsvarigheter på arbetsmarknadens efterfrågesida — bidrar således till att minska såväl bristen på arbetskraft på vissa delarbetsmarknader som överskotten på andra håll.

Teorin säger också att på en oreglerad arbetsmarknad kommer de nämnda anpassningarna av lönerelationerna till stånd som en följd av konkurrensen om arbetskraften och arbetstillfällena. Att samtidig jäm-

vikt överallt aldrig uppnås beror dels på att anpassningarna tar tid och dels på att utbuds- och efterfrågeförhållandena på arbetsmarknaden ständigt ändras. Ju mer ofullständigt och långsamt lönerelationerna anpassas i jämviktsskapande riktning, desto större blir de ständigt förekommande obalanserna.

Det finns dock i praktiken mycket som begränsar lönerelationernas roll som drivkraft bakom anpassningarna på arbetsmarknaden. Förekommande lönerelationer speglar i blott begränsad utsträckning utbuds- och efterfrågeförhållandena på olika delarbetsmarknader. Snabba marknadsbestämda förändringar av lönerelationerna skulle många gånger strida mot vad som bedöms som rimligt och rättvist. Vidare påverkas lönerelationernas betydelse i hög grad av utformningen av skatter och bidrag. Den ökning av sin disponibla inkomst som en arbetstagare kan få genom att välja ett högavlönat arbete framför ett lågavlönat är ofta mycket mindre än motsvarande skillnad i fråga om arbetsgivarens totala lönekostnad. Detta bidrar till att begränsa effekterna på arbetsutbudets inriktning av ändringar av de för arbetsgivarna relevanta lönekostnadsrelationerna.

Som tidigare framhållits finns det mycket som tyder på att arbetsmarknadens anpassningsförmåga har försämrats sedan början av 1970-talet. Under de närmaste åren kan kraven på arbetsmarknadens anpassningsförmåga väntas bli stora. Förändringar som förstärker de ekonomiska incitamenten för rörlighet och anpassning kan därför komma att behövas. Mer marknadsanpassade lönerelationer och minskade marginaleffekter i skatte- och bidragssystemen utgör exempel på mer generella förändringar av detta slag. Vad gäller arbetsmarknadspolitiken kan en omläggning mot ökad betoning av åtgärder som stimulerar till rörlighet komma att aktualiseras.

Individinriktade arbetsmarknadspolitiska bidrag, för närvarande främst flyttningsbidragen och utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning, kan ses som ägnade att skapa ekonomiska incitament för sådan rörlighet och anpassning som bidrar till att göra arbetsmarknaden mer balanserad.

En ökad satsning på denna typ av rörlighetsstimulanser kan utformas på många olika sätt. Redan existerande bidrag, främst flyttnings- och utbildningsbidragen, kan höjas. Man kan också öka möjligheterna för personer som redan har anställningar på delarbetsmarknader, där arbetslösheten är förhållandevis hög, att få flyttningsbidrag eller att delta i arbetsmarknadsutbildning. En annan möjlighet är att införa speciella bidrag, som kan utgå till personer som väljer att direkt eller via utbildning söka sig till branscher, yrkesområden eller orter, där det finns speciellt många vakanser. Denna möjlighet har ibland nämnts som ett sätt att minska rekryteringsproblemen inom delar av industrin.

Beträffande effekterna på arbetstagarnas beteende på arbetsmarknaden av dylika bidrag har man dock mycket begränsade kunskaper. Den forskning kring geografisk rörlighet förknippad med flyttningsbidrag, som EFA initierat och som redovisades och diskuterades i SOU 1978:60, gällde främst effekterna av hypotetiska ändringar av flyttningsströmmarna för berörda flyttare och för samhällsekonomin och inte effekterna

på flyttningsströmmarnas storlek av en viss ändring av flyttningsbidragen. En vanlig bedömning är att det krävs ganska stora ändringar av flyttningsbidragen för att åstadkomma några betydande ändringar av flyttningsströmmarnas storlek.

En viss belysning av i vad mån arbetstagarnas val mellan olika alternativ kan påverkas genom ekonomiska bidrag ges av en studie av det s.k. stimulansbidrag i samband med arbetsmarknadsutbildning som fanns 1976—1980.[14] Bidraget avsåg att göra det mer ekonomiskt fördelaktigt att delta i arbetsmarknadsutbildning. Det innebar att deltagarna i arbetsmarknadsutbildning (AMU) fick ett skattepliktigt bidrag på 10 kronor per dag utöver den ordinarie skattepliktiga dagpenningen, som vid tidpunkten för bidragets införande, den 1 januari 1976, uppgick till maximalt 180 kronor. Det var alltså fråga om ett förhållandevis litet bidrag, speciellt som det var skattepliktigt. Likväl ansåg ca 20 procent av de tillfrågade deltagarna i AMU att bidraget stimulerat dem att delta. Tillfrågade arbetsförmedlare ansåg dock att i genomsnitt endast 8 procent färre personer skulle ha deltagit, om stimulansbidraget ej funnits. Enligt undersökningen skulle 2—3 procent av de arbetslösa icke-deltagarna kunna stimuleras till deltagande genom information om bl.a. ersättningen, inklusive stimulansbidraget. Om bidraget i fråga höjdes till 35 kronor per dag skulle maximalt 40 procent av arbetslösa icke-deltagare, enligt intervjuer med ett urval av dem, kunna stimuleras att deltaga. Enligt arbetsförmedlarnas bedömning var denna andel av storleksordningen 35 procent.

Resultaten kan möjligen ge någon uppfattning om i vad mån ekonomiska bidrag kan påverka arbetstagarnas ställningstagande till alternativet att deltaga i AMU, förutsatt att de erhåller tillräcklig information om de ekonomiska villkoren och om vad utbildningen innebär. Undersökningsmetoden manar dock till försiktiga tolkningar. Resultaten bygger på svar på hypotetiska frågor och inte på iakttagelser av faktiska beteenden. Än farligare är det naturligtvis att dra några slutsatser om i vad mån ekonomiska bidrag kan påverka individernas beteende på arbetsmarknaden, när handlingsalternativen är av annan beskaffenhet än i den aktuella studien.

Ett bättre underlag för bedömningar av effekterna av bidrag av olika slag, vilka avser att stärka de ekonomiska incitamenten för rörlighet och anpassning, skulle troligen kunna uppnås genom ökad användning av kontrollerad försöksverksamhet. Övervägda nya bidragsformer eller ändringar av existerande sådana skulle kunna genomföras inom begränsade delar av arbetsmarknaden. Utvecklingen där i olika avseenden, främst vad gäller de berörda arbetstagarnas beteenden, skulle kunna jämföras med motsvarande utveckling på andra delar av arbetsmarknaden, där förhållandena i övrigt är likartade. Denna typ av jämförelser skulle möjliggöra vissa uppskattningar av effekterna av de prövade åtgärderna.

[14] Fjaestad och Kirstein (1979).

5.4.2 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningen kan ses som ett medel att påverka de arbetssökandes möjligheter till rörlighet och anpassning på arbetsmarknaden. Att det är fråga om en mycket omfattande och kostnadskrävande verksamhet har framgått av redovisningen i kapitel 4. Arbetsmarknadsutbildningen, och även den personalutbildning som sker i företagen, har nyligen varit föremål för en omfattande översyn av KAFU (kommittén för arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning).[15]

KAFU konstaterar att arbetsmarknadsutbildningens inriktning måste bedömas med utgångspunkt från den aktuella arbetsmarknadssituationen, eftersom de som påbörjar sådan utbildning i allmänhet går ut på arbetsmarknaden efter kortare tid än ett år. Arbetsmarknadsutbildningen har som en central uppgift att medverka till att anpassa utbudet av arbetskraft till sådana förändringar på arbetsmarknaden som ej kunnat förutses i långsiktiga prognoser. Detta ställer stora krav på arbetsmarknadsutbildningens flexibilitet. Den mer långsiktiga anpassningen bör ske via reguljär utbildningsverksamhet.

En ändamålsenlig inriktning och dimensionering av arbetsmarknadsutbildningen förutsätter också att man har tillgång till relativt detaljerad information om det aktuella arbetsmarknadsläget för olika kategorier av arbetstagare och om motsvarande kortsiktiga utvecklingstendenser. Detta villkor kan sägas vara i stort sett uppfyllt, främst genom arbetsförmedlingarnas reguljära verksamhetsstatistik, även om en fortsatt utveckling av kontakterna mellan förmedlingarna och arbetsgivarna i fråga om bl.a. framtida rekryteringsbehov skulle kunna medföra ytterligare förbättringar därvidlag. Vad som emellertid också behövs är information om effekterna av olika slag av arbetsmarknadsutbildning jämfört med effekterna av relevanta alternativ. Dessa effekter bör också kunna sättas i relation till kostnaderna för motsvarande verksamheter. Behovet av sådan information kan i dag inte sägas vara tillgodosett på ett tillfredsställande sätt.

KAFU baserar i hög grad sin diskussion om arbetsmarknadsutbildningens resultat på AMS reguljära uppföljningar av elever, som genomgått arbetsmarknadsutbildning.[16] Dessa uppföljningar ger en hel del värdefull information, t.ex. om deltagarnas sysselsättningsstatus vid uppföljningstillfället och om hur placeringsresultaten utvecklas över tiden för olika typer av kurser, etc. I sig själva säger dock dylika uppföljningar mycket lite om arbetsmarknadsutbildningens effekter. Uppgifter om i vilken utsträckning deltagarna på en viss kurs har fått anställningar vid uppföljningstillfället ger t.ex. ingen information om hur mycket större eller mindre denna sysselsättningsgrad är än vad den skulle ha blivit i tänkbara alternativfall, t.ex. i det fallet att deltagarna hade genomgått en annan typ av utbildning eller bedrivit eget sökande och därvid fått tillgång till informations- och platsförmedlingsinsatser. Dessutom kan arbetsmarknadsutbildningen ge upphov till indirekta effekter av betydande storleksordning, t.ex. genom att de utbildade efter kursernas slut besätter arbetstillfällen som i möjliga alternativfall skulle ha besatts av andra arbetssökande.

[15] Se SOU 1983:22.

[16] Se SOU 1983:22, kapitel 9.

Centrala frågeställningar, som borde bli föremål för studier, är bl.a. följande: Hur ter sig de direkta och indirekta effekterna av olika huvudtyper av arbetsmarknadsutbildning (inklusive sådan som sker i företagen) i jämförelse med varandra och i jämförelse med alternativa åtgärder, t.ex. informations- och platsförmedlingsinsatser eller åtgärder som avser att stimulera arbetsgivarna att rekrytera och utbilda vissa kategorier av arbetssökande?

I en tidigare omnämnd studie (Holmlund (1984)) kring arbetskraftens rörlighet konstateras att det finns tecken på att betydelsen av "företagsinternt mänskligt kapital", dvs. sådana kunskaper och färdigheter som förvärvas inom det enskilda företaget och som inte är av så stort intresse för andra företag, ökat över tiden. Detta i förening med de ibland otillfredsställande placeringsresultaten för individer som genomgått arbetsmarknadsutbildning i kursform (utanför företagen) understryker behovet av studier av vad som kan uppnås genom åtgärder som avser att stimulera företagsintern utbildning, t.ex. i samband med nyrekrytering.

Antalet hittills genomförda studier av arbetsmarknadsutbildningen, vilka syftat till egentliga effektbedömningar baserade på jämförande uppföljningar, är ganska litet och dessa studier ter sig numera som något föråldrade.[17] Det finns ett stort behov av förnyade undersökningar och mer mångsidiga effektanalyser än de som hittills genomförts. Också metoderna för sådana undersökningar behöver vidareutvecklas. Ett par pågående studier med inriktning på arbetsmarknadsutbildningens effekter nämns i appendixet, avsnitt 5A.3.1.

Enligt de tidigare genomförda effektstudierna medförde den studerade arbetsmarknadsutbildningen ökad sysselsättning och ekonomiska vinster för de utbildade själva. Storleken på utbildningens samhällsekonomiska avkastning var mycket beroende av vad man antog om dess mer indirekta effekter. Om man antog att de utbildade i stor utsträckning fick anställningar, som eljest skulle ha tillfallit andra arbetssökande personer, kunde arbetsmarknadsutbildningens samhällsekonomiska lönsamhet ifrågasättas. Om man å andra sidan antog att dessa utträngningseffekter var obetydliga och att de arbetstillfällen, som de utbildade skulle ha fått om de ej hade utbildats, i stor utsträckning tillföll eljest arbetslösa personer, framstod arbetsmarknadsutbildningen som samhällsekonomiskt lönsam. Det är utomordentligt svårt att bedöma arten och storleksordningen av arbetsmarknadsutbildningens indirekta effekter. Enligt de mycket osäkra bedömningar och beräkningar som gjordes i studierna gav arbetsmarknadsutbildning ett positivt men ganska begränsat samhällsekonomiskt utbyte. Det bör dock tilläggas att beräkningarna gällde endast delar av den bedrivna arbetmarknadsutbildningen och att resultaten inte säger så mycket om effekterna av stora ändringar av verksamhetens omfattning.

5.4.3 Speciella insatser vid företagsnedläggningar

Företagsnedläggningar och driftsinskränkningar medför ofta svåra problem för många av de berörda arbetstagarna. Dessa problem har belysts i en rad undersökningar, bl.a. de som diskuterats i avsnitt 5.3.5 ovan.

[17] Dahlberg (1972), SOU 1974:29, kapitel 6, och Riksdagens revisorer (1975).

Däremot finns det rätt få undersökningar som belyser effekterna av de olika slag av bl.a. arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som ofta föranleds av nedläggningarna eller driftsinskränkningarna och som syftar till att underlätta och effektivisera de åtföljande anpassningsprocesserna. Det är i allmänhet fråga om kombinationer av en rad olika åtgärdsformer, främst speciella förmedlingsinsatser, utbildningsprogram, sysselsättningsskapande åtgärder och kontantstöd i olika former. Åtgärderna genomförs alltid i samverkan med de berörda företagen och olika myndigheter och organisationer.

Åtgärdskombinationernas sammansättning och sättet att organisera genomförandet av dem är ofta olika från fall till fall. Man kan tycka att detta borde möjliggöra jämförande studier, som skulle kunna ge underlag för bedömningar om vilka åtgärdsmodeller som ger de bästa resultaten. Men de olika fallen är ofta högst olikartade också i en rad andra avseenden, vilket försvårar jämförande analyser vad gäller de olika åtgärdsmodellernas effekter. Många genomförda fallstudier ger visserligen en hel del information om vilka åtgärder som vidtagits, hur beslutsprocesserna gått till och om hur de berörda personernas situation på arbetsmarknaden förändrats. Men studiernas resultat säger i allmänhet inte mycket om vad som skulle ha hänt om man valt andra åtgärdskombinationer eller organisationsformer.

En ingående och omfattande studie av samhällsåtgärder i samband med personalminskningar har gällt neddragningarna av verksamheten och antalet anställda vid varven i Göteborg vid slutet av 1970-talet.[18]

Projekt 80

Varvsneddragningarna i Göteborg var följden av ett riksdagsbeslut 1978 om en minskning med 20 procent under en tvåårsperiod av antalet anställda vid Göteborgsvarven. Den använda åtgärdsmodellen innebar bl.a. att den övertaliga personalen erhöll en tvåårig anställningsgaranti. För genomförandet av olika insatser syftande till att lösa de övertaligas arbetsmarknadsproblem bildades en speciell organisation, Projekt 80 AB. Uttagningen av de övertaliga skedde inte efter en strikt turordning enligt LAS (lagen om anställningsskydd) utan via förhandlingar mellan de fackliga organisationerna och varven. Motiveringen till detta var att en strikt tillämpning av LAS skulle ha medfört en från varvens synpunkt ofördelaktig personalstruktur på den behållna arbetsstyrkan. De personer som enligt resultatet av förhandlingarna bedömdes som övertaliga erbjöds överföring till Projekt 80 under tillämpning av anställningsgarantin. Inom Projekt 80 kunde de som ville direkt eller via arbetsförmedlingen söka ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. De kunde också inledningsvis genomgå en orienterings- och vägledningskurs på sex veckor för att därefter ta ställning till olika alternativ. Även utan att först genomgå denna kurs kunde de också delta i annan mer direkt yrkesinriktad utbildning, vilken av arbetsförmedlingen bedömdes som lämplig med hänsyn till deras tidigare yrkeserfarenheter och till arbetsmarknadsförhållandena. Slutligen kunde de också välja att i väntan på en annan

[18] Lennartsson (1984).

lösning delta i den produktionsverksamhet, som bedrevs inom ramen för Projekt 80.

Enligt de genomförda attitydundersökningarna var de övertaligas inställning till Projekt 80 ganska negativ. Speciellt ogillade man uttagningsförfarandet, som upplevdes som godtyckligt och orättvist. Majoriteten av de övertaliga ansåg att en turordning enligt LAS borde ha tillämpats. Tiden i Projekt 80 uppfattades av flertalet av de överförda som meningslös.

Inställningen till Projekt 80 bland de "aktörer" som hade hand om planeringen och genomförandet av verksamheten var mer positiv. De ansåg i allmänhet att en strikt tillämpning av LAS skulle ha varit omöjlig eller olämplig. Den skulle ha medfört en alltför ogynnsam ålders- och kunskapsstruktur hos varvens personal. Detta skulle ha motverkat målet för den beslutade nedskärningen som var att effektivisera verksamheten vid varven och på sikt uppnå lönsamhet. Uppbyggandet av en speciell organisation för att ta hand om de övertaliga betraktades av aktörerna som välmotiverad. Den ansågs ha möjliggjort en väl genomtänkt och planerad verksamhet och ett okonventionellt och informellt samarbete mellan olika aktörer.

Man kan utgå från att om den speciella organisationen Projekt 80 AB ej hade kommit till stånd skulle en rad olika åtgärder, t.ex. speciella förmedlingsinsatser, arbetsmarknadsutbildning, placeringar i beredskapsarbeten, pensioneringar m.m., ha aktualiserats via andra, kanske mer traditionella organisationsmönster och processer. Det är dock svårt att specificera ett realistiskt alternativfall som bas för en utvärdering av effekterna av den i Projekt 80 tillämpade åtgärdsmodellen.

De försök som gjorts att beräkna de samhällsekonomiska konsekvenserna av tillämpningen av denna åtgärdsmodell har baserats på bedömningen att man sannolikt hade kunnat klara statens krav på personalreduktioner med hjälp av naturlig avgång i kombination med lika omfattande pensioneringsåtgärder som i fallet Projekt 80. En personalreduktion enligt huvudregeln i LAS, dvs. sist anställd först friställd, bedömdes inte som ett realistiskt alternativ.

Utifrån en rad antaganden om konsekvenserna av alternativet naturlig avgång har man sökt beräkna kostnader för och intäkter av Projekt 80-modellen. Resultaten, som dock måste betecknas som mycket osäkra, tyder på att Projekt 80-modellen var samhällsekonomiskt lönsam jämfört med alternativet naturlig avgång genom att modellen möjliggjorde en större och snabbare överföring av övertalig personal till alternativa sysselsättningar.

Alternativa sätt att underlätta anpassningsprocesserna

Även om det är svårt att på basis av studierna av Projekt 80 dra några särdeles långtgående eller generella slutsatser om effekterna av alternativa åtgärdsmodeller så ger studierna dock en belysning av de problem som den anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitiken ställs inför i samband med strukturella förändringar inom näringslivet. Det är möj-

ligt att tillämpningar av LAS i samband med personalreduceringar medför reala samhällsekonomiska uppoffringar genom att rationaliseringarna fördröjs eller uteblir. Å andra sidan kan alternativ som innebär att man inte tillämpar en strikt turordning enligt LAS uppfattas som orättvisa av berörda arbetstagare och därmed skapa negativa attityder hos dessa gentemot de samhällsåtgärder som vidtas för att lösa deras arbetsmarknads- och försörjningsproblem. Alternativet med naturlig avgång kan innebära betydande merkostnader för företagen för kvarhållandet eller pensioneringen av övertaliga arbetstagare och dessutom medföra en långsammare överföring av arbetskraft till annan produktiv verksamhet.

Om man genom olika former av subventioner försöker förstärka företagens incitament eller möjligheter att välja alternativet naturlig avgång riskerar man att skapa inlåsningseffekter och därmed konservera ineffektiva verksamhetsformer och sysselsättningar. Samtidigt kan man förvärra rekryteringsproblemen för andra företag, vilka har svårigheter att besätta uppkommande vakanser. Ett alternativ kan i stället vara att erbjuda övertaliga arbetstagare positiva alternativ till att stanna i företaget.

Det har med tiden blivit allt vanligare att arbetsgivarna bidrar till lösningar, som innebär att övertaliga arbetstagare förtidspensioneras. En undersökning av användningen och utformningen av dylika lösningar har genomförts inom ramen för en av EFA initierad studie.[19] Det visade sig att en rad olika kombinationer av företagsmedverkan och utnyttjande av reguljära försäkringssystem är möjliga och ofta kommer till stånd. Företagens medverkan i dylika sammanhang kan ses som ett led i deras strävanden att genom personalomsättning bygga upp en effektiv arbetskraftsstruktur. Möjligheterna för dem att åstadkomma detta med hjälp av förtidspensioneringar är dock ganska begränsade av bl.a. kostnadsskäl. Ofta kan problemet vara att man har anställda som knappast kan komma i fråga för pensionering men som har en utbildning och ett yrkeskunnande som dåligt svarar mot de krav som nya produktionsmetoder ställer.

För företag som har övertalig personal eller en ur effektivitetssynpunkt olämplig personalstruktur skulle den erforderliga anpassningen kunna underlättas genom stimulanser av frivilliga avgångar. Anställda som bedöms som övertaliga men som inte skulle riskera att förlora sina arbeten vid en tillämpning av LAS skulle som alternativ till att behålla sin anställning kunna erbjudas ekonomiska fördelar i samband med en övergång till annat anvisat arbete eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Avgångar tillkomna på detta sätt skulle åtminstone mildra de dilemman som studien av Projekt 80 illustrerat.

Arbetsmarknadsmyndigheterna skulle kanske också i högre grad än vad hittills skett kunna stimulera olika arbetsgivare att samarbeta när det gäller att lösa olika personalproblem. Att sådant samarbete mellan arbetsgivare kan bidra till rationella lösningar på vissa placeringsproblem har illustrerats av en studie rörande omplaceringar av i vissa avseenden arbetshandikappade personer.[20] Grundidén var den ovan antydda. En person som inte längre kan erbjudas ett för honom lämpligt arbete inom

[19] Stenkula och Nilsson (1982).

[20] Engstrand och Jerreling (1981).

det företag där han är anställd kan vara rätt person för ett visst arbete i ett annat företag. För att få till stånd möjliga och önskvärda överföringar mellan företag av sådana personer förmåddes ett antal arbetsgivare i Ljungby kommun att samarbeta inom ramen för företagshälsovården. De kunde därigenom hjälpa varandra att lösa placeringsproblem av det nämnda slaget. Det visade sig att man i en rad fall kunde åstadkomma från både de berörda personernas och företagens synpunkt fördelaktiga lösningar.

Den nu förda diskussionen om olika sätt att underlätta anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden i samband med strukturella förändringar inom näringslivet framhäver betydelsen av en effektivt fungerande informations- och platsförmedlingsverksamhet. Det grundläggande problemet är ju att åstadkomma en för både arbetstagarna och arbetsgivarna ändamålsenlig sammankoppling mellan utbudet av och efterfrågan på arbetskraft.

5.4.4 Informations- och platsförmedlingsverksamhet

Det finns ett par tecken som tyder på att problemet att passa samman arbetssökande och lediga platser har ökat på den svenska arbetsmarknaden, åtminstone sett i ett längre tidsperspektiv. Således har arbetslöshetstiderna i jämförbara konjunkturlägen förlängts. Under 1970-talet skedde också en trendmässig ökning av vakanstiderna för lediga platser. Den trenden förefaller dock inte ha fortsatt i början av 1980-talet.

Mot denna bakgrund lades i regeringens proposition om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning (prop. 1980/81:126) en stark tonvikt vid förslag avsedda att underlätta anpassningen mellan utbudet av och efterfrågan på arbetskraft. Man underströk bland annat betydelsen för en industriell expansion av en tillräckligt hög grad av yrkesmässig och geografisk rörlighet bland arbetskraften. Att underlätta denna rörlighet är, menade man, i första hand en uppgift för arbetsförmedlingen. För att klara de krav som ställs måste platsförmedlingen lämna en mera individuellt anpassad service åt arbetssökande och arbetsgivare. Uppläggningen av platsförmedlingsarbetet under 1970-talet, då verksamheten i hög grad hade en allmänt informerande inriktning, hade inte gett tillfredsställande resultat för arbetsgivare och arbetssökande. Propositionen förordade en prioritering och effektivisering av platsförmedlingen.

På senare tid har man bedrivit olika försök inom arbetsförmedlingen som bland annat har varit inriktade just på att bättre anpassa platsförmedlingsservicen till arbetssökandes och arbetsgivares individuella behov. Resultaten av dessa försök visar att man har kunnat uppnå positiva resultat t.ex. vad gäller söktider för arbetssökande och för arbetsgivare med lediga platser.

Informationsförbättringars samhällsekonomiska betydelse

Den centrala uppgiften för informationssystemet på arbetsmarknaden är att koppla samman lediga platser och arbetssökande så att platser tillsätts så snabbt och väl som möjligt och arbetssökande på kortast

möjliga tid får arbeten som ansluter så nära som möjligt till deras önskemål och förutsättningar.

Under 1982 uppgick antalet personer som var arbetslösa någon gång under året till ca 475 000 och dessa efterfrågade naturligtvis arbetsmarknadsinformation i någon form. Arbetsgivarna kan å sin sida uppskattas ha efterfrågat sådan information svarande mot ca 1 miljon platstillsättningar 1982. Den genomsnittliga arbetslöshetstiden 1982 för personer som var arbetslösa någon gång under året uppgick till drygt 16 veckor.[21] Till arbetsförmedlingarna anmälda lediga platser kvarstod 1982 i genomsnitt något mer än 2 veckor i förmedlingarnas register.[22] Även marginella förkortningar av dessa söktider kan vara samhällsekonomiskt värdefulla på grund av att förkortningarna berör de nämnda stora flödena av arbetslösa och lediga platser. Således skulle enligt en inom arbetsmarknadsstyrelsen utförd undersökning en minskning av den genomsnittliga arbetslöshetstiden 1982 med en dag ha resulterat i en värdemässig ökning i produktionen av varor och tjänster med uppskattningsvis ca 245 miljoner kronor.[23] Uppskattningen har gjorts med hänsyn tagen till fördelningen på hel- och deltidsanställningar och under antagande att de arbetslöshetsdagar som bortfaller svarar mot ett produktionstillskott.

Förkortade arbetslöshetstider får också finansiella effekter för den offentliga sektorn genom minskade betalningar av ersättning från arbetslöshetskassor (statens andel är ca 95 procent) och kontant arbetsmarknadsstöd, minskade utbetalningar av socialbidrag, ökade inbetalningar av inkomstskatt samt ökade inkomster från arbetsgivaravgifter och varuskatter. En dags förkortning av den genomsnittliga arbetslöshetstiden 1982 skulle ha gett en nettointäkt på uppskattningsvis ca 185 miljoner kronor för den offentliga sektorn.[24]

En förbättring i arbetsmarknadens informationssystem, t.ex. en effektivisering av arbetsförmedlingens platsförmedlingsverksamhet, kan således få betydelsefulla konsekvenser både för ekonomin som helhet och för offentliga budgetar. Förbättringar kan också komma till uttryck i matchningar av högre kvalitet — mera av "rätt man på rätt plats". Också i det fallet gäller att även ganska marginella förbättringar kan ha stor samhällsekonomisk betydelse.

Arbetsförmedlingens roll i informationssystemet

Enligt lagen om allmän platsanmälan skall enskilda och kommunala arbetsgivare anmäla de lediga platser som gäller anställning med längre varaktighet än tio dagar till arbetsförmedlingen. För statliga tjänster fanns en sådan anmälningsskyldighet redan före lagens tillkomst. Trots lagen har emellertid arbetsförmedlingen inte fullständig täckning av efterfrågesidan på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsstyrelsen har gjort några undersökningar rörande lagens efterlevnad och enligt dessa kan förmedlingens andel av de lediga platser som omfattas av lagen uppskattas till ca 80 procent.[25] (Undersökningarna avsåg platser som annonserades i dagspress.)

Av de platser som anmäldes till arbetsförmedlingen under 1982 var

[21] Statistiska centralbyrån (1983).

[22] Arbetsmarknadsstyrelsen (1983a).

[23] Arbetsmarknadsstyrelsen (1983a).

[24] Arbetsmarknadsstyrelsen (1983a).

[25] Arbetsmarknadsstyrelsen (1983a).

något mer än 15 procent korttidsplatser med upp till 10 dagars anställningstid. Flertalet, 60 procent, av de anmälda platserna gällde tidsbegränsade anställningar. Ungefär 60 procent av anmälda platser avsåg heltidsarbete. Enligt AMS platsstatistik hade ungefär 75 procent av platserna angivna krav på arbetssökande beträffande utbildning och/eller yrkeserfarenhet. Av hela platsvolymen avsåg ca 12 procent platser inom industrin, ungefär lika många avsåg privata tjänster medan drygt 40 procent gällde offentliga tjänster. Ca hälften av de lediganmälda platserna var förknippade med ett formellt ansökningsförfarande innebärande bland annat en bestämd ansökningstid.

Enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) var fördelningen av de arbetslösa 1982 efter deras sätt att söka arbete följande:[26]

Sökkanal	Andel av de arbetslösa (procent)
Enbart arbetsförmedlingen	54
Arbetsförmedlingen i kombination med annan eller andra kanaler	27
Enbart direktkontakt med arbetsgivaren	13
Enbart annons	4
Arbetsgivare + annons	2
Övrigt	1
	101

De ombytessökandes fördelning på sökkanaler var enligt samma källa:

Sökkanal	Andel av de ombytessökande (procent)
Enbart arbetsförmedlingen	20
Arbetsförmedlingen i kombination med annan eller andra kanaler	16
Enbart direktkontakt med arbetsgivare	31
Enbart annons	27
Arbetsgivare + annons	5
Övrigt	2
	101

Att en så pass stor andel som 80 procent av de arbetslösa utnyttjar arbetsförmedlingens platsförmedlingsservice återspeglar inte enbart förmedlingens effektivitet som informationskälla. Anmälan hos arbetsför-

[26] Statistiska centralbyrån (1983).

medlingen är ett krav för att den som är arbetslös skall kunna erhålla ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd.

De siffror som har redovisats ovan ger enbart information om i vilken utsträckning arbetsgivare och arbetslösa använder arbetsförmedlingen som sökkanal. De säger däremot inget om i vilken grad förmedlingen är inblandad när det gäller den faktiska tillsättningen av platser och den faktiska arbetsanskaffningen. Tillgången på sådan information är mycket begränsad. När det gäller aktuella uppgifter är vi hänvisade till några begränsade uppföljningar gjorda av AMS och till en undersökning som utförts på uppdrag av Stockholms kommun och landsting.

I samband med de s.k. modellkontorsförsöken i Eskilstuna och Katrineholms arbetsförmedlingsdistrikt började AMS i slutet av 1980 att för dessa båda distrikt redovisa antalet anvisningar till lediga platser som lämnats till arbetssökande och resultaten av dessa anvisningar. Vad gäller arbetsförmedlingens service till arbetsgivare med rekryteringsbehov visar modellkontorsstatistiken att ca 55 procent av samtliga lediganmälda platser erhöll en eller flera anvisningar. Uppgifter om antalet platser som tillsatts med sökande som anvisats av arbetsförmedlingen finns endast för platser utan formellt ansökningsförfarande. Enligt modellkontorsstatistiken blev ca 30 procent av dessa platser tillsatta med av förmedlingen anvisade arbetssökande under 1982.

1982 genomförde AMS en enkätundersökning bland arbetsgivare i modellkontorsdistrikten rörande platser utan ansökningsförfarande som lediganmäldes under en period på tre månader. Syftet var främst att mäta vakanstidernas längd, men undersökningen gav också möjlighet att undersöka det ordermottagande förmedlingskontorets roll vid tillsättningen av platserna. Undersökningen gav följande resultat:

Ordermottagande förmedlingskontors roll	Förmedlingens andel av tillsatta platser (procent)
Platser tillsatta med anvisade sökande	40
Platser tillsatta med vid kontoret registrerade men ej anvisade sökande	12
	52

Den använda metoden har sannolikt gett en viss överskattning av andelen platser som tillsatts med anvisade sökande. Andelen platser tillsatta med registrerade men ej anvisade sökande torde därför vara något högre än 12 procent.

Det är naturligtvis svårt att veta vilken betydelse arbetsförmedlingen haft för tillsättningen i de fall då man inte genom att lämna en platsanvisning har etablerat kontakten mellan arbetsgivaren och den som anställdes. Arbetsförmedlingen kan emellertid genom tidigare insatser i platsförmedlingsarbetet, genom att tillhandahålla platslistor osv. ha på-

verkat både sökaktiviteten och effektiviteten i det egna sökandet hos den som fick platsen och i så fall har arbetsgivare och arbetssökande haft nytta av förmedlingens service.[27]

Uppföljningen av modellkontorsförsöken ger också viss information om förmedlingens service sett från de arbetssökandes synpunkt. Under 1982 erhöll enligt modellkontorsstatistiken drygt 22 procent av *samtliga* arbetssökande anvisningar till lediga platser. I genomsnitt lämnades 3,5 anvisningar till sökande som erhöll anvisning. Visserligen är anvisning endast ett medel bland flera i platsförmedlingsarbetet, men eftersom anvisningar innebär att förmedlingen på ett konkret sätt medverkar till kontakter mellan arbetssökande och arbetsgivare spelar de en central roll bland arbetsförmedlingens platsförmedlingsåtgärder. Det kan nämnas att modellkontorsförsöken, som har inneburit en omorganisation av platsförmedlingen och en omfattande insats av ADB-resurser, har lett till att andelen arbetssökande som fått anvisning successivt har ökat trots den minskande tillgången på lediga platser. Även antalet sökande som har fått arbete efter anvisning har ökat under modellkontorsförsöken. Ökningen uppgår till nästan 35 procent mellan 1981 och 1982.[28]

Vad gäller frågan hur personer som erhållit anställning har fått sina arbeten finns det inte mycket aktuell information att tillgå. En undersökning utförd på uppdrag av Stockholms kommun och landsting innehåller dock sådana uppgifter för ungdomar i åldern 16—24 år. Undersökningen bygger på intervjuer med ca 600 ungdomar som var registrerade som sökande utan arbete vid arbetsförmedlingarna i Stockholms län i början av 1981. Vid två intervjutillfällen, ett på våren och ett på hösten 1981, tillfrågades de som då hade arbeten hur de hade fått sina anställningar. Mer än hälften, 56 procent, hade fått arbete på informella vägar — ungefär 30 procent genom att ta kontakt med arbetsgivare och resten genom föräldrar och bekanta. Ungefär 35 procent hade fått sina arbeten genom arbetsförmedlingen och knappt 10 procent genom att svara på annons.[29]

Det är, som framgått, en stor andel av den totala efterfrågan på arbetsmarknadsinformation som riktar sig mot arbetsförmedlingen. Ca 80 procent av de lediga platserna anmäls dit och ca 80 procent av de arbetslösa skrivs in vid förmedlingen. Den information som finns tyder emellertid på att förmedlingen inte är alls lika starkt inblandad när det gäller den faktiska tillsättningen av platser och den faktiska arbetsanskaffningen.

Möjligheterna till effektivitetshöjningar

Hur stora är möjligheterna till effektivitetshöjningar inom arbetsförmedlingens platsförmedlingsfunktion och hur skall de kunna åstadkommas? Denna fråga har belysts av ett antal undersökningar i anslutning till praktiska försöksverksamheter. Dessa undersökningar presenteras närmare i appendixet till kapitlet, avsnitt 5A.3.3.

Den mest omfattande av dessa undersökningar gällde de tidigare nämnda modellkontorsförsöken. Syftet var att skaffa underlag för att bedöma samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser av ett

[27] Arbetsmarknadsstyrelsen (1983b).

[28] Arbetsmarknadsstyrelsen (1983b).

[29] Harkman (1983).

ökat ADB-stöd. Eskilstuna- och Katrineholmsdistrikten utgjorde försöksområde och Nyköpingsdistriktet kontrollområde. I alla tre distrikten genomfördes tämligen vittgående förändringar i förmedlingskontorens inre organisation och vad gäller metoder i platsförmedlingsarbetet. Med förändringarna ville man skapa ett ökat utrymme för platsförmedlingsfunktionen och lämna en mera individullt anpassad service till arbetssökande och arbetsgivare.

Skillnaden mellan försöksområdet och kontrollområdet bestod i en avsevärt större insats av ADB i försöksområdet. Där hade varje platsförmedlare tillgång till en egen terminal medan det i hela Nyköpingsdistriktet endast fanns två terminaler. Dessutom användes ADB-systemet i försöksområdet för ett flertal funktioner i platsförmedlingsarbetet medan det i kontrollområdet endast utnyttjades för att söka bland lediga platser och bevaka inkommande lediga platser för sökandes räkning.

Effekterna av den större ADB-insatsen i Eskilstuna- och Katrineholmsdistrikten studerades genom jämförelser mellan de *förändringar* vad gäller olika slags resultat av verksamheten som inträffade där och motsvarande *förändringar* i Nyköpingsdistriktet. Vad som studerades var dels effekter på servicenivån, t.ex. frekvensen av anvisningar, dels effekter på de tider som arbetssökande kvarstod som arbetssökande vid förmedlingen och på vakanstider för lediga platser. (Vakanstider definierades som de tider då platser stod utan innehavare och då arbetsgivarna önskade ha dem besatta. Uppgifter härom inhämtades från arbetsgivarna.) Uppmätta effekter på vakanstider användes som underlag för de samhällsekonomiska och statsfinansiella kalkylerna.

De kalkyler som utfördes visade att ett införande av ett ADB-stöd som det i modellkontorsdistrikten var överlägset det alternativ som prövades i kontrollområdet. Ett ADB-system av modellkontorstyp skulle, enligt kalkylerna, ge betydande nettointäkter för samhället på grund av det produktionstillskott som den uppmätta vakanstidsreduktionen skulle ge upphov till. Systemet skulle dessutom inte innebära någon nettobelastning för statskassan eftersom nettointäkterna av det minskade antalet arbetslöshetsdagar enligt kalkylerna översteg statens utgifter för investeringar i och drift av systemet.[30]

Vad man ville uppnå med modellkontorsförsöken var en allmän höjning av förmedlingens effektivitet — försöken var inte riktade mot några speciella grupper på arbetsmarknaden. Därmed kom utvärderingen av försöken att belysa ett centralt problem, nämligen det att observera och mäta effekter som är tunt utspridda på en marknad som är utsatt för ständiga förändringar och störningar. (Som vi tidigare har varit inne på kan redan mycket små och därmed svårmätbara förkortningar av söktider vara värdefulla från samhällsekonomisk synpunkt.) Det visade sig också att man fick använda en lång uppföljningsperiod och göra upprepade mätningar för att få ett rimligt säkert underlag för kalkylerna.

Övriga undersökningar inom arbetsförmedlingen har huvudsakligen gällt förmedlingens möjligheter att genom speciella förmedlingsinsatser förbättra arbetsmarknadssituationen för grupper med särskilda problem på arbetsmarknaden, nämligen långtidsarbetslösa, handikappade samt arbetslösa kvinnor och invandrare. Resultaten pekar ganska entydigt på

[30] Arbetsmarknadsstyrelsen (1983b).

att sådana speciella insatser kan resultera i påtagliga förbättringar för respektive målgrupper. Ett problem i samband med dessa försök har varit att bedöma i vad mån de extraordinära inatserna för de utvalda grupperna indirekt har medfört försämringar för andra arbetssökande. Det finns dock indikatorer i utvärderingarna som tyder på att de negativa effekterna för andra grupper har varit mycket måttliga.

5.5 Avslutande diskussion

Att underlätta anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden och att bistå personer som drabbats eller hotas av arbetslöshet är arbetsmarknadspolitikens huvuduppgifter. Arbetsmarknadspolitikens möjligheter att fullgöra dessa uppgifter beror av utvecklingen av utbuds- och efterfrågeförhållandena och de spontana anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden. Dessa utvecklingstendenser, och därmed de problem och svårigheter som arbetsmarknadspolitiken ställs inför, bestäms i sin tur av den ekonomiska politiken i övrigt och av en lång rad faktorer, som påverkar hushållens, företagens, organisationernas och myndigheternas beteenden.

Under perioder som präglas av en allmänt låg efterfrågan på arbete finns det förhållandevis få lediga arbetstillfällen, dit personer som vill förändra sin situation på arbetsmarknaden kan söka sig. Detta medför att arbetskraftens rörlighet på arbetsmarknaden blir jämförelsevis låg och att den utbudspåverkande och anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitikens möjligheter att bidra till att förbättra förhållandena på arbetsmarknaden blir mer begränsade än under andra tidsperioder. Uppgiften att bistå dem som drabbas eller hotas av arbetslöshet träder i förgrunden. Genom olika slag av efterfrågepåverkande åtgärder, främst beredskapsarbeten och företagsinriktade subventioner, kan arbetslöshetstiderna förkortas och uppkomsten av arbetslöshet förhindras. Den likväl förhållandevis höga arbetslösheten medför att kontantstödet till arbetslösa personer ökar i omfattning.

Detta innebär inte att utbudspåverkande och anpassningsunderlättande åtgärder saknar betydelse när efterfrågan på arbete är ovanligt låg. För det första kan sådana åtgärder påverka fördelningen av befintliga arbetstillfällen, inklusive dem som skapas via efterfrågepåverkande åtgärder, och därmed bidra till en jämnare fördelning av arbetslösheten. För det andra finns det, även under djupa lågkonjunkturer, lediga platser och rekryteringsproblem på vissa håll i ekonomin, dit arbetstagarna kan hänvisas eller stimuleras att söka sig. För det tredje kan speciellt arbetsmarknadsutbildningen bidra till förebyggandet av arbetslöshet och rekryteringsproblem under framtida perioder med högre allmän efterfrågan på arbetskraft. Alternativkostnaderna för sådan utbildning i form av uteblivet produktivt arbete är relativt låga när arbetslösheten är hög. Och om arbetsmarknadsläget förbättrats, när de utbildade kommer ut på arbetsmarknaden, blir den andel av dem som får arbete relativt stor och undanträngningseffekterna begränsade, i varje fall om man lyckats ge utbildningen en inriktning på bristområden på arbetsmark-

naden. Under sådana förhållanden kan arbetsmarknadsutbildning bli mycket lönsam för såväl de utbildade själva som för samhällsekonomin.

Om den låga efterfrågenivån blir bestående under lång tid försämras emellertid möjligheterna att främst via arbetsmarknadsutbildningen åstadkomma en samhällsekonomiskt sett gynnsam omfördelning över tiden av utbudet av arbetskraft. Andelen utbildade som får arbete minskar, och man måste räkna med att många av de placeringar som åstadkoms medför utträngningseffekter. Allmänt gäller att ju lägre efterfrågetrycket på arbetsmarknaden är och under ju längre tid detta tillstånd blir bestående, desto sämre blir den utbudspåverkande och anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitikens möjligheter att bidra till en effektivare användning av befintliga arbetskraftsresurser.

Under perioder som präglas av en högre total efterfrågan på arbete har den utbudspåverkande och anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitiken större möjligheter. Detta gäller speciellt om det samtidigt finns stora strukturella obalanser på arbetsmarknaden, dvs. brist på arbetskraft på vissa delarbetsmarknader och överskott på andra, och om de spontana anpassningarna är långsamma och bristfälliga.

En central fråga är om utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden är eller har varit sådana att det finns anledning att genomföra några långtgående ändringar av den utbudspåverkande och anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitikens inriktning och dimensionering. Det är därvid viktigt att skilja långsiktiga och bestående utvecklingstendenser och förändringar från mer tillfälliga sådana.

Sedan strax efter mitten av 1970-talet har utvecklingen på arbetsmarknaden präglats av långvariga och djupa lågkonjunkturer med undantag för en kort och ganska svag högkonjunktur under 1979—1980. Utvecklingen under resten av 1980-talet kan dock bli sådan att förhållandena och problemen på arbetsmarknaden under den nyssnämnda perioden snart nog ter sig inaktuella i många avseenden. Förekomsten av strukturella obalanser med betydande rekryteringsproblem på vissa delarbetsmarknader och kvarstående hög arbetslöshet på andra håll, t.ex. inom vissa yrkesområden eller regioner, kan komma att dominera problembilden. Den utbudspåverkande och anpassningsunderlättande arbetsmarknadspolitiken kommer i så fall att ställas inför mycket viktiga uppgifter. Men det är också möjligt att utvecklingen under de senaste 10—15 åren medfört sådana *långsiktiga* förändringar av bl.a. arbetsmarknadens anpassningsförmåga att dessa uppgifter kommer att bli annorlunda och än mer svårlösta än vad de var under likartade perioder under t.ex. 1960-talet.

I början av detta kapitel behandlades utvecklingstendenserna vad gäller arbetsutbudet och arbetskraftens rörlighet. Diskussionerna, som baserades på vissa forskningsresultat, ledde bl.a. till slutsatsen att utvecklingen medfört att individernas och hushållens benägenhet till rörlighet och anpassning i viss mån försvagats. Detta kan ta sig uttryck i att uppkomna strukturella obalanser på arbetsmarknaden inte lika snabbt eller i samma utsträckning som förr elimineras genom spontana anpassningar av arbetsutbudets och arbetskraftsefterfrågans inriktning, dvs. i att anpassningsproblemen blivit mer svårlösta. Detta kan medföra ett

behov av mer generella förändringar vad gäller de ekonomiska incitamenten för anpassning och omställning. Men svårare anpassningsproblem kan också ge motiv för en ökad satsning på selektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som förstärker individernas och hushållens incitament för sådan rörlighet och anpassning som motverkar uppkomna eller förväntade strukturella obalanser.

Litteraturförteckning

Arbetsmarknadsstyrelsen, *Arbetsförmedling med ADB-resurser*, Rapport 7, Stockholm, 1981.

Arbetsmarknadsstyrelsen, "Arbetsmarknaden och arbetsförmedlingen", stencil, Stockholm, 1983a.

Arbetsmarknadsstyrelsen, *Arbetsförmedling med ADB-resurser*, Rapport 8, Stockholm, 1983b.

Dahlberg, Å., *Arbetsmarknadsutbildning — verkningar för den enskilde och samhället*, Umeå 1972.

Edin, P-A., "Kortsiktiga individuella sysselsättningskonsekvenser av nedläggningar", preliminär rapport, EFA, 1983.

EFA, *Arbetsmarknadspolitik under debatt*, Stockholm, 1982.

Engstrand, G. och Jerreling, A., "Omplacering i samarbete", Högskolan i Växjö, 1981.

Fjaestad, B. och Kirstein, K., "Ekonomiska och icke-ekonomiska motivs betydelse vid arbetsmarknadsutbildning", EFI, Stockholm 1979.

Forsberg, B., "Intern rörlighet i företag", Handelshögskolan, Stockholm 1981.

Gustafsson, S. & Jacobsson, R., "Trends in Female Labor Force Participation in Sweden", stencil, Arbetslivscentrum, Stockholm och Nationalekonomiska institutionen, Umeå, 1983.

Harkman, A., "Ungdomars söksätt", *Arbetslösa ungdomar i Stockholms län*, Rapport nr 4, Stockholms kommun och Stockholms landsting, Stockholm 1983.

Holmlund, B. *The Mobility of Labour. Studies of Labour Turnover and Migration in the Swedish Labour Market*, IUI, Stockholm 1984.

Jacobsson, R., "Results from estimation of "first-generation" labor supply models", stencil, Umeå, 1981.

Jacobsson, R., "Three Papers on Estimation of Labor Supply Responses on Swedish Data", stencil, Umeå, 1982.

Jonung, C., "The Labor Force Participation of Women in Sweden 1960—82", avhandlingsmanus, Lund, 1983.

Lennartsson, B., *Sorti med garanti*, EFA, Stockholm 1984.

Nilsson, C., "Sjunkande rörlighet — ett hinder för industriell expansion? Kommentar till Rune Åberg", *Ekonomisk Debatt* 1982:6, 1982a.

Nilsson, C., "Sysselsättningspolitiken och arbetsmarknadens regionala anpassningsproblem" i EFA (1982), 1982b.

Nilsson, C., "Anpassning och rörlighet på den svenska arbetsmarknaden", projektöversikt, EFA, 1982c.

Pettersson, M., *Deltidsarbetet i Sverige*, Arbetslivscentrum, Stockholm, 1981.

Riksdagens revisorer, *Granskningspromemoria nr 9*, 1975.

SOU 1974:29, *Att utvärdera arbetsmarknadspolitik*.

SOU 1978:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring*.

SOU 1982:22, *Utbildning för arbetslivet*.

Statistiska Centralbyrån, Årssysselsättningen 1982 och utbildningsnivån februari 1983, råtabeller, Stockholm, 1983.

Stenkula, P. och Nilsson, C., "Förtidspension — ett arbetsmarknadspolitiskt hjälpmedel", EFA, 1982.

Wadensjö, E., "The Effects on Labor Supply of Disability Policy in Sweden. A Comparison of Studies Based on Time-series and Cross-section Data", stencil, Institutet för social forskning, Stockholm, 1983.

Åberg, R., "Sjunkande rörlighet — ett hinder för industriell expansion?", *Ekonomisk Debatt* 1981:7.

Åberg, R., "Svar till Christian Nilsson", *Ekonomisk Debatt* 1982:6.

6 Efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitik*

6.1 Inledning

Diskussionen i detta kapitel gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder som primärt är inriktade mot att påverka mängden arbetstillfällen som står de arbetssökande till buds. Användningen av sådana medel bygger på föreställningen att arbetskraftsefterfrågans omfattning och sammansättning i olika tidsperioder kan påverkas och styras. Denna påverkan och styrning kan ske antingen genom att medlen verkar direkt sysselsättningsskapande och/eller genom att medlen påverkar varu- och faktorpriserna eller företagens produktionsvolym vilket i sin tur ger effekter på sysselsättningen.

Av kapitel 4 har framgått att utgifterna för arbetsmarknadspolitiken, enligt den där gjorda avgränsningen, under senare år motsvarat drygt 3 procent av BNP. Av detta är endast en del utgifter för att påverka efterfrågan. Detta måste innebära att den efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitiken inte kan spela någon avgörande roll för utvecklingen av den totala arbetskraftsefterfrågan. I allt väsentligt bestäms denna av den allmänna utvecklingen i ekonomin och i dess omvärld. Däremot kan naturligtvis efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitiska insatser vara väsentliga för att påverka variationer i arbetslösheten. Även i ett lågkonjunkturläge utgör arbeslösheten endast en mindre del av arbetskraften. Expanderar exempelvis antalet beredskapsarbeten i en konjunkturnedgång från låt oss säga 20 000 till 60 000 och beredskapsarbetena i huvudsak omfattar personer som annars skulle ha förblivit arbetslösa så är detta en betydande insats för att hålla nere arbetslösheten.

Men det är inte givet vad som skall menas med efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Om man så vill kan dessa ges en vidare innebörd. Storleken och sammansättningen av efterfrågan på arbetskraft beror också på andra ekonomisk-politiska åtgärder än de som i kapitel 4 betecknats som arbetsmarknadspolitik. Till efterfrågepåverkande medel skulle man också kunna räkna t.ex. industristöd av olika slag samt generella ekonomisk-politiska åtgärder av typ skatteändringar, ändrade offentliga utgifter eller växelkursändringar.

Ett exempel erbjuder diskussionen kring budgetunderskottet. Ofta hävdas att nedskärningar av olika offentliga utgifter kan motiveras med hänsyn till samhällsekonomiska balans- och effektivitetsmål. Ett ibland

* Detta kapitel har skrivits av universitetslektor Jan Ekberg och av docent Harald Niklasson.

framfört motargument är att nedskärningarna medför ökad arbetslöshet. Används detta som argument mot vissa av de eljest motiverade nedskärningarna, så kommer en del av den reguljära offentliga verksamheten i realiteten att vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Tar man vid prövningen av olika utgiftsposter också hänsyn till sysselsättningseffekter på olika delarbetsmarknader, får budgetpolitiken inslag av selektiva arbetsmarknadspolitiska överväganden.

I detta kapitel kommer vi i stort att hålla oss till den avgränsning av arbetsmarknadspolitiken som gjorts i kapitel 4. Någon total genomgång av åtgärder som kan påverka efterfrågan på arbetskraft kommer alltså inte att göras. Detta innebär bl.a. att de särskilda stimulanserna till byggsysselsättningen utanför arbetsmarknadsverkets budget — vilka ibland hänförs till arbetsmarknadspolitiken — inte kommer att tas upp.[1]

Vår diskussion av efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitik kommer att behandla dels efterfrågepåverkande medel inriktade mot den privata sektorn, dels efterfrågepåverkande medel inriktade mot den offentliga sektorn. En sådan uppdelning är teoretiskt motiverad, eftersom bestämningsfaktorerna bakom arbetskraftsefterfrågan kan antas skilja sig mellan privat och offentlig sektor.

Verksamheten i den privata sektorn bestäms ofta av kommersiella lönsamhetskrav. Den ekonomisk-teoretiska föreställningsramen är att företagens användning av olika produktionsfaktorer bestäms av relativa faktorpriser och av företagens totala produktionsvolym. Den sistnämnda bestäms i sin tur av marknadens efterfrågan på företagens produkter. Åtgärder för att påverka företagens efterfrågan på arbetskraft skulle således kunna ta sikte på att förändra den relativa lönekostnaden och/eller den totala produktionsvolymen. Exempel på arbetsmarknadspolitiska åtgärder med det förstnämnda syftet är lönesubventioner av olika slag och exempel på åtgärder med det sistnämnda syftet är lagerstöd och industribeställningar.

Medel som åtminstone delvis kan karaktäriseras som lönesubventioner har sedan mitten av 1970-talet använts i större utsträckning än tidigare och även blivit föremål för en hel del forskning. Sådana medel görs därför till föremål för en relativt ingående diskussion i detta kapitel. Detta sker i avsnitten 6.2 — 6.4. Medel som lagerstöd och industribeställningar har sett över en längre tidsperiod utgjort ett förhållandevis blygsamt inslag i arbetsmarknadspolitiken. Vissa forskningsresultat kring bl.a. dessa medel redovisas i den kompletterande översikt av forskningen kring arbetskraftsefterfrågans bestämningsfaktorer och effekterna av efterfrågepåverkande åtgärder som ges i ett appendix till detta kapitel.

Historiskt har dock den av AMS bedrivna efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitiken dominerats av åtgärder inriktade på verksamheter som bedrivs i offentlig regi. De ekonomiska lönsamhetskraven spelar här inte samma roll som i den privata sektorn.[2] Samtidigt finns naturligtvis ekonomiska överväganden även i den offentliga sektorn och skillnaden mellan de båda sektorerna bör kanske inte heller överbetonas. Diskussionen i avsnitt 6.5 ägnas åt efterfrågepåverkande åtgärder inom den offentliga sektorn. Också här har det varit möjligt att i viss mån utnyttja resultat av bedriven forskning.

[1] Stimulanser till byggsysselsättningen är ofta av betydande omfattning. Efter devalveringen 1982 stimulerades byggsysselsättningen med ett investeringsprogram på cirka 3 miljarder kr inom energi, transport och kommunikationsområdena. Till detta kom tidigareläggning av statliga byggnadsprojekt, se proposition 1983/84:26.

[2] Under senare år har vi fått en växande litteratur om möjliga reaktionsmönster hos offentliga myndigheter inför subventioner som riktas till dessa. För en diskussion om tänkbara alternativ se exempelvis McGuire (1973).

Användandet av efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitiska medel kan ses som ett uttryck för att de reguljära arbetstillfällena finns på fel delarbetsmarknader eller är för få i förhållande till de arbetssökandes egenskaper och önskemål. Men ett efterfrågepåverkande medel kan förutom sysselsättningseffekter också ge effekter på inkomstfördelning och resursallokering. I vår diskussion kommer vi att behandla olika medels effekter i alla dessa tre avseenden. Framställningen blir i stor utsträckning principiellt diskuterande, eftersom våra empiriska kunskaper om olika medels effekter är begränsade. I möjligaste mån utnyttjas dock existerande forskningsresultat om arbetskraftsefterfrågans bestämningsfaktorer och effekterna av olika åtgärder. Som redan nämnts ges en kompletterande översikt av denna forskning i appendixet till kapitlet.

6.2 Lönesubventioner. Några utgångspunkter

Tanken att efterfrågan på arbetskraft kan påverkas med hjälp av lönesubventioner är inte ny. En diskussion om detta fanns exempelvis redan i början av 1930-talet i Tyskland (den s.k. Papenplanen). Några år senare gjordes en teoretisk utveckling av tankegången i en artikel av Kaldor (1936).[3] Medlet kom då inte till någon större användning men det har under 1970- och 1980-talen fått ökad betydelse i många länder.

Arbetslösheten i västvärlden har under det senaste årtiondet varit högre än tidigare under efterkrigstiden. Det är främst i den privata sektorn, och då främst inom industrin, som sysselsättningsutvecklingen varit svag. Andelen sysselsatta i offentlig sektor har ökat kontinuerligt i de flesta länder. Som de viktigaste orsakerna till de högre arbetslöshetstalen brukar anges dels otillräcklig totalefterfrågan, dels strukturella obalanser som inneburit en allt sämre överensstämmelse mellan arbetskraftsefterfrågans och arbetskraftsutbudets sammansättning.

Utvecklingen har också utmärkts av att inflationen blivit högre än tidigare under efterkrigstiden. Dessutom har många länder haft stora bytesbalansproblem. Detta har begränsat regeringarnas möjligheter att bekämpa arbetslösheten med hjälp av allmänna efterfrågestimulanser. Förhoppningar har då ibland knutits till möjligheterna att med hjälp av lönesubventioner till den privata sektorn förbättra sysselsättningsläget utan att samtidigt få de inflationseffekter som allmänna efterfrågestimulanser brukar medföra.

En lönesubvention kan utformas på många olika sätt. Den kan vara marginell eller icke marginell, sysselsättningsskapande eller sysselsättningsbevarande samt selektiv eller generell. Den kan också vara temporär eller bestående. Tekniskt kan den utformas som belopp som utbetalas över statens budget eller som en sänkning av sociala avgifter på arbetskraften.

Att en lönesubvention är marginell innebär att den gäller den del av sysselsättningsvolymen i ett företag som ligger över en viss nivå. I sin renodlade form gäller subventionen enbart för ett tillskott av arbetskraft. Detta tillskott kan åstadkommas antingen genom nyanställningar eller genom att företagen inte genomför reduceringar av personalstyrkan. I

[3] Föreställningen att lönernas höjd är av central betydelse för efterfrågan på arbetskraft är naturligtvis betydligt äldre än så. Detta är ett viktigt inslag i klassisk ekonomisk teori.

det första fallet sägs subventionen vara sysselsättningsskapande. I det andra fallet beräknas det bidragsberättigade "tillskottet" av arbetskraft utifrån en jämförelse med den sysselsättningsvolym som skulle gällt om personalen reducerats. Subventionen sägs då vara sysselsättningsbevarande.

Att en lönesubvention är selektiv innebär att den gäller endast för en viss grupp på arbetsmarknaden. Selektiva lönesubventioner har funnits ganska länge på den svenska arbetsmarknaden. Ett exempel på detta är det s.k. sysselsättningsstödet till i huvudsak industriföretag i det inre stödområdet vid en ökning av arbetskraften. Ett annat exempel är anställning med lönebidrag (tidigare halvskyddad sysselsättning) som innebär en subventionering av lönekostnaden för främst handikappade. I dessa fall används lönesubventioner för att påverka lönekostnadsrelationerna mellan olika geografiska områden eller mellan olika grupper på arbetsmarknaden.

Under lågkonjunkturer kan lönesubventioner användas också i stabiliseringspolitiskt syfte. Under sådana perioder kan en ökad användning av temporära lönesubventioner ses som ett medel att uppnå en högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet än den som eljest skulle förverkligas. Den under senare hälften av 1970-talet tidvis omfattande användningen av bidrag till företagsintern utbildning av permitteringshotade är ett exempel på detta. Också rekryteringsbidrag av olika slag och bidrag till enskilda beredskapsarbeten har använts i likartade syften.

I fortsättningen delar vi upp diskussionen kring lönesubventioner med hänsyn till om dessa används temporärt i en lågkonjunktur eller om de används som ett bestående medel för att påverka lönekostnadsrelationerna mellan olika grupper eller områden.

I vår framställning får temporära lönesubventioner det största utrymmet. Orsaken till detta är att den diskussion som förts i stor utsträckning, om än inte helt, gällt användbarheten av temporära lönesubventioner som stabiliseringspolitiskt medel. Dessutom föreligger en del empiriska studier kring sådana subventioner.

6.3 Temporära lönesubventioner

6.3.1 Sysselsättningseffekter

Som nyss sades kan temporära lönesubventioner användas för att utjämna konjunktursvängningar i sysselsättningen. Att genomföra empiriska beräkningar av effekten på arbetskraftsefterfrågan av konjunkturanpassade lönesubventioner är dock ingen enkel sak. Speciellt svårt torde det vara om lönesubventionen är marginell och selektiv.

Ekonometriska skattningar av s.k. löneelasticiteter görs i allmänhet inte i anslutning till konkreta åtgärdsprogram med lönesubventioner. Man har ibland försökt beräkna efterfrågeeffekten av lönesubventioner med hjälp av på tidsserie- eller tvärsnittsmaterial skattade löneelasticiteter. Flertalet sådana skattningar är dock långsiktiga och kan som sådana endast användas för att bedöma effekten på arbetskraftsefterfrå-

gan av en *bestående* icke marginell sänkning av lönekostnaden, dvs. en bestående sänkning för *all* arbetskraft eller *all* arbetskraft tillhörande en viss kategori. Vanligen erhållna värden på löneelasticiteten är 0,5—1,0 , vilket kan tolkas som att en bestående exempelvis 10 procent lägre lönekostnad än annars skulle ge en ökning av arbetskraftsefterfrågan på 5—10 procent.[4]

Vissa beräkningar finns av kortsiktiga löneelasticiteter. Ofta är det frågan om s.k. 1-års löneelasticiteter. Dessa är mindre än långsiktselasticiteterna. Förklaringen är att företagens möjligheter att anpassa sin efterfrågan på arbetskraft till ändrade lönekostnadsrelationer är mindre på kort sikt än på lång sikt. I en översikt av olika undersökningar anger Hamermesh (1976) ett genomsnittsvärde på 0,3 för 1-års löneelasticiteter. Av forskningsöversikten framgår att man även i svenska studier erhållit värden på 1-års löneelasticiteter på ungefär 0,3 för industrin.

Man kan fråga sig i vad mån dessa kortsiktiga elasticiteter kan användas som mått på effekten på efterfrågan på arbetskraft av en temporär lönesubvention. Den kortsiktiga löneelasticiteten får anses uttrycka den förändring i efterfrågan på arbetskraft som hinner inträffa på 1 år under förutsättning att förändringen i lönekostnad blir *bestående*. Men om förändringen i lönekostnad är *temporär*, blir effekten då större eller mindre än vad dessa elasticiteter anger? Vad som talar för att den blir mindre är att företagens val av faktorkombinationer kan antas vara baserat på långsiktiga bedömningar av relativa faktorpriser. Å andra sidan kan företagens anställningsbeslut över tiden påverkas. I ett stabiliseringspolitiskt sammanhang är en sådan påverkan intressant. Vet man att sänkningen av lönekostnaden är tillfällig kan det bli lönsamt att tidigarelägga vissa anställningar. Man kan här tala om en intertemporal substitutionseffekt.

Storleksordningen på dessa motverkande krafter känner man knappast. Men sker en tillfällig lönekostnadssänkning i en lågkonjunktur blir sannolikt den intertemporala substitionseffekten mycket begränsad. I ett lågkonjunkturläge har företagen redan en överkapacitet, vilket försvagar incitamenten att tidigarelägga anställningar. Ytterligare en återhållande faktor är att en övertalig arbetsstyrka i ett företag kan verka demoraliserande och därmed produktivitetssänkande. I en undersökning av Lundin och Vlachos (1982) framförde flera företag denna synpunkt.

När det gäller marginella lönesubventioner finns det dock i flera länder exempel på försök till beräkningar av sysselsättningseffekten av enskilda subventionsprogram. En sammanfattning av några internationella studier finns i forskningsöversikten i appendixet.

Inom EFA har utförts två studier kring marginella lönesubventioner. Den ena är ett försök att beräkna sysselsättningseffekten av bidrag till företagsutbildning för permitteringshotade. Den andra är en studie av företags attityder till och reaktioner på utbildningsbidrag och rekryteringsbidrag. Utanför EFA har dessutom AMS gjort utvärderingar av nyrekryteringsbidragen 1978—79 och 1981—82. Dessa studier presenteras kortfattat nedan.

Ett utbildningsbidrag för permitteringshotade har funnits sedan 1974.

[4] En mer ingående redovisning av detta slags skattningar återfinns i appendixet till detta kapitel.

I början var omfattningen på detta blygsam. En utökning gjordes i början av 1977. Bidraget var 25 kronor per timme för de första 160 timmarna och 15 kronor för övriga timmar, dock högst ytterligare 800 timmar. Sysselsättningseffekterna av 25/15-kronan har utvärderats av Pettersson och Vlachos (1978). Studien var en enkätundersökning av 220 företag som beviljats utbildningsbidrag under 1977. Från dessa företag inkom svar från 183.

Man beräknade att i de subventionerade företagen skulle mellan 38—46 procent av de individer för vilka bidraget utgick ha permitterats. Detta representerar dock inte en nettoökning av sysselsättningen eftersom hänsyn inte tagits till eventuell undanträngning av annan produktion och sysselsättning. En allmän synpunkt är att en beräkning av sysselsättningseffekten på basis av studier av enskilda företag kan förmodas ge ett alltför optimistiskt resultat just därför att eventuella undanträngningseffekter inte beaktas. Nettosysselsättningseffekten kan således antagas vara mindre än nämnda 38—46 procent.

I Lundin och Vlachos (1982) redogörs för en studie av såväl bidraget till företagsutbildning för permitteringshotade som nyrekryteringsbidraget 1978—79. Syftet var främst att klarlägga hur respektive stödform fördelat sig på olika slag av företag och att få en uppfattning om företagens attityder till stöden. Däremot gjordes inte några kvantitativa kalkyler av sysselsättningseffekterna, utan man nöjde sig med allmänna bedömningar.

Undersökningen var en intervjuundersökning och baserades på ett urval av 60 företag i Örebro och Östergötlands län. Att företagen valdes i dessa län beror på att de uppvisar en industristruktur som ligger mycket nära riksgenomsnittet. De studerade företagen tillhörde trävaruindustrin, massa- och pappersindustrin och verkstadsindustrin.

Av undersökningen framgick att kunskapen ute i företagen om de olika bidragsformerna var mycket ojämnt fördelad. Speciellt bland småföretagarna kände sig många dåligt informerade. Detta berodde inte på bristande tillgång på information, utan i stället på att småföretagen hade svårt eller inte hade tid att sätta sig in i den information som fanns. Större företag har således ett informationsförsprång framför mindre. Detta försprång tenderar att ytterligare förstärkas när representanter från arbetsförmedling och länsarbetsnämnder gör personliga besök hos ortens företag för att informera om olika bidragsformer. Det förefaller som om större företag då prioriteras, sannolikt beroende på att den absoluta sysselsättningseffekten blir större om stora företag utnyttjar subventionerna. Sådana skillnader mellan olika företag bör uppmärksammas eftersom de innebär att bidragen påverkar konkurrensförhållandena och därmed resursallokeringen.

En annan iakttagelse var att utbildningsbidraget respektive nyrekryteringsbidraget fördelade sig olika på företagen. Utbildningsbidraget gick i allmänhet till stora företag, medan nyrekryteringsbidraget i förhållandevis stor utsträckning gick till små företag. Stora företag kan lättare anordna utbildning vilket förklarar att utbildningsbidraget i huvudsak gick till dessa. Att nyrekryteringsbidraget i huvudsak gick till små företag tyder på att dessa värderat bidragssumman högre än stora företag.

Som nämndes gjordes inte någon kvantifiering av sysselsättningseffekterna. Utvärderingen av 25/15-kronan tyder ändå på att denna haft en viss sysselsättningsbevarande effekt. Sannolikt har dock sysselsättningseffekten av nyrekryteringsbidraget varit svagare.

Lundin och Vlachos ställde frågan om företagen hade tidigarelagt nyanställningar för att få nyrekryteringsbidraget. Svaret blev, med några få undantag, nej. Företagen svarade att utökning av personalstyrkan sker enligt långsiktiga planer, vilka i sin tur beror på bedömningar av marknadsutveckling och förväntade vinster. Ett bidrag med 12 000 kronor per nyanställd var för litet för att företagen skulle frångå sina långsiktiga planer vad gäller personalstyrkan. Merparten av nyrekryteringsbidraget gick således till anställningar som ändå skulle ha gjorts. Bidraget omvandlades därmed i stor utsträckning till s.k. windfall profits (oavsedda vinstökningar).

Detta sammanfaller i allt väsentligt med resultatet från en annan utvärdering av nyrekryteringsbidraget 1978—79 (se AMS (1981)). Bidraget betalades ut till motsvarande 16 100 heltidsanställda. Företagen beräknades ha tidigarelagt mellan 2 300—5 300 nyrekryteringar med ett kvartal, vilket alltså svarar mot 14—33 procent av antalet subventionerade anställningar. Någon hänsyn till eventuell undanträngning har inte tagits vilket gör att nettosysselsättningseffekten kan antas vara mindre.

Vid en utvärdering (se AMS (1983)) av nyrekryteringsbidraget 1981—82 (rekryteringsstimulansen) framgick att bidraget beviljats för 6 500 personer. Uppskattningsvis hade ca 1 100 rekryteringar tidigarelagts med ca 4 och en halv månad. Detta utgör ca 17 procent av de för vilka bidrag utgick. Om de personer som anställs tidigare hade varit arbetslösa i fallet utan bidraget så skulle tidigareläggningseffekten av bidraget innebära en reducering av arbetslösheten med drygt 400 personer på årsnivå.

De nämnda resultaten tyder alltså på att sysselsättningsskapande subventioner givit en ganska liten nettoeffekt på sysselsättningen. Detta styrks också av de tillfrågade företagens inställning till nyrekryteringsbidraget 1981—82. I Lundin och Vlachos undersökning ställdes också några frågor kring detta bidrag. 17 procent av företagen uppgav att de skulle kunna utnyttja bidraget, men det var inget företag som kunde tänka sig en tidigareläggning eller utökning av personalstyrkan till följd av bidraget. Även i detta fall svarade man att en nyrekrytering är ett långsiktigt beslut vilket inte påverkas av temporära bidrag. Inte heller de anställda i företagen var positiva till en nettoökning av personalen om denna inte kunde motiveras med långsiktiga expansionsplaner.

6.3.2 Tidsanpassningen över konjunkturcykeln

Nettoeffekten på sysselsättningen av en temporär lönesubvention är beroende dels av om de arbetstagare som subventioneras skulle ha fått anställning ändå, dels av om produktion i konkurrerande men ej subventionerade företag försvåras.[5] Även om subventionen är generell är det inte säkert att alla företag utnyttjar den.

Införs lönesubventionen i uppgångsfasen av en konjunktur är det

[5] Det är företagen som mottar subventionen. Med "de arbetstagare som subventioneras" menas de arbetstagare som har subventionsberättigande anställningar.

troligt att en del av dem som subventioneras skulle ha fått anställning ändå. Samtidigt medför uppgången att marknadsutrymmet för företagen blir större vilket gör att risken för undanträngning av produktion och sysselsättning i konkurrerande företag blir mindre. Införs subventionen under en konjunkturnedgång är det möjligt att en mindre del av dem som anställs och subventioneras skulle ha anställts ändå i jämförelse med att subventionen införs under en konjunkturuppgång. (De ovan nämnda studierna ger dock inget bestämt utslag på denna punkt. Nyrekryteringsbidraget 1978—79 infördes under en konjunkturuppgång och nyrekryteringsbidraget 1981—82 infördes under en konjunkturnedgång.) Å andra sidan kan risken vara större att produktion och därmed sysselsättning i konkurrerande och ej subventionerade företag trängs undan eftersom konjunkturnedgången medför att företagens marknadsutrymme blir mindre.

Det är således inte givet när i konjunkturfasen som subventionen bör sättas in om man önskar så stor nettoökning i sysselsättningen som möjligt. Delvis är detta beroende av om subventionen i sig själv har en allmänt expansiv effekt samt med vilken tidseftersläpning som denna expansiva effekt i så fall inträder. Graden av tidseftersläpning är naturligtvis bestämmande för när under konjunkturcykeln som denna sekundära effekt blir som starkast. Det kan inte alltid uteslutas att den sekundära efterfrågeeffekten inträffar med en sådan eftersläpning att den primära konjunkturutjämnande sysselsättningseffekten av lönesubventionen i viss mån motverkas.

Om subventionen har en expansiv effekt eller ej på totalefterfrågan i ekonomin samt i så fall med vilken styrka är beroende av hur subventionen finansieras. Sker finansiering genom att "pengar tryckes" kan en expansiv effekt förväntas. Sker finansiering genom höjda skatter och/eller minskning av andra offentliga utgifter så kan den expansiva effekten antas vara liten eller obefintlig. Av betydelse för eventuella multiplikatoreffekter är också hur marginella konsumtionsbenägenheter ser ut för de grupper som drabbas av finansieringen relativt de grupper som får ta del av den insatta åtgärden.

Just i *bottenläget* av en lågkonjunktur är efterfrågetrycket lågt på många varu- och faktormarknader. Användandet av lönesubventioner just då kan lätt få negativa biverkningar. Risken för undanträngningseffekter är sannolikt betydande. I ett sådant läge är försiktiga men någorlunda snabbt verkande allmänna efterfrågestimulanser för att öka det totala marknadsutrymmet för företagen troligen mer ändamålsenliga. Under nedgångs- resp. uppgångsfasen kan bilden dock te sig något annorlunda.[6]

Införes lönesubventioner i nedgångsfasen bör de få karaktären av sysselsättningsbevarande sådana för att reducera antalet uppsägningar. När konjunkturen vänder uppåt igen kan man övergå till att använda sig av sysselsättningsskapande subventioner för att underlätta expansionen utan att samtidigt få en alltför stark press uppåt på priserna. Under den senare delen av konjunkturuppgången bör subventionerna avvecklas. Det är således viktigt att man vid olika tidpunkter väljer lämpliga former för subventioneringen samt att man tidsmässigt samordnar den med den

[6] En mer djupgående diskussion om tidsplaceringen av en lönesubvention i ett konjunkturförlopp finns i Burdett och Hool (1982).

ekonomiska politiken i övrigt. Samtidigt kan man hysa tvivel om huruvida det är möjligt att göra systemet tillräckligt administrativt lättrörligt för att dessa ständiga anpassningar ska bli möjliga. Dessutom ställs stora krav på företagens förmåga att hålla sig informerade om förändringarna.

6.3.3 Marginella lönesubventioner contra generella efterfrågestimulanser

I Sverige har de lönesubventioner, som använts i stabiliseringspolitiskt syfte fått en marginell utformning. En intressant fråga är i vad mån sådana marginella lönesubventioner har några speciella fördelar i jämförelse med allmänna efterfrågestimulanser av typen skattesänkningar och/eller ökade offentliga utgifter. Som nämndes finns det kanske skäl som talar för att en allmänt efterfrågestimulerande politik är att föredra framför en lönesubvention just i botten av en lågkonjunktur. Men om vi undantager just detta läge så finns det argument som tyder på att en marginell lönesubvention kan ge en större sysselsättningseffekt än en allmän efterfrågeexpansion med samma budgetbelopp.

För det första stimulerar en marginell lönesubvention till en mer arbetsintensiv produktion, men detta på kort sikt troligen i huvudsak genom ökad labor-hoarding. Detta gäller inte för en allmän efterfrågeexpansion. För det andra gäller att en marginell lönesubvention som är så utformad att den speciellt gynnar vissa lågavlönade arbetstagargrupper sannolikt ger större sekundära efterfrågeeffekter (multiplikatoreffekter) än en motsvarande allmän efterfrågeexpansion som verkar mer jämnt över arbetsmarknaden. Orsaken till detta är att den marginella konsumtionsbenägenheten för låginkomsttagare sannolikt är förhållandevis hög samtidigt som den marginella skattesatsen är förhållandevis låg. Det bör dock tilläggas att utfallet också beror på hur transfereringssystemet ser ut och vilken täckningsgrad det har vid arbetslöshet. Om de subventionerade arbetstagarna har nästan samma disponibla inkomst vid arbetslöshet som när de befinner sig i arbete blir den sekundära efterfrågeeffekten av lönesubventionen liten.

Det är dock inte nödvändigt att se en allmän efterfrågestimulans och marginella lönesubventioner som alternativ till varandra. En väl avvägd kombination av de båda typerna av åtgärder har ibland framhållits som ett sätt att reducera konflikten mellan målen hög sysselsättning och låg inflation (se Rehn 1975, 1976, 1982). Företagen kan få avsättning för ytterligare produktion genom efterfrågestimulansen samtidigt som kostnaden för produktionstillskottet blir låg till följd av lönesubventionerna. Om lönesubventionerna i sig själva skulle påverka totalefterfrågan i ej önskvärd riktning kan korrigering ske med generella medel. En sådan kombination av åtgärder skulle alltså kunna ge en högre sysselsättning vid given inflation än vad som eljest skulle vara möjligt.

Kombinationer av det angivna slaget kan möjligen också användas för att mildra en eventuell konflikt mellan sysselsättnings- och bytesbalansmålen. En allmänt expansiv effekt och en förbättrad bytesbalans kan erhållas genom en devalvering. Om man samtidigt inför marginella lönesubventioner så minskar risken för att den efterföljande expansio-

nen av produktion och sysselsättning ska medföra prisstegringar som motverkar devalveringens positiva effekter på bytesbalansen.

Effekterna av en marginell lönesubvention på inflationen är i hög grad beroende av hur prisbildningsprocessen på varusidan ser ut. Från långsiktig jämviktssynpunkt är det rimligt att anta att genomsnittskostnaderna är bestämmande för prisutvecklingen. Skulle priset i en viss bransch överstiga dess genomsnittskostnad stimuleras företagen i branschen att producera mer vilket medför att priset tenderar att sjunka ned mot genomsnittskostnaden. Omvändningen gäller om priset från början ligger under genomsnittskostnaden. I detta perspektiv skulle det inte ha någon betydelse — inom en given budgetram — om lönesubventionen är marginell eller icke marginell.

I ett kortsiktsperspektiv är dock frågan hur företagens kortsiktiga prisanpassningsprocess ser ut av stor betydelse. Eftersom kostnaden för produktionstillskottet är lägre när subventionen är marginell än när den är icke marginell och lägre än vid en allmän efterfrågeexpansion är det fullt möjligt att en marginell lönesubvention under anpassningsprocessen verkar inflationsdämpande i jämförelse med övriga medel. Det finns vissa empiriska studier som tyder på att marginella lönesubventioner haft en temporär inflationsdämpande effekt (se forskningsöversikten i appendixet). En viktig uppgift för den fortsatta forskningen är att närmare studera den nämnda prisbildningsprocessen.

6.3.4 Hur avgränsa den subventionerade sysselsättningen?

Ytterligare en fråga som har betydelse för sysselsättningseffekten av en marginell lönesubvention är hur företagen reagerar med hänsyn till utformningen av den basregel som anger den sysselsättningsnivå utöver vilken sysselsättningen är subventionerad. Det finns här många möjliga utformningar och vi kan endast ge några allmänna synpunkter. (För en mer fördjupad diskussion, se Bishop och Wilson (1982).)

Antag att en generell marginell lönesubvention införs. En möjlighet är att bestämma basregeln som en viss fast tröskelnivå. En sådan metod kan användas kortsiktigt, men ju längre tidsperspektivet utsträcks desto ojämnare blir subventioneringsgraden mellan företag med olika tillväxtmönster. Efter ett antal år kommer kanske vissa företag att få större delen av sin produktion subventionerad medan andra företag inte får någon subvention alls. Påtagliga snedvridningar i resursallokeringen kan uppkomma.

En annan metod är att låta tröskelnivån vara beroende av sysselsättningen året innan. Ett exempel är att man väljer att ett visst år subventionera den del av sysselsättningen som överskrider 90 procent av föregående års sysselsättning. På detta sätt kan man minska — men knappast eliminera — förekomsten av en ojämn subventioneringsgrad. Det kan dock finnas nackdelar också med en sådan metod. Företagen kan själva påverka tröskelnivån. Ju större sysselsättningsökning företagen uppvisar det första subventionsåret, desto mindre del av arbetsstyrkan subventioneras det andra året. Man kan uttrycka det så att företagen kan antas eftersträva en sysselsättningsutveckling som är sådan att marginalvins-

ten av en sysselsättningsökning år 1 är lika med marginalförlusten av en högre tröskelnivå år 2. Även om subventionsprogrammet är kortsiktigt men ändå avsett att existera i 2—3 år så kan en sådan basregel vara ineffektiv om man önskar uppnå en stor omedelbar sysselsättningseffekt. Ur denna kortsiktssynpunkt är den ovan nämnda fasta tröskelnivån, som företagen inte kan påverka genom sitt agerande, att föredra.

6.3.5 Inkomstfördelningseffekter

Det finns naturligtvis ett samband mellan fördelning av sysselsättning och fördelning av inkomster mellan olika grupper. Drabbas svaga och lågproduktiva grupper först i en konjunkturnedgång borde det vara lättare att åstadkomma önskade fördelningseffekter till förmån för dessa grupper med riktade lönesubventioner än med en allmän efterfrågeexpansion. Inkomst- och sysselsättningseffekterna kan i det sistnämnda fallet antas vara mer slumpmässigt fördelade.

Även här kan man naturligtvis tänka sig kombinationer av olika åtgärder. Genom en väl avvägd allmän efterfrågeexpansion kan den totala sysselsättningen ökas samtidigt som önskade fördelningseffekter kan åstadkommas via lönesubventioner som stärker de svaga gruppernas möjligheter att konkurrera om tillgängliga arbetstillfällen.

Erfarenheterna av nyrekryteringsbidraget 1978—79 motiverar dock tveksamhet vad gäller fördelningseffekterna. I förslaget till införandet av bidraget angavs att detta skulle "bidra till att utjämna skillnaden i introduktionskostnader för olika arbetssökandekategorier och därigenom gynna de minst konkurrensstarka individerna". Vidare angavs att bidraget skulle "introduceras i ett så tidigt skede att rekrytering av de ungdomar som i sommar slutar skolan stimuleras". Man önskade således att nytillträdande och andra svaga grupper skulle gynnas. Dessutom utgjorde bidraget ett fast belopp vilket innebar att subventionens andel av lönekostnaden blev större för lågavlönade än för högre avlönade. Detta borde stimulera företagen att anställa förhållandevis mer arbetstagare, som tillhör lågavlönade kategorier.

Mycket tyder dock på att nyrekryteringsbidraget inte i speciellt hög grad gynnade svårplacerad och lågavlönad arbetskraft. Rekryteringen skedde i stor utsträckning bland grupper över 25 år som redan var etablerade på arbetsmarknaden (se AMS 1981). En viss fördelningseffekt till förmån för låglönegrupper kan dock ha funnits genom att nyrekryteringsbidraget i ganska stor utsträckning gick till småföretag där löneläget ofta är lägre än i stora företag.

Lönesubventioner kan också påverka inkomstfördelningen på annat sätt. Fördelningen mellan vinster och arbetsinkomster kan ändras. Om lönesubventionen utformas som en marginell sådan är den — i sin renodlade form — avsedd endast för tillskottet av arbetskraft. Härigenom borde s.k. windfall profits åtminstone till en del kunna undvikas. Windfall profits definieras som den vinst företagen får utöver vad som behövs för att öka sysselsättningen. Om man vill åstadkomma samma sysselsättningsökning med hjälp av en icke marginell lönesubvention kan betydande windfall profits antas uppkomma. I detta fall minskas

lönekostnaden också för den arbetskraft som företagen anställer redan vid den ursprungliga lönekostnaden. Inkomstfördelningen mellan kapital och arbete kan alltså bli olika vid respektive stödform. De ovan nämnda empiriska studierna tyder dock på att även vid marginella lönesubventioner har en väsentlig del av subventionsbeloppet omvandlats till windfall profits.

6.3.6 Resursallokeringseffekter

En lönesubvention påverkar relativa faktorpriser. På indirekt väg kan också relativa varupriser påverkas. Genom att företagen anpassar sig till de nya relativpriserna uppkommer resursallokeringseffekter. Konkurrenspositionerna mellan olika företag påverkas. Arbetsintensiva företag gynnas mer än kapitalintensiva företag. En marginell lönesubvention gynnar också företag som har speciellt stora möjligheter att utöka arbetsstyrkan. Via de nämnda effekterna erhålls en ökad arbetsintensitet i produktionen.

Ytterligare en effekt av en lönesubvention är att skillnaden blir mindre mellan den lönekostnad företagen möter och den nettolön den anställde får. Detta kan i sig självt medföra anpassningar som innebär en effektivare resursanvändning.

Används lönesubventioner temporärt och endast vid något enstaka tillfälle kan dock de nämnda resursallokeringseffekterna antas vara små och långsiktigt försumbara.

Används däremot lönesubventionerna temporärt men ständigt återkommande kan resursallokeringseffekterna bli större, samtidigt som effekterna blir mer svårgripbara. Hur påverkas exempelvis företagens förväntningsbild och därmed deras rekryterings- och prispolitik? Företagen kan tänkas anpassa sig för att få ett optimalt utnyttjande av den förväntade åtgärden. Man bör dock komma ihåg att också andra återkommande stabiliseringspolitiska åtgärder kan ge upphov till likartade förväntningseffekter. Det är sådana alternativ man bör jämföra med.

Lönesubventionerna kan också medföra en långsammare utslagning av ineffektiva företag. Överföringen av resurser till mer effektiva verksamheter kan därmed försvåras, vilket verkar negativt på den ekonomiska tillväxten. Detta får betraktas som en ej önskvärd effekt. Även här gäller dock att andra stabiliseringspolitiska medel kan ha liknande effekter.

6.4 Bestående lönesubventioner

6.4.1 Subventionernas syfte

Vid en diskussion om effekter av bestående lönesubventioner bör man kanske något precisera vilken föreställning man har om ekonomin sett på sikt. Skulle ekonomin i alternativet utan lönesubventioner präglas av full sysselsättning och effektiv resursanvändning så kommer en riktad lönesubvention att ge effektivitetsförluster. Utmärks i stället alternativfallet av en ineffektiv resursanvändning, men kanske ändå full syssel-

sättning, är det svårt att veta om en riktad lönesubvention befrämjar effektivitet eller inte. Bestående riktade lönesubventioner motiveras dock ofta med att det finns långsiktiga strukturella jämviktsbrister med arbetslöshet på vissa delarbetsmarknader. Genom lönesubventioner kan man minska eller undanröja brister i anpassningen mellan utbud och efterfrågan för vissa grupper eller på vissa delarbetsmarknader. Totalproduktionen kan därigenom höjas.

Selektiva bestående lönesubventioner kan också ha ett långsiktigt stabiliseringspolitiskt syfte, nämligen att minska konflikten mellan målen full sysselsättning och låg inflation. Riktas lönesubventionen till svaga grupper kan man knappast förvänta sig att den ska ge upphov till inflationsdrivande löneökningar. Genomför man istället en allmän efterfrågestimulans i syfte att öka sysselsättningen ökar efterfrågan också på redan väletablerade grupper på arbetsmarknaden med åtföljande inflationsrisker via knapphetsbetingade lönehöjningar.

Ett exempel på en selektiv lönesubvention är det regionalpolitiska sysselsättningsstödet till företag inom vissa delar av stödområdet. Stödet består dels av ett förstaårsstöd, dels av ett fortsatt stöd som kan utgå — beroende på stödområde — under ytterligare 2—6 år för den ökning i sysselsättning som kvarstår. Stödet kan således ses som en marginell lönesubvention. Med tanke på den begränsade tid under vilken stödet utgår för en anställd kan man naturligtvis diskutera om det skall betecknas som bestående eller som tillfälligt.

Ett annat regionalt, men i detta fall icke marginellt sysselsättningsstöd, är den minskning av sociala avgifter med 10 procentenheter som från den 1.1 1983 gäller i Gällivare, Jokkmokks, Kiruna och Pajala kommuner. Dessutom gjordes från den 1.1 1984 ytterligare sänkningar av sociala avgifter i Norrbottens läns.

Utöver den allmänna nedsättningen av sociala avgifter finns också en marginell lönesubvention för Norrbottens län från den 1.1 1984. Vid en nettoökning i sysselsättning skall bidrag — efter ansökan — kunna erhållas under tre år. Bidraget föreslås bli 10 000 kr. per helårsarbetare och kalenderår.

Vid sidan av dessa geografiskt inriktade lönesubventioner finns också subventioner för anställning av svaga grupper på arbetsmarknaden. Hit hör främst lönebidragen för anställning av arbetshandikappade med nedsatt arbetsförmåga. Lönebidrag lämnas för arbetstagare som anvisats av den offentliga arbetsförmedlingen och som anses tillhöra den nämnda kategorin.

6.4.2 Marginella eller icke-marginella subventioner?

En viktig frågeställning är om en bestående lönesubvention med inriktning på en viss delarbetsmarknad bör ges en marginell eller en icke marginell utformning. Att använda en marginell lönesubvention i temporärt konjunkturellt syfte är en sak, men att få en bestående marginell subvention att ständigt vara effektiv är förmodligen praktiskt mycket svårare.

En svårighet därvidlag är att i varje ögonblick finna den sysselsättning

som skall betraktas som marginell. Över en längre tidsperiod finns en betydande dynamik i det ekonomiska systemet vilket gör det svårt att fortlöpande identifiera den marginella sysselsättning som i alternativfallet skulle ha uteblivit. I praktiken tvingas man till administrativa schabloner som kan ge godtyckligheter och skapa en förhandlingsekonomi där möjligheterna att få del av subventionerna mer beror på specialkunskaper och förhandlingsskicklighet än på effektiviteten i verksamheten. Risk finns således för negativa resusallokeringseffekter.

Det är dock möjligt att vissa problem blir mindre om den marginella lönesubventionen får en speciell utformning, nämligen som en subvention för att helt eller delvis täcka rekryteringskostnaden vid nyanställningar. Företaget får då en klumpsumma vid anställningstillfället. Subventioneras varje nyanställning är det administrativa problemet kanske inte så stort men då inkluderas även personer som skulle ha anställts utan subventionen. Det är även i detta fall svårt att identifiera den i strikt mening marginella arbetskraften, dvs. de arbetstagare som inte skulle ha anställts i frånvaro av subventionen. Dessutom bör man observera att företagens rekryteringsbeteende kan påverkas. Det blir intressant att öka personalomsättningen för att under en given tidsperiod få så mycket subventioner som möjligt. Vidare kan subventionen fördelas ojämnt mellan företagen genom att företag med vanligtvis stor personalomsättning får mycket subventioner medan företag med vanligtvis liten personalomsättning får lite subventioner.

En icke marginell lönesubvention, som enklast utformas som en minskning av sociala avgifter, exempelvis till ett visst geografiskt område, kan antas ge klarare spelregler samt större rättvisa genom en mer likvärdig behandling av företagen. En icke marginell lönesubvention kan också vara motiverad om sysselsättningsproblemen har sin grund i dålig lönsamhet. Förbättrad lönsamhet kan efterhand ge expansionsinvesteringar och därigenom förbättrad sysselsättning.

För beräkning av effekten på arbetskraftsefterfrågan av bestående lönesubventioner skulle vi behöva ha kännedom om löneelasticiteter för olika geografiska områden och för olika sorters arbetskraft. Visserligen finns löneelasticiteter för olika län (se Sind (1981)) och för några grova kategorier arbetskraft (se Ekberg (1979) och (1983)) men i det stora hela är ändå våra kunskaper inte särskilt stora. Resultaten som presenteras i appendix tyder dock på att efterfrågan på ungdomsarbetskraft är mer lönekänslig än efterfrågan på vuxenarbetskraft samt att efterfrågan på oskolad arbetskraft är mer lönekänslig än efterfrågan på skolad arbetskraft. Det finns ändå fortfarande ett stort behov av empiriska studier för fler grupper av arbetskraft.

Enligt en beräkning (se DSI (1981:21)) skulle de lagstadgade arbetsgivaravgifterna i den privata sektorn i Norrbottens län troligen behöva sänkas från 33 procent till 10 procent för att arbetslösheten i Norrbottens län skulle sänkas till den nivå som finns i Västerbottens län. Sysselsättningsökningen i Norrbottens län skulle då motsvara cirka 7 200 personer.

Vidare har beräkningar gjorts om sysselsättningseffekten av de samlade regionalpolitiska stöden — varav det regionalpolitiska sysselsätt-

ningsstödet endast är en mindre del — för perioden 1965—1975 (se SOU 1978:47) och för perioden 1965—1979 (se Ohlsson (1981)). De samlade stöden för hela perioden 1965—1979 beräknas ha gett en sysselsättningsökning på cirka 20 000 personer. Mycket tyder dock på att verkningsgraden av stödinsatserna efterhand blivit allt mindre.

Betraktar vi enbart sysselsättningsstödet så kan nämnas att en intervjuundersökning gjordes av RRV (1983) om företagens uppfattning om detta stöd. Enligt undersökningen menade företagen att sysselsättningsstödet inte har någon större betydelse för antalet sysselsatta i företagen sett på lång sikt.

6.4.3 Indirekta effekter

Ett annat problem är att beräkna effekten av t.ex. en regionalt avgränsad lönesubvention på sysselsättningen i resten av landet. Lägre lönekostnad på en delarbetsmarknad och därmed ändrad lönestruktur kan förväntas ge upphov till korseffekter mellan olika delarbetsmarknader.

Det är inte heller säkert att sysselsättningsökningen i den region där subventionen sätts in motsvaras av en lika stor minskning av arbetslösheten där. Sysselsättningsökningen kan påverka migrationsflödena. Speciellt de unga kan antas reagera. En minskad avflyttning ger ett större arbetsutbud än annars vilket gör att arbetslösheten kan ligga kvar på en hög nivå.

Vad gäller olika problemgrupper, som kan tänkas bli föremål för riktade lönesubventioner, kan det här finnas anledning att kort beröra den på senare tid mycket diskuterade frågan om ungdomarnas arbetsmarknadssituation. Sedan mitten av 1960-talet har arbetslöshetstalet för ungdomar ökat relativt övriga grupper. Som en av flera tänkbara orsaker till detta brukar ibland nämnas att ungdomarnas löner stigit förhållandevis snabbt. Detta är inte främst ett uttryck för ökad efterfrågan på ungdomsarbetskraft utan istället för lönepolitiska ambitioner.

Ekonometriska studier i USA tyder på att en bestående sänkning av de relativa lönekostnaderna för ungdomar skulle medföra en ökad efterfrågan på ungdomsarbetsskraft (se forskningsöversikten i appendixet). Som nämnts ovan är sannolikt också efterfrågan på ungdomsarbetskraft mer lönekänslig än för vuxen arbetskraft. Vidare framgår av en ekonometrisk studie som utförts i EFA:s regi att 16—17-åringar som arbetar inom tillverkningsindustrin (deras arbetsuppgifter) mycket lätt (lättare än vuxen arbetskraft) kan utbytas mot kapital. Detta innebär att en lång period med stigande relativa lönekostnader för 16—17-åringar stimulerar företagen att bortrationalisera arbetsuppgifter som dessa ungdomar skulle kunna utföra.

Det finns ett stort behov av fler svenska studier kring lönekostnadernas betydelse för efterfrågan på ungdomsarbetskraft. De nämnda studierna tyder dock på att en sänkning, relativt sett, av lönekostnaderna för ungdomar skulle medföra en ökad efterfrågan på ungdomsarbetskraft. Sänkningen av ungdomarnas relativa lönekostnader skulle exempelvis kunna ske genom en reducering av sociala avgifter för ungdomsarbetskraft.[7]

[7] Exempelvis skulle detta kunna ske genom ett borttagande av ATP-avgiften för 16—24-åringar. Denna tanke har framförts av Ståhlberg (1978). Detta skulle också leda till större rättvisa inom ATP-systemet. Den nuvarande konstruktionen av ATP-systemet missgynnar grupper med tidigt utträde på arbetsmarknaden, dvs. grupper med många år med arbetsinkomst, se Kruse och Ståhlberg (1977).

Men finns det inte en risk att en sådan förändring i lönekostnadsstrukturen endast innebär en omfördelning av sysselsättning från vuxen arbetskraft till ungdomar? Den tidigare nämnda studien med inriktning på 16—17-åringar tyder på att dessa främst är substitut till kapital och inte så mycket substitut till vuxenarbetskraft. Tendensen i sistnämnda fall är till och med komplementaritet. Denna åldersklass skulle således inte konkurrera med vuxenarbetskraft. Möjligen är bilden annorlunda om man låter ungdomsgruppen omfatta personer i åldern 16—24 år. Risken för undanträngning gentemot vuxenarbetskraft är då sannolikt större beroende på att den gruppen också omfattar äldre ungdomar som eventuellt kan konkurrera med vuxenarbetskraft.

6.5 Medel för att påverka arbetsefterfrågan i den offentliga sektorn

6.5.1 Bakgrund

De arbetstillfällen som i arbetsmarknadspolitiskt syfte skapas inom den offentliga sektorn är i huvudsak dels beredskapsarbeten av investeringskaraktär, främst anläggnings- och byggnadsarbeten, dels underhållsarbeten (skogsvård, vattenvård m.m.), dels arbeten av varierande slag inom den offentliga tjänstesektorn och dels anställning av arbetshandikappade inom stiftelsen Samhällsföretag.

En beskrivning av utvecklingen sedan 1970 av sysselsatta i beredskapsarbeten och i Samhällsföretag (före 1980 skyddat arbete och hemarbetscentraler) finns i kapitel 4. Antalet sysselsatta i beredskapsarbeten har ökat tredmässigt men med klara konjunkturvariationer. År 1970 var antalet personer i beredskapsarbete knappt 15 000. En topp nåddes 1979 då antalet beredskapsarbetare var cirka 48 000. Därefter inträffade en minskning men en ny topp nåddes 1983 med knappt 60 000 personer. Beredskapsarbeten anordnas i huvudsak inom den offentliga sektorn. Antalet s.k. enskilda beredskapsarbeten i den privata sektorn är litet. Merparten av dem som deltar i beredskapsarbeten är anvisade arbetslösa personer. Antalet sysselsatta i skyddat arbete och hemarbetscentraler och senare Samhällsföretag har ökat kontinuerligt från knappt 11 000 år 1970 till drygt 23 000 år 1982. Antalet anställningar med lönebidrag i offentlig sektor (tidigare arkivarbete och halvskyddat arbete) har också visat en kontinuerlig ökning. Dessutom har under de senaste åren tillkommit yrkesintroduktion (dock borttagen från 1/7 1983) och ungdomsplatser för ungdomar under 18 år. Arbetsgivarna får statsbidrag för deltagande i denna verksamhet. Från den 1/1 1984 finns också ett system med s.k. ungdomslag för 18—19-åringar.

De offentliga beredskapsarbetenas sammansättning och inriktning på demografiska grupper har förändrats påtagligt under 1970-talet. Vad gäller sammansättningen har andelen arbeten inom den offentliga tjänstesektorn vuxit mycket kraftigt från praktiskt taget ingenting till ca 50 procent av antalet sysselsatta i beredskapsarbeten vid 1980-talets ingång.

Vi har således fått en förskjutning från beredskapsarbeten av investeringstyp till beredskapsarbeten för offentlig tjänsteproduktion. Ytterligare en iakttagelse är att antalet sysselsättningsdagar i kommunala beredskapsarbeten har ökat starkt.

Processen har varit tämligen kontinuerlig under 1970-talet men har sannolikt också stimulerats av den bidragsomläggning som genomfördes den 1/7 1978. Dessförinnan utgick statsbidrag till kommuner med 33 procent av de av AMS godkända kostnaderna för arbetena. Omläggningen innebar att statsbidrag numera utgår med 75 procent av lönekostnaderna inklusive sociala avgifter. Dessutom tillkom ett tilläggsbidrag för investeringsarbeten på 20 procent av kommunernas återstående kostnader. Procentsatsen för tilläggsbidrag ändrades den 1/7 1982 till 15 procent. Sammantaget innebar förändringarna 1978 att subventionsdelen för beredskapsarbeten i tjänstesektorn ökade relativt subventionsdelen för beredskapsarbeten av investeringskaraktär.

Ökningen av andelen beredskapsarbeten inom tjänstesektorn har inneburit att såväl kvinnliga som manliga ungdomars andel av deltagarna i beredskapsarbeten har blivit allt större.

6.5.2 Fördelnings- och sysselsättningseffekter — en övergripande diskussion

Fördelningseffekter

Tillsättningen av de i offentlig regi tillskapade arbetena sker efter ett anvisningsförfarande. De offentliga arbetena kan därför lätt riktas till arbetskraft med speciella svårigheter på arbetsmarknaden. Man kan anta att fördelningsmässiga hänsynstaganden spelar en stor roll därvidlag.

Ett anvisningsförfarande förekommer också i samband med vissa efterfrågepåverkande åtgärder i privat sektor, t ex vid tillsättandet av enskilda beredskapsarbeten och vid privat anställning med lönebidrag. Från den 1/1 1984 kompletteras enskilda beredskapsarbeten med ett rekryteringsstöd till näringslivet. Även här kommer ett anvisningsförfarande att användas och ett syfte är att nå långtidsarbetslösa och ungdomar.

Men flera av de senaste årens efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitiska insatser i den privata sektorn har inte varit förknippade med ett anvisningsförfarande utan mer varit inriktade på att direkt påverka företagens beteende. De sysselsättningsökningar som uppkommer på detta sätt kan mycket väl gå till redan förhållandevis starka grupper på arbetsmarknaden.

Ytterligare en fördelningsaspekt ligger i att de i offentlig regi tillkomna arbetena ofta är ojämnt fördelade över landet. En förhållandevis stor andel av beredskapsarbetena och av de anställda i Samhällsföretag finns i norrlandslänen (se DSI 1981:21). Medlen kommer delvis att fungera som ett komplement till de regionalpolitiska stöden för geografisk utjämning av inkomster och sysselsättning.

Undanträngningseffekter

När det gäller effekter på sysselsättning och arbetslöshet är frågan om *netto*effekterna av centralt intresse. För att kunna säga något om detta är det nödvändigt att komma in på frågan om det förekommer undanträngning av sysselsättning någon annanstans i ekonomin. Sådan undanträngning kan ske antingen gentemot annan sysselsättning i den offentliga sektorn eller gentemot sysselsättning i den privata sektorn.

De olika medlen kan i detta avseende verka på olika sätt. Av kapitel 4 framgick att beredskapsarbeten i huvudsak varierat motkonjunkturellt medan arbeten med lönebidrag visat en kontinuerlig ökning från 1970-talets början.

Är tillkomsten av de offentliga arbetena väl konjunkturanpassad kan undanträngningsproblemet bli av liten omfattning. Sett från denna utgångspunkt skulle man förvänta sig att undanträngningseffekterna av beredskapsarbetena är små i jämförelse med efterfrågepåverkande medel som ständigt ökat i omfattning. Undanträngningseffekter kan dock inträffa även vid beredskapsarbeten. Av betydelse är i vad mån åtgärden följs av skattehöjningar och/eller neddragningar av andra offentliga utgifter. Exempelvis kan kommunerna försöka överföra byggnads- och anläggningsarbeten från den ordinarie budgeten till beredskapsarbeten som får statligt stöd. Är så fallet minskas således andra offentliga utgifter.

Den mer strukturellt betonade ökningen av antalet arbeten inom offentlig tjänsteproduktion kan ge undanträngning genom att lönekostnadsstrukturen inom offentlig sektor påverkas. Lönesubventioner från AMS för anställning inom en myndighet har paralleller med lönesubventioner till den privata sektorn. Myndigheten ifråga får tillgång till billig arbetskraft. En substitutionseffekt kan erhållas genom att det helt enkelt blir lönande för myndigheten att överföra viss tjänsteproduktion från personal med osubventionerad lönekostnad till personal med subventionerad lönekostnad. Mycket beror dock på i vad mån den subventionerade arbetskraften kan tilldelas arbetsuppgifter som inte annars skulle ha utförts. Skulle det dessutom behövas personal för introduktion och handledning kan till och med komplementaritet föreligga.

En annan typ av undanträngning är att utökad offentlig sysselsättning kan medföra minskad privat sysselsättning. Om så är fallet skulle detta kunna tala för en omvandling av de lönebidrag, som utbetalas av AMS till offentliga myndigheter, till lönesubventioner inriktade på den privata sektorn. Som nämnts tidigare kan dock en skillnad föreligga i fördelningseffekten. Om anställning i offentlig regi sker med hjälp av ett anvisningsförfarande och om så inte är fallet för en lönesubvention till privat sektor, är det sannolikt lättare att nå utsatta grupper med de offentliga arbetena.

Stabiliseringspolitiska synpunkter

Precis som för lönesubventioner till privat sektor finns det stabiliseringspolitiska synpunkter på de i offentlig regi tillskapade arbetena. Kan

arbetena bidra till att reducera konflikten mellan målen full sysselsättning och låg inflation? Eftersom arbetena ofta riktar sig till svårplacerade grupper kan man förvänta sig att så blir fallet. Försöker man åstadkomma samma sysselsättningseffekt för dessa grupper med hjälp av allmänna efterfrågestimulanser kan följden bli ökad inflation. Den angivna frågeställningen är dock nära kopplad till frågan om eventuell undanträngning och vilka som i så fall drabbas av denna. Men även om det endast skulle vara frågan om omfördelning av sysselsättningen från starka till svaga grupper så kan en viss återhållande effekt på inflationen erhållas vid given total sysselsättning. Svaga grupper kan antas ha små möjligheter att gå i fronten för inflationsdrivande lönehöjningar samtidigt som starka gruppers möjligheter blir mindre i detta avseende. Är det däremot endast frågan om undanträngning gentemot andra svaga grupper kvarstår de starka gruppernas lönehöjningsmöjligheter.

Indirekta efterfrågeökningar

Låt oss lämna frågan om undanträngning. Mellan olika typer av offentliga arbeten kan man peka på ytterligare en skillnad i fråga om sysselsättningseffekterna. Beredskapsarbeten av investeringskaraktär kräver för sitt genomförande inköp av varor och tjänster som i sin tur ger sysselsättning i någon annan sektor i ekonomin. Här finns således en indirekt sysselsättningseffekt som kan vara betydande. Den totala sysselsättningseffekten kan således vara väsentligt större än vad som anges av antalet sysselsatta i ifrågavarande beredskapsarbete (den direkta sysselsättningseffekten, om ej undanträngning föreligger). För arbeten inom den offentliga tjänsteproduktionen domineras däremot sysselsättningseffekten sannolikt av den direkta effekten. Indirekta sysselsättningseffekter kan antas vara små eller försumbara vid tjänsteproduktion.

Existensen av efterfrågeeffekter på arbetskraft utöver den direkta gör att inriktningen på den totala sysselsättningseffekten kan vara svår att överblicka. I detta ligger också en fördelningsfråga. Den direkta sysselsättningseffekten kan styras till regioner eller grupper med sysselsättningsproblem. Däremot är det fullt möjligt att den övriga efterfrågeeffekten tillfaller grupper med en redan stark ställning på arbetsmarknaden.

6.5.3 Några forskningsresultat

Våra empiriska kunskaper om förekomsten av undanträngning är inte stora. Antalet studier på området är veterligt ganska få och resultaten ofta divergerande. Några exempel ges i forskningsöversikten i appendixet. Redan här kan dock nämnas att det finns undersökningar i USA som tyder på att i offentlig regi tillskapade arbeten kan vara ett effektivt sätt att öka sysselsättningen på kort sikt (några kvartal) men ju längre siktperspektivet utsträcks desto större blir undanträngningseffekten och desto mindre blir nettosysselsättningseffekten.

Gramlich och Ysander (1981) har på basis av svenska data undersökt hur beredskapsarbeten påverkar annan offentlig sysselsättning. Resulta-

ten tyder på att beredskapsarbeten av investeringskaraktär trängt undan annan offentlig sysselsättning medan beredskapsarbeten inom hälso- och socialvård gav ett positivt nettobidrag till sysselsättningen inom sektorn. I sistnämnda fall förelåg t.o.m. komplementaritet gentemot den normala sysselsättningen. Även den normala sysselsättningen inom hälso- och socialvård påverkades således positivt.

Gramlich och Ysanders undersökning omfattade perioden 1964—1977, dvs. en period med snabb expansion av sysselsättningen inom hälso- och socialvård. Man kan naturligtvis fråga om nämnda komplementaritet också gäller i perioder av stagnation eller nedskärningar av sysselsättningen inom nämnda områden.

En diskussion om undanträngning mellan privat och offentlig sektor finns i exempelvis Kruse (1983). På ett övergripande plan kan sägas att graden av undanträngning mellan offentlig och privat sektor bl.a. är beroende av vilket tidsperspektiv som anläggs. I en balanserad ekonomi måste växande offentlig tjänsteproduktion och sysselsättning beredas ekonomiskt utrymme genom skattehöjningar och därmed reducerat utrymme för privat sektor. Om fullt kapacitetsutnyttjande råder och om faktorutbudet är oberoende av inom vilken sektor produktionen sker måste fullständigt undanträngande ske på lång sikt. Men skulle arbetsutbudet vara beroende av inom vilken sektor produktionen (sysselsättningen) sker behöver inte fullständigt undanträngande inträffa ens på lång sikt. Det är exempelvis möjligt att arbetsmarknadspolitiska åtgärder för svårplacerade grupper medför ett ökat arbetsutbud från dessa.

I vilken utsträckning undanträngning föreligger på kort eller medellång sikt i en icke balanserad ekonomi kan ofta inte avgöras med hjälp av ekonomisk teori. Detta är ett svårlöst empiriskt problem.

Vad gäller förekomsten av indirekta sysselsättningseffekter via de inköp av varor och tjänster som ofta är förknippade med genomförandet av sysselsättningsskapande åtgärder, t.ex. anordnandet av beredskapsarbeten, har viss forskning bedrivits. De av EFA initierade studierna på detta område har bl.a. syftat till att pröva en metod för beräkning av dessa indirekta sysselsättningseffekters storlek och fördelning på olika delarbetsmarknader. Vissa sådana beräkningar presenterades i EFA's förra betänkande. För ett anläggningsarbete i Svedala kommun framkom att de indirekta effekterna på arbetskraftsefterfrågan var större än den direkta och i hög grad omfattade andra yrkeskategorier än anläggningsarbetare (vilka sysselsattes direkt i projektet).

6.5.4 Resursallokeringseffekter

Genom sysselsättningsskapande åtgärder i offentlig sektor kan ett produktionstillskott erhållas. Hur stort produktionstillskottet blir är beroende av om annan sysselsättning och därmed produktion trängs undan. Antas sådan undanträngning inte ske så skulle värdet av produktionstillskottet kunna motsvara marginalprodukten hos de som anställs. Om en myndighet vill göra sin verksamhet så rationell som möjligt från kostnadssynpunkt så kan marginalprodukten antas vara större än eller lika med den osubventionerade delen av lönekostnaden.

Ur resursallokeringssynpunkt kan produktion i offentlig regi behandlas från olika utgångspunkter. En sådan utgångspunkt är att ställa frågan hur väl denna produktion stämmer överens med våra önskningar. En annan utgångspunkt är att ställa frågan om någon del av den offentliga produktionen kan ske mer effektivt i privat regi.

I en marknadsekonomi antas producenterna av en viss vara få kännedom om konsumenternas preferenser via prissystemet. För en stor del av den offentliga produktionen saknas denna mekanism. Finansieringen sker gemensamt med skatter och produktionsresultat ställs ofta gratis till medborgarnas förfogande. De tillgängliga metoderna att avgöra önskvärdheten av den offentliga produktionen är trubbiga.

Resursallokeringseffekter kan också uppstå genom att en viss verksamhet i offentlig regi påverkar relativa priser i den privata sektorn. Exempelvis innebär igångsättandet av beredskapsarbeten inköp från den privata sektorn vilket får en efterfråge- och därmed eventuellt en priseffekt. Dessutom kan valet av finansieringsmetod för de offentliga arbetena vara av betydelse. Finansieras de med arbetsgivaravgifter kan övervältringseffekterna på priserna antas vara annorlunda än om finansieringen sker med inkomstskatter.

Dessutom kan resursallokeringseffekter uppkomma genom att den produktion som åstadkoms inom den offentliga sektorn säljs i konkurrens med privata företag. Så är fallet med (den subventionerade) produktionen från samhällsföretag. Om den privata ej subventionerade produktionen bedrivs mer effektivt och om den likväl delvis trängs undan uppkommer en negativ resursallokeringseffekt. Men samtidigt kan den sysselsättningsskapande åtgärden ge en skolningseffekt för den svårplacerade arbetskraften vilket kan ge en positiv resursallokeringseffekt på längre sikt.

6.6 Sammanfattning

Till en början kan konstateras att det fortfarande finns många både mikro- och makroekonomiska effekter av efterfrågepåverkande arbetsmarknadspolitiska åtgärder som vi behöver större empiriska kunskaper om. Framställningen i kapitlet har därför i långa stycken haft en principiellt diskuterande karaktär. De förda resonemangen och de redovisade empiriska studierna kan dock ge underlag för vissa bedömningar kring utformning och effekter av efterfrågepåverkande arbetsmarkndspolitiska medel.

En viktig fråga är inriktningen av de efterfrågepåverkande medlen på olika produktionsfaktorer. Bör medlen användas för att reducera lönekostnader eller andra kostnader? Rimligen bör inriktnigen ske på lönekostnaderna. Sysselsättningseffekten kan förväntas vara större om lönekostnaderna subventioneras än vid subventionering av andra produktionsfaktorer, exemplifierat av lagerstöd och lokaliseringsstöd. Skälet till detta är att minskning av lönekostnaderna också ger en sysselsättningsstimulerande substitutionseffekt.

Vid minskning av lönekostnader genom *icke marginella* lönesubven-

tioner — lämpligen utformade som reducering av sociala avgifter — så är kännedom om löneelasticiteter viktiga för att kunna säga något om efterfrågeeffekten på arbetskraft. Är det frågan om en bestående lägre lönekostnad än annars så är de s.k. långsiktiga löneelasticiteterna av relevans. Som ett genomsnitt för all arbetskraft i den privata sektorn har flertalet beräkningar givit en långsiktig löneelasticitet i intervallet 0,5—1,0, vilket kan tolkas så att en bestående exempelvis 10 procent lägre lönekostnad än annars skulle ge en ökning av arbetskraftsefterfrågan med 5—10 procent. Dock förefaller löneelasticiteten skilja sig åt mellan olika arbetstagargrupper. Med reservation för behovet av ytterligare studier så tyder mycket på att efterfrågan på ungdomsarbetskraft är mer lönekänslig än efterfrågan på vuxen arbetskraft och att efterfrågan på oskolad arbetskraft är mer lönekänslig än efterfrågan på mer skolad arbetskraft. Beträffande ungdomarna tyder detta på att den under de senaste årtiondena förhållandevis snabba höjningen av deras lönekostnader har varit en viktig faktor — av kanske flera — för den krympande arbetsmarknaden för ungdomar.

Men skulle inte en minskning av lönekostnaderna för ungdomar leda till att företagen delvis ersatte vuxenarbetskraft med ungdomar och att därmed den totala sysselsättningen inte skulle påverkas så mycket? Uttryckt mycket preliminärt finns det tecken som tyder på att så inte är fallet för unga ungdomar utan att effekten i stället ligger i kapitalintensiteten i produktionen. Troligen finns dessa ungdomar ofta i "medhjälparyrken" och utgör då snarare komplement till vuxenarbetskraft. Är det frågan om äldre och mer erfarna ungdomar ökar dock sannolikt risken för konkurrens gentemot vuxenarbetskraften.

På kort sikt är löneelasticiteten väsentligt mindre än på lång sikt. Företagens möjligheter att anpassa sin efterfrågan på arbetskraft till ändrade lönekostnadsrelationer är mindre på kort sikt än på lång sikt. Speciellt låga är troligen löneelasticiteterna vid en *temporär* lönekostnadsminskning under en lågkonjunktur. Man skulle i och för sig kunna tänka sig att en temporär lönekostnadsminskning skulle stimulera företagen att tidigarelägga anställningar. Mycket tyder dock på att tidigareläggningseffekten är liten.

Under senare år har temporära marginella lönesubventioner kommit till användning vid flera tillfällen. De utvärderingar som gjorts är grundade på enkäter till företag. Utvärderingarna tyder på att sysselsättningseffekten har varit tämligen begränsad. I en undersökning beräknades hur stor del av dem för vilka utgick utbildningsbidrag för permitteringshotade som skulle ha permitterats om bidrag inte hade utgått. I en annan undersökning beräknades hur stor del av dem för vilka utgick nyrekryteringsbidrag 1978—1979 som tidigareanställts. I första fallet erhölls någonstans mellan 38—46 procent och i det andra fallet mellan 14—33 procent. Större delen av dem för vilka bidrag utgick skulle således haft anställning ändå. Samma sak framkom vid en utvärdering av nyrekryteringsbidraget 1981—82. I dessa undersökningar har man inte kunnat beakta undanträngningseffekter gentemot andra icke subventionerade företag. Nettoeffekten på sysselsättningen har därför sannolikt varit än mindre. Ändå kan det mycket väl vara så att inom en given budgetram

så kan en temporär marginell lönesubvention ge en större sysselsättningseffekt än en icke marginell utformning av lönesubventionen.

I lågkonjunkturlägen har företagen redan överkapacitet vilket försvagar incitamenten att tidigarelägga anställningar. Ytterligare en återhållande faktor är att en övertalig arbetsstyrka kan verka demoraliserande och därmed produktivitetssänkande. Flera företag har framfört denna synpunkt. Inte heller de anställda i företagen var positiva till en nettoökning av personalen som inte kunde motiveras med långsiktiga expansionsplaner.

Nyrekryteringsbidraget 1978—1979 hade också en fördelningspolitisk målsättning nämligen att speciellt underlätta rekryteringen av svaga grupper på arbetsmarknaden som ungdomar och svårplacerade. Så tycks dock inte ha blivit fallet. Rekryteringen skedde i stor utsträckning bland grupper över 25 år som redan var etablerade på arbetsmarknaden. En viss fördelningseffekt till förmån för låglönegrupper kan dock ha funnits genom att nyrekryteringsbidraget i ganska stor utsträckning gick till småföretag där löneläget ofta är lägre än i stora företag.

En intressant frågeställning är om en lönesubvention bör vara marginell eller icke marginell. Här är det valda tidsperspektivet av centralt intresse. Att använda en marginell lönesubvention i temporärt konjunkturellt syfte är en sak och man kan här finna flera argument för detta, som att reducera permitteringar vid konjunkturnedgångar och stimulera tidigareläggning av rekrytering under konjunkturuppgångar. Men att låta en långsiktigt bestående lönesubvention ha en marginell utformning är förmodligen mycket svårare ur effektivitetssynpunkt.

Över en längre tidsperiod finns en betydande dynamik i det ekonomiska systemet, vilket gör det svårt att fortlöpande identifiera den marginella sysselsättningen, dvs. den sysselsättning som företagen i fallet utan den marginella lönesubventionen inte skulle ha haft. Det kan finnas risker att möjligheten att få del av subventionen mer beror på förhandlingsskicklighet och mindre på vad som kan motiveras utifrån den egentliga verksamheten. En generell och icke marginell utformning, typ sänkning av sociala avgifter för alla sysselsatta, kan antas ge klarare spelregler och större rättvisa genom mer likvärdig behandling av företagen.

Möjligen blir vissa problem mindre om en ständigt förekommande marginell lönesubvention utformas för att helt eller delvis täcka rekryteringskostnaderna vid anställning. Sker en sådan subventionering vid varje anställning är det administrativa problemet kanske inte så stort, men då kommer även personer som skulle ha anställts utan subventionen att inkluderas. Det är troligen svårt också i detta fall att identifiera den i strikt mening marginella arbetskraften, dvs. de som inte skulle ha anställts i frånvaro av subventionen. Dessutom kan företagens personalomsättning påverkas. Det blir intressant att öka personalomsättningen för att under en given tidsperiod få så mycket subventioner som möjligt. Dessutom kan subventioneringen bli ojämn mellan olika företag. Företag med normalt stor personalomsättning får mycket subventioner, medan företag med normalt liten personalomsättning får lite subventioner.

Beträffande de arbetstillfällen som i arbetsmarknadspolitiskt syfte skapas i offentlig sektor så tyder studier i USA på att på kort sikt (några

kvartal) kan arbeten som inrättas i den offentliga tjänstesektorn vara ett effektivt medel att höja sysselsättningen. När tidsperspektivet utsträckes så inträder dock undanträngningseffekter på annan offentlig sysselsättning vilket gör att nettosysselsättningseffekten efterhand blir allt mindre och efter ungefär sex kvartal är den praktiskt taget borta.

Det finns också en svensk studie, omfattande perioden 1964—1977, om eventuell undanträngning. Resultaten får betraktas som något osäkra men de tyder på att beredskapsarbeten av investeringskaraktär har trängt undan annan offentlig sysselsättning, medan beredskapsarbeten inom hälso- och sjukvård gav ett positivt nettobidrag till sysselsättningen inom dessa sektorer. I sistnämnda fall existerade till och med komplementaritet gentemot den normala sysselsättningen. Undersökningen avsåg en period med snabb tillväxt inom hälso- och socialvård. Man kan naturligtvis fråga om komplementariteten också gäller i perioder av stagnation eller nedskärningar av sysselsättningen inom nämnda områden.

Litteraturförteckning

AMS, Erfarenheter av nyrekryteringsbidraget. *Meddelanden från utredningsenheten* 1981:25

AMS, Erfarenheter av den tillfälliga rekryteringsstimulansen. *Meddelanden från utredningsenheten* 1983:11.

Bishop, J. och Wilson, C., "Effects on Firm Behavior". Ingår i: Haveman R. och Palmer J. (ed). *Jobs for Disadvantaged Workers.* The Brookings Institution, Washington, 1982.

Burdett, K. och Hool, B., "Effects on the Inflation — Unemployment Trad — off". Ingår i: Haveman R. och Palmer J. (ed). *Jobs for Disadvantaged Workers.* The Brookings Institution, Washington, 1982.

DSI 1981:21 *Differentierade arbetsgivaravgifter som regionalpolitiskt medel,* Stockholm.

Ekberg, J., *Sysselsättningseffekter av lönesubventioner.* Rapport til Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA). Högskolan i Växjö, 1979.

Ekberg, J., Inkomsteffekter av invandring. *Acta Wexionensia. Ser 2 Economy and Politics 1.* Avhandling Växjö, 1983.

Gramlich, E. och Ysander, B., "Relief Work and Grant Displacement in Sweden". Ingår i: Eliasson G., Holmlund B. och Stafford F.P. (ed). *Studies in Labour Market Behavior: Sweden and the United States.* IUI. Conference Reports 1981:2.

Mc Guire, M., "Notes on Grants-in-aid and Economic Interactions Among Governments". *Canadian Journal of Economics,* 1973.

Hamermesh, D., "Econometric Studies of Labour Demand and their Application to Policy Analysis". *The Journal of Human Resources.* Vol XI. No 4. 1976.

Kaldor, N., "Wage subsidies as a remedy for unemployment". *The Journal of Political Economy,* Vol. 44. Dec. 1936.

Kruse, A. och Ståhlberg, A-C., Effekter av ATP. En samhällsekonomisk studie. *Lund Economic Studies* nr 13, Lund, 1977.

Kruse, A., Sysselsättningseffekter vid minskad offentlig expansionstakt. Stencil. Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, 1983.

Lundin, T. och Vlachos, V., *Lönesubventioner som ett sysselsättningspåverkande medel. En intervjuundersökning.* Rapport till Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA). Nationalekonomiska institutionen Lunds universitet, 1982.

Ohlsson, L., *Regionalpolitiken i en svagväxande ekonomi med strukturomvandlingsproblem.* DSI 1981:16 Stockholm.

Pettersson, J. och Vlachos, V., *En granskning av utbildningsbidraget för permitteringshotade (25/15-kronan).* Rapport till Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA). Nationalekonomiska institutionen Lunds universitet, 1978.

Rehn, G., "Manpower policy and the fight against stagflation". Ingår i: *Active manpower policy in selected countries.* Conference Proceedings. IIM. Berlin, 1975.

Rehn, G., "Needs and methods for further development of manpower policy". Ingår i: *Reconsidering European Manpower Policy*. Conference Report by the US National Commission on Manpower Policy, 1976.

Rehn, G., *Anti-Inflationary Expansion Policies (with special reference to Marginal Employment Premiums)*. Institutet för social forskning. Meddelande nr 4, 1982.

Regeringens proposition 1983/84:26 om särskilda sysselsättningsåtgärder 1983/84.

RRV, *Statliga företagsstöd*. Stockholm 1983.

Sind, *Lönekostnadselasticiteter för svensk industri 1968—1985*. Stencil. 1981.

SOU 1978:47 *Att främja regional utveckling*.

Ståhlberg A-C., Reformera ATP-systemet. *Ekonomisk debatt* årg. 6 nr 4 1978.

7 Ungdomars arbetsmarknadssituation och åtgärder mot ungdomsarbetslöshet*

7.1 Inledning

Högkonjunkturåret 1970 var antalet ungdomar som omfattades av arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete i genomsnitt ca 9 000, vilket motsvarade 0,8 procent av det totala antalet ungdomar i åldern 16—24 år (se tabell 7.1). Samtidigt var i genomsnitt 1,8 procent av ungdomarna arbetslösa. Högkonjunkturåret 1974 hade motsvarande andelar ökat till 1,5 respektive 3,0 procent och 1980 låg de på 2,7 respektive 3,6 procent. Både andelen ungdomar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och andelen arbetslösa ungdomar i högkonjunkturlägen i den svenska ekonomin hade alltså ökat. Även för lågkonjunkturår var utvecklingen likartad. Under lågkonjunkturen i början av 1970-talet låg andelen ungdomar i arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete som mest på ca 1,5 procent och andelen arbetslösa ungdomar som mest på 3,7 procent. 1978 var andelarna 4,5 respektive 3,8 procent och 1983 hade de ökat till 4,6 respektive 5,2 procent. Ytterligare ca 5 000 ungdomar omfattades 1983 av åtgärder för handikappade. Till detta kommer att det 1983 också hade tillkommit speciella ungdomsåtgärder för 16—17-åringar.

Ungdomarnas arbetsmarknadssituation och omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomar har således förändrats radikalt sedan mitten av 1970-talet. Vi skall börja med att, bl.a. med hjälp av arbetsmarknadsverkets arbetssökandestatistik, närmare beskriva framväxten av de omfattande åtgärdsinsatserna för ungdomar och hur åtgärderna fördelat sig på olika åldersgrupper. Därpå sätts åtgärderna in i sitt arbetsmarknadssammanhang genom att vi beskriver och diskuterar hur ungdomarnas arbetsmarknad ser ut och fungerar och hur detta förändrats under den studerade perioden.

7.2 Åtgärder för ungdomar

7.2.1 Utvecklingen av åtgärdsarsenalen

En konjunkturnedgång i den svenska ekonomin brukar leda till en förhållandevis kraftig ökning av ungdomarnas arbetslöshetstal. Studier

* Detta kapitel har skrivits av fil.dr Inga Persson-Tanimura.

Tabell 7.1 Genomsnittliga antalet ungdomar (personer under 25 år) och andelen av totala antalet ungdomar i befolkningen som omfattades av arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete respektive arbetslöshet 1970—1983

	I arbetsmarknads-utbildning		I beredskapsarbete		Arbetslösa		Andel i arbetsmarknads-utbildning, beredskapsarbete eller arbetslöshet (%)
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	
1970	8 400	0,8	400	0,0	20 200	1,8	2,6
1971	10 000	0,9	1 100	0,1	35 100	3,2	4,2
1972	11 200	1,1	3 700	0,4	38 800	3,7	5,2
1973	11 500	1,1	5 500	0,5	34 700	3,4	5,0
1974	10 700	1,1	3 600	0,4	29 900	3,0	4,5
1975	10 000	1,0	2 300	0,2	26 000	2,6	3,8
1976	9 900	1,0	10 100	1,0	25 900	2,6	4,6
1977	15 800	1,6	14 200	1,4	30 400	3,1	6,1
1978	17 800	1,8	26 300	2,7	37 800	3,8	8,3
1979	18 600	1,9	28 500	2,9	34 900	3,5	8,3
1980	15 300	1,5	12 200	1,2	35 900	3,6	6,3
1981	12 900	1,3	11 900	1,2	43 400	4,3	6,8
1982	12 300	1,2	25 300	2,5	52 000	5,1	8,8
1983	12 900	1,2	35 700	3,4	54 600	5,2	9,8

Källa: Tabell 4.13 respektive 4.14 i kapitel 4 samt SCB, *Arbetskraftsundersökningarna*, årsmedeltal.

av arbetslöshetsmönstret under perioden 1963—1974, redovisade i EFA:s förra betänkande, visade t.ex. att en ökning av det totala arbetslöshetstalet från 1,5 till 2,5 procent kunde väntas innebära att arbetslöshetstalet för män 16—19 år ökade med 3,5 procentenheter, för kvinnor 16—19 år med 2,6 procentenheter, för män 20-24 år med 1,9 procentenheter och för kvinnor 20—24 år med 1,0 procentenheter.[1] Den ökade ungdomsarbetslösheten i samband med konjunkturnedgången i början av 1970-talet möttes med en ökning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för åldersgruppen under 25 år (se tabell 7.1). Antalet beredskapsarbeten inom tjänste- och vårdsektorn ökades och för att kunna ge arbetslösa ungdomar praktisk arbetslivserfarenhet anordnades också tillfälliga statliga praktikarbeten i form av allmänna beredskapsarbeten. I arbetsmarknadsverkets speciella åtgärdsprogram för ungdomar dessa år betonades dessutom särskilt platsackvisition, yrkesinformation, samarbete med kommunernas sociala organ samt yrkesutbildning. Utbildningsinsatserna bestod dock i blott begränsad omfattning av en ökning av antalet ungdomar i arbetsmarknadsutbildning utan tog främst formen av att man sökte stimulera och hjälpa ungdomarna till utbildning inom gymnasieskolans ram. T.ex. tillkom under läsåret 1972/73 ca 4 000 nya elevplatser i gymnasieskolan. Åtgärdsinsatserna drogs åter ned då efterfrågeläget i ekonomin förbättrades och 1975 var i genomsnitt enbart ca 2 000 ungdomar i beredskapsarbete.

Då ungdomarnas sysselsättningssituation åter började försämras efter 1975 satte man in arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten. Dessa åtgärder gjordes i ökad utsträckning tillgängliga för ungdomar genom förändringar av villkoren för att få tillträde till dem och genom

[1] SOU 1978:60, s. 135.

förändringar av villkoren för anordnande av åtgärderna. Genom "ungdomsgarantin" 1976 skulle de yngsta ungdomarna erbjudas antingen arbete, praktik eller utbildning och skolan tilldelades ett uppföljningsansvar för alla elever upp till 18 år. Allt fler åtgärder avsedda att ge ungdomen sysselsättning sattes in under loppet av 1977. Genomsnittliga antalet ungdomar i arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete ökade från ca 12 000 1975 till ca 30 000 1977.

Fram till 1980 kom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för ungdomar 16—19 år att i allt större utsträckning bestå av beredskapsarbeten (se tabell 7.2 nedan). En rad åtgärder vidtogs också för att alla 16—17-åringar skulle kunna erbjudas en utbildning inom gymnasieskolan.[2] I samband med att skolans ansvar från *1 juli 1980* utvidgades till att gälla alla ungdomar under 18 år infördes regeln att *ungdomar under 18 år endast i undantagsfall skulle anvisas till beredskapsarbete.* Huvuddelen av nedgången i antalet sysselsatta i beredskapsarbeten under 1980 berodde på en minskning av antalet ungdomar.

Samtidigt beslöts att två nya åtgärder för ungdomar skulle införas. För 16—17-åringar som varken fortsatte i utbildning eller hade något arbete skulle det anordnas *introduktionsprogram för utbildning* samt *yrkesintroduktion.* Syftet med introduktionsprogrammet, vilket skulle pågå i fyra veckor, var att ge information om olika utbildningsalternativ och vidtaga åtgärder för att deltagarna skulle kunna påbörja en utbildning inom gymnasieskolan. Ersättning till deltagarna utgick i form av studiehjälp på samma villkor som för elever i gymnasieskolan, dvs. med 250 kr/månad. Syftet med yrkesintroduktionen, vilken skulle förläggas utanför skolan och omfatta högst 40 veckor, var att ge deltagarna arbetslivserfarenhet, som antingen skulle göra det lättare för dem att få ett arbete eller påverka dem att utbilda sig inom gymnasieskolan. För yrkesintroduktionsplatser skulle arbetsgivaren ersättas med 200 kr/vecka och kommunen, som administrerade platserna, med 50 kr/vecka. Ungdomarna skulle ersättas med 250 kr/månad, dvs. med ett belopp motsvarande studiehjälpen. Yrkesintroduktionen handhades av skolöverstyrelsen (SÖ) och administrerades av kommunerna.

Från 1982 tillkom ytterligare en ungdomsåtgärd, *ungdomsplatser.* Fram till 1 juli 1982 kunde ungdomsplats erbjudas de 16—17-åringar som inte deltog i utbildning eller hade arbete. Från 1 juli 1982 gällde att ingen kunde erbjudas ungdomsplats förrän det år personen i fråga fyllde 17 år. En ungdomsplats kunde vara i högst sex månader och fick inte påverka ordinarie antal anställda på arbetsplatsen. Ersättning utgick med 85 kr/dag till ungdomarna, varav statsbidrag utgick med 75 kr och arbetsgivaren betalade 10 kr plus de sociala kostnaderna. Ungdomsplatserna handhades av arbetsmarknadsverket.

Kritik kom att riktas mot det sålunda tillskapade systemet av åtgärder för 16—17-åringar. Systemet ansågs för det första orättvist. Förutom att det för ungdomarnas del var lönsammare med ungdomsplats än med yrkesintroduktion kom det att råda olika ekonomiska villkor även för de ungdomar som hade yrkesintroduktion. Vissa kommuner gav nämligen tilläggsersättning i någon form till deltagarna i yrkesintroduktionen. Vidare kritiserades konkurrensen mellan arbetsförmedling och skola, då

[2] Se proposition 1979/80:145.

dessa till samma arbetsgivare kunde erbjuda statsbidrag för ungdomsplats respektive för yrkesintroduktion. I och med att ungdomsplatserna infördes fanns det två parallella åtgärder, där arbetsmarknadsverket hade hand om ungdomsplatserna medan SÖ hade hand om yrkesintroduktionen. Den 1 juli 1982 lades även ansvaret för ungdomsplatserna över på skolan.

Under loppet av 1982 hade det således utvecklats ett system där ungdomsåtgärderna kunde erbjudas så att de avlöste varandra beroende på ungdomarnas ålder. Först introduktionsprogram, sedan yrkesintroduktion, därefter ungdomsplats och slutligen eventuellt arbetsmarknadsutbildning eller beredskapsarbete. Kommunerna och skolan hade övertagit ansvaret för 16—17-åringarnas sysselsättningssituation och kommunerna hade också byggt upp omfattande och varierade sysselsättningsåtgärder för de äldre ungdomarna.[3]

Från den 1 juli 1983 har introduktionsprogrammet för utbildning och yrkesintroduktionen avskaffats. I stället skall en individuell åtgärdsplan upprättas för varje 16-åring som lämnar grundskolan och varken fortsätter i gymnasieskolan eller får något arbete. Åtgärderna kan bestå av *uppföljningsprogram, ungdomsplatser med utbildningsinslag och olika specialkurser inom gymnasieskolan*. Syftet med åtgärderna är att ungdomarna antingen skall börja någon utbildning i den vanliga gymnasieskolan eller få ett fast arbete. Uppföljningsprogrammet ersätter introduktionsprogrammet och ersättning till deltagarna utgår i form av studiehjälp, medan kommunerna tilldelas resurser motsvarande sex veckor per elev och läsår. För ungdomsplatser slopades åldersgränsen på 17 år, men ungdomsplats skall ändå inte vara den första åtgärden i den individuella planen. Normalt skall ungdomsplatsen omfatta högst 6 månader, men möjlighet till förlängning skall finnas. Ersättning till ungdomar med ungdomsplats skall utgå med 85 kr/dag, även de dagar då han eller hon deltar i utbildning. Utbildningar inom gymnasieskolan kan vara t.ex. lokalt arbetsmarknadsanknutna specialkurser. Ersättning till deltagarna skall här utgå i form av studiehjälp på samma villkor som gäller för eleverna i gymnasieskolan.

De ovan beskrivna speciella ungdomsåtgärderna berörde enbart de yngre ungdomarna. För 18—19-åringarna och för åldersgruppen 20—24 år gällde alltjämt att såväl arbetsmarknadsutbildning som beredskapsarbete kunde komma ifråga. Som huvudregel för att bli antagen till arbetsmarknadsutbildning gäller att man skall ha fyllt 20 år, eftersom gymnasieskolan har huvudansvaret för utbildningen av ungdomar under 20 år. Det finns dock en rad undantag från denna huvudregel och i början av 1980-talet deltog i genomsnitt uppemot 3 000 16—19-åringar i arbetsmarknadsutbildning (se tabell 7.2 nedan). Ersättning vid arbetsmarknadsutbildning utgår i form av dagpenning. Dagpenningen utbetalas för 5 dagar per vecka för heltidsstudier och är skattepliktig. Storleken beror på elevens ålder och på om han eller hon är medlem i erkänd arbetslöshetskassa och berättigad till ersättning eller utförsäkrad. Dagpenningens storlek bygger på de nivåer som råder i arbetslöshetsförsäkringen respektive KAS och ersättningen vid arbetsmarknadsutbildning är alltså klart förmånligare än studiehjälpen i gymnasieskolan.

[3] För översikter av och exempel på utformningen av kommunernas insatser för ungdomar, se Carle & Schale (1982), s. 111—132 och Svenska kommunförbundet (1983).

Arbetsmarknadsutbildning skall enligt statsmakternas riktlinjer prioriteras före beredskapsarbete för ungdomar som har brister i sin yrkesutbildning. Beredskapsarbeten kan anordnas av statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda arbetsgivare. De är tidsbegränsade och omfattar i regel högst 6 månader. Ersättning utgår i form av lön enligt det kollektivavtal som gäller för det aktuella arbetet. Till beredskapsarbetena lämnas statsbidrag med 75 procent av lönekostnaderna. Denna bidragskonstruktion gynnade påtagligt de enskilda beredskapsarbetena framför försöksverksamheten 1981—82 med rekryteringsbidrag (40 procent av lönekostnaden) till långtidsarbetslösa ungdomar i åldern 18—20 år. Rekryteringsbidraget kom att få mycket liten betydelse. Bidraget beviljades för ca 1 000 ungdomar 1981/82. Den 1 januari 1984 sänktes statsbidraget till enskilda beredskapsarbeten till 50 procent av lönekostnaden. Samtidigt infördes ett bidrag med 50 procent av lönekostnaden under sex månader för s. k. rekryteringsplatser inom den enskilda sektorn.

För ungdomar i åldern 18—19 år skedde också en förändring den 1 januari 1984 genom tillkomsten av den särskilda *ungdomslagen.* Enligt denna skall anvisning till ungdomslag ske om arbetsförmedlingen inte kan finna annan lämplig anställning åt den unge och om inte heller lämplig utbildning kan anordnas eller annan åtgärd vidtas inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingen skall anvisa arbete i ungdomslag senast tre veckor från det att den unge anmält sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen (tre månader för ungdomar som anmält sig efter att ha slutat skolan eller annan utbildning som inte varit helt kortvarig). Ungdomarna skall anvisas arbete i genomsnitt fyra timmar per dag och ersättning skall utgå enligt kollektivavtal. 18—19-åringarnas inkomst från arbete i ungdomslag kommer därmed att bli lägre än vad de tidigare kunnat erhålla som beredskapsarbetande. 18—19-åringar som på annat sätt än genom arbete i ungdomslag förvärvat rätt att vid arbetslöshet få ersättning från en erkänd arbetslöshetskassa kan dock välja att arbeta i ungdomslag på heltid. I februari 1984 var ca 25 000 18—19-åringar sysselsatta i ungdomslag.

7.2.2 Kontantstödet för ungdomar

Ungdomar kan erhålla arbetslöshetsunderstöd antingen från arbetslöshetsförsäkringen eller i form av kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). I kapitel 3 redogörs för villkoren för att erhålla arbetslöshetsunderstöd från arbetslöshetsförsäkringen respektive KAS. Här skall vi enbart kortfattat återge vad som gäller och redogöra för vilka specialbestämmelser som finns för ungdomar.

Ungdomar kan bli medlemmar av en erkänd arbetslöshetskassa när de fyllt 15 år, om de arbetar minst 17 timmar i veckan i genomsnitt inom kassans verksamhetsområde. De villkor som måste vara uppfyllda för att de skall erhålla ersättning vid arbetslöshet är desamma som för vuxna medlemmar. Ersättning utgår i form av dagpenning, efter en karenstid på 5 dagar, under förutsättning att arbetslösheten inte är självförvållad. Dagpenningen har höjts efterhand och uppgick under 1983 till 110—280 kr/dag.

Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) kunde åren 1974—82 utgå till ungdomar som fyllt 16 år. Fr.o.m. den 1 januari 1983 höjdes den nedre åldersgränsen till 18 år. För att ersättning skall utgå måste vissa villkor, desamma för ungdomar som för vuxna, vara uppfyllda. Det s.k. utbildningsvillkoret, enligt vilket KAS i vissa fall kan utgå efter avslutad utbildning och efter en därpå följande karenstid på 3 månader, är dock främst relevant för ungdomar. Ersättning utgår med ett fast belopp per dag och för ungdomar under sammanlagt högst 150 dagar. Beloppet är skattepliktigt och har varit lika för alla utom under perioden 1 juli — 31 december 1982, då ett lägre belopp utgick till personer under 20 år. Under 1983 uppgick det kontanta arbetsmarknadsstödet till 100 kr/dag.

Införandet av ungdomslagen från den 1 januari 1984 innebär också en förändring vad gäller 18—19-åringarnas rätt till kontant stöd vid arbetslöshet. I stort sett kommer rätten till arbete i ungdomslag och den därvid utgående lönen att ersätta 18—19-åringarnas rätt till ersättning från arbetslöshetskassa eller KAS. Däremot kommer arbete i ungdomslag att anses som tillgodoräkningsbart i arbetslöshetsförsäkringen eller KAS, dvs. kunna göra att ungdomarna uppfyller arbetsvillkoret i dessa då de fyllt 20 år.

7.2.3 Åtgärdernas omfattning för olika åldersgrupper

Till ungdomar hänför vi i detta kapitel hela åldersgruppen 16—24 år.[4] Situationen och problemen för ungdomar i olika åldrar skiljer sig dock markant. Bland 16—17-åringarna befinner sig merparten i gymnasieskolan, 18—19-åringarna har ofta redan en yrkesutbildning bakom sig och situationen för dem som närmar sig 25-årsåldern påminner ofta mer om vuxnas än om yngre ungdomars. Skillnaderna mellan åldersgrupperna har också efterhand i allt större utsträckning avspeglat sig i skilda bestämmelser och åtgärder för olika åldersgrupper. Mot denna bakgrund skall vi därför i det följande söka ge en kvantitativ bild av åtgärdsutvecklingen för olika åldersgrupper.

Åtgärder för ungdomar 16—19 år

För 16—17-åringar har numera, som beskrivits ovan, kontantstödslinjen och placering i arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom arbetsmarknadsverkets ram i princip övergetts. För denna åldersgrupp har istället skolöverstyrelsen och skolan övertagit ansvaret och sambandet utbildningspolitik—skola—arbetsliv betonats. Det system som vuxit fram kan närmast karaktäriseras som innebärande att skolplikten förlängts med två år. En del av denna skolplikt kan dock fullgöras i form av ungdomsplats, varvid den utgående ersättningen också är högre än studiehjälpen.

För 18—19-åringar kommer den stora förändringen först från 1 januari 1984. Förändringen kan för deras del karaktäriseras som att kontantstödslinjen i princip överges till förmån för arbetslinjen. Den nya form av arbete de erbjuds inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, arbete i ungdomslag, är mindre ekonomiskt fördelaktig än beredskapsarbete.

[4] Detta är ofta också fallet i den internationella diskussionen och forskningen om ungdomsarbetslöshetens utveckling och ungdomars sysselsättningssituation. Till en del beror detta säkert på att tillgänglig statistik ofta har denna åldersuppdelning eller en uppdelning på åldersgrupperna 16—19 och 20—24 år. Åldersgränsen uppåt kan, förutom med rent statistiska skäl, motiveras med att flertalet ungdomar då bör ha avslutat sin skolutbildning, flyttat hemifrån och etablerat sig på arbetsmarknaden.

Arbete i ungdomslag kan därför väntas bli ett mindre konkurrenskraftigt alternativ till marknadsarbete och yrkesutbildning än vad beredskapsarbetena varit. Å andra sidan är dock arbete i ungdomslag, i motsats till beredskapsarbete, inte tidsbegränsat till sex månader.

Tabell 7.2 illustrerar åtgärdsutvecklingen för 16—19-åringar med hjälp bl.a. av arbetssökandestatistiken. Tabell 7.3 redovisar på motsvarande sätt utvecklingen av kontantstödet för 16—19-åringar. Där det varit möjligt har en uppdelning gjorts på åldersgrupperna 16—17 respektive 18—19 år. 1983 omfattades i genomsnitt ca 22 000 16—17-åringar (ca 9 procent av åldersgruppen) av speciella ungdomsåtgärder och ca 21 000 18—19-åringar (ca 9 procent av åldersgruppen) av arbetsmarknadsutbildning eller beredskapsarbete.[5] Bland 18—19-åringarna uppbar i genomsnitt ca 3 000 (drygt 1 procent av åldersgruppen) kassaersättning och ca 9 000 (ca 4 procent av åldersgruppen) KAS.

Åtgärder för ungdomar 20—24 år

Åtgärdsutvecklingen och utvecklingen av kontantstödet för 20—24-åringarna redovisas i tabell 7.4. På åtgärdssidan är det främst arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete som varit aktuella och som utvidgats och anpassats till 20—24-åringarnas behov. Neddragning-

[5] Enligt uppgifter från arbetssökandestatistiken var antalet 16—17-åringar som placerades i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under 1983 ca 100 per månad.

Tabell 7.2 Åtgärdernas omfattning för 16—19-åringar 1976—1983 (1 000-tal personer). Genomsnittsuppgifter, årsmedeltal

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	
AMU									
16—19 år	2,6	3,9	6,8	5,5	3,7	2,3	2,7	2,6	
Beredskapsarbete [a]									
16—19 år	(10,7)	(15,3)	19,5	20,0	8,2	6,8	17,0	18,4	
Speciella ungdomsåtgärder för 16—17-åringar: [b]								1983	
								1:a halvåret	2:a halvåret
Introduktionsprogram för utbildning (1/7 1980—1/7 1983)					[c]	[c]	[c]	0,6	—
Yrkesintroduktion (1/7 1980—1/7 1983)					[c]	6,2	8,6	5,8	—
Uppföljningsprogram (1/7 1983—)					—	—	—	—	5,9
Ungdomsplatser					—	—	4,3	10,6	21,1
Genomsnittligt antal 16—19-åringar i åtgärder			26,3	25,5	(11,9)	(15,3)	(32,6)	43,0	

[a] För 1976 och 1977 finns enbart uppgifter om hela åldersgruppen under 25 år. Det är dessa uppgifter som återges för antalet i beredskapsarbete 1976 och 1977.

[b] Statistiken om de speciella ungdomsåtgärderna är otillfredsställande. Hur vi kommit fram till siffrorna i tabellen redovisas i bilagan till kapitlet.

[c] Uppgift saknas.

Källa: AMS, arbetssökandestatistiken samt AMS och SÖ:s statistik över speciella ungdomsåtgärder.

Tabell 7.3 Antalet kvarstående arbetssökande 16—19-åringar för omedelbar placering (1 000-tal). Årsmedeltal. 1976—1983

Kvarstående arbetssökande för omedelbar placering:	1976[a]	1977[a]	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Med kassaersättning								
—17 år			0,2	0,1	0,1	0,3	0,6	0,1
18—19 år			1,4	1,2	1,3	2,3	2,8	2,8
16—19 år	(4,3)	(6,4)	1,6	1,3	1,4	2,6	3,4	2,9
Med KAS								
—17 år			1,6	1,6	1,6	1,2	1,8	0,3
18—19 år			3,3	3,4	3,8	5,1	6,4	8,7
16—19 år	(3,8)	(6,2)	4,9	5,0	5,4	6,3	8,2	9,0
Samtliga med och utan kontantstöd								
—17 år			8,2	7,8	7,2	7,6	7,0	4,3
18—19 år			10,3	10,0	10,8	15,4	19,8	23,7
16—19 år	(24,2)	(31,2)	18,5	17,8	18,0	23,0	26,8	28,0

[a] För 1976 och 1977 finns uppgifter endast om hela åldersgruppen under 25 år. Det är dessa siffror som återges för 1976 och 1977.

Källa: AMS, arbetssökandestatistiken.

Tabell 7.4 Åtgärdernas och kontantstödets omfattning för 20—24-åringar (1 000 tal personer) 1976—1983. Genomsnittsuppgifter, årsmedeltal.

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
AMU								
20—24 år	7,8	12,2	14,3	14,1	11,7	8,8	9,6	10,3
Beredskapsarbete[a]								
20—24 år	(10,7)	(15,3)	9,1	9,5	4,4	5,6	13,5	19,7
Genomsnittligt antal 20—24-åringar i åtgärder			23,4	23,6	16,1	14,4	23,1	30,0
Kvarstående arbetssökande 20—24 år för omedelbar placering:[a]								
Med kassaersättning	(4,3)	(6,4)	7,3	7,1	7,4	11,3	14,8	16,7
Med KAS	(3,8)	(6,2)	3,6	3,8	3,9	4,9	6,6	7,8
Samtliga med och utan kontantstöd	(24,2)	(31,2)	19,6	18,7	18,5	25,1	31,8	35,4

[a] För 1976 och 1977 finns uppgifter endast om hela åldersgruppen under 25 år. Det är dessa uppgifter som återges för antalet i beredskapsarbete och antalet arbetssökande 1976 och 1977.

Källa: AMS, arbetssökandestatistiken.

en av arbetsmarknadsutbildningen inom det reguljära utbildningsväsendet i början av 1980-talet är en väsentlig förändring som speciellt kan ha berört 20—24-åringarna. Genomsnittliga antalet 20—24-åringar i beredskapsarbete minskade kraftigt under 1980 och 1981, men ökade därpå åter till en högre nivå än i slutet av 1970-talet. 1983 omfattades i genomsnitt ca 30 000 20—24-åringar (drygt 5 procent av åldersgruppen) av arbetsmarknadsutbildning eller beredskapsarbete. I genomsnitt ca 17 000 20—24-åringar (ca 3 procent av åldersgruppen) uppbar kassaersättning och ca 8 000 (ca 1½ procent av åldersgruppen) KAS.

De ökade åtgärderna för ungdomar representerar en omfattande och snabb förändring av arbetsmarknadspolitiken. Åtgärderna riktar sig, som vi kommer att visa i det följande, mot en arbetslöshet vars bakgrund och struktur skiljer sig från vuxnas arbetslöshet och mot en arbetsmarknad vilken likaledes ser ut och fungerar annorlunda än de vuxnas. Det är viktigt att detta beaktas vid utformningen och utvärderingen av åtgärder för ungdomar.

7.3 Ungdomarnas arbetsmarknad

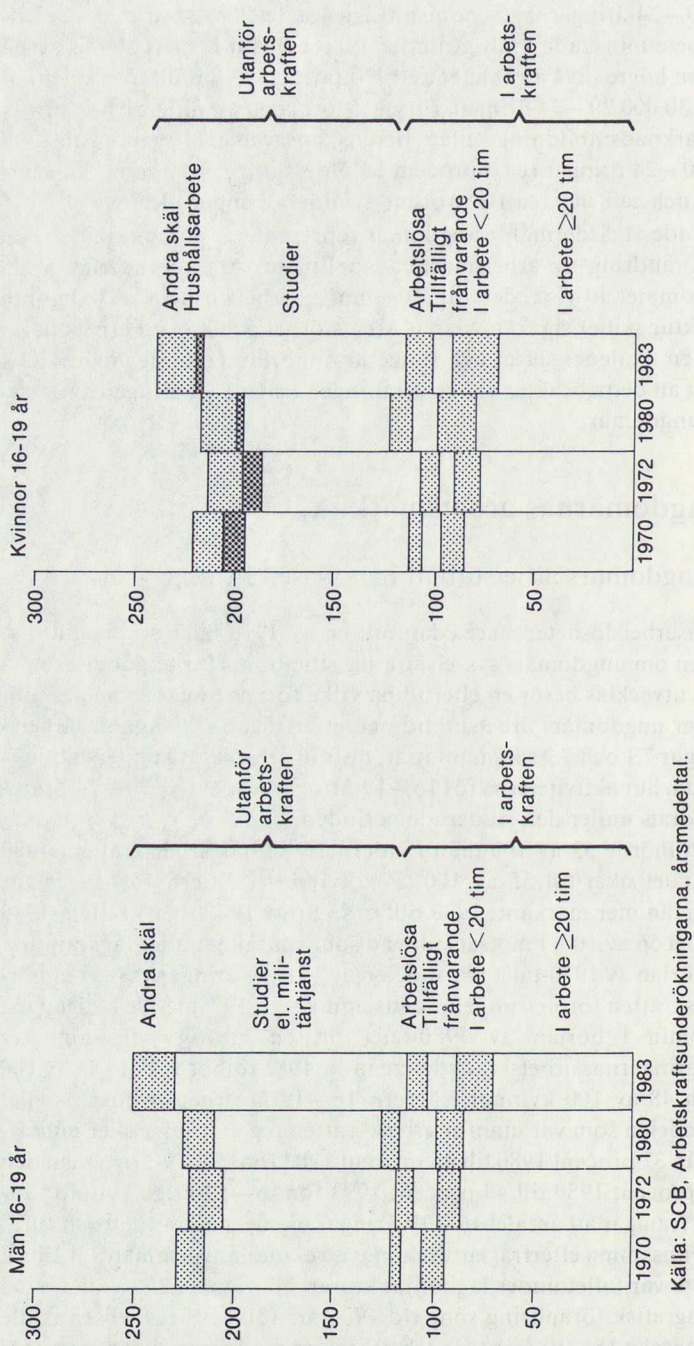
7.3.1 Ungdomars arbetsutbud och sysselsättning

Ungdomsarbetslösheten har sedan mitten av 1970-talet dominerat diskussionen om ungdomars sysselsättningssituation. Hur ungdomsarbetslösheten utvecklas beror emellertid på vilka förändringar som äger rum vad gäller ungdomars arbetsutbud och efterfrågan på ungdomsarbetskraft. Figur 7.1 och 7.2 sammanfattar, utifrån arbetskraftsundersökningarnas data, hur aktiviteterna för 16—19-åringar respektive 20—24-åringar förändrats under den studerade perioden.[6]

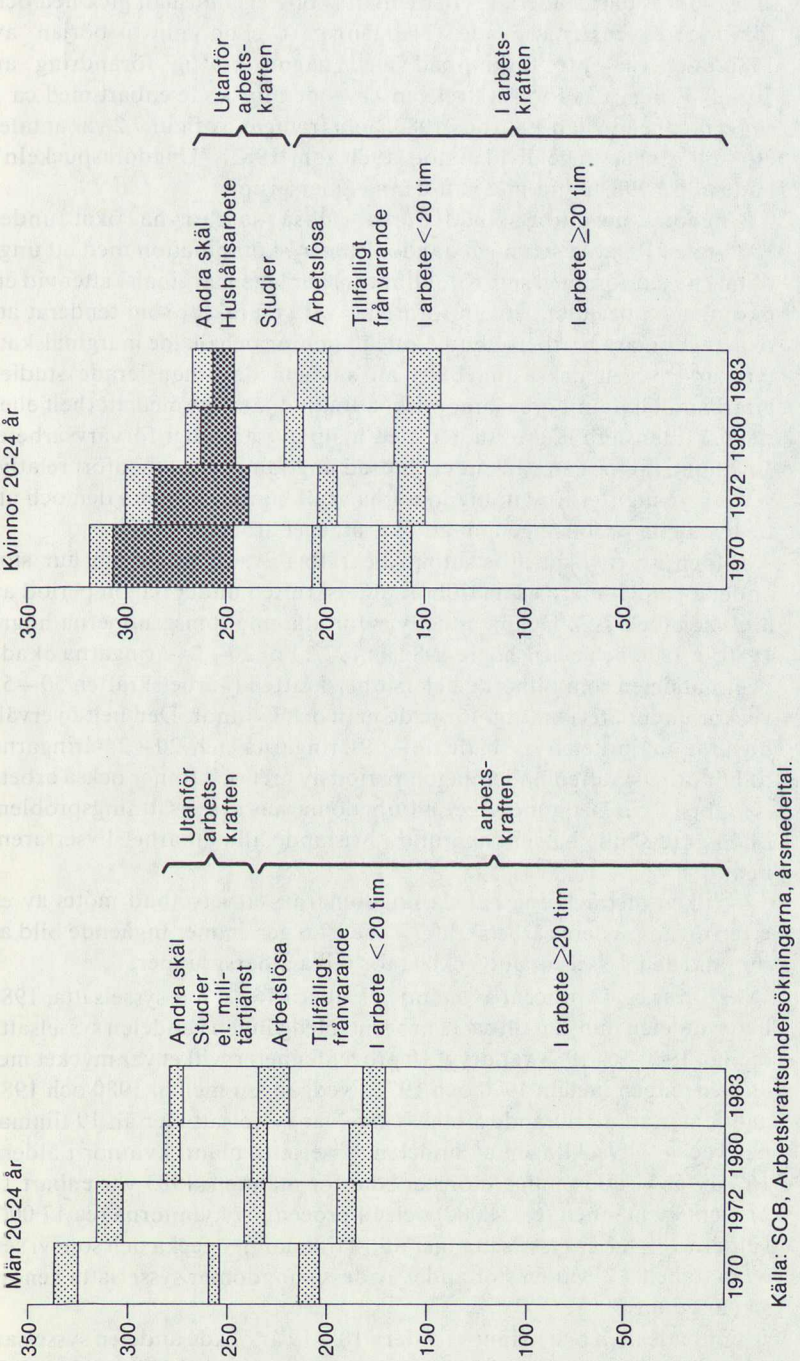
1970 tillhörde 53 av 100 män i åldern 16—19 år arbetskraften, 1980 hade antalet ökat till 55 av 100. För kvinnor i åldern 16—19 år var ökningen än mer markant: 1970 tillhörde 51 av 100 arbetskraften, 1980 var antalet 56 av 100. I motsats till vad som var fallet under lågkonjunkturen i början av 1970-talet, då andelen av 16—19-åringarna som tillhörde arbetskraften förblev ungefär densamma som 1970, ledde nedgången i ekonomin i början av 1980-talet till en kraftig minskning av 16—19-åringarnas arbetskraftsdeltagande. 1983 tillhörde bara 45 av 100 män och 48 av 100 kvinnor i åldern 16—19 år arbetskraften. Istället ökade andelen som var utanför arbetskraften p.g.a. studier eller militärtjänst från 37 procent 1980 till 46 procent 1983 för 16—19-åriga män och från 34 procent 1980 till 43 procent 1983 för 16—19-åriga kvinnor. Av figur 7.1 framgår att antalet 16—19-åringar ökade mellan 1980 och 1983. Den ogynnsamma efterfrågeutvecklingen i ekonomin sammanföll alltså, vilket inte var fallet under lågkonjunkturen i början av 1970-talet, med en demografisk förändring som vid 1980 års förvärvsfrekvenser skulle ha ökat antalet 16—19-åringar i arbetskraften med drygt 20 000 personer mellan 1980 och 1983.

Bland 20—24-åringarna minskade andelen som inte tillhörde arbetskraften från 23 procent 1970 till 15 procent 1980 för män och från 35

[6] Vi har här och i det följande valt att låta åren 1970, 1972, 1980 och 1983 (i vissa fall, p.g.a. datatillgången, 1982) illustrera utvecklingen under perioden. 1970 och 1980 kan ses som representerande situationen under högkonjunkturår och 1972 och 1983 (1982) som representerande situationen under lågkonjunkturår. Efterfrågetrycket i ekonomin var dock lägre 1980 än 1970 och lägre 1983 än 1972.



Figur 7.1 Åldersgruppen 16—19 år fördelad efter aktiviteter 1970, 1972, 1980 och 1983 (1 000-tal)



Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

Figur 7.2 Åldersgruppen 20—24 år fördelad efter aktiviteter 1970, 1972, 1980 och 1983 (1 000-tal)

procent 1970 till 18 procent 1980 för kvinnor. Antalet ungdomar i denna ålder som enbart studerade eller enbart skötte eget hushåll gick ned och förvärvsfrekvenserna ökade. Nedgången i ekonomin i början av 1980-talet var inte förknippad med någon kraftig förändring av 20—24-åringarnas förvärvsfrekvenser — de minskade enbart med ca 1 procentenhet mellan 1980 och 1983. Som framgår av figur 7.2 var antalet 20—24-åringar ungefär lika stort 1980 som 1983. "Ungdomspuckeln" hade alltså 1983 ännu inte nått denna åldersgrupp.

Ungdomarnas arbetsutbud verkar alltså snarast ha ökat under 1970-talet. Relativt sett höga ungdomslöner i kombination med att ungdomarna jämfört med sina föräldrar ofta har låga marginalskatter vid en ökning av arbetsutbudet kan förmodas vara en faktor som tenderat att öka ungdomarnas arbetsutbud. Löneutjämning och ökade marginalskatter har troligen också inneburit att studiemedelsfinansierade studier efterhand blivit mindre ekonomiskt attraktivt jämfört med att (helt eller delvis) finansiera högre studier med hjälp av samtidigt förvärvsarbete. En annan faktor kan vara att en ändrad ungdomskultur medfört relativt sett större utgifter för att ungdomarna skall kunna deltaga i den och att de löst detta problem genom att öka sitt eget arbetsutbud.

Bilden av ett ökat arbetsutbud bekräftas av uppgifter om hur stor andel av ungdomarna som tillhört arbetskraften under någon period av året (se tabell 7.5). Denna andel var för alla ungdomsgrupperna högre 1980 än 1970 och också högre 1982 än 1972. För 20—24-åringarna ökade också andelen som tillhörde helårsarbetskraften (i arbetskraften 50—52 veckor under året) kraftigt för både män och kvinnor. Den helt överväldigande majoriteten av både 16—19-åringarna och 20—24-åringarna tillhör arbetskraften under någon period av året och finner också arbete (se tabell 7.5). Detta motsäger att ungdomarnas sysselsättningsproblem i hög grad skulle ha sin bakgrund i bristande allmän arbetslivserfarenhet.[7]

I vilken utsträckning har då ungdomarnas arbetsutbud mötts av en efterfrågan på deras arbetskraft? Tabell 7.6 ger en mer ingående bild av hur andelen sysselsatta utvecklats för olika åldersgrupper.

1970 var ca 40 procent av männen i åldern 16—17 år sysselsatta, 1980 hade andelen minskat till ca 38 procent. Nedgången i andelen sysselsatta mellan 1980 och 1983 var drygt 10 procentenheter, vilket var mycket mer än nedgången mellan 1970 och 1972. Nedgången mellan 1980 och 1983 gällde nästan uteslutande andelen som var sysselsatt mer än 19 timmar per vecka. Utvecklingen av andelen sysselsatta bland kvinnor i åldern 16—17 år visade samma mönster som för männen. 1983 var enbart 18 procent av männen (ca 24 000) och 14 procent av kvinnorna (ca 17 000) i åldern 16—17 år sysselsatta mer än 19 timmar per vecka och som vi sett ovan (tabell 7.2) var en stor andel av dessa ungdomar sysselsatta genom s.k. ungdomsplatser.

För både män och kvinnor i åldern 18—19 år ökade andelen sysselsatta mellan 1970 och 1980. 1980 var 6 av 10 ungdomar i åldern 18—19 år sysselsatta mer än 19 timmar per vecka. 1983 hade andelen sjunkit till knappt 5 av 10. Även för 18—19-åringarna gällde nedgången mellan 1980 och 1983 andelen sysselsatta mer än 19 timmar per vecka. Andelen

[7] Att den överväldigande majoriteten av ungdomar har erfarenheter av förvärvsarbete under ferier och/eller terminer då de lämnar skolan visas också av de speciella undersökningar som gjorts, se t.ex. SOU 1981:97, s. 117—123 och SCB (1980), s. 57 och 137—138.

Tabell 7.5 Andel av totala antalet ungdomar i viss ålder (procent) som befunnit sig i arbetskraften under året

	1—13 veckor under året	50—52 veckor under året	Någon gång under året[a]
Män 16—19 år			
1970	34,2	24,8	81,5 (80,9)
1972	27,8	23,6	77,6 (75,1)
1980	34,5	24,2	83,4 (80,8)
1982	40,1	21,0	82,6 (77,5)
Kvinnor 16—19 år			
1970	28,9	21,6	76,9 (75,2)
1972	28,5	21,7	74,7 (70,9)
1980	38,8	21,0	84,4 (80,3)
1982	38,9	19,2	81,5 (75,7)
Män 20—24 år			
1970	13,7	45,2	90,4 (90,2)
1972	13,1	50,3	92,9 (92,1)
1980	8,2	59,5	94,8 (94,0)
1982	9,1	60,0	95,2 (93,3)
Kvinnor 20—24 år			
1970	12,2	48,4	83,3 (82,9)
1972	11,8	50,8	84,0 (81,4)
1980	10,4	64,2	94,2 (93,2)
1982	10,6	63,8	94,6 (92,6)

[a] Siffrorna inom parentes anger andelen som varit sysselsatt någon gång under året.

Källa: SCB, *Årssysselsättningen,* Tilläggsfrågor till AKU i februari.

Tabell 7.6 Andel sysselsatta av totala antalet ungdomar i viss ålder, 1970, 1972, 1980 och 1983

	Andel sysselsatta (procent)[a]			
	1970	1972	1980	1983
Män				
16—19 år	50,9	49,4	51,8 (44,9)	40,8 (33,4)
därav 16—17 år	40,1	38,8	38,0 (29,3)	26,8 (18,4)
18—19 år	61,4	59,8	66,9 (61,8)	55,4 (48,9)
20—24 år	75,1	73,4	81,6 (79,4)	78,3 (76,0)
Kvinnor				
16—19 år	48,3	46,1	50,9 (41,5)	42,3 (31,8)
därav 16—17 år	38,8	36,9	35,4 (23,7)	26,0 (14,2)
18—19 år	57,3	54,8	67,6 (60,3)	58,6 (49,5)
20—24 år	63,7	64,7	78,4 (74,1)	75,2 (71,4)

a) Siffrorna inom parentes för 1980 och 1983 anger andelen som var sysselsatt mer än 19 timmar per vecka

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

deltidsarbetande (1—19 timmar per vecka) ökade något mellan 1980 och 1983. Även för 18- och 19-åringarna var utvecklingen likartad för män och kvinnor.

Andelen sysselsatta bland 20—24-åringarna var 1970 75 procent för män och 64 procent för kvinnor. Andelen ökade därpå både för män och kvinnor, men snabbare för kvinnorna, så att andelen 1980 var 82 procent för män och 78 procent för kvinnor. Även för denna åldersgrupp minskade emellertid andelen sysselsatta mellan 1980 och 1983. Minskningen var ca 3 procentenheter för män, vilket kan jämföras med en nedgång på ca 2 procentenheter mellan 1970 och 1972. Även för kvinnorna minskade andelen sysselsatta med ca 3 procentenheter mellan 1980 och 1983. Konjunkturnedgången i början av 1970-talet ledde däremot inte till någon nedgång i andelen sysselsatta kvinnor i åldern 20—24 år, utan andelen ökade med 1 procentenhet mellan 1970 och 1972. 1983 var drygt 7 av 10 ungdomar i åldern 20—24 år sysselsatta mer än 19 timmar per vecka. Även för ungdomar i åldrarna 18—19 och 20—24 år gäller emellertid att antalet sysselsatta hölls upp genom en kraftig ökning av antalet ungdomar i beredskapsarbete mellan 1980 och 1983 (se tabell 7.2 och 7.4).

Ungdomarna vill alltså arbeta, söker och finner arbete och skaffar sig arbetsmarknadserfarenheter och detta sker parallellt med den försämring av ungdomarnas arbetsmarknadssituation som kan avläsas i ökade arbetslöshetstal och ökade arbetsmarknadspolitiska insatser för ungdomar. En förklaring till paradoxen kan vara att det finns en arbetsmarknad för ungdomar, vilken erbjuder feriearbete, deltidsarbeten och tillfälliga arbeten och där tillgången på arbetstillfällen är förhållandevis god, men att det samtidigt blivit svårare för de ungdomar som önskar mer permanent etablera sig på arbetsmarknaden att finna lämpliga ingångsarbeten med framtida utvecklingsmöjligheter.

Vilka sektorer av ekonomin är det då som främst sysselsätter ungdomar och har det skett några markanta förändringar vad gäller detta under den studerade perioden? Den könsuppdelade arbetsmarknaden gör att man här bör studera unga män och unga kvinnor var för sig och jämföra med förhållandena för äldre sysselsatta av samma kön (se tabell 7.7).

Unga män är liksom äldre män koncentrerade till vissa näringsgrenar under det att unga kvinnor liksom äldre kvinnor är koncentrerade till andra. Ungdomarnas näringsgrensfördelning skiljer sig emellertid en del från de äldres av samma kön. Gruvor, tillverkningsindustri m.m. och byggnadsindustri är viktiga näringsgrenar för män och sysselsatte 1970 50 procent av de vuxna männen. 1980 hade andelen minskat till 45 procent och 1983 till 43 procent. 1970, 1972 och 1980 var män i åldern 16—19 år överrepresenterade inom tillverkningsindustrin, men 1983 var detta inte längre fallet.[8] Den kraftiga minskningen av industrisysselsättningen mellan 1980 och 1983 tycks ha drabbat 16—19-åringarna speciellt hårt. För män i åldern 20—24 år var utvecklingen något annorlunda. Andelen av åldersgruppen som var sysselsatt inom tillverkningsindustrin ökade under perioden och var 1983 fortfarande högre än vad den var 1970. Gruvor, tillverkningsindustri m.m. och byggnadsindustri var

[8] Med överrepresentation (underrepresentation) avses här att den aktuella ungdomsgruppen har en större (mindre) andel av de sysselsatta i näringsgrenen än vad som är fallet för vuxna (25—74 år) sysselsatta av samma kön.

Tabell 7.7 De sysselsatta fördelade efter näringsgren, olika demografiska grupper, 1970, 1972, 1980 och 1983

		Andel inom respektive näringsgren (procent)						Totalt antal sysselsatta inom näringsgrenen (1 000-tal)
		Män			Kvinnor			
		16–19 år	20–24 år	25–74 år	16–19 år	20–24 år	25–74 år	
1 Jordbruk, skogsbruk m m:	1970	9,4	5,1	11,1	1,4	0,9	5,7	313
	1972	9,2	6,0	10,1	1,8	0,9	4,9	287
	1980	7,4	5,0	8,0	2,5	1,2	3,4	237
	1983	9,1	6,8	7,6	2,9	1,6	3,1	230
2, 3, 4 Gruvor, tillv ind m m:	1970	39,9	34,5	35,5	18,4	18,2	18,3	1 109
	1972	40,3	38,5	35,4	18,2	18,5	16,6	1 091
	1980	38,5	38,8	33,3	16,4	13,7	14,8	1 077
	1983	32,4	35,5	32,3	12,0	14,0	13,1	995
5 Byggnadsindustri:	1970	15,5	18,4	14,6	0,8	1,4	1,2	371
	1972	13,6	16,1	13,5	0,3	0,9	1,0	331
	1980	12,0	10,6	11,2	0,9	0,8	1,5	287
	1983	13,4	11,1	10,7	1,5	0,6	1,2	267
6 Handel, rest o hotell:	1970	14,9	12,4	10,0	26,1	19,8	20,1	557
	1972	14,8	10,4	10,5	25,7	17,4	19,0	546
	1980	18,6	14,1	11,5	27,2	15,9	14,9	582
	1983	18,0	15,2	11,8	30,4	17,5	14,2	582
7 Samfärdsel, post o televerk:	1970	6,9	9,6	8,8	4,0	4,6	3,9	266
	1972	7,5	9,2	8,9	3,1	5,0	4,1	268
	1980	6,6	9,0	9,4	3,2	5,0	4,2	295
	1983	6,9	9,6	9,4	3,4	4,8	4,4	295
8 Bank-, försäkr.- och uppdragsverks.	1970	1,6	4,9	4,4	4,9	7,6	5,8	192
	1972	2,1	4,1	4,9	3,7	7,3	6,4	206
	1980	2,9	5,2	7,0	3,8	6,7	6,9	283
	1983	4,8	5,2	7,4	5,2	6,7	7,5	303
9 Offentlig förvaltning och andra tjänster	1970	11,9	15,1	15,6	44,3	47,4	45,0	1 046
	1972	12,5	15,7	16,8	47,3	50,1	48,0	1 134
	1980	13,9	17,3	19,6	45,8	56,7	54,1	1 472
	1983	15,6	16,6	20,9	44,8	55,0	56,5	1 552
därav 91, 931–934 Offentlig förvaltning, undervisn., sjukv., socialv. m m:	1970	3,6	7,7	10,1	22,2	39,6	36,0	763
	1972	4,6	8,8	11,0	23,2	42,5	40,1	857
	1980	7,4	12,0	14,1	37,5	51,3	48,8	1 238
	1983	7,6	9,9	15,1	33,9	49,0	50,6	1 296
	Summa	100	100	100	100	100	100	

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

1983 fortfarande viktiga sysselsättningskällor för unga män och svarade tillsammans för 46 procent av de sysselsatta 16—19-åringarna och 47 procent av de sysselsatta 20—24-åringarna. Motsvarande andelar för unga kvinnor var 1983 enbart 14 procent för 16—19-åringar och 15 procent för 20—24-åringar. Andelarna för unga kvinnor hade gått ned från nivån ca 19 procent 1970.

En näringsgren av stor betydelse för framförallt de yngre ungdomarna är handel, restaurang och hotell. 1970 svarade denna för 15 procent av antalet sysselsatta manliga 16—19-åringar och 26 procent av antalet sysselsatta kvinnliga 16—19-åringar och andelarna ökade till 18 respektive 30 procent 1983. Även 20—24-åringarna var 1983 överrepresenterade inom handel, restaurang och hotell, men deras överrepresentation var, speciellt för kvinnorna, väsentligt mindre än 16—19-åringarnas.

Inom offentlig förvaltning, undervisning, sjukvård, socialvård m.m. är 16—19-åringarna däremot kraftigt underrepresenterade. Sektorns andel av de sysselsatta 16—19-åringarna ökade dock från 4 till 8 procent för män och från 22 till 34 procent för kvinnor mellan 1970 och 1983, men detta berodde troligen till en del på att beredskapsarbeten för ungdomar och ungdomsplatser i stor utsträckning tillskapades inom den offentliga sektorn. Även män i åldern 20—24 år är underrepresenterade inom förvaltning, undervisning, sjukvård, socialvård m.m., under det att det inte är fallet för kvinnor i åldern 20—24 år. Ungefär hälften av de sysselsatta kvinnorna i åldern 20—24 år arbetade 1983 inom denna näringsgren.

En mer ingående bild av vilken typ av arbeten det är som unga män och unga kvinnor i olika åldrar innehar kan erhållas från folk- och bostadsräkningarnas yrkesuppgifter. Tabellerna 7.8—7.11 anger de tio vanligaste yrkena för olika grupper av ungdomar enligt Folk- och bostadsräkningen 1980.[9] I tabellerna har de sysselsatta ungdomarna delats upp efter arbetstid. Gruppen som arbetar 1—19 timmar per vecka kan i stor utsträckning förmodas kombinera förvärvsarbete med studier och det är av intresse att se huruvida de vanligaste yrkena för denna grupp skiljer sig från de vanligaste yrkena för ungdomar av samma kön och ålder men med längre arbetstid.

Tabell 7.8 tyder på betydande yrkesskillnader mellan 16—19-åriga män som arbetar 1—19 timmar och dem som arbetar längre tid. De två grupperna har enbart tre yrken (affärsbiträde, lager- och förrådsarbetare samt lantarbetare, husdjursskötare) gemensamma bland de tio vanligaste för respektive grupp. Bland 16—19-åriga kvinnor (se tabell 7.9) är överensstämmelsen större mellan de två gruppernas tio vanligaste yrken. Kvinnor 16—19 år som arbetar 1—19 timmar per vecka har hela nio yrken gemensamma med dem som arbetar längre tid. Bilden är likartad för 20—24-åringarna. Män i åldern 20—24 år som arbetar 1—19 timmar per vecka har enbart två av de tio vanligaste yrkena gemensamma med män som arbetar längre tid (affärsbiträde samt motorfordonsförare, spårvagnsförare) under det att antalet gemensamma yrken för kvinnor 20—24 år uppgår till sju stycken. Unga män med längre arbetstider har ofta yrken inom tillverknings- och byggnadsindustrin, yrken som i blott begränsad utsträckning innehas av kvinnor eller män med kort arbetstid.[10]

[9] För en ingående analys av yrkessegregeringen efte ålder och kön i Sverige se Jonung (1983). En analys av yrkessegregeringen efter ålder och kön i Sverige (baserad på yrkesuppgifter från Folk- och bostadsräkningen 1975) och en jämförelse med motsvarande förhållanden i Japan, Storbritannien och USA finns i Reubens (red.) (1983), kapitel 3.

[10] Folk- och bostadsräkningens yrkesuppgifter för hela åldersgruppen 16—19 år döljer dock att det finns betydande skillnader mellan de yrken som innehas av 16—17-åringar utan gymnasieutbildning och de yrken som innehas av 18—19-åringar med avslutad gymnasieutbildning. En uppfattning om inträdesarbetena för respektive grupp kan erhållas från de uppföljningsundersökningar som gjorts av olika årgångar av ungdomar som lämnat grundskolan och gymnasieskolan. För en beskrivning av inträdesarbetena för olika grupper av ungdomar, baserad på detta datamaterial, se Björklund och Persson-Tanimura (1983).

Tabell 7.8 De tio vanligaste yrkena 1980 bland sysselsatta män i åldern 16—19 år.

Män 16—19 år sysselsatta 1—19 tim/vecka	
Affärsbiträden m. fl.	1 662
Postiljoner	1 145
Varubud m. fl.	933
Städare	782
Lager- och förrådsarbetare	466
Lantarbetare, husdjursskötare	420
Köksbiträden	391
Fastighetsarbetare m. fl.	246
Butiks och restaurangkassörer	233
Lantbrukare, skogsbrukare och trädgårdsbrukare	190
Summa	6 468
De 10 vanligaste yrkena svarar för ca 61 procent av antalet sysselsatta	

Män 16—19 år sysselsatta 20— tim/vecka	
Verkstadsmekaniker m. fl.	7 102
Maskinmontörer- hopsättare, maskin- och motorreparatörer	6 575
Lager- och förrådsarbetare	4 031
Byggnadsträarbetare	3 960
Affärsbiträden m. fl.	3 028
Lantarbetare, husdjursskötare	2 851
Installations-, drifts- och maskinelektriker	2 791
Bänk- och maskinsnickare, möbelsnickare m. fl.	2 462
Betongarbetare, byggarbetare m. fl.	2 310
Svetsare, gasskärare m. fl.	2 297
Summa	37 407
De 10 vanligaste yrkena svarar för ca 46 procent av antalet sysselsatta	

Källa: SCB, Folk- och bostadsräkningen 1980, yrkesfördelning, 3-siffernivå.

Tabell 7.9 De tio vanligaste yrkena 1980 bland sysselsatta kvinnor i åldern 16—19 år

Kvinnor 16—19 år sysselsatta 1—19 tim/vecka	
Affärsbiträden m. fl.	2 991
Städare	2 782
Butiks- och restaurangkassörer	1 729
Köksbiträden	760
Sjukvårds- och vårdbiträden	710
Hovmästare, servitörer	499
Hemvårdare m. fl.	420
Sekreterare, maskinskrivare, specialkontorister	407
Postiljoner	335
Barnsköterskor (ej sjukhus), barnflickor m. fl.	254
Summa	10 887
De 10 vanligaste yrkena svarar för ca 76 procent av antalet sysselsatta	

Kvinnor 16—19 år sysselsatta 20— tim/vecka	
Sjukvårds- och vårdbiträden	11 000
Affärsbiträden m. fl.	6 850
Sekreterare, maskinskrivare, specialkontorister	6 476
Köksbiträden	4 143
Städare	4 135
Barnsköterskor (ej sjukhus), barnflickor m. fl.	3 959
Butiks- och restaurangkassörer	2 333
Hovmästare, servitörer	1 554
Hemvårdare m. fl.	1 355
Frisörer, skönhetsvårdare m. fl.	1 031
Summa	42 836
De 10 vanligaste yrkena svarar för ca 63 procent av antalet sysselsatta	

Källa: SCB, Folk- och bostadsräkningen 1980, yrkesfördelning, 3-siffernivå.

Tabell 7.10 De tio vanligaste yrkena 1980 bland sysselsatta män i åldern 20—24 år

Män 20—24 år sysselsatta 1—19 tim/vecka	
Affärsbiträden m. fl.	585
Postiljoner	555
Motorfordonsförare, spårvagnsförare	470
Sjukvårds- och vårdbiträden	414
Övrigt bevaknings- och skyddsarbete	273
Städare	240
Klasslärare	221
Lärare i övningsämnen	200
Lärare i teoretiska ämnen	164
Fastighetsarbetare m. fl.	160
Summa	3 282
De 10 vanligaste yrkena svarar för ca 45 procent av antalet sysselsatta	

Män 20—24 år sysselsatta 20— tim/vecka	
Maskinmontörer- hopsättare, maskin- och motorreparatörer	16 892
Verkstadsmekaniker m. fl.	11 817
Motorfordonsförare, spårvagnsförare	9 855
Lager- och förrådsarbetare	8 070
Installations-, drifts- och maskinelektriker	7 719
Byggnadsträarbetare	6 694
Paketerare och emballerare	6 254
Affärsbiträden m. fl.	5 797
Svetsare, gasskärare m. fl.	5 057
Bänk- och maskinsnickare, möbelsnickare m. fl.	4 369
Summa	82 524
De 10 vanligaste yrkena svarar för ca 40 procent av antalet sysselsatta	

Källa: SCB, Folk- och bostadsräkningen 1980, yrkesfördelning, 3-siffernivå.

Tabell 7.11 De tio vanligaste yrkena 1980 bland sysselsatta kvinnor i åldern 20—24 år

Kvinnor 20—24 år sysselsatta 1—19 tim/vecka	
Sjukvårds- och vårdbiträden	1 971
Städare	1 752
Affärsbiträden m fl	1 045
Hemvårdare m fl	491
Butiks- och restaurangkassörer	482
Sekreterare, maskinskrivare, specialkontorister	465
Barnsköterskor (ej sjukhus), barnflickor m. fl.	344
Köksbiträden	293
Lärare i övningsämnen	245
Klasslärare	225
Summa	7 313
De 10 vanligaste yrkena svarar för ca 66 procent av antalet sysselsatta	

Kvinnor 20—24 år sysselsatta 20— tim/vecka	
Sjukvårds- och vårdbiträden	31 686
Sekreterare, maskinskrivare, specialkontorister	24 403
Barnsköterskor (ej sjukhus), barnflickor m. fl.	11 252
Affärsbiträden m. fl.	10 584
Städare	6 034
Köksbiträden	5 232
Förskollärare	4 525
Bokförare och kontorskassörer	4 477
Sjuksköterskor/-skötare	3 891
Hemvårdare m. fl.	3 681
Summa	105 765
De 10 vanligaste yrkena svarar för ca 58 procent av antalet sysselsatta	

Källa: SCB, Folk- och bostadsräkningen 1980, yrkesfördelning, 3-siffernivå.

De vanligaste yrkena för unga kvinnor med längre arbetstider finns inom vård- och servicesektorerna och i motsats till vad som är fallet bland männen är dessa yrken också vanliga bland kvinnor med korta arbetstider. Åtskilliga av de vanligaste yrkena bland unga män med korta arbetstider återfinns också bland de vanligaste yrkena för unga kvinnor. Män 16—19 år med korta arbetstider har sålunda fem yrken gemensamma med kvinnor 16—19 år med korta arbetstider och män 20—24 år med korta arbetstider har fem yrken gemensamma med kvinnor 20—24 år med korta arbetstider.

Utmärkande för ungdomarnas arbetsmarknad är också en jämfört med de vuxna hög rörlighet.[11] Ungdomar rör sig i större utsträckning ut och in i arbetskraften och växlar t.ex. mellan studier och arbete. Ungdomar innehar ofta tidsbegränsade anställningar och det är vanligare bland ungdomar än bland vuxna med arbetsgivarbyten (se tabell 7.12).

[11] En ingående beskrivning och analys av rörligheten mellan olika arbetsmarknadsstatus (utanför arbetskraften, sysselsatt, arbetslös) för olika åldersgrupper ges i Lars Heikenstens kommande avhandling. Hans flödesdata från arbetskraftsundersökningarna visar på ett slående sätt den bland ungdomarna högre rörligheten.

Tabell 7.12 Andel (procent) av dem som varit sysselsatta under året som haft mer än 1 arbetsgivare under året

	Sysselsatta som tillhört helårsarbetskraften (50—52 veckor i arbetskraften)				Sysselsatta som tillhört delårsarbetskraften (1—49 veckor i arbetskraften)			
	1970	1972	1980	1982	1970	1972	1980	1982
Män								
16—19 år	20,5	20,1	20,5	23,6	17,2	20,0	17,0	14,5
20—24 år	16,8	24,8	19,9	14,6	17,0	14,7	22,6	17,1
25—34 år	14,7	11,4	13,0	9,1	21,0	28,2	30,2	19,8
35—44 år	8,5	7,7	7,7	5,5	25,2	14,7	16,8	18,9
45—54 år	8,3	7,0	5,0	3,3	20,3	10,5	13,3	11,3
55—64 år	6,1	5,2	3,7	1,6	11,9	12,5	9,4	9,4
Kvinnor								
16—19 år	23,0	32,4	31,2	24,9	21,6	17,2	20,6	18,1
20—24 år	17,6	12,7	15,8	16,4	18,8	15,3	26,2	21,1
25—34 år	10,1	8,9	8,4	6,4	12,5	13,3	14,1	11,8
35—44 år	6,5	6,8	6,3	4,7	16,4	11,2	12,1	14,7
45—54 år	4,6	5,1	4,5	2,4	14,5	9,8	7,1	11,4
55—64 år	3,5	3,4	1,8	1,7	11,2	3,1	6,4	5,9

Källa: SCB, Årssysselsättningen, tilläggsfrågor till AKU i februari.

Den jämfört med de vuxna högre rörligheten på ungdomarnas arbetsmarknad är, som vi skall se i det följande avsnittet, en väsentlig faktor bakom skillnaderna i arbetslöshetens omfattning och struktur för ungdomar och vuxna.

7.3.2 Ungdomsarbetslöshetens utveckling och struktur

Tabell 7.13 ger en sammanfattande bild av ungdomsarbetslöshetens omfattning i olika konjunkturlägen och förändringarna därvidlag under den studerade perioden.[12]

Tabell 7.13 Relativa arbetslöshetstal (procent) för olika ungdomsgrupper samt jämförelse med vuxnas arbetslöshetstal

	1970	1972	1974	1980	1983
Män 16—19 år[a]	3,4 (3,8)	7,8 (4,3)	5,2 (4,7)	6,5 (5,9)	9,9 (4,3)
Män 20—24 år[a]	2,1 (2,3)	4,2 (2,3)	2,7 (2,5)	3,5 (3,2)	6,7 (2,9)
Kvinnor 16—19 år[a]	5,1 (5,7)	8,7 (4,8)	8,1 (7,4)	8,8 (8,0)	10,8 (4,7)
Kvinnor 20—24 år[a]	2,4 (2,7)	4,9 (2,7)	3,9 (3,5)	3,9 (3,5)	6,9 (3,0)
Män 25—54 år	0,9	1,8	1,1	1,1	2,3
Kvinnor 25—54 år	1,3	2,2	1,6	1,6	2,4
Totalt arbetslöshetstal (män och kvinnor 16—74 år)	1,5	2,7	2,0	2,0	3,5

[a] Siffrorna inom parentes anger storleken på gruppens arbetslöshetstal relativt arbetslöshetstalet för vuxna män (25—54 år)
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal

[12] Arbetslöshetstalen i tabell 7.13 anger antalet arbetslösa som procentandel av totala antalet personer i arbetskraften (dvs. antal sysselsatta plus antal arbetslösa) i den aktuella befolkningsgruppen och inte, som i t.ex. tabell 7.1 som procentandel av den totala befolkningen i gruppen. Arbetslöshetstalen i tabell 7.13 är således de som vanligen brukar presenteras och diskuteras.

Av tabellen framgår följande:

- En lågkonjunktur och nedgång i efterfrågan i ekonomin medför en kraftig ökning av ungdomsarbetslösheten. Lågkonjunkturen i början av 1970-talet ledde t.ex. till att arbetslöshetstalet för respektive ungdomsgrupp ungefär fördubblades mellan 1970 och 1972.[13] Höga arbetslöshetstal för ungdomar är alltså vad man erfarenhetsmässigt borde förvänta sig av åtstramningen i ekonomin i början av 1980-talet.
- De relativa arbetslöshetstalen är i alla konjunkturlägen högre för ungdomar än för vuxna. De är också högre för 16—19-åringar än för 20—24-åringar.
- De relativa arbetslöshetstalen är i alla konjunkturlägen högre för 16—19-åriga kvinnor än för 16—19-åriga män och högre för 20—24-åriga kvinnor än för 20—24-åriga män.
- Arbetslöshetstalen för ungdomar i högkonjunkturlägen (i tabell 7.13 representerade av åren 1970, 1974 och 1980) har ökat över tiden både absolut sett och i förhållande till arbetslöshetstalen för vuxna.

Av största vikt för att motverka och hålla nere ungdomsarbetslösheten är alltså att se till att tillväxttakten och kapacitetsutnyttjandet i ekonomin kan hållas uppe.[14] Arbetslöshetstalen för ungdomar borde då åter kunna nedbringas till de nivåer de hade 1980 eller 1974. Nivån 1974 kan ses som ett optimistiskt alternativ och nivån 1980 som ett mer pessimistiskt. Mellan 1980 och 1983 bör inga större strukturella förändringar i ekonomin ha hunnit äga rum, vilka skulle utesluta att man vid en mer gynnsam efterfrågeutveckling åter skulle kunna nå 1980 års arbetslöshetstal. En reservation måste dock göras för den kraftiga (tillfälliga) utbudsförändring som den s. k. ungdomspuckeln utgör. En utbudsförändring av detta slag kan, men behöver inte nödvändigtvis, medföra en ökning av ungdomsarbetslösheten.[15] Vad gäller nivån 1974 bör en del av försämringen mellan detta år och 1980 ha sin bakgrund i den mycket dåliga tillväxten i den svenska ekonomin sedan mitten av 1970-talet. Om detta är riktigt, bör en framtida tillväxttakt som bättre svarar mot de tillgängliga produktionsresurserna i ekonomin åter kunna minska ungdomsarbetslösheten ner mot 1974 års nivåer.

Även för de grupper av ungdomar som har det speciellt svårt på arbetsmarknaden är efterfrågeutvecklingen central, eftersom de tenderar att hamna sist i kön av arbetssökande under perioder med otillräcklig total arbetskraftsefterfrågan. T. ex. ökade arbetslöshetstalet för nän 16—19 år med utländskt medborgarskap från 9,5 procent 1980 till 19,7 procent 1983, för kvinnor 16—19 år med utländskt medborgarskap från 10,3 procent 1980 till 17,1 procent 1983, för män i åldern 20—24 år ned utländskt medborgarskap från 6,5 procent 1980 till 13,0 procent 1983 och för kvinnor 20—24 år med utländskt medborgarskap från 6,1 procent 1980 till 8,6 procent 1983.[16]

En uppfattning om varför ungdomarnas arbetslöshetstal är högre än de vuxnas kan erhållas från uppgifter om bakgrunden till arbetslösheten för ungdomar respektive vuxna (se tabell 7.14).[17]
1980 var arbetslöshetstalet för unga män (16—24 år) 3,4 procentenheter högre än för vuxna män (25—54 år). Arbetslöshet med bakgrund i ny-

[13] För skattningar av arbetslöshetstalens efterfrågekänslighet i den svenska ekonomin se Persson-Tanimura (1980) och OECD (1980).

[14] Se också Persson-Tanimura (1981). Långtidsutredningen 1984 (SOU 1984:4) belyser vilka krav ett återställande av balans och tillväxt i den svenska ekonomin ställer på den ekonomiska politikens utformning och på lönebildningen och anpassningsförmågan på arbetsmarknaden under de närmaste åren.

[15] För diskussion av och forskning kring kohortstorlekarnas betydelse för ungdomsarbetslösheten se t. ex. Reubens, Harrisson & Rupp (1981) och Wachter & Kim (1982).

[16] Data från arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

[17] Uppgifter om bakgrunden till arbetslösheten finns bara att tillgå fr. o. m. år 1975.

Tabell 7.14 Arbetslösheten för ungdomar och vuxna 1975, 1980 och 1983, uppdelad efter bakgrunden till arbetslösheten

	Män						Kvinnor					
	16–24 år			25–54 år			16–24 år			25–54 år		
	1975	1980	1983	1975	1980	1983	1975	1980	1983	1975	1980	1983
Nyinträdande	0,6	0,7	1,3	0,0	0,0	0,1	0,7	1,0	1,3	0,1	0,1	0,2
Återinträdande	0,7	0,8	1,0	0,2	0,2	0,3	1,4	1,0	1,2	0,6	0,5	0,6
Permittering	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Personal- eller driftsinskränkning	0,2	0,4	1,0	0,1	0,2	0,6	0,3	0,3	0,7	0,2	0,2	0,4
Åtaget arbete slutfört (tidsbegränsad anställning)	0,5	1,6	3,7	0,2	0,3	0,9	1,2	2,3	4,3	0,2	0,4	0,8
Övrigt	0,8	0,9	0,7	0,2	0,3	0,4	1,1	1,0	0,7	0,3	0,4	0,4
Summa totalt arbetslöshetstal (%)	2,8	4,5	7,8	0,8	1,1	2,3	4,8	5,7	8,3	1,4	1,6	2,4

Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

eller återinträde på arbetsmarknaden svarade för 1,3 procentenheter av skillnaden, arbetslöshet med bakgrund i personal- eller driftsinskränkningar för 0,2 procentenheter av skillnaden, arbetslöshet p. g. a. att tidsbegränsat arbete upphört för 1,3 procentenheter av skillnaden och arbetslöshet med annan bakgrund (bl. a. frivilliga avgångar) för 0,6 procentenheter av skillnaden. De unga männens högre arbetslöshetstal har alltså sin bakgrund främst i att de i större utsträckning än vuxna är på väg in på arbetsmarknaden efter att ha befunnit sig utanför arbetskraften och i att de i större utsträckning har tidsbegränsade arbeten. De unga männen tycks också drabbas något hårdare vid personal- eller driftsinskränkningar, vilket kan bero på att anställningstryggheten är sämre för personer med kort anställningstid.

Bakgrunden till skillnaden mellan unga kvinnors och vuxna kvinnors arbetslöshetstal är likartad. 1980 var skillnaden i arbetslöshetstal ca 4 procentenheter, varav 1,4 procentenheter med bakgrund i ny- eller återinträde och 1,9 procentenheter med bakgrund i att tidsbegränsat arbete upphört.

Ökningen av arbetslöshetstalet mellan 1980 och 1983 hade både för unga män och för unga kvinnor främst sin bakgrund i att arbetslösheten i samband med att tidsbegränsade arbeten upphört gick upp, även om också arbetslöshet med bakgrund i ny- eller återinträde och med bakgrund i personal- eller driftsinskränkningar ökade.

Skillnaden mellan unga kvinnors och unga mäns arbetslöshetstal 1980 hade sin bakgrund dels i att ny- och återinträdesarbetslösheten för unga kvinnor var högre (0,5 procentenheter), dels i att arbetslöshet med bakgrund i att tidsbegränsade arbeten upphört var högre för unga kvinnor (0,7 procentenheter). Troligen ser man här en återspegling av de ovan beskrivna skillnaderna mellan unga mäns och unga kvinnors näringsgrens- och yrkesfördelning.

Av intresse är också att ökningen av såväl unga mäns som unga kvinnors arbetslöshetstal mellan 1975 och 1980 kan tillskrivas en ökning av arbetslöshet med bakgrund i att tidsbegränsat arbete upphört. Ökningen av arbetslösheten har alltså inte tagit formen av en ökning av arbetslösheten i samband med ny- eller återinträde på arbetsmarknaden utan ungdomarna har funnit arbeten (i vissa fall dock i form av beredskapsarbeten) i ungefär samma utsträckning som tidigare då de sökt sig ut på arbetsmarknaden.

Som påpekats ovan kan en del av ökningen av ungdomarnas arbetslöshetstal mellan 1974 och 1980 ha sin bakgrund i den låga tillväxttakten i ekonomin. En trendmässig försämring förelåg dock redan före 1974 och en ökning av ungdomsarbetslösheten har ägt rum också i andra industriländer.[18] Förklaringar till den trendmässiga ökningen av ungdomarnas arbetslöshetstal kan i princip sökas i förändringar vad gäller efterfrågan på ungdomsarbetskraft, förändringar vad gäller utbudet på ungdomsarbetskraft och/eller förändringar vad gäller anpassningen mellan utbudet och efterfrågan. I den svenska diskussionen om orsakerna till den trendmässiga ökningen av ungdomsarbetslösheten har faktorer av alla tre slagen åberopats.[19] Vad gäller efterfrågesidan har man pekat på att de relativa ungdomslönerna ökat och på att anställningstryggheten stärkts för dem som redan är etablerade på arbetsmarknaden. Andra förklaringar som nämnts är den snabba tillväxten i den offentliga sektorn, där det ofta krävs att man fyllt 18 år för att få anställning, samt den långsamma tillväxten inom industrisektorn, vilken traditionellt varit av stor betydelse för unga mäns sysselsättning. Förändringar i produktionstekniken, som inneburit att enklare ingångsarbeten försvunnit inom t. ex. industrin, kan också ha varit en bidragande orsak.

Vad gäller utbudet av ungdomsarbetskraft har man pekat dels på förändringarna i ungdomarnas eget arbetsutbud (se ovan), dels på att de vuxna kvinnornas kraftigt ökade arbetsutbud kan ha inneburit ökad konkurrens om tillgängliga arbetstillfällen för framförallt unga kvinnor. Vad gäller anpassningen mellan utbud och efterfrågan har man speciellt framhävt ändrade attityder hos ungdomar vad gäller vilka arbeten de är villiga att ta. T. ex. skulle dagens ungdomar inte vilja ha de arbeten som industrin kan erbjuda. Hur mycket av ökningen av ungdomsarbetslösheten som kan tillskrivas var och en av dessa olika faktorer behövs det emellertid ytterligare forskning om.

Den höga rörligheten på ungdomarnas arbetsmarknad innebär att den dynamiska strukturen på deras arbetslöshet skiljer sig kraftigt från den dynamiska strukturen på vuxnas arbetslöshet.[20] Det högre arbetslöshetstalet för ungdomar beror helt på att ungdomarna har ett större inflöde i arbetslöshet per tidsperiod, dvs. större sannolikhet att bli arbetslösa (se tabell 7.15). Ungdomarnas genomsnittliga arbetslöshetstid per arbetslöshetstillfälle är kortare än vuxnas. Arbetslösa ungdomar finner alltså arbete snabbare än arbetslösa vuxna och/eller lämnar de i större utsträckning än arbetslösa vuxna arbetskraften efter en tids arbetssökande, t. ex. för att bedriva fortsatta studier.

Harkman (1983) beskriver hur arbetslösa ungdomar söker arbete, vilka krav och önskemål de har när det gäller yrke, lön, arbetstider etc.

[18] Se Persson-Tanimura (1980) och OECD (1980). I den senare analyseras och diskuteras också orsakerna till ökningen av ungdomsarbetslösheten i OECD-länderna.

[19] Se Jonung & Tegle (1978), Wadensjö (1978), Rehn (1980), Persson-Tanimura (1981), Nilsson (1982) och Nilsson (1984). I kapitel 6 och appendix till kapitel 6 redogörs för resultaten av försök att skatta efterfrågeelasticiteter på ungdomsarbetskraft.

[20] Med arbetslöshetens dynamiska struktur avses här uppdelningen av arbetslöshetstalet på komponenterna inflöde i arbetslöshet och arbetslöshetstillfällenas genomsnittliga längd. Se SOU 1978:60, kapitel 6 och Björklund (1981).

Tabell 7.15 Arbetslöshetens dynamiska struktur för ungdomar och vuxna 1980 och 1983

	1980			1983		
	Arbetslöshetstal (u)[a]	Inflöde i arbetslöshet (f)[a]	Genomsnittlig arbetslöshetstid (D)[a]	Arbetslöshetstal (u)[a]	Inflöde i arbetslöshet (f)[a]	Genomsnittlig arbetslöshetstid (D)[a]
Ungdomar 16—24 år	5,1	0,59	8,5	8,0	0,68	11,9
Vuxna män 25—54 år	1,1	0,08	14,7	2,3	0,15	16,1
Vuxna kvinnor 25—54 år	1,6	0,14	11,3	2,4	0,16	14,7

[a] Det relativa arbetslöshetstalet (u) har delats upp i komponenterna inflöde i arbetslöshet (f) och genomsnittlig arbetslöshetstid (veckor) per avslutat arbetslöshetstillfälle (D) enligt formeln:

$u = f \cdot D$ där

$$u = \frac{U}{L} \cdot 100 \text{ och}$$

$$f = \frac{F}{L} \cdot 100$$

U = antal arbetslösa enligt AKU
L = antal i arbetskraften enligt AKU
F = Inflöde i arbetslöshet (antal personer) per vecka
Källa: SCB, Arbetskraftsundersökningarna, årsmedeltal.

och hur deras arbetslöshetsperioder avslutas.[21] 50 procent av de arbetslösa ungdomarna i studien ägnade 1—5 timmar per vecka åt att söka arbete och 20 procent använde mer än 10 timmar per vecka. Ca två tredjedelar av ungdomarna hade sökt minst tre arbeten under en månad (januari 1981) och 23 procent hade sökt fler än tio arbeten. Resultaten av studien antyder att ungdomar (åtminstone på en arbetsmarknad av det studerade slaget) kan påverka arbetslöshetsperiodens längd genom att variera den tid de lägger ner på att söka arbete. Ju mer tid de ägnade åt att söka, desto kortare blev arbetslöshetsperioden. Denna effekt var dock större för de gymnasialt än för de förgymnasialt utbildade. Flertalet arbetslöshetsperioder avslutades med att ungdomarna fick ett arbete. Av de studerade perioderna slutade 76 procent med ett arbete på öppna marknaden, 12 procent med beredskapsarbete och 12 procent med att den arbetslöse lämnade arbetskraften för att ägna sig åt studier, hemarbete m. m. Av arbetena på den öppna marknaden hade 36 procent erhållits via direkta arbetsgivarkontakter, 20 procent via föräldrar/bekanta, 13 procent via arbetsförmedlare, 16 procent via Platsjournalen och 11 procent via annons.

Flertalet ungdomar letar sig efterhand via tillfälliga arbeten av olika slag, via frivilliga byten av arbete och via kortare arbetslöshetsperioder fram till en mer permanent position på arbetsmarknaden. Men även om den genomsnittliga arbetslöshetstiden per arbetslöshetstillfälle är förhållandevis kort, finns det grupper av ungdomar som har långa arbetslöshetstider eller som blir arbetslösa gång på gång och har uppen-

[21] Harkman (1983) utgör en av rapporterna från en omfattande studie av arbetslösa ungdomar i Stockholms län, initierad och genomförd av Stockholms kommun och Stockholms läns landsting. Studien baseras på ett urval ungdomar som var anmälda som arbetslösa vid arbetsförmedlingarna i Stockholms län vid månadsskiftet januari/februari 1981. Dessa ungdomar intervjuades vid tre olika tillfällen under 1981 och 1982. Resultaten från studien avrapporteras i en särskild rapportserie, se Harkman (1981), (1982), (1983) och (1984a) samt Johansson (1982). Det bör observeras att studien avser förhållandena på en viss lokal arbetsmarknad och att resultaten därför inte behöver vara representativa för förhållandena i landet som helhet.

Tabell 7.16 Antal arbetslösa någon gång under 1980 respektive 1982 samt andelen av dessa som varit arbetslösa mer än 6 månader respektive upprepade gånger under året

	1980				1982			
	Antal arbetslösa[a]	Andel långtids-arbets-lösa[b] (%)	Andel med 2 ar-betslös-hetstill-fällen (%)	Andel med 3 eller fler arbetslöshets-tillfällen (%)	Antal arbetslösa[a]	Andel långtids-arbets-lösa[b] (%)	Andel med 2 ar-betslös-hetstill-fällen (%)	Andel med 3 eller fler arbetslöshets-tillfällen (%)
Män								
16—19 år	34 800 (14,8)	11	14	8	56 200 (22,4)	13	11	2
20—24 år	28 600 (10,2)	10	14	7	47 600 (17,1)	18	21	9
Kvinnor								
16—19 år	42 500 (19,0)	13	12	4	65 800 (27,6)	9	11	6
20—24 år	34 000 (12,6)	14	11	10	55 200 (20,5)	11	18	8

[a] Siffrorna inom parentes anger antalet som varit arbetslösa någon gång under året som procentandel av totala befolkningen i gruppen.
[b] Andel av de arbetslösa som haft en sammanlagd arbetslöshetstid på över 6 månader under året.

Källa: SCB, Årssysselsättningen 1980 och 1982. Tilläggsfrågor till AKU i februari.

bara svårigheter att finna en fast position på arbetsmarknaden. En viss uppfattning om hur stor andel av de ungdomar som är arbetslösa under ett år som kan tänkas ha problem av detta slag kan erhållas från uppgifterna i tabell 7.16.[22] Andelen av de under året arbetslösa som hade en *sammanlagd* arbetslöshetstid på över 6 månader låg 1980 på 10—14 procent (1—2,5 procent av befolkningen i respektive grupp). Ungdomarna med sammanlagda arbetslöshetstider på över 6 månader svarade för ca 40 procent av det totala antalet arbetslöshetsdagar för ungdomar under året. Andelen av de arbetslösa som hade två eller fler arbetslöshetstillfällen under året uppgick till 16—22 procent (2—3 procent av befolkningen i respektive grupp).

Sammansättningen av de grupper av ungdomar som har problem i form av lång och/eller upprepad arbetslöshet studeras närmare i Harkman (1984a).[23] Jämfört med övriga arbetslösa ungdomar i studien har problemgrupperna låg utbildningsnivå, de är i större utsträckning män, har invandrarbakgrund, har i större utsträckning en rörlig skoltid (bytt skola flera gånger under grundskoletiden) och många redovisar problem med hälsan. Det finns också vissa skillnader mellan de olika problemgrupperna. Så är exempelvis andelen utländska medborgare betydligt större bland dem med långa arbetslöshetstider än bland dem med upprepade arbetslöshetstillfällen. För vissa ungdomsgrupper tycks problemet främst vara att komma in på arbetsmarknaden, under det att problemet för andra ungdomsgrupper inte så mycket består i att finna arbete som i att finna arbeten som de får och vill behålla.

[22] Det bör observeras att uppgifterna i tabell 7.16 avser förhållandena vid den volym och inriktning av åtgärderna för ungdomar som gällde de aktuella åren.

[23] Resultaten avser förhållandena i Stockholms län, se not 21. En bild av problemgruppernas sammansättning och karaktären på deras problem etc. ges också av Sandstedt (1982) och av de olika undersökningar om arbetslösa ungdomar och åtgärder för ungdomar som genomförts av Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet (för en översikt och referenser se Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet (1981)).

7.4 Utvärderingar av åtgärder för ungdomar

De mest omfattande och kontinuerliga försöken att utvärdera de framväxande åtgärderna för ungdomar har gjorts av forskare vid sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.[24] 1977 började de arbeta med att utvärdera åtgärderna inom ramen för den s. k. ungdomsgarantin i Göteborg. De har därpå bl. a. utvärderat den läsåret 1978/79 i sju kommuner inledda försöksverksamheten med individuellt avpassade kombinationer av korta kurser och beredskapsarbeten för arbetslösa ungdomar och i nio olika kommuner studerat hur man löst kommunens uppföljningsansvar för alla ungdomar under 18 år. Uppföljningar och utvärderingar av åtgärder för ungdomar, av varierande ambitionsnivå och omfattning, har också utförts av andra än forskarna från Göteborg.[25] Till detta kommer arbetsmarknadsverkets uppföljningar av ungdomar som deltagit i arbetsmarknadsutbildning respektive beredskapsarbeten.[26]

De utvärderingar som gjorts av åtgärderna för ungdomar kan närmast karaktäriseras som process- och måluppfyllelseanalyser.[27] Man har undersökt hur åtgärderna vuxit fram, utformats och genomförts och vilka problem som varit förknippade med detta. Man har också studerat de berörda ungdomarna och deras situation. Vidare har man granskat utfallet av den studerade åtgärden utifrån olika berörda parters perspektiv (centrala organ, verkställande tjänstemän, berörda ungdomar) och relativt de mål av olika slag som satts upp för den. I anslutning till utvärderingarna har det också ofta framkommit intressanta forskningsresultat rörande arbetsmarknadssituationen för de berörda ungdomarna och rörande ungdomsarbetsmarknadens funktionssätt.

De kunskaper man har om ungdomsarbetsmarknadens funktionssätt gör att det framstår som speciellt angeläget att åtgärderna för ungdomar i större utsträckning blir föremål för mer regelrätta effektanalyser.[28] Ungdomarnas höga rörlighet gör det väsentligt att utvecklingen för ungdomar som berörts av en viss åtgärd systematiskt jämförs t. ex. med utvecklingen för en kontrollgrupp av jämförbara ungdomar vilka inte berörts av åtgärder eller vilka berörts av andra typer av åtgärder. Det är först utifrån sådana försök till effektmätningar som samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser av de studerade åtgärderna kan göras.[29] För de grupper av ungdomar vars problem tycks vara upprepad arbetslöshet (frivillig och ofrivillig) snarare än problem att finna arbete överhuvudtaget är det också angeläget att åtgärderna utvärderas speciellt vad gäller deras effekter på stabiliteten i individens sysselsättningssituation.

Även om utvärderingsstudier av ungdomsåtgärder ger kunskaper också om ungdomsarbetslösheten och ungdomarnas arbetsmarknad är det angeläget att åtgärderna för ungdomar utformas och utvärderas även utifrån mer allmän och grundläggande forskning kring ungdomars arbetsutbud och arbetssökande, kring efterfrågan på ungdomsarbetskraft och kring ungdomsarbetslöshetens bakgrund, struktur och effekter. Kunskaper av detta slag behövs bl. a. för mer övergripande analyser av hur systemet av ungdomsåtgärder kan tänkas påverka ungdomars arbetsutbud, utbildningsval och sökbeteende.[30] Bedömningen av vilka och hur

[24] Se Hellberg (red.) (1977), Hörte & Hart (red.) (1981), Hart (1984) och Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet (1981). I den senare ges en översikt av de forskningsprojekt som bedrivits vid institutionen och en förteckning över forskningsrapporterna från de olika projekten.

[25] För översikter och referenser se Carle & Schale (1982) och Svenska kommunförbundet (1983).

[26] Resultaten av dessa uppföljningar publiceras löpande i AMS, Meddelanden från utredningsenheten.

[27] Se kapitel 10.

[28] Se kapitel 10.

[29] Ett försök till effektmätning och samhällsekonomisk analys av beredskapsarbeten för ungdomar görs i Harkman (1984b).

[30] Se Persson-Tanimura & Mondélus (1983).

omfattande åtgärdsinsatser som behöver sättas in för arbetslösa ungdomar kan också i hög grad förmodas bero på vilka föreställningar man har om arbetslöshetens effekter för de berörda ungdomarna. Även på detta område behöver kunskapsläget förbättras.[31]

[31] Se också kapitel 9, Ellwood (1982) samt Carle & Schale (1982).

Litteraturförteckning

Björklund, A., *Studies in the Dynamics of Unemployment*, EFI, Stockholm, 1981.

Björklund, A. & Persson-Tanimura, I., "Youth Employment in Sweden" i Reubens, B. (red.), (1983).

Carle, J. & Schale, C., *Ungdomsarbetslöshet — problem, åtgärder, konsekvenser*, Socialstyrelsen, 1982.

Ellwood, D., "Teenage Unemployment: Permanent Scars or Temporary Blemishes?" i Freeman, R. & Wise, D. (red.), (1982).

Freeman, R. & Wise, D. (red.), *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes, and Consequences*, NBER, 1982.

Harkman, A., *Arbetslösa ungdomar i Stockholms län: En bakgrundsbeskrivning*, Stockholm, 1981.

Harkman, A., *Arbetslösa ungdomar i Stockholms län: Första intervjuomgången -våren 1981, Stockholms län*, Stockholm, 1982.

Harkman, A., *Arbetslösa ungdomar i Stockholms län: Ungdomarnas söksätt*, Stockholm, 1983.

Harkman, A., "Arbetslösa ungdomar i Stockholms län: Långvarig och upprepad arbetslöshet bland ungdomar — karaktär och orsaker", preliminär version, stencil, 1984a.

Harkman, A., "Arbetslösa ungdomar i Stockholms län: Beredskapsarbete för ungdom -effekter för individ och samhälle", preliminär version, stencil, 1984b.

Hart, M., *Arbetslösa ungdomar i beredskapsarbete*, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, monografi nr 31, 1984.

Hellberg, I. (red.), *Ungdomens problem på arbetsmarknaden*, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, monografi nr 11, 1977.

Hörte, S-Å & Hart, H. (red.), *Ungdomsarbetslöshet i dag och i morgon*, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, monografi nr 23, 1981.

Johansson, Y., *Arbetslösa ungdomar i Stockholms län: Ungdomsarbetslöshet i Stockholms kommun*, Stockholm, 1982.

Jonung, C. & Tegle, S., "Efterfrågans betydelse för ungdomsarbetslösheten" i TCO, *Ungdom och arbete*, 1978.

Jonung, C., "Patterns of Occupational Segregation by Sex in the Labor Market", Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, *Meddelande nr 1983:89*. (Kommer att publiceras i Schmid, G. (red.), *Discrimination and Equalization in the Labour Market: Employment Policies for Women in Selected Countries*, IIM, Berlin.)

Nilsson, C., "Ungdomsarbetslösheten — vad kan man göra åt den?" i *Ut ur krisen*, Konjunkturrådets rapport 1982—83, SNS, 1982.

Nilsson, C., "Ungdomsarbetslöshet och facklig lönepolitik", stencil, SNS, 1984.

OECD, *Youth Unemployment. The Causes and Consequences*, Paris, 1980.

Persson-Tanimura, I., *Studier kring arbetsmarknad och information*, Lunds Economic Studies, Lund, 1980.

Persson-Tanimura, I., "Ungdomsarbetslösheten i framtiden — en analys från ett nationalekonomiskt perspektiv" i Hörte, S-Å & Hart, H. (red.), (1981).

Persson-Tanimura, I. & Mondélus, M-B, "Ekonomiska bidrags- och ersättningssystem och nordiska ungdomars utbildnings- och arbetsmarknadsval", arbetsrapport, SOFI, 1983.

Proposition 1979/80:145, "Om åtgärder för att främja ungdomars utbildning i gymnasieskolan m. m."

Rehn, G., "Part One: Sweden" i *Education and Youth Employment in Sweden and Denmark*, Carnegie Council on Policy Studies in Higher Education, 1980.

Reubens, B. (red.), *Youth at Work. An International Survey,* Rowman & Allanheld, 1983.

Reubens, B., Harrisson, J. & Rupp, K., *The Youth Labor Force 1945—1995: A Cross-National Analysis,* Allanheld, 1981.

Sandstedt, E., "Ung och arbetslös — om Söderhamnsungdomars osäkra arbetssituation", stencil, Tekniska högskolan i Stockholm, Regional planering, 1982.

SCB, *Utbildningsstatistisk årsbok 1980.*

Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, "Aktuell forskning kring ungdomsarbetslöshet och ungdomens sysselsättningssituation", Göteborg, 1981.

SOU 1978:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring.*

SOU 1981:97, *Undersökningar kring gymnasieskolan.*

SOU 1984:4, *LU 84, Långtidsutredningen, huvudrapport.*

Svenska kommunförbundet, *Åtgärder mot ungdomsarbetslöshet. En exempelsamling,* 1983.

Wachter, M. & Kim, C., "Time Series Changes in Youth Joblessness" i Freeman, R. & Wise, D. (red.), 1982.

Wadensjö, E., "Ungdomsarbetslösheten", *Ekonomisk Debatt,* nr 4, 1978.

Bilaga till kapitel 7

Redogörelse för hur uppgifterna i tabell 7.2 rörande omfattningen av de speciella åtgärderna för 16—17-åringar framräknats.

Statistik rörande de speciella åtgärderna för 16—17-åringar har inte framtagits kontinuerligt och tillgängliga uppgifter avser ibland flöden (hur många som under en viss tidsperiod deltagit i åtgärden ifråga), ibland tvärsnitt (hur många som vid en viss tidpunkt deltog i åtgärden). De i tabell 7.2 redovisade siffrorna representerar ett försök att skatta tvärsnittsdata utifrån uppgifter om tillgängliga mätningar erhållna från SÖ och AMS. Skattningarna har gjorts på följande sätt:

Introduktionsprogram för utbildning

Inga genomsnittsmätningar tillgängliga mer än för första halvåret 1983 (6 mättillfällen) = 622 ungdomar i genomsnitt.

Yrkesintroduktion

1981 gjordes endast en mätning (oktober) = 6.169 ungdomar.
1982 gjordes två mätningar:

1982	
maj	8.993
oktober	8.157
Genomsnitt:	8.575 ungdomar

1983 gjordes sex mätningar angående antalet ungdomar i åtgärden under en mätvecka:

1983	
januari	7.420
februari	6.988
mars	6.900
april	6.174
maj	5.568
juni	1.947
Genomsnitt första halvåret	5.833 ungdomar

Uppföljningsprogram

Uppföljningsprogram infördes fr.o.m. 1 juli 1983, då samtidigt introduktionsprogram för utbildning och yrkesintroduktion avskaffades. Två mätningar (oktober och november 1983) gav ett genomsnitt på *5.918* ungdomar.

Ungdomsplatser

Den centrala överenskommelsen mellan SAF, LO och PTK om inrättandet av ungdomsplatser träffades 1981-12-23. AMS har statistik om ungdomsplatser fr.o.m. 1982-03-31. Vid budgetårsskiftet 1982/83 övergick ansvaret för ungdomsplatserna till SÖ. Enligt uppgifter från AMS och från SÖ har det genomsnittliga antalet personer som omfattats av ungdomsplatser utvecklats på följande sätt:

1982	
mars	2.059
april	4.233
maj	5.573
juni	6.194
juli	4.841
augusti	4.095
september	3.189
oktober	2.123
november	6.692

Genomsnitt: 4.333 ungdomar

Första halvåret 1983

1983	
januari	9.567
februari	10.945
mars	11.962
april	11.432
maj	10.889
juni	8.634

Genomsnitt första halvåret 1983	10.571 ungdomar

Andra halvåret 1983

Enbart en mätning i november = 21.089 ungdomar.

8 De arbetshandikappades arbetsmarknadssituation och åtgärder för arbetshandikappade*

En stor del av arbetsmarknadspolitiken är selektiv i den mening att den är inriktad på speciella grupper på arbetsmarknaden som ungdomar, äldre, invandrare och arbetshandikappade. Motiveringarna för en sådan politik är för det första att dessa grupper i något avseende har en svårare situation än "övriga". För det andra motiveras gruppinriktade åtgärderna med att arbetsmarknadsproblemen för dem som tillhör en viss grupp ofta är av samma art. En politik skulle därför kunna utformas så att den passar för en viss grupp, t ex de arbetshandikappade.

Vilka skäl finns det då för att speciellt granska de arbetshandikappades arbetsmarknadssituation och arbetsmarknadspolitiken gentemot dem? Ett argument är att det är en grupp som har en speciellt svår och eventuellt försämrad arbetsmarknadssituation. Ett annat argument är att åtgärderna för denna grupp expanderat kraftigt utan att dessa utvärderats mer än i mycket begränsad omfattning. Ett tredje argument är att man för denna grupp mycket klart kan se motsättningarna mellan de två huvudlinjerna i svensk arbetsmarknadspolitik: arbetslinjen och kontantstödslinjen.

Kapitlet inleds med en kortfattad diskussion av handikappbegreppet. Det är nämligen inte självklart hur gruppen handikappade skall avgränsas. Därefter behandlas hur antalet handikappade förändrats och utvecklingen av arbetsmarknaden för de handikappade. Det är två av de faktorer som kan ha påverkat utvecklingen av handikappolitikens inriktning och omfattning. Det följande avsnittet, 8.2, innehåller en genomgång av politiken gentemot de arbetshandikappade, såväl förtidspensioneringen som arbetsmarknadspolitiken. Avsnittet avslutas med en jämförande diskussion av kontantstöds- och arbetslinjerna. Det därefter följande avsnittet behandlar några effekter av handikappolitiken, bl a effekter på arbetsutbud och inkomstfördelning. I ett avslutande avsnitt sammanfattas vissa av resultaten och utpekas några angelägna forskningsområden.

* Detta kapitel har skrivits av professor Eskil Wadensjö.

8.1 De arbetshandikappade och deras arbetsmarknadssituation

8.1.1 Begreppet arbetshandikappad

För de flesta av de grupper som anges ha speciella svårigheter på arbetsmarknaden finns ingen självklar avgränsning av gruppen. Det gäller också för demografiska grupper som ungdomar och äldre. Var skall åldersgränsen dras mellan ungdomar och vuxna? Vid 18 år, 20 år eller 25 år? Vilka som klassificeras som äldre skiljer sig i hög grad åt mellan olika yrken. Icke yrkesarbetare över 50-55 år brukar betraktas som äldre, medan yrkesarbetare och högre utbildade tjänstemän i samma ålder i regel inte hänförs till denna kategori. Se Jörgensen (1983, kapitel 4). Att avgränsa gruppen arbetshandikappade är än svårare. För att kunna undersöka de arbetshandikappades situation och hur den har förändrats måste man emellertid ha uppgifter om storleken och sammansättningen av gruppen. För detta krävs en definition av begreppet arbetshandikapp.[1]

Det finns flera problem förknippade med handikappbegreppet. Vi skall här endast beröra några av dem. Ett grundläggande problem är att det finns begrepp på två olika nivåer och att man inte alltid skiljer mellan dessa. Den första typen av handikappbegrepp definieras med utgångspunkt från nedsättning av någon funktion (fysisk eller psykisk) orsakad av någon skada. Skadan kan i sin tur vara orsakad av sjukdom, olyckshändelse eller någon medfödd missbildning. Den andra typen av definition bygger i stället på nedsättning av förmågan att utföra arbetsuppgifter eller oftast på förmågan att klara av ett arbete inom det yrke personen är eller har varit sysselsatt.[2]

Det är självklart att de båda definitionerna ger olika resultat. Det är inte så att funktionsnedsättning alltid innebär ett arbetshandikapp eller att arbetshandikappade alltid har en funktionsnedsättning. En funktionsnedsättning som ger ett oöverstigligt arbetshandikapp i ett yrke behöver inte medföra något handikapp alls i ett annat yrke. Det är inte heller så att man entydigt kan rangordna olika yrken efter i vilken utsträckning t ex en funktionsnedsättning eller en sjukdom innebär ett handikapp. Något som innebär ett arbetshandikapp för en byggnadsarbetare (t ex olika typer av ryggskador) behöver inte innebära ett arbetshandikapp för en arbetare inom kemisk industri, medan något som innebär ett arbetshandikapp för en arbetare inom kemisk industri (t ex en allergi) inte behöver innebära ett arbetshandikapp för en byggnadsarbetare.

Man måste alltså skilja mellan de olika typerna av handikappbegrepp — dels de som är baserade på funktionsnedsättning, dels de som är baserade på att personen är handikappad i sitt arbete. Det finns emellertid också andra kritiska punkter.

En första sådan kritisk punkt är tidsdimensionen. Man brukar inte räkna någon person som handikappad om han har en tillfällig funktionsnedsättning. En person som bryter benet i en skidolycka och som förvän-

[1] För en analys av effekterna av en avgränsning som gör att ett arbetsmarknadspolitiskt medel endast når en del av målgruppen eller fler än de som tillhör målgruppen se Johnson (1982).

[2] Ett alternativ är en uppdelning på fyra nivåer: sjukdom, skada, funktionsnedsättning och handikapp. Se flera arbeten av Saad Z. Nagi, bl a Nagi (1965). Ytterligare belysning av problemet och referenser till senare arbeten återfinns i Forskningsrådsnämnden (1983).

tas bli helt återställd räknas inte som handikappad. Man kräver en viss långvarighet av funktionsnedsättningen för att räkna någon som handikappad. I många fall är det så att man inte vet om en viss skada eller viss sjukdom kommer att leda till en bestående funktionsnedsättning eller inte. I efterhand vet man det men vid t ex en intervjuundersökning finns det alltid ett stort antal personer för vilka det är osäkert om sjukdomen eller skadan kommer att leda till bestående men. Det finns osäkerhet om den medicinska rehabiliteringen.

Än osäkrare blir det om man använder sig av en definition som bygger på förekomsten av arbetshandikapp. Förutom en medicinsk rehabilitering så kan yrkesrehabilitering, ändring av förhållandena på arbetsplatsen (t ex att man gör den tillgänglig för rullstolsbundna personer) eller omskolning till annat yrke innebära att personen kan återgå till sysselsättning utan att vara handikappad på sin arbetsplats. Detta gör att tidsdimensionen blir viktig och den blir viktigare ju ambitiösare arbetsmarknadspolitiken är för de arbetshandikappade. Det innebär också att uppgifter om beståndet av handikappade bör kompletteras med uppgifter om flöden till och framför allt från beståndet av handikappade.

Ett annat problem är hur man skall behandla den funktionsnedsättning som kommer med normalt åldrande. Med åldern avtar kapaciteten, men olika fort för olika funktioner.[3] Det finns en tendens att betrakta åldrande som sjukdomssymtom och att (felaktigt) medicinskt behandla ålderssymtom. (Se t ex Jörgensen (1983, s. 70.)

Det är högst tveksamt om man skall räkna normalt åldrande människor som handikappade. Vi räknar ju inte de uppväxande, som också i regel har mindre arbetskapacitet än de vuxna, som handikappade. De höga andelar med funktionsnedsättning och arbetshandikapp i de äldsta aktiva åldersgrupperna, som redovisas i många undersökningar, skall alltså tolkas med försiktighet.

Ett annat problem med handikappbegreppet är att det förutsätter en uppdelning i två kategorier — arbetshandikappade och icke-arbetshandikappade — medan graden av nedsättning kan variera från noll till hundra procent. Det blir en viss godtycklighet i var gränsen sätts mellan arbetshandikapp och ej arbetshandikapp. Vid intervjuundersökningar varierar andelen markant vid endast mindre förändringar av frågeformulären.

Det är önskvärt med en tidsserie över hur antalet handikappade utvecklats, bl a för att kunna jämföra med utvecklingen av handikappolitiken. Det finns tyvärr inga tillfredsställande sådana uppgifter för Sveriges del. De statistiska serier som täcker längre tidsperioder är de administrativa som innehåller uppgifter om antalet förtidspensionerade, uppgifter om antalet som har fått hjälp i olika former och antalet arbetshandikappade registrerade vid arbetsförmedlingarna. Dessa uppgifter är emellertid inte användbara i detta sammanhang då de främst speglar hur handikappolitiken utvecklats och mindre hur antalet handikappade förändrats. De alternativ som finns är intervjuundersökningar, vilka dock endast täcker kortare tidsperioder.

Det alternativ som skall utnyttjas här är Statistiska Centralbyråns levnadsförhållandeundersökningar. Dessa inleddes år 1974 och omfat-

[3] För översikter av sambandet mellan ålder och kapacitet i olika avseenden se Socialdepartementet (1969) och SOU (1983:62, kapitel 3). Se också Kreps (1977) och Jörgensen (1983, kapitel 5).

tade detta år ca 6000 intervjuer. Mellan 1975 och 1979 genomfördes årligen ca 12000 intervjuer. Sedan 1980 är antalet 6000 om året. I intervjuerna ställs frågor som gör att man kan få en uppfattning om förekomsten av funktionsnedsättningar och om i vad mån dessa innebär arbetshandikapp. Bland frågorna ingår: "Har Ni någon långvarig sjukdom, besvär eller olycksfall, något handikapp eller annan svaghet?" och "Tar Ni regelbundet medicin för någonting (annat)?". Den som svarar ja på minst en av dessa frågor räknas som långvarigt sjuk. Vid ja-svar på någon av dessa frågor ställs uppföljningsfrågor för att mäta arten och svårighetsgraden av besvären. Till denna grupp ställs också följande fråga, "Medför den/de sjukdom(en(arna) Ni har att Er arbetsförmåga är nedsatt?" med följande fasta svarsalternativ "a) i hög grad, b) i någon mån och c) inte alls?". Man får på detta sätt en definition av arbetshandikapp och också en uppdelning i två grader av arbetshandikapp.

8.1.2 Antalet arbetshandikappade

Under senare år har framförts att allt fler personer har fått problem på arbetsmarknaden på grund av arbetshandikapp. Som tecken på en sådan utveckling har främst anförts uppgifter hämtade från socialförsäkringssystemet eller från arbetsmarknadsverkets olika statistikgrenar. Såväl antalet förtidspensionärer, antalet arbetshandikappade registrerade vid arbetsförmedlingarna som antalet personer placerade i arbetsmarknadspolitiska program för handikappade har ökat.

Det är dock inte självklart att ökningen av antalet personer i dessa socialpolitiska program skall tolkas som att antalet personer med handikapp har ökat. Ökningen av antalet personer med förtidspensionering skulle kunna ses som en utveckling mot ett minskat betonande av arbetskravet för dem som har funktionsnedsättningar eller som en utveckling mot en mer flexibel pensionsålder. Ökningen av antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program för handikappade har skett samtidigt som antalet personer i slutna institutioner har minskat. En del av förklaringen till expansionen är att söka i en övergång från dessa institutioner.

Det finns tre grundläggande hypoteser om varför antalet personer i socialpolitiska program för handikappade har ökat. De är: 1) Antalet med funktionsnedsättningar eller andra problem (psykiska, socialmedicinska) som leder till svårigheter på arbetsmarknaden har ökat, 2) Givet en viss funktionsnedsättning så har risken att få arbetsmarknadsproblem (bli arbetshandikappad) blivit större. Arbetsmarknaden ställer högre krav och har blivit hårdare än tidigare för de som har någon form av funktionsnedsättning. 3) Det har blivit lättare att få förtidspension respektive att få en plats i ett arbetsmarknadspolitiskt program för arbetshandikappade. Ersättningsnivån — pensionen respektive lönen — har också stigit markant. Det gör att alternativet att vara i ett handikappolitiskt program har förbättrats jämfört med att ha förvärvsarbete.

De tre delförklaringarna är inte varandra uteslutande. Det är möjligt att alla tre faktorerna kan bidra till att förklara utvecklingen. Det är också möjligt att det finns samspel mellan de olika faktorerna. Försämrade möjligheter för de arbetshandikappade på arbetsmarknaden kan

t ex ha varit en av de faktorer som medverkat till att förändringar av handikappolitiken kommit till stånd. Försämrade möjligheter att få arbete — arbetslöshet — kan påverka hälsotillståndet och därmed förekomsten av handikapp.[4]

Senare skall behandlas om hypoteserna arbetsmarknadsutvecklingen (avsnitt 8.1.3) respektive handikappsprogrammens tillgänglighet och ersättningsnivå (avsnitten 8.3 och 8.4) kan förklara expansionen av antalet personer i de handikappolitiska programmen. Här skall vi kortfattat behandla den första hypotesen: att expansionen kan förklaras av förändringar i antalet personer med funktionsnedsättningar och därmed antalet med arbetshandikapp.

En faktor som kan ha verkat höjande på antalet med arbetshandikapp är att befolkningens ålderssammansättning förändrats. Andelen i äldre aktiv ålder har ökat. Såväl åldersförslitningar som förekomsten av icke-reversibla skador ger högre frekvenser med funktionsnedsättningar i de äldre åldersgrupperna. Denna typ av åldersförskjutningar kan dock endast förklara en mindre förändring av antalet handikappade. Andelen i åtgärder för handikappade har ökat inom varje åldersgrupp.

Har antalet funktionsnedsättningar givet ålder ökat?[5] Det finns flera förhållanden som talar i motsatt riktning. Antalet trafikolycksfall har kontinuerligt minskat i mer än ett decennium. Även om en nedgång i skadefrekvensen inte omedelbart leder till att antalet som har följder av denna typ av olyckor minskar, bör trafikskadorna inte kunna förklara en markant ökad frekvens med handikapp.

Än mindre troligt är det att en ökning av antalet handikappade kan förklaras av yrkesskadeutvecklingen. Framför allt en förändrad bransch- och yrkessammansättning har lett till att antalet yrkesskador har minskat. Klarast ser man denna utveckling vad gäller antalet dödsfall. För övriga former av arbetsolycksfall är statistiken svårare att tolka då den i hög grad påverkas av regler för redovisning och ersättning.

De medicinska konsekvenserna av psykiska sjukdomar har tenderat att minska. Färre blir institutionaliserade och behandlingsperioderna har avsevärt förkortats för vissa diagnoser. Oklarare är utvecklingen för gruppen med socialmedicinska problem, dvs främst alkohol- och narkotikamissbrukare. Antalet personer som missbrukar narkotika har otvivelaktigt ökat under de båda senaste decennierna. I början av 1960-talet förekom denna typ av missbruk endast i mycket begränsad utsträckning i Sverige. Antalet personer med narkotikaproblem är dock fortfarande litet jämfört med det totala antalet personer med någon form av handikapp. Större betydelse kan en ökning av antalet alkoholskadade ha haft.[6] Visserligen har inte den mängd alkohol som inköps per vuxen person förändrats i någon större omfattning. Det gäller även om man försöker inräkna en ökad hembränning och ökade inköp vid utlandsresor. Viktigare är att alkoholkonsumtionen blivit mer ojämnt fördelad. Övergången från konsumtionsbegränsning med hjälp av ransonering till begränsning med hjälp av prishöjningar (höjningar av alkoholskatten) har gjort att de icke-beroende minskat sin konsumtion medan de beroende ökat sin. Det har troligen lett både till att antalet med skador ökat och till att skadornas art och omfattning förvärrats. Det är dock svårt att få någon

[4]En översikt över forskningen på detta område återfinns i Janlert (1981).

[5]En översikt av hälsoutvecklingen i Sverige återfinns i Carlsson (1979).

[6]För en noggrannare redovisning av debatten se Wadensjö (1984).

klar bild av utvecklingen. Socialmedicinska symtom döljs ofta av andra diagnoser. Det gäller såväl inom socialförsäkrings- som inom den arbetsmarknadspolitiska statistiken. Det är också högst troligt att en underrepresentation erhålls i intervjuundersökningar.

Av ovanstående diskussion framgår att det är svårt att göra troligt att antalet med funktionsnedsättningar m m eller graden av sådana nedsättningar skulle ha ökat och med det antalet arbetshandikappade. En reservation får dock göras vad gäller gruppen socialmedicinskt handikappade.

I tabell 8.1 återges utvecklingen av antalet med arbetsförmågan nedsatt i hög grad enligt undersökningarna om levnadsförhållandena för åren 1975-1982. Det framgår av tabellen att det inte finns någon klar tendens till förändring. Detsamma gäller vid en granskning av delgrupper. Det är viktigt att observera att uppgifter för delgrupper, vilka utgör en liten del av hela befolkningen, är baserade på få intervjuer. Den statistiska osäkerheten är större i dessa fall.

Tabell 8.1 Procentuell andel med arbetsförmågan nedsatt i hög grad

	År							
Karakteristika	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Hela befolkningen	8.3	7.9	8.0	7.9	8.1	8.3	7.8	7.0
Män	8.6	8.3	8.4	7.7	8.1	7.8	7.7	7.3
Kvinnor	8.1	7.6	7.7	8.2	8.1	7.7	7.9	6.8
Svenska medborgare	8.2	8.0	8.0	7.9	8.0	8.2	7.7	6.8
Danska, norska, isländska	11.5	12.0	13.9	3.1	7.5	8.4	8.9	8.1
Finländska	12.7	5.3	8.8	7.8	9.8	7.3	9.9	9.0
Sydeuropeiska	13.3	13.1	10.3	14.3	15.7	16.3	17.0	17.9
Övriga utländska	6.5	4.4	11.5	5.9	4.3	5.7	6.0	11.7
16—19 år	1.5	1.2	1.5	1.2	2.0	1.5	1.8	2.2
20—34	3.1	3.4	3.1	2.3	3.8	3.9	3.2	2.5
35—44	6.2	6.0	4.7	5.3	4.8	5.4	4.2	4.5
45—54	10.8	9.3	10.3	10.1	10.6	9.8	10.3	7.6
55—64	20.4	19.5	21.1	21.6	19.9	21.2	20.4	20.4
Ensamstående	10.0	10.0	9.5	9.3	9.5	8.9	8.8	7.4
Gifta	7.9	7.3	8.0	7.7	7.9	8.5	7.8	7.5
Samboende	5.6	4.9	4.8	4.8	5.1	5.7	5.2	4.4
Folkskola, grundskola	11.4	10.9	10.9	11.5	11.4	11.5	11.2	11.3
Gymnasieskola	6.1	6.2	6.5	6.0	6.3	7.0	6.6	5.4
Högskoleutbildning	2.8	2.5	3.0	2.4	3.0	2.9	2.7	1.6
Stockholm	7.1	7.7	8.0	8.0	7.2	6.6	7.7	6.0
Göteborg och Malmö	8.8	6.6	6.7	7.3	8.0	6.8	6.3	6.5
Större städer	7.8	8.1	8.2	7.6	8.2	8.3	8.0	7.3
Södra mellanbygden	8.1	8.1	7.8	7.3	9.1	8.7	7.8	7.3
Norra tätbygden	11.8	8.9	8.0	9.1	7.0	11.6	8.3	7.1
Norra glesbygden	10.5	8.9	11.6	11.1	8.1	10.8	9.8	9.1

Källa: Bearbetningar av ULF (Undersökningarna av levnadsförhållandena), SCB 1975—1982.

Undersökningarna om levnadsförhållandena visar alltså inte på någon förändring av antalet med i hög grad nedsatt arbetsförmåga under den period dessa undersökningar täcker. Andelen varierar i stort sett mellan 7 och 8%. Även andelen med arbetsförmågan nedsatt i någon mån har endast varierat i liten utsträckning mellan de olika undersökningsåren. Denna andel har varierat kring 10%. Förändringen av antalet arbetshandikappade kan alltså knappast förklara expansionen av handikapprogrammen under senare år.

Av tabell 8.1 framgår att det finns stora skillnader mellan olika befolkningsgrupper vad gäller förekomsten av handikapp.[7] Den klaraste skillnaden finns mellan olika åldersgrupper. De äldre har betydligt oftare en nedsatt arbetsförmåga än yngre. Samma skillnader går att återfinna i folkräkningsmaterial från Sverige från 1930-talet och från liknande undersökningar i andra länder. En annan markant skillnad finns mellan olika utbildningsgrupper. Den kvarstår även om hänsyn tas till skillnader i åldersfördelning mellan olika utbildningsgrupper. En viktig förklaring verkar vara skillnader i yrkesfördelning mellan utbildningsgrupperna och därmed sammanhängande skillnader i risker för olika typer av skador.

8.1.3 Utvecklingen på arbetsmarknaden och de arbetshandikappade

Arbetsmarknaden har förändrats i flera avseenden under de senaste decennierna. Vilka konsekvenser kan detta tänkas ha haft för de arbetshandikappade?

Förskjutningar i näringsstrukturen från jordbruk till industri till offentlig sektor och från arbetaryrken till tjänstemannayrken kan ha haft olikartade effekter för skilda grupper av handikappade. För personer med fysiska funktionsnedsättningar är det kanske oftare lättare att klara av vissa typer av tjänstemannaarbeten än arbetaryrken inom jordbruk eller industri. För dem med psykiska handikapp och kanske framför allt för dem med förståndshandikapp eller socialmedicinska problem kan utvecklingen av näringsgrens- och yrkesstrukturen ha gjort det svårare.[8]

För de senare grupperna kan också förändringar inom jordbruket och industrin ha haft en negativ inverkan på möjligheterna att få arbete. Antalet anställda på ett jordbruksföretag är nu mycket färre än tidigare. Det medför dels krav på ett behärskande av fler arbetsuppgifter, dels krav på högre teknisk kompetens. Industriarbete har också förvandlats från i första hand fysiskt arbete till mer av kontroll och övervakning av processer och maskiner. Reträttarbetena som tidigare fanns på många arbetsplatser har i betydande grad försvunnit (Se bl a Jörgensen 1983, kapitel 15). Stuveriarbete som tidigare var ett arbete för många med oregelmässiga förhållanden betingade av t ex socialmedicinska faktorer har nu utvecklats till fasta arbeten och också dessa ställer ökade krav.

Det är inte bara strukturförändringarnas art utan också takten i strukturomvandlingen som kan ha betydelse. Olika undersökningar visar att i regel en fjärdedel av de anställda på en arbetsplats har funktionsnedsättningar eller andra problem som innebär att de skulle ha svårt att hitta

[7] För en noggrannare analys se Wadensjö (1983b).

[8] Strukturomvandlingens effekter för de handikappade har diskuterats med större eller mindre intensitet under flera decennier. Ett tidigt exempel är Wahlund (1939).

ett nytt arbete på den öppna arbetsmarknaden om de förlorade det nuvarande (Se t ex SOU 1977:89). Talrika undersökningar visar också att en inte oväsentlig del av dem som förlorar sina arbeten vid en nedläggning aldrig får ett nytt arbete. Arbetsplatserna fungerar i viss mening som skyddade verkstäder för en del av de anställda. Om strukturomvandlingen och därmed antalet nedläggningar ökar, så innebär det också att fler med funktionsnedsättningar kommer att få öppna arbetsmarknadsproblem. Mycket tyder på att strukturomvandlingen gått snabbare fr o m andra delen av 1960-talet än vad den gjorde tidigare och att den därmed skulle kunna vara en faktor som förklarar ökade arbetsmarknadsproblem för handikappade.

En ökad konjunkturarbetslöshet har skilda konsekvenser för olika grupper. Allmänt gäller att de grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden, t ex handikappade, påverkas proportionellt sett mer än andra grupper. Den ökade arbetslösheten under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet har troligen inneburit ökade svårigheter för de handikappade.

Den solidariska lönepolitiken är uppbyggd av två element (se Öhman (1982)). Det första är lika lön för lika arbete. Det andra är en höjning av de lägsta lönerna. Den första delen av den solidariska lönepolitiken ligger i linje med vad en arbetsmarknad baserad på konkurrens skulle leda till medan däremot den andra delen inte behöver göra det. Så kan t ex den solidariska lönepolitiken via höjda relativa ungdomslöner ha medfört högre ungdomsarbetslöshet.[9] Eventuellt kan den solidariska lönepolitiken ha haft liknande effekter för de handikappade. Genom höjda löner kan vissa typer av enklare arbetsuppgifter och befattningar ha tenderat att rationaliseras bort. Det kan ha påverkat arbetsmarknadsförhållandena främst för dem som har en nedsatt arbetsförmåga sedan tidiga år, t ex utvecklingsstörda. Däremot är effekterna för dem som blir handikappade vid äldre år mer oklara. Även före den solidariska lönepolitiken fanns sociala konventioner om lägsta acceptabla löner. I många fall kan en sådan konvention ha inneburit en lön högre än det ekonomiska värdet av personernas bidrag till produktionen.

Den lagstiftade ökade anställningstryggheten kan ha påverkat de arbetshandikappades situation och detta inte entydigt i riktning mot ett högre arbetskraftsdeltagande. När företag vill minska sin arbetsstyrka så är de handikappade liksom de äldre mer skyddade än tidigare. Det är de yngre som skall lämna företaget i första hand. Ofta är detta i strid såväl med vad företagsledningen av ekonomiska skäl som vad de lokala fackföreningarna önskar. Detta leder i många fall till att äldre arbetshandikappade antingen förmås söka förtidspensionering genom att företaget köper privata pensioner till dem eller att de sägs upp efter turordningsförhandlingar. Formellt är det efter en överenskommelse mellan företag och det lokala facket men i regel är de äldre införstådda. De äldre har ett bättre ekonomiskt skydd än de yngre och känner ofta ett socialt tryck att lämna företaget i en sådan situation. De äldre blir ekonomiskt kompenserade på olika sätt.[10] Trygghetslagarna kan på så sätt ha medverkat till ett lägre arbetskraftsdeltagande bland äldre handikappade men också till att de som lämnar arbetskraften vid företagsinskränkningar får en relativt hög inkomstnivå.

[9] Se bl a Konjunkturrådet (1982).

[10] Den s.k. svartpensioneringen är en av flera olika varianter. Svartpensioneringen har kommit att beteckna kombinationen utförsäkring från arbetslöshetskassa och förtidspensionering efter överenskommelse mellan företag, fackförening och de äldre anställda. En översikt av svartpensioneringen eller a-kassemodellen återfinns i Arbetsmarknadsdepartementet (1983c).

Viktigare än den ovan beskrivna effekten är troligen effekterna för dem som av någon orsak blir utan arbete. Trygghetslagarna har gjort att en anställning är ett större åtagande än tidigare och anställningsproceduren har gjorts mer omsorgsfull. Det innebär troligen att vissa typer av handikapp, t ex socialmedicinska, oftare upptäcks och som följd därav att de handikappade mindre ofta anställs. De äldres bättre anställningsskydd (och längre uppsägningstid) kan också leda till att det blir svårare för dem att få nya arbeten. De handikappade är överrepresenterade bland de äldre.

Det finns flera faktorer som pekar mot att de arbetshandikappade nu möter en svårare arbetsmarknadssituation. Samtidigt har bl a de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för de arbetshandikappade ökat kraftigt, vilket kan ha motverkat en sådan utveckling. I det följande avsnittet skall redovisas några uppgifter om utvecklingen av de arbetshandikappades situation på arbetsmarknaden.

8.1.4 De arbetshandikappades arbetsmarknadssituation

Det är svårt att få en sammanhängande översikt över hur de arbetshandikappades arbetsmarknadsläge har varit under en längre tidsperiod. Här skall ges en översikt av utvecklingen under åren 1975-1982. Det är en för kort period för att man skall kunna studera de långsiktiga utvecklingstendenserna, men det ger en bild av läget under de senaste åren.

Av tabell 8.2 framgår att andelen utanför arbetskraften av dem med svårare arbetshandikapp varit ungefär oförändrad under perioden. Däremot har andelen utanför arbetskraften av dem med lättare arbetshandikapp liksom bland dem utan nedsatt arbetsförmåga minskat markant. Denna utveckling återspeglar de stigande arbetskraftstalen bland kvinnorna. De med arbetsförmågan nedsatt i hög grad kan alltså i detta avseende sägas ha fått ett relativt sett lägre arbetskraftsdeltagande.

Motsvarande förändringar står inte att finna vad gäller utvecklingen av arbetslösheten. Andelen arbetslösa mätt enligt undersökningarna av levnadsförhållandena har varit svagt stigande fram till 1980 för att sedan öka markant. Det gäller för samtliga grupper (tabell 8.3). De arbetshandikappade har dock hela tiden en betydligt högre arbetslöshet. Högst är den för dem med i hög grad nedsatt arbetsförmåga.

Inte heller en granskning av arbetslöshetens sammansättning efter längden på arbetslöshetsperioderna ger någon entydig bild av utvecklingen för de arbetshandikappade (tabell 8.4). Variationerna är stora mellan de olika åren och större för de handikappade än för de övriga.

En tolkning skulle kunna vara att de arbetshandikappade påverkas mer av konjunkturväxlingarna än övriga grupper, men mot detta kan invändas att svängningarna i andelen som har långa arbetslöshetsperioder inte överensstämmer med variationerna i det relativa arbetslöshetstalet.

De uppgifter som går att hämta från undersökningarna om levnadsförhållandena pekar inte entydigt på att arbetsmarknadsläget för de arbetshandikappade har försämrats jämfört med det för övriga grupper. Möjligt är emellertid att en sådan försämring kommit redan tidigare eller

att sådan försämring inträffat på den öppna arbetsmarknaden men motverkats av bl a olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Tabell 8.2 Andel ej i arbetskraften 1975-1982 (i procent)

	År							
Grupp	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Arbetsförmågan nedsatt i hög grad	55.7	57.5	56.1	53.0	53.3	55.3	52.6	59.0
Arbetsförmågan nedsatt men ej i hög grad	25.1	23.9	20.0	20.4	19.3	18.6	21.7	18.6
Ej nedsatt arbetsförmåga	18.3	17.6	16.1	16.1	15.3	15.3	15.5	15.1
Samtliga	22.1	21.4	19.8	19.4	18.9	19.0	19.0	18.6

Källa: Se tabell 8.1.

Tabell 8.3 Andel arbetslösa i procent av dem i arbetskraften 1975-1982

	År							
Grupp	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Arbetsförmågan nedsatt i hög grad	5.9	6.2	5.0	6.3	5.8	5.4	8.0	10.3
Arbetsförmågan nedsatt (men ej i hög grad)	4.3	3.6	3.1	6.0	5.3	4.7	4.5	7.8
Nedsatt arbetsförmåga (i hög grad eller ej i hög grad)	4.8	4.4	3.7	6.1	5.5	4.8	5.6	8.4
Ej nedsatt arbetsförmåga	2.5	2.7	2.6	3.3	2.8	2.9	3.5	5.0
Arbetslöshet enligt ULF i åldersgruppen 16—64 år	2.8	2.9	2.8	3.7	3.2	3.2	3.8	5.5
Arbetslöshet enligt AKU i åldersgruppen 16—64 år	1.6	1.6	1.8	2.3	2.1	2.0	2.5	3.2

Källa: Se tabell 8.1 och SCB, arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Tabell 8.4 Andel av de arbetslösa som har en arbetslöshetstid på 5 veckor eller längre 1975-1982

	År							
Grupp	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Nedsatt arbetsförmåga	64%	66%	79%	73%	60%	82%	93%	77%
Ej nedsatt arbetsförmåga	58%	57%	62%	64%	61%	61%	65%	68%
Samtliga	59%	59%	66%	66%	60%	67%	70%	70%

Källa: Se tabell 8.1.

8.2 Åtgärder för de arbetshandikappade

Om någon blir sjuk eller skadad är den grundläggande principen att försöka åstadkomma en medicinsk rehabilitering. Det gäller oavsett vad som orsakat skadan eller sjukdomen. Vid akut sjukdom eller skada utgår ersättningen i form av sjukpenning. Villkoren är också i huvudsak desamma oberoende av orsaken. Alla mellan 16 år och pensionsåldern är sjukpenningsförsäkrade mot inkomstbortfall vid sjukdom. Vid frånvaro från arbetet på grund av sjukdom eller skada erhåller man 90% av den normala inkomsten. Underlaget för beräkning av sjukpenningen är dock begränsat till maximalt 7½ gånger det indexreglerade basbeloppet. Detta belopp är dock så pass högt att flertalet, ca 95%, erhåller 90% av inkomsten vid frånvaro på grund av sjukdom eller skada. Via olika avtalsbestämda sjukförsäkringar kan kompensationsgraden vara än högre. Ersättningsformen är under initialskedet densamma oavsett orsakerna till sjukdomen eller skadan och oavsett om den leder till en kortvarig, långvarig eller permanent sjukdom eller skada. Det är först när man med en viss säkerhet kan fastställa en bestående funktionsnedsättning och omfattningen av denna som andra åtgärder utöver sjukvård och sjukpenning blir aktuella.

Sjukpenning behöver inte alltid vara den första ersättningsformen efter uppkomsten av ett handikapp. Arbetslöshetsersättning och socialhjälp kan i praktiken också utnyttjas under ett inledande skede.

De långsiktiga lösningarna kan indelas i två huvudgrupper: 1) förtidspensionering och 2) arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Förtidspensionering är en åtgärd som innebär att den sökande lämnar arbetskraften (om än inte alltid helt) medan de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna innebär försök att bevara anknytningen till arbetsmarknaden om än ofta i delvis ändrade former.

Det finns två skilda organisatoriska system för de båda formerna av handikappolitik. Försäkringskassorna (under överinseende av riksförsäkringsverket) administrerar förtidspensioneringen medan arbetsmarknadsverket har hand om arbetsmarknadspoltiken för de handikappade.

De väsentliga kontakterna mellan de myndigheter som är involverade i handikappolitiken sker på lokal nivå och sker delvis via rehabiliteringsgrupper. I rehabiliteringsgrupperna tar man från försäkringskassans sida upp de fall där man anser att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan vara en möjlig lösning. Självklara pensioneringsfall tas normalt inte upp i rehabiliteringsgrupperna. En stor del av de fall som behandlas slutar dock i förtidspensionering (se bl a Jörgensen (1983, kapitel 3)). Många som av arbetsförmedlingen klassificeras som handikappade kommer emellertid direkt till förmedlingen och inte från försäkringskassan via rehabiliteringsgrupperna. Frågor av mer principiell karaktär behandlas i den centrala rehabiliteringsgrupp som finns för varje kassa (dvs i huvudsak en per län).

8.3 Förtidspensioneringen[11]

Förtidspensioneringen var under hela efterkrigstiden från 1946 fram till 1963 uppbyggd på ett och samma sätt. Det fanns två typer av förtidspension — sjukbidrag (begränsad för viss tid) och invalidpension (fram till ålderspensionen). Ersättningen i förtidspensionen var uppbyggd av ett fast, lågt basbelopp och ett tilläggsbelopp som var inkomstprövat. Summan av basbeloppet och tilläggsbeloppet kunde maximalt uppgå till samma belopp som ålderspensionsbeloppet. Till detta kom ett inkomstprövat bostadstillägg, som fram till 1954 var statligt. Därefter blev det kommunalt, men delvis finansierat via statsbidrag. Det kommunala bostadstillägget kunde och kan variera kraftigt mellan olika kommuner. Alla landets kommuner hade infört kommunala bostadstillägg år 1963.

Antalet förtidspensioner förändrades mycket litet under denna tid. De var ungefär 145 000 under hela tidsperioden med endast små variationer uppåt och nedåt. Antalet förtidspensionärer i januari 1952 var t ex 147 221 och i januari 1962, alltså tio år senare, 145 970. Från 1963 ändrades pensionssystemet i flera väsentliga avseenden. För det första slopades det inkomstprövade tilläggsbeloppet. I stället fick man tre fasta belopp: hel pension, 2/3 pension och 1/3 pension. År 1963 började också det allmänna tilläggspensionssystemet att fungera. Tilläggspensionerna kunde, precis som den vanliga förtidspensionen, utgå med hel, 2/3 och 1/3 pension. Tilläggspensioneringens införande innebar att de ekonomiska villkoren vid en förtidspensionering efterhand blev bättre.

År 1970 genomfördes flera viktiga förändringar av pensionssystemet. För att minska skillnaden i ekonomisk standard mellan personer med och utan tilläggspension infördes ett speciellt pensionstillägg för dem utan eller med mycket låg tilläggspension. Dessa pensionstillägg har sedan gradvis höjts. Från 1 juli 1970 ändrades också uppdelningen av pensionen till hel, två tredjedels och halv pension. Alla som vid det tillfället hade en tredjedels pension fick den höjd till halv pension.

Den tredje och kanske mest betydelsefulla förändringen år 1970 var att man gjorde det lättare för äldre arbetstagare att få förtidspension. Arbetsmarknadsskäl skulle vägas samman med medicinska skäl för äldre (i regel de som var över 63 år; gränsen sänktes till 60 år den 1 juli 1976) och man skulle på dem inte längre ställa samma krav som på andra vad gäller yrkesbyte och/eller geografisk rörlighet. Två år senare, dvs fr o m 1 juli 1972 ändrades bestämmelserna ytterligare. För arbetslösa personer 63 år och däröver (sänkt till 60 år den 1 januari 1974) ställer man inte längre krav på medicinska skäl. Villkoret för förtidspension är istället att man skall ha uttömt sin rätt till ersättning från arbetslöshetskassa (alternativt ha haft kontant arbetsmarknadsstöd i minst 450 dagar) och att man ej kan försörja sig med sådant arbete som man utfört tidigare eller annat lämpligt arbete. Från år 1977 gäller också att orsaken till nedsättningen av arbetsförmågan saknar betydelse vid bedömning av om förtidspension skall beviljas. Alkoholism, narkomani och sociopati har därmed blivit vanligare diagnoser.

Man kan få pension på formellt två olika sätt: 1) man kan ansöka om pension, och 2) man kan få pension efter initiativ från försäkringskas-

[11] Avsnittet om förtidspensionering bygger främst på Wadensjö (1983a).

san. Om man ansöker om pension kan ansökan grundas på medicinska skäl, på medicinska och arbetsmarknadsskäl (äldre personer) eller endast på arbetsmarknadsskäl (om över 63 år samt antingen utförsäkrade från arbetslöshetskassa eller med kontant arbetsmarknadsersättning i över 450 dagar). Försäkringskassan kan själv ta initiativ till förtidspensionering endast för dem som är sjukpenningplacerade och uppbär sjukpenning.

Förtidspensionerna har varit indexreglerade sedan början av 1950-talet. Konsumentprisindex har använts till och med år 1980. Fr o m 1963 har pensionen varit utformad så att storleken angetts i ett visst antal basbelopp. Så snart prisindex har ökat med minst 3% sedan föregående förändring av basbeloppet höjs basbeloppet med samma procenttal som prisindex. Revideringarna sker numera endast en gång om året.

En indexreglering innebär att pensionernas realvärde blir konstant över tiden. Vid olika tillfällen har man emellertid höjt realvärdet av förtidspensionerna. En första förändring skedde i samband med den stora omläggningen av pensionssystemet som genomfördes år 1963. Nästa förändring kom 1970 då man införde ett speciellt pensionstillskott för dem som hade liten eller låg tilläggspension. Detta pensionstillskott var för förtidspensionärer med hel förtidspension 0.03 basbelopp år 1970 och hade i juli 1981 stigit till 0.90. En annan förändring kom i januari 1975 då folkpensionen höjdes från 0.90 till 0.95 basbelopp. För många av förtidspensionärerna tillkommer kommunalt bostadstillägg och/eller allmän tilläggspension.

Det allmänna tilläggspensionssystemet infördes 1960 och de första pensionerna utbetalades 1963. Deltagande är obligatoriskt för löntagare medan däremot företagare kan välja om de vill vara med eller stå utanför systemet. Huvudparten av dem som får tilläggspension får den som ålderspension men tilläggspensionen kan även utgå som förtidspension (sjukbidrag).

För förtidspension kan samma beräkningssystem tillämpas som för ålderspension. Det ger emellertid låga pensioner för dem med få yrkesverksamma år. Om vissa förutsättningar är uppfyllda kan dock en annan beräkningsmetod användas.

Förtidspensionen kan beräknas på ett alternativt sätt om 1) personen är sjukpenningplacerad grundat på en inkomst som motsvarar minst ett basbelopp (och totalt har fått pensionspoäng i minst tre år) eller 2) har fått pensionspoäng under minst 2 av de 4 åren omedelbart före förtidspensioneringen. Uppfyller personen något av dessa villkor så beräknas förtidspensionen med hjälp av antagandepoäng. Antagandepoängen är det gynnsammaste av följande båda alternativ:

1 Medeltal av de två högsta pensionspoängstalen under de senaste fyra åren,
2 Medeltalet pensionspoäng under den hälft av samtliga år från 16 år fram till året före pensioneringen under vilken den pensionerade haft högst pensionspoäng.

Åren med antagandepoäng (åren fram till ålderspensionsgränsen) läggs till övriga år med pensionspoäng vid beräkning av förtidspensionen.

Utformningen av tilläggspensionssystemet är sådant att det under uppbyggnadstiden har kommit att ge kraftigt ökade förtidspensioner givet den pensionerades ålder.

8.3.1 Expansionen av antalet förtidspensionerade

Antalet förtidspensionärer har ökat markant sedan 1963; från 151 000 detta år till 314 000 år 1983. Detta har varit fallet trots att antalet förtidspensionärer minskade med ca 40 000 när den allmänna pensionsåldern sänktes från 67 till 65 år den 1 juli 1976. Ökningen har varit starkast i de äldsta åldersgrupperna. I de yngsta åldersgrupperna har andelen förtidspensionärer snarast tenderat att minska.

Den stora ökningen av förtidspensioneringen har varit föremål för livlig debatt men förvånansvärt få undersökningar. De undersökningar som gjorts har kommit till olika slutsatser om huvudorsaken till ökningen. De faktorer som framförts i debatten om orsakerna till tillväxten i förtidspensionering är främst:

1 Förändringar i hälsotillståndet i befolkningen,
2 Förändringar i möjligheterna att få förtidspension och av ersättningsnivån vid förtidspension jämfört med andra former av ersättning,
3 Förändringar i möjligheterna för främst äldre och dem med nedsatt arbetsförmåga att få eller behålla en anställning.

Den första hypotesen är det svårt att finna något stöd för, givet att ålderssammansättningen konstanthålles. Det allmänna hälsotillståndet i befolkningen verkar inte ha försämrats. Vad gäller de båda andra hypoteserna finns det undersökningar som pekar i olika riktning. Här skall refereras undersökningar vad gäller ökningen av antalet manliga förtidspensionärer.

Hans Berglind (1977) undersökte skillnader i förtidspensionering mellan olika kommuner år 1974 (Sverige hade 278 kommuner år 1974). Han gör det med en uppdelning på befolkningsgrupper. Befolkningsgrupperna är män och kvinnor med en uppdelning i tre åldersgrupper, 25-49 år, 50-64 år och 25-64 år. För nybeviljade pensioner redovisas endast bearbetningar för åldersgruppen 25-64 år.

Genomgående för resultaten från såväl flödes- som beståndsstudien är att arbetslösheten har ett betydande inflytande på förtidspensioneringen av män. Andra variabler som kan bidra till att förklara variationerna är andel icke-gifta och, med undantag för män i åldern 25-49 år, relativ pensionsinkomst.

Berglinds slutsats är: "Sysselsättningsläget (arbetslösheten) intar en dominerande plats som förklaringsfaktor." (Berglind (1977), s. 83). Förändringar på arbetsmarknaden skulle alltså ha större betydelse än förändringar i förtidspensionssystemet. Det finns dock en del problem förknippade med Berglinds undersökning och den slutsats han drar av den. För det första är det fråga om en tvärsnittsundersökning. Det gör att regelsystemet är detsamma för alla observationer (kommuner). Systemet för tillträde och ersättningsreglerna varierar inte i regressionsanalysen och effekterna av förändringar i dem kan därför inte studeras. Berglind

har visserligen "relativ pensionsinkomst" som en oberoende variabel, men variationer i den representerar inte variationer i ersättningsnivå inom pensionssystemet för personer med givna karakteristika. Den relativa pensionsinkomsten som den är definierad av Berglind är beroende av *vilka* som är förtidspensionerade och *vilka* som är i förvärvsarbete i kommunen och är inte ett mått på den inkomstkompensation en person får om han blir förtidspensionerad.

Ett annat problem med Berglinds studie är att två variabler, som enligt lagstiftningen är av stor betydelse vid beslut om förtidspension, inte är representerade i undersökningen på ett tillfredsställande sätt. Dessa båda variabler är ålder och nedsättning av arbetsförmågan. Utelämnandet av dessa variabler kan påverka koefficientestimaten på de variabler som ingår. I t ex glesbygdskommuner i norra Sverige är såväl andelen arbetslösa som andelen äldre och andelen med nedsatt arbetsförmåga (t ex på grund av arbete i skogsbruket) hög. Medtagande av endast arbetslöshet kan göra att effekten av den överskattas eller att man kommer att se en effekt där ingen sådan effekt finns.

Ytterligare ett problem är att Berglind har arbetslösheten under 1974 som förklaringsvariabel. Arbetslöshet ett visst år kan endast i begränsad utsträckning påverka beståndet av förtidspensionerade i slutet av detta år. En hög samvariation mellan flöden och bestånd av förtidspensionerade och/eller stabila regionala skillnader i arbetslöshet krävs som kompletterande antaganden.

Peter Hedströms (1980) undersökning skiljer sig markant från Berglinds såväl vad gäller datamaterial som metod. Han arbetar med individdata från levnadsnivåundersökningarna från 1968 och 1974. För personer, som inte var förtidspensionerade 1968, undersöker han vilka faktorer som påverkar om de blir förtidspensionerade eller inte under åren 1969 till och med 1972. För ej förtidspensionerade 1974 görs motsvarande studie vad gäller förtidspensionering under åren 1975 till och med 1978.

För både den tidigare och den senare tidsperioden gäller att det är de demografiska och hälsovariablerna som har störst betydelse. Av arbetsmarknadsvariablerna är endast "egen arbetslöshet" signifikant. Koefficienterna förändras markant mellan de båda undersökningarna. De är för hälsovariablerna högre under den senare än under den tidigare perioden medan motsatsen gäller för de demografiska variablerna. Tar man hänsyn till såväl förändringar i koefficienter som i medelvärdena av de oberoende variablerna så kan hälsovariablerna, men inte arbetsmarknadsvariablerna bidra till att förklara att förtidspensioneringen ökat.

En annan metod som Hedström utnyttjar är att kombinera medelvärden från en skattning med koefficientestimaten från en annan. Antalet personer som förtidspensionerades 1969-1972 var 133 000. Om 1968 års befolkning under denna tidsperiod, givet de oberoende variablernas värden, hade haft samma pensioneringsbenägenhet som 1974 års befolkning 1975-1978 så skulle 77 000 fler pensionerats. Om å andra sidan 1968 års befolkning hade sett ut som den år 1974, men hade haft oförändrad pensioneringsbenägenhet (oförändrade koefficientvärden) så skulle 16 000 färre personer ha förtidspensionerats.

Dessa resultat pekar på att den ökade förtidspensioneringen beror på en ökad benägenhet att pensionera givet personernas karakteristika. Resultaten talar för att förändringar i pensionssystemet och inte förändringar på arbetsmarknaden förklarar tillväxten av antalet förtidspensionerade.

Det finns dock vissa frågor som inte är tillräckligt belysta i undersökningen. Undersökningen är en jämförelse av förtidspensioneringen mellan perioden 1969-1972 och 1975-1978. Båda perioderna ligger i huvudsak efter det att den snabba expansionen av förtidspensioneringen inletts. Det betyder att den stora uppgången under slutet av 1960-talet inte är behandlad. Ett andra problem är att det inte går att skilja ut effekterna av ändrade kriterier från förändringar av ersättningsnivå.

Det finns flera tänkbara förklaringar till bristen på överensstämmelse mellan de båda undersökningarna. En möjlighet är att arbetslösheten i en kommun är nära korrelerad med andel äldre i aktiv ålder och med förekomst av olika funktionsnedsättningar. De båda senare variablerna är otillfredsställande representerade i Berglinds studie. Det är därför möjligt att arbetslöshet i regressionsanalysen helt eller delvis står för ett inflytande från variabler som inte ingår i analysen.

Ett sätt att undersöka om denna tolkning är riktig är att liksom Berglind använda sig av ett tvärsnittsmaterial, men att bygga på individuella data och inkludera variabler för ålder och förekomst av nedsatt arbetsförmåga. I detta syfte använde Wadensjö (1983a) statistiska centralbyråns levnadsförhållandeundersökning från 1978. Den omfattar totalt ca 12 000 individer i åldern 16-74 år. Den beroende variabeln är om personen är förtidspensionerad eller inte. Som oberoende variabler ingår ålder, civilstånd, utbildningsnivå, nationalitet, förekomst av nedsatt arbetsförmåga och arbetslöshet. Arbetslöshet ingår dels som hos Berglind som arbetslöshet under undersökningsåret, 1978, dels som ett vägt genomsnitt av arbetslösheten under de fyra närmast föregående åren.[12]

För att erhålla jämförbarhet med Berglinds studie genomfördes först en bearbetning för gruppen män i åldern 16-64 år. Arbetslösheten visade sig inte ha något signifikant inflytande. Däremot erhölls de väntade sambanden mellan ålder, civilstånd och arbetsförmåga å ena sidan och förtidspensionering å den andra. Arbetslösheten blir inte signifikant oavsett om hälsovariablerna är medtagna eller inte och oavsett om arbetslösheten för år 1978 eller den för åren 1974-1977 ingår.

En kompletterande beräkning genomfördes för åldersgruppen 50-64 år. Resultaten för variablerna representerande ålder, civilstånd och arbetsförmåga är ungefär desamma som vid de tidigare beräkningarna. Däremot skiljer sig resultatet vad gäller arbetslöshetsvariablerna. Om hälsovariablerna ej inkluderas får man ett signifikant samband mellan arbetslöshet och förtidspensionering. Koefficientvärdena är dock genomgående låga. Inkluderas hälsovariablerna är sambandet inte längre statistiskt signifikant.

Den slutsats man kan dra från denna bearbetning är att de regionala variationerna i förtidspensionering snarare är att hänföra till skillnader i befolkningssammansättning än till skillnader i arbetslöshet. Det sam-

[12]Sambandet skattades som en logit-funktion.

band som verkar finnas mellan arbetslöshet och förtidspensionering är inte heller av den styrka att det kan förklara den snabba ökningen i förtidspensionering. Arbetslösheten ökade inte särskilt mycket i Sverige under 1960- och 1970-talen.[13]

De hittills redovisade undersökningarna kan inte ge svar på frågan om vad som har orsakat tillväxten av antalet förtidspensionerade. Tvärsnittsstudierna kan bara belysa i vad mån arbetslöshetsskillnader eller andra faktorer förklarar skillnader mellan olika regioner eller individer vid en viss tidpunkt. Hedströms studie behandlar inte hela perioden med tillväxt av andelen förtidspensionerade och det går inte att skilja ut ändringar i ersättningsnivå från ändringar av kriterierna för förtidspensionering.

I en studie med tidsseriedata för åldersgrupperna 60-64 år för män ingick bland de förklarande variablerna ersättningsnivå, ändringar av regler och arbetslöshet (Wadensjö (1983a)). Resultaten av tidsseriestudien pekar på att förändringar av regelsystem och ersättningsnivå utgör den viktigaste förklaringen till ökningen av förtidspensionering av äldre män. Dessa förändringar är därmed indirekt en mycket viktig faktor för att förklara nedgången av arbetsutbudet för äldre män. Det är däremot tveksamt om arbetslösheten har haft någon betydelse. Simuleringar med de beräknade sambanden visar att den höjda ersättningsnivån förklarar ca 50% av ökningen, ändringar av reglerna ca 30% och arbetslösheten några få procent. Resten av ökningen förklaras av samspel mellan de olika faktorerna.

Det finns flera typer av slutsatser man kan dra av studierna av förtidspensioneringens bestämningsfaktorer. En är att de faktorer som bäst förklarar skillnader mellan regioner inte behöver vara desamma som bäst förklarar utvecklingen över tiden. En annan är att starka samband på kommunnivå kan upplösas om man istället för aggregerade data använder individdata.

Vad gäller det konkreta problemet, förtidspensioneringens bestämningsfaktorer, pekar undersökningarna i en riktning. Ökningen förklaras i varje fall inte för äldre män av förändringar av arbetslösheten utan i stället av förändringar av förtidspensioneringssystemet. Såväl förändringar av ersättningsnivå som kriterier för pensionering har haft betydelse. Resultaten är också av intresse i ett vidare sammanhang. En av de största förändringarna av arbetsutbudet under de senaste decennierna är nedgången i arbetskraftstalen för äldre män. Denna är tidsmässigt mycket nära korrelerad med uppgången av förtidspensioneringen. Förklaringar av expansionen av förtidspensioneringen kan därmed samtidigt vara bidrag till att förklara nedgången i arbetskraftsdeltagandet.

Det finns dock fortfarande flera oklara punkter. Visserligen verkar förändringar av arbetslösheten inte kunna förklara förändringar av förtidspensioneringen, men det utesluter inte att andra variabler, som kanske i högre grad är relaterade till äldres svårigheter att få arbete, skulle kunna göra det. Tänkbara sådana variabler är antalet lediga platser, antal varsel om uppsägning eller något mått på strukturomvandlingen.

Arbetslösheten kan också ha haft en indirekt betydelse. Genom att påverka allmänhet och politiker kan arbetslösheten ha påverkat reglerna

[13] Delvis skulle detta bristande samband kunna tänkas bero på att förtidspensioneringen påverkar arbetslösheten. Hänsyn har dock tagits till denna typ av inflytande genom tidsförskjutna variabler.

för att erhålla en pension och därmed antalet förtidspensionärer. Reglerna för ersättningsnivån från ATP-systemet fastställdes däremot redan år 1959 och har inte påverkats av utvecklingen av arbetslösheten under 1960- och 1970-talen.

8.4 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Den officiella politiken gentemot personer som fått någon form av skada eller långvarig sjukdom är att de inte bara medicinskt utan också arbetsmässigt skall rehabiliteras. En skada av visst slag är inte i och för sig tillräcklig för att någon skall få livränta eller förtidspension. Det avgörande är frågan om skadan förhindrar personen från att utföra arbete. I många fall är en sådan bedömning inte självklar och svår att göra för försäkringskassorna. Det reella avgörandet har därför i många fall kommit att hamna hos arbetsmarknadsmyndigheterna. Hos dem finns också de arbetsmarknadspolitiska medlen samlade, medel som utbildning, placering i speciella arbetsplatser för handikappade, möjligheter att till företag betala del av lönen för handikappade eller för merkostnader att ha handikappade anställda. Arbetsmarknadsverket har i flera avseenden en central roll i handikappolitiken.

Omfattningen av arbetsmarknadspolitiken för de handikappade har ökat under hela den tid Sverige har fört en omfattande selektiv arbetsmarknadspolitik, dvs i stort sett sedan slutet av 1950-talet. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för de handikappade har vuxit snabbare än arbetsmarknadspolitiken i dess helhet. Från att ha utgjort 3% av arbetsmarknadsverkets budget (exkl. regionalpolitiskt stöd) i slutet av 1950-talet utgör handikappolitiken i början av 1980-talet 17%. Beaktas också de kommunala och landstingskommunala nettokostnaderna och stödet till Samhällsföretag utgör åtgärder för arbetshandikappade totalt 29% av kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för handikappade är av principiellt sett flera olika slag. Merparten av de arbetshandikappade genomgår en kartläggande, rehabiliterande eller arbetsträningsfas. Detta arbete pågår dels på arbetsförmedlingarna, dels på arbetsmarknadsinstituten. För ett antal personer blir det här det enda steget. Vissa får arbeten på den öppna arbetsmarknaden, andra lämnar arbetsmarknaden för t ex förtidspensionering. Många blir emellertid berörda av andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade. Alla siktar de mot en fortsatt arbetsmarknadsanknytning för den handikappade. Integreringen i den ordinarie arbetsmarknaden kan dock vara av olika art.

Det som ligger längst från en integrering på den vanliga arbetsmarknaden — och närmast förtidspensionering — är arbete på arbetsplatser speciellt inrättade för handikappade. I Sverige finns dessa numera organiserade i en koncern, Stiftelsen Samhällsföretag.

Övriga medel syftar till integrering på vanliga arbetsplatser. Det finns dock principiellt sett olika lösningar för att åstadkomma en sådan integrering. En uppdelning av dessa är: 1) subventioner vid anställning av handikappade. Subventionerna kan antingen avse del av lönekostnaden

eller andra kostnader i samband med arbetet; 2) kvotering och med en sådan följande negativa sanktioner (böter eller avgifter) om den uppsatta kvoten inte uppnås.

Det mest utnyttjade metoden för integrering i Sverige är olika former av subventioner. Den viktigaste formen är anställning med lönebidrag som innebär en subventionering av hela eller en del av lönekostnaden. Det finns emellertid också subventioner som är riktade mot andra kostnader liksom subventioner för startande av egna företag för handikappade.

Sverige har till skillnad från t ex Storbritannien och Västtyskland ingen kvotlagstiftning. Det som ligger närmast vad en kvotlagstiftning representerar är främjandelagen. Arbetsmarknadsverket kan via den påverka företagen att anställa fler arbetshandikappade. Medlet är här påtryckningar och indirekt sanktioner och inte subventioner.

8.4.1 Arbetsförmedling

Arbetsförmedlingsarbetet för handikappade var tidigare organisatoriskt en separat del av arbetsförmedlingens verksamhet, benämnd arbetsvården. Sedan 1974 har denna verksamhet integrerats i det vanliga arbetsförmedlingsarbetet. I början av 1980-talet försvann också de speciella arbetsvårdstjänsterna. De arbetshandikappade är inte längre registrerade som arbetsvårdssökande utan som arbetssökande, som i en del fall har en anteckning om arbetshandikapp. Det är inte ett tillräckligt villkor att en arbetsförmedlare kan iaktta att en arbetssökande är handikappad för att en sådan anteckning skall göras. Den kan göras antingen efter en remiss från t ex försäkringskassa, sjukhus eller fängelse, efter ett utlåtande av en läkare som förmedlingen anlitar eller av arbetsförmedlaren själv. I det senare fallet får det endast ske om det behövs för en placering där förekomst av handikapp är ett villkor och den arbetssökande är införstådd. Diagnosen skall i ett sådant fall alltid anges som övrigt somatiskt handikapp. Av detta framgår att sökandestatistiken är missvisande såväl vad gäller antalet arbetssökande med handikapp som vad gäller fördelningen på olika handikapp. Andelen av de handikappade arbetssökande som får sitt arbetshandikapp registrerat i statistiken påverkas troligen av flera faktorer. En sådan faktor är hur lång tid en person varit registrerad vid arbetsförmedlingen. Ju längre tid, ju troligare är det, givet ett visst handikapp, att förmedlingen har skaffat ett läkarutlåtande och ju troligare är det att arbetsförmedlarna överväger en placering i program för arbetshandikappade. Ett ökat antal platser i olika program kan också leda till att fler blir klassificerade som handikappade. Det finns anledning att vara försiktig vid användning av sökandestatistiken.

De handikappade skall som övriga i första hand placeras på den öppna arbetsmarknaden. Få av de handikappade får sådana arbeten, i varje fall via arbetsförmedlingen. För en stor grupp upphör kontakten med arbetsförmedlingen utan att förmedlingen vet orsaken och i en del av dessa fall kan orsaken vara ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Andelen som av arbetsförmedlingen placeras på den öppna arbetsmark-

naden under en månad har tenderat att minska. Nu skall inte detta tolkas som att arbetsmarknaden just för de handikappade blivit svårare. Den period som täcks av statistiken, 1975 och framåt, är en period med ett sjunkande antal lediga platser och förlängda arbetslöshetstider även för andra grupper av sökande.

Antalet handikappade som är i arbetsmarknadspolitiska program är fler nu än tidigare. En ökad andel i dessa program skulle kunna uppväga att få erhåller arbeten på den öppna arbetsmarknaden. Även här finns emellertid en uttalad nedgång i andelen placerade. Denna nedgång kan dels förklaras med att antalet arbetssökande med handikapp har ökat, dels med att nettotillskottet av platser har tenderat att avta. Det är nettotillskottet av platser och inte antalet platser som bestämmer väntetiderna för de arbetshandikappade och med låg rörlighet ut från programmen blir nettotillskottet litet.

Från och med november 1983 ändrades sökandestatistiken i vissa avseenden. Bl a började man insamla uppgifter om orsak till att någon ej längre var aktuell för placering eller åtgärder (avaktualisering) för samtliga sökande. En sådan datainsamling gjordes även tidigare för handikappade men förändringen verkar även ha påverkat talen för de handikappade. Antalet som fått arbete i öppna arbetsmarknaden ökade från oktober till november från 531 till 1224 samtidigt som antalet avaktualiserade utan uppgift om orsak minskade från 2545 till 557.

Kampanjer för arbetsanskaffning

Den sjunkande andelen handikappade placerade på den öppna arbetsmarknaden har föranlett oro inom arbetsmarknadsverket. På olika sätt har man försökt höja denna andel. Vid två tillfällen har man genomfört speciella kampanjer i detta syfte. Den första under hösten 1979—våren 1980 och den andra under oktober-november 1981. Den andra genomfördes under det internationella handikappåret då man också på andra sätt försökte påverka attityderna gentemot handikappade. Formellt är inte denna kampanj avslutad men den utökade statistikinsamlingen avseende de handikappades placering var begränsad till oktober och november 1981.

Den första kampanjen startade under hösten 1979, en period med en viss konjunkturuppgång. Målet för kampanjen formulerades som "i varje företag och myndighet med anpassningsgrupp och rekryteringsbehov görs minst en anvisning av en äldre eller arbetshandikappad person under nov/dec 1979", med tillägget "i företag med stora rekryteringsbehov är det inte tillräckligt att göra en anvisning utan anvisningarna bör stå i rimlig proportion till rekryteringsbehovet". För detta syfte skulle bl a anpassningsgrupperna aktiveras och främjandelagen utnyttjas i ökad omfattning.

Andelen arbetsplacerade arbetshandikappade ökade också under kampanjtiden (november 1979—april 1980) jämfört med motsvarande period ett år tidigare. 9,4% av de sökande fick arbete jämfört med 6,5% under den tidigare perioden. Dessa tal inkluderar dock placering i halvskyddat arbete och arkivarbete. Konjunkturläget för de båda perioderna

är emellertid inte jämförbart. Antalet arbetslösa är lägre och antalet lediga platser högre under kampanjperioden. Sätts antalet arbetsplacerade arbetshandikappade i stället i relation till det totala antalet lediga platser (med en varaktighet av minst 10 dagar) under de båda perioderna blir resultatet istället 1,2% under försöksperioden och 1,0% under året innan. Uppgången mätt på detta sätt blir betydligt mindre framträdande.

Den andra kampanjen hade samma mål som den första, dvs varje arbetsgivare med rekryteringsbehov skulle anvisas minst en arbetshandikappad eller äldre sökande under den aktuella perioden. Under oktober—november 1981 var emellertid konjunkturläget betydligt sämre än vad det varit under den första kampanjen. Betydligt färre företag hade rekryteringsbehov. En större andel av platserna erhölls då inte via vanlig platsanmälan på arbetsförmedlingen utan istället via ackvirering. Andelen av de arbetssökande arbetshandikappade som blev placerade i arbete på öppna arbetsmarknaden med eller utan lönebidrag var 4,7% under kampanjperioden mot, vilket var samma andel som under motsvarande period året innan, som alltså inte var en kampanjperiod. Merparten av de arbetshandikappade som blev placerade fick arbete med lönebidrag (912 av 1 628). Andelen placerade ökade inte. Däremot kan man se en ökning om man istället som jämförelse tar det totala antalet anmälda lediga platser under de båda perioderna. Uppgången är från 1,2% till 2,2% av platserna.

De resultat som redovisas från de båda kampanjerna tyder på att de har haft en viss effekt. Av undersökningarna framgår emellertid att endast en mindre del av de arbetshandikappade blir placerade på den öppna arbetsmarknaden via arbetsförmedlingen. Det framgår också att denna andel (liksom andelen placerade i åtgärder) är sjunkande.

Anpassningsgrupperna

Ett medel som i flera avseenden skiljer sig från övriga medel i arbetsmarknadspolitiken för handikappade är anpassningsgrupperna. Även om dessa grupper i flertalet fall har initierats av arbetsförmedlingen och har arbetsförmedlare som medlemmar i samtliga fall så är verksamheten förlagd till arbetsplatserna och såväl arbetstagarorganisationer som arbetsgivare är involverade i det direkta arbetet.

Verksamheten med anpassningsgrupper började som en försöksverksamhet i Västernorrlands län år 1970. Ganska snart utvidgades verksamheten till hela landet. Den främsta orsaken var de s k äldrelagarna (SFS 1971:199, SFS 1971:202). De innebar större anställningstrygghet för de äldre och vilket är viktigt i detta sammanhang att speciella åtgärder skulle vidtas för att äldre skulle kunna vara kvar i arbetslivet. Med grund i denna lag utfärdade arbetsmarknadsstyrelsen bestämmelser att länsarbetsnämnderna skulle ta initiativ till att bilda anpassningsgrupper. Detta skulle dels ske vid arbetsplatser med minst 50 anställda, dels branschvis lokalt för arbetsplatser med färre anställda.

En anpassningsgrupp skall förutom av en arbetsförmedlare bestå av arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter. De senare har i regel kommit att bli personer från personalavdelningarna. Anpassningsgrupperna skall: 1) verka för en mer positiv inställning i arbetslivet till äldre och

handikappade, 2) föreslå åtgärder som underlättar nyanställning av sådan arbetskraft, 3) föreslå åtgärder som underlättar för redan anställda personer att stanna kvar i arbetet och 4) vid ny- och ombyggnader och inköp av verktyg och maskiner beakta de äldre och handikappades intressen.

Antalet anpassningsgrupper uppgick den 1 juli 1972 till ca 200. Efter en snabb expansion var antalet anpassningsgrupper ca 5 000 i juli 1976. Antalet har sedan bibehållits på ungefär denna nivå. Totalt är ca 30 000 personer engagerade i anpassningsgrupperna. Ca hälften av arbetsförmedlarna är medlemmar av minst en anpassningsgrupp. I medeltal är dessa arbetsförmedlare medlemmar i något mer än tre anpassningsgrupper.

Alla arbetsgrupper är dock inte aktiva. Bara ca 50% av de för statliga och privata arbetsplatser har t ex haft möten under 1982. Andelen med möten är betydligt högre bland de kommunala och landstingskommunala anpassningsgrupperna. En betydande del av grupperna har endast behandlat interna omplaceringar. Ca 30-40% har utöver interna omplaceringar också behandlat nyrekryteringar. Även dessa tal innebär troligen en överskattning av nyrekryteringsverksamheten. De företag som behandlar såväl interna som externa fall behandlar troligen betydligt fler interna fall.

En undersökning av Claes Nilsson (1977) av 21 anpassningsgrupper i syd- och västsverige, i samtliga fall grupper med verksamhet under undersökningsperioden, visar att enligt (de bristfälliga) protokollen så behandlades 7 gånger så många interna som externa fall. Under de sammanträden som Nilsson följde var skillnaden än större, 42 gånger så många interna som externa fall.

Det finns ännu ingen mer genomarbetad utvärdering av anpassningsgrupperna. Det intryck man får är att anpassningsgrupperna har större betydelse för interna omplaceringar än för nyrekryteringar. I det senare fallet är det kanske viktigast att arbetsförmedlare via anpassningsgrupper får en inblick i arbetsplatserna och därför lättare kan anvisa handikappade till olika arbeten.

Samverkanskommittén (Arbetsmarknadsdepartementet 1984) har föreslagit att skyddskommittén skall svara för att det kommer till stånd en arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet på arbetsplatsen. Detta arbete skall kunna ske via anpassningsgrupper. Dessa grupper bör samarbeta med arbetsförmedlingen men arbetsförmedlare skall inte längre vara medlemmar enligt förslaget.

8.4.2 Arbetsmarknadsinstituten

Den första bedömningen av arbetssökande görs vare sig de är arbetshandikappade eller inte vid arbetsförmedlingen. I de fall arbetsförmedlingstjänstemannen känner att han inte har tillräckligt underlag för en bedömning finns det möjligheter att få underlag för en sådan bedömning utifrån. Fram till 1980 skedde det huvudsakligen genom att anlita organ utanför arbetsmarknadsverket. Det fanns speciella enheter för arbetsprövning och arbetsträning. I de flesta fall var de drivna av landstingen

men de fick visst statligt stöd. Arbetsförmedlarna kunde dessutom utnyttja från arbetsmarknadsverket fristående arbetspsykologisk expertis såväl för handikappad som för icke handikappad arbetskraft.

År 1980 sammanfördes arbetsprövning, arbetsträning, arbetspsykologisk verksamhet och dessutom vissa typer av arbetsmarknadsutbildningskurser. Dessa kurser hade haft såväl handikappade som icke- handikappade elever. Verksamheten organiserades i enheter kallade arbetsmarknadsinstitut — Ami och Ami-S. De förra är öppna för såväl handikappade som icke handikappade. De senare är inriktade på speciella handikappgrupper, t ex så är ett Ami-S i Skellefteå för synskadade och blinda.

Landstingen hade byggt ut verksamheten i olika hög grad. Vid starten fanns ett program för utbyggnad som delvis var motiverat av att åstadkomma en jämnare regional fördelning. I mitten av 1983 fanns det 58 Ami, 24 Ami-S och 8 filialer vilket motsvarade 90% av den planerade organisationen för Ami och 85% för Ami-S.

Under budgetåret 1982/83 skrevs 19 639 sökande ut från Ami eller Ami-S. Av de utskrivna var 58% arbetshandikappade. Under 1982 var i genomsnitt 4 669 inskrivna vid arbetsmarknadsinstituten. För merparten är inskrivningstiden 4—5 veckor eller kortare. En stor del av platserna upptas emellertid av dem med längre inskrivningstider. Inskrivningstiderna är längre för handikappade än icke-handikappade och längre för handikappade vid Ami-S än vid Ami.

En utredning om arbetsmarknadsinstituten pågår för närvarande inom arbetsmarknadsstyrelsen. Målet för den är en samordning av merparten Ami-S med Ami genom att Ami tillförs kompetens på speciella handikappgrupper, t ex i form av ett särskilt arbetslag vid Ami. Planerna är att ett Ami-S för varje handikappgrupp skall behållas.

En stor del av dem som kommer till Ami genomgår arbetsprövning. Merparten av prövnings- och träningsplatserna är på vanliga arbetsplatser (82% under 1980/81). I viss utsträckning sker dock arbetsprövningen vid arbetsmarknadsutbildningscentra (6%) eller vid Samhällsföretags skyddade verkstäder (12%).

Arbetet inom Ami sker i arbetslag. Totalt skall det i organisationen finnas 180 arbetslag när den är fullt utbyggd. I varje arbetslag ingår bl a psykolog och arbetskonsulenter. Varje arbetslag beräknas hinna med ca 100 personer per år.

8.4.3 Skyddade verkstäder

Fram till 1980 kunde kommuner och landsting få statligt stöd för att driva verkstäder för handikappade arbetare. För att få statligt stöd måste inrättandet godkännas av arbetsmarknadsstyrelsen och anvisning av handikappad arbetskraft skulle ske via arbetsförmedling. Stödet utgick i tre olika former: 1) ett bidrag som täckte en del av lokalkostnaderna, 2) ett bidrag för inköp av maskiner (hälften av kostnaden eller i vissa fall två tredjedelar av kostnaden) och 3) ett bidrag till driften av den skyddade verkstaden (relaterat till antal arbetstimmar). Lönerna bestämdes efter avtal mellan kommun- och landstingsförbunden och olika fackförbund.

Sedan januari 1980 har de skyddade verkstäderna blivit delar av en enda organisation, Stiftelsen Samhällsföretag, med en central administration och regionala stiftelser i varje län.[14] Den består av ca 350 verkstäder — tidigare skyddade verkstäder, kontorsarbetscentraler och industriella beredskapsarbeten samt visst hemarbete. Cirka 400 av de arbetshandikappade finns vid de fem verkstäder som drivs av enskilda huvudmän, bl a Frälsningsarmén och Stadsmissionen. Samhällsföretag lämnar bidrag till dessa. Under 1982 hade i genomsnitt 23 490 av arbetsförmedlingen anvisade arbetshandikappade arbete i Samhällsföretag. Något mer än en fjärdedel, merparten kvinnor, har deltidsarbete. En del av de anställda har samtidigt förtidspension. Lönekostnaden är lägre för dem med förtidspension. Andelen med förtidspension har allt sedan Samhällsföretag startade sin verksamhet år 1980 varit ungefär en fjärdedel. I juni 1983 var t ex andelen 25.0%. Merparten av dem har inte hel pension. Över hälften, 51% hade halv pension, 28% 2/3-pension och endast 22% hel pension. Det kan jämföras med motsvarande tal för samtliga förtidspensionerade: 13%, 4% respektive 83% i januari 1982. Regeringen har givit riksförsäkringsverket i uppdrag att utreda hur pensionen för anställda i Samhällsföretag skall kunna vara vilande om de i stället får lön från Samhällsföretag.

Kostnaderna för budgetåret 1981/82 var inklusive avskrivningar 3 078 miljoner kronor. Det statliga bidraget var 2 041 miljoner kronor. Subventionerna uppgick till 1,54 gånger lönekostnaden för de anställda med handikapp. Räknat på detta sätt har bidragen tenderat att minska. Det preliminära utfallet för 1982/83 är 1,31 gånger lönekostnaden för de arbetshandikappade.[15]

8.4.4 Lönesubventioner vid anställning av arbetshandikappade

Arbete i skyddade verkstäder innebär att personerna blir integrerade i arbetslivet i den meningen att de har ett arbete. De arbetar dock på separata arbetsplatser och är i det avseendet segregerade. Lönesubventioner vid anställning av handikappade syftar däremot till integrering på så sätt att handikappade och icke-handikappade arbetar på samma arbetsplatser.

Såväl antals- som budgetmässigt har lönesubventioner för arbetshandikappade ökat snabbare än motsvarande tal för de skyddade verkstäderna. Antalet personer med lönesubventioner är nu betydligt fler än antalet arbetshandikappade i de skyddade verkstäderna (36 tusen mot 25 tusen personer under 1983). Stödet till de skyddade verkstäderna är dock fortfarande större än stödet som utgår som lönesubventioner. Vid en jämförelse av denna typ bör man dock komma ihåg att de som är anställda i skyddade verkstäder i regel har gravare handikapp än arbetshandikappade med lönesubvention.

Lönesubventioner för arbetshandikapp är sedan 1980 samordnat i ett program: anställning med lönebidrag. Fram till dess fanns det två olika program, arkivarbete och halvskyddat arbete. Arkivarbete startade som arbetslöshetshjälp till kontorister medan halvskyddat arbete startade

[14]En arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet har föreslagit att antalet stiftelser skall minskas till 11. Huvudmotiveringen är att de administrativa kostnaderna skall kunna reduceras på detta sätt. Se Arbetsmarknadsdepartementet (1983a).

[15]Enligt Samhällsföretags långtidsbedömning skall subventionsbeloppet gradvis sjunka till ca 1,1 gånger lönekostnaden för de handikappade budgetåret 1988/89. Se Samhällsföretag (1983). Arbetsgruppen för fortsatt översyn av Samhällsföretagsgruppen föreslår att subventionsbeloppet skall sänkas snabbare så att det 1988/89 uppgår till 1,01 gånger lönekostnaden. Se Arbetsmarknadsdepartementet (1983a, s.83).

som en försöksverksamhet för stöd till verkstäder för handikappade i privata företag. De båda stödformerna utvecklades emellertid så att de efterhand blev mera lika varandra.

Halvskyddat arbete var formellt under hela tiden från dess start år 1950 och fram till det blev en del av anställning med lönebidrag år 1980 en försöksverksamhet. Reellt var det ett väletablerat arbetsmarknadspolitiskt medel. Reglerna för halvskyddat arbete ändrades många gånger och subventioneringsgraden blev efter hand högre. Antalet personer anställda i halvskyddat arbete ökade också markant framför allt efter mitten av 1960-talet. Den sista förändringen av reglerna kom år 1977. Ersättningen blev då 75% av lönekostnaden under det första året, 50% under det andra året och 25% under det tredje och fjärde året. För redan anställda blev den maximala ersättningen 25% av lönekostnader under fyra år med möjlighet att förlänga bidraget efter fjärde året. För gravt handikappade ungdomar under 25 år sattes procentsatserna högre. Efter det fjärde året skulle normalt inte ersättning utgå men företaget skulle kunna ansöka om förlängt bidrag. Syftet med denna omläggning var att försöka ge företagen större incitament att utbilda de handikappade för vanliga arbetsuppgifter.

Arkivarbete startade som en arbetslöshetshjälp för kontorister under depressionsåren under 1930-talet. Arbetslöshetshjälp i form av reserv- och beredskapsarbeten, som då var arbeten av investeringskaraktär (vägbyggen m m), ansågs inte vara lämplig för denna grupp. Under andra världskriget kom arkivarbete att framför allt ge arbete åt flyktingar medan det under efterkrigstiden efterhand utvecklades till att till allra största delen var en stödform åt arbetshandikappade. Arkivarbeten fanns dels inom den offentliga sektorn, dels inom ideella organisationer. Stödet var i samtliga fall 100% av lönekostnaden. Dessutom fanns kommunala arkivarbeten med ca 33% av lönekostnaden i statsbidrag.

En speciell form av arkivarbete fanns vid större kontorsarbetscentraler. Dessa, av vilka de största hade närmare ett hundra anställda, var främst tryckerier och skrivbyråer. De inordnades från januari 1980 i Stiftelsen Samhällsföretag.

Specifikt för arkivarbete var att det var en arbetslöshetshjälp. Personer med denna typ av arbete hade ingen anställningstrygghet utan skulle så snart arbetsförmedlingen kunde hitta ett reguljärt arbete placeras i detta. I praktiken var arkivarbete emellertid ett fast arbete.

Det fanns stora likheter mellan halvskyddat arbete och arkivarbete. Merparten var integrerade med övriga arbetstagare. Undantagen var kontorsarbetscentralerna för arkivarbetare och att vissa företag hade dem med halvskyddat arbete samlade till särskilda avdelningar. Rörligheten från de båda typerna av arbeten till osubventionerade anställningar var låg.

Det fanns å andra sidan vissa skillnader. En var att de täckte olika delar av arbetsmarknaden. Arkivarbete var kontorsarbete medan halvskyddat arbete främst var manuellt arbete. Arkivarbete fanns i huvudsak inom den statliga sektorn medan halvskyddat arbete hade sin tyngdpunkt inom den privata sektorn. Båda typerna av arbete fanns företrädda inom den kommunala sektorn. Ersättningsnivåerna skilde sig också

markant åt liksom det uttalade långsiktiga syftet: för halvskyddat arbete var det normalt (osubventionerat) arbete på den arbetsplats de arbetade, för arkivarbete var det en placering på den öppna arbetsmarknaden via arbetsförmedlingen. Viktigast var skillnaderna i löne- och anställningsvillkor. De i halvskyddat arbete hade samma villkor som andra med samma arbetsuppgifter. Merparten arkivarbetare gick enligt ett eget lönesystem (med relativt låga löner) och utan anställningstrygghet.

Samordningen innebar att arkivarbetarna fick samma löne- och anställningsvillkor som de med halvskyddat arbete, dvs samma lön som andra med motsvarande arbete. Subventioneringen blev emellertid densamma som tidigare med ett undantag, ideella organisationer fick sina lönekostnader täckta till 90% mot tidigare 100%.[16] Subventioneringen är nu 100% till statliga myndigheter m m, 90% till allmännyttiga organisationer, 75% - 50% - 25% - 25% till kommuner, landsting, affärsdrivande verk och enskilda företag (25% under 4 år vid överföring av redan anställda) och 90% - 50% - 50% för svårt handikappade ungdomar (under 25 år). I de fall bidragen är begränsade till fyra år kan det efter omprövning förlängas. För ca 75% av arbetstagarna förlängs bidragsperioden. Under 1983 hade i genomsnitt 36 tusen personer anställning med lönebidrag.

En statlig utredning, handikappkommittén (Arbetsmarknadsdepartementet 1983b), har föreslagit vissa förändringar i konstruktionen av lönebidragssystemet. De första sex månaderna av en anställning för en handikappad skall enligt detta förslag kunna vara en provanställning och stödet, kallat introduktionsstöd, skulle uppgå till 90% av den totala lönekostnaden. Enligt samma förslag skall ersättningen under det första året med lönebidrag (efter de introducerande sex månaderna) vara 50% för kommunala och enskilda arbetsgivare mot nu 75%.[17] Enligt förslaget skall särskilt lönebidrag också kunna utgå till andra svårt handikappade än handikappade ungdomar. Regeringens proposition som bygger på utredningen (1983/84;122) följer förslaget i huvudsak. Introduktionen är dock begränsad till 960 timmar i stället för till 6 månader.

8.4.5 Subventionering av andra kostnader än de handikappades lönekostnader

Subventioneringen av lönekostnader vid anställning med lönebidrag syftar till att göra det ekonomiskt fördelaktigare för företag att anställa handikappade och därmed göra att fler blir anställda. Det finns också stödformer som subventionerar andra kostnader, speciellt då merkostnader som är förknippade med att ha arbetshandikappade anställda eller kostnader för arbetshandikappade att ta sig till arbetet. Bidragen kan utgå såväl till anställda som egna företagare och självständiga yrkesutövare. Det finns fyra olika stödformer: bidrag till motorfordon för handikappade, bidrag till arbetstekniska hjälpmedel, bidrag till anordningar på arbetsplatsen och bidrag till arbetsbiträden.

[16] Även med denna nivå på stödet utgör det ett markant stöd till olika organisationer.

[17] Om hänsyn tas till stödet under det introducerande halvåret sänks stödet endast från 75% till 70% under det första året och det höjs under det tredje året från 25% till 37,5%.

Tabell 8.5 Antal bidrag eller lån och utgifter (miljoner kronor) för subventioner av sysselsättning av arbetshandikappade, exklusive subvention av de arbetshandikappades lönekostnader

Budget-år	Bidrag och lån till motorfordon			Arbetstekniska hjälpmedel		Anordningar på arbetsplatsen		Arbetsbiträden		Näringshjälp[1]			Summa utgifter
	Antal bidrag	Antal lån	Utgifter	Antal bidrag	Utgifter	Antal bidrag	Utgifter	Antal bidrag	Utgifter	Antal bidrag	Antal lån	Utgifter	
77/78	1 225	162	14	1 383	4	653	8	410	3	370	150	8	39
78/79	1 376	128	19	1 715	5	827	11	480	4	360	157	9	48
79/80	1 349	173	19	2 086	7	893	14	565	5	297	158	9	54
80/81	1 168	140	17	2 735	11	914	18	760	8	232	108	9	59
81/82	1 273	95	18	3 025	13	1 044	18	852	9	364	173	11	69
82/83	1 478	70	18	3 182	16	1 003	19	793	10	436	218	14	77

[1] Exklusive näringshjälp till långtidsarbetslösa vilket infördes i juli 1982.

Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen, Verksamhetsberättelser; Information från arbetsmarknadsstyrelsen.

Bidrag till motorfordon för handikappade Handikappade som har behov av bil eller motordriven invalidvagn för att kunna arbeta kan få bidrag till detta. Bidraget är maximerat till 30 000 kronor samt kostnaden för ombyggnad så att den blir handikappanpassad. Bidraget är inkomstprövat med undantag av ombyggnadskostnaden. Hela kostnaden utfaller vid en bruttoinkomst som understiger 34 000 kronor och bidraget bortfaller helt vid en inkomst som överstiger 50 000 kronor.[18] Däremellan sker en avtrappning av den andel av beloppet som ersätts. De som får reducerat belopp kan i vissa fall få låna ett räntefritt belopp till resten av kostnaden. Nytt bidrag får tidigast utgå efter fem år.

Bidrag till arbetstekniska hjälpmedel Bidrag till arbetstekniska hjälpmedel kan utgå med högst 50 000 kronor för nyanskaffning. Till reparation kan utgå maximalt 6 000 kronor, dock maximalt hälften av nyanskaffningsbeloppet. Arbetsmarknadsstyrelsen kan i särskilda fall bevilja högre belopp.

Bidrag till anordningar på arbetsplatsen Bidrag till särskilda anordningar på arbetsplatsen (ex. spec. hissar, breddning av dörrar, ombyggnad av arbetsmaskiner) kan maximalt utgå med 50 000 kronor per handikappad person. Om anordningen har värde för annan än den handikappade kan beloppet reduceras till hälften av kostnaden.

Bidrag till arbetsbiträden För kostnader för biträde åt handikappade kan företag maximalt få 10 000 kronor per handikappad och halvår. Bidraget kan t ex gälla kostnad för teckenspråkstolk åt en döv arbetstagare eller läshjälp åt synskadad. Stöd kan inte utgå samtidigt med skyddat arbete och med undantag för handikappade ungdomar inte heller för någon i anställning med lönebidrag eller i beredskapsarbete.

Som framgår av tabell 8.5 har antalet bidrag ökat markant för de här redovisade fyra medlen med undantag av bidrag eller lån till köp av motorfordon. Det totala antalet bidrag och lån för dessa fyra medel var ca. 6 500 budgetåret 1982/83. Det betyder inte att det var 6 500 personer som berördes av dessa medel under året. För det första kan ett bidrag om

[18] I 1984 års budgetproposition föreslås en höjning av inkomstgränserna med fem tusen kronor.

anordningar på arbetsplatsen vara inrättat med hänsyn till mer än en handikappad. För det andra kan en och samma person vara berörd av flera olika bidrag, t ex ha fått bidrag till anskaffande av motorfordon samtidigt som arbetsgivaren fått bidrag för arbetsbiträde till den arbetshandikappade. För det tredje så avser bidrag i tre fall investeringar (undantaget är bidrag till arbetsbiträde) och dessa har en varaktighet som går utöver budgetåret.

En mycket grov uppskattning av antal berörda personer är följande: Antag att ett bidrag har effekt under fem år (från lånen bortses då de till stor del kompletterar bidragen) med undantag av bidrag till arbetsbiträde som avser löpande kostnader och där effekten beräknas komma helt under året. Antag att varje person i genomsnitt får stöd från två olika stödformer (t ex bidrag till motorfordon och bidrag till arbetsbiträde). Antalet personer berörda av någon av de ovan redovisade fem stödformer skulle i så fall vara ca. 12 400 personer under budgetåret 1982/83. Skulle stödet långsiktigt vara kvar på 1982/83 års nivå (antal bidrag vara kvar på samma nivå) så skulle antalet berörda personer enligt denna beräkningsmetod vara 14 600 per budgetår.

Det är inte meningsfullt att lägga de på detta sätt beräknade siffror till talen för personer i övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att på detta sätt få antalet personer som är berörda av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade under ett år. I många fall är de här behandlade medlen kombinerade med t ex arbete i Samhällsföretag eller anställning med lönebidrag.

De olika formerna av lönesubventioner och andra subventionsformer och kombinationer av dem gör att subventioneringsgraden jämfört med lönekostnaden kommer att skilja sig åt mellan olika individer. Det har funnits förslag om att t ex räkna in arbetsbiträdessubventionen i lönesubventionen. Detta har dock hittills avvisats. Att de olika subventionsformerna bibehålls kan eventuellt tolkas som en önskan att kunna variera subventionsgraden i högre grad än vad reglerna för anställning med lönebidrag tillåter.

8.4.6 Näringshjälp[19]

Merparten av arbetsmarknadspolitiken syftar till att hjälpa personer att erhålla eller behålla en anställning. Det finns emellertid också ett medel som syftar till att underlätta för handikappade att starta eller fortsätta att driva ett företag, dock ej jordbruksrörelse. Denna stödform heter näringshjälp.

Näringshjälp är det äldsta arbetsmarknadspolitiska medlet för arbetshandikappade. Det infördes redan 1915. Fram till 1962 hade pensionsstyrelsen (en föregångare till riksförsäkringsverket) hand om medlet. Verksamheten var under denna period av blygsam omfattning men ökade efter att arbetsmarknadsstyrelsen tog över programmet 1962. Det är dock fortfarande budgetmässigt av liten betydelse. Utvecklingen under de senaste åren framgår av tabell 8.5. De flesta företag som startas med näringshjälp är antingen service-, detaljhandels- (ofta kioskföretag) eller hantverksföretag.

[19]Detta avsnitt bygger i betydande utsträckning på material från Handikappkommittén.

Näringshjälp kan utgå som bidrag med upp till 15 000 kronor för att en äldre, medelålders eller handikappad skall kunna starta eller fortsätta en verksamhet som egen företagare. Bidraget skall betalas tillbaka om företaget läggs ner eller säljs. Det avskrivs dock under en tioårsperiod och kan även avskrivas i andra fall om personen inte kan betala tillbaka. Under de senaste åren har det också blivit möjligt för två eller flera personer med handikapp att gemensamt få stöd. För närvarande pågår en försöksverksamhet så att ett mindre antal långtidsarbetslösa också kan få denna typ av stöd. Vid start av företag kan dessutom handikappade få lån som är ränte- och amorteringsfria i tre år med upp till 60 000 kronor.

Det genomsnittliga beviljade beloppet har under de senaste åren varit något över 30 000 kronor. Det är ett lågt belopp jämfört med t ex den årliga subventionen för en anställd med lönebidrag eller någon i Samhällsföretag. Skillnaden blir än större om man tar hänsyn till att beloppet avser start av företag som i genomsnitt har verksamhet i mer än ett år. Å andra sidan har en stor del av näringshjälpstagarna också stöd i annan form (pension/sjukbidrag, livränta, handikappersättning).[20] Administrationskostnaden per bidrag är också betydande.

De som fått näringshjälp skall lämna årliga rapporter till arbetsmarknadsverket under förutsättning att företaget är i verksamhet, dock längst i tretton år. Det finns ett visst bortfall i rapporteringen varje år, merparten av dessa troligen nedläggningar. Enligt handikappkommittén (PM 1984-01-27) rapporterade 1457 personer om sin verksamhet år 1982. Uppgifter saknades från fyra län. Om uppräkning görs med hänsyn till det relativa antalet nya fall i dessa län jämfört med resten av landet skulle minst 1750 näringshjälpsföretag rapporterat under 1982.[21] Bortses från företag utan löneuttag under 1982 blir det uppskattade antalet personer verksamma i näringshjälpsföretag ca 1560 personer. Det skulle tyda på att den genomsnittliga verksamhetstiden för ett näringshjälpsföretag är minst fem år.

8.4.7 Främjandelagen

Lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder (SFS 1974:13) innehåller bl a bestämmelser om åtgärder för att främja anställningen av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga (7§-13§). Länsarbetsnämnderna kan enligt denna lag kräva in uppgifter från arbetsgivare om arbetskraftens sammansättning och planerade förändringar av arbetsstyrkan (7§), kräva överläggning med arbetsgivare såväl vad gäller åtgärder för redan anställda äldre och handikappade som vad gäller rekrytering (8§), utfärda anvisningar om åtgärder för äldre och handikappade om inte överenskommelse kan nås (9§). Om arbetsgivaren inte kommer till överläggning eller inte följer anvisning av länsarbetsnämnd kan ärendet hänskjutas till arbetsmarknadsstyrelsen (10§). Arbetsmarknadsstyrelsen kan kalla till överläggningar och utfärda anvisningar (11§). Följs inte anvisningarna kan arbetsmarknadsstyrelsen bestämma att arbetsgivaren inte får anställa andra än dem som arbetsförmedlingen

[20] Det genomsnittliga löneuttaget är lågt. Det finns dock flera olika tolkningar av detta förhållande.

[21] Det kan ses som en nedre gräns, då företag kan fortsätta verksamheten även efter rapporteringsperioden om 13 år. Det finns även ett bortfall som delvis kan vara företag med verksamhet.

anvisar (12§). Lagen ger därmed arbetsmarknadsverket en möjlighet att t ex genomföra en kvotering för olika företag.

Lagen trädde i kraft den 1 juli 1974 men utnyttjades i mycket liten utsträckning de första åren. Lagen kan emellertid ha haft effekt även om den inte använts. Blotta förekomsten av möjligheten att den skulle kunna utnyttjas kan ha påverkat företagens beteende. Troligen användes den som ett påtryckningsmedel i vissa fall också under de första åren lagen var i kraft.

I arbetsmarknadsstyrelsens kampanj för de arbetshandikappade hösten 1979/våren 1980 uppmanades varje länsarbetsnämnd att uppta överläggningar enligt 8§ med minst två arbetsgivare som hade få arbetshandikappade eller äldre. Något mer än hälften av länsarbetsnämnderna gjorde detta. Totalt ägde 42 överläggningar rum, merparten med arbetsgivare inom den offentliga sektorn. I inget fall utnyttjades 9§.

Under hela år 1980 ägde 60 överläggningar rum vid 15 länsarbetsnämnder. Sjutton av överläggningarna var med privata arbetsgivare. Flertalet överläggningar skedde i ett fåtal av länen. Under år 1981 var antalet överläggningar 64, av vilka 16 var med privata arbetsgivare. 51 av de 60 överläggningarna ägde rum i fyra län. I ett fall utnyttjades 9§, anvisning, under år 1981. Det gällde en kommun som anvisades att anställa två äldre eller handikappade. Kommunen följde anvisningen. Antalet formella överläggningar var 8 år 1982, dvs betydligt färre än tidigare år.

De överenskommelser som träffats med arbetsgivare har haft olika innehåll. Exempel är att minst 5% av nyanställda skall vara äldre eller handikappade,[22] att platser skall inrättas för anställning med lönebidrag och att platser skall inrättas för arbetsprövning för personer från arbetsmarknadsinstitut.

Lagen kan som tidigare påpekats ha haft effekter även när den formellt inte använts, t ex som påtryckningsmedel i kontakterna mellan arbetsförmedling och arbetsgivare. I enkäter till länsarbetsnämnderna från arbetsmarknadsstyrelsen har svar som antyder denna typ av effekter förekommit. Företag kan också ha ändrat sin anställningspolitik för att undvika att lagen skall komma till användning.

Det finns inslag i främjandelagen som påminner om en kvotlagstiftning. Sådan lagstiftning finns bl a i Storbritannien och Västtyskland. Effekterna har i båda länderna blivit begränsade. I Storbritannien har sanktionerna mot företag som underskrider kvoten (böter) inte tillämpats och effekten har uteblivit av detta skäl. I Västtyskland har sanktionerna (avgifter om kvoten underskridits) tillämpats strikt men det huvudsakliga resultatet har blivit att företagen förmått en del av sina anställda att bli registrerade som handikappade. På de flesta arbetsplatser finns anställda med nedsatt arbetsförmåga i något avseende. Lagen har däremot knappast lett till mer omfattande nyanställningar av handikappade personer.[23]

[22] Exempel på en gräns om 5% går att finna i bl a kampanjer som startades av länsarbetsnämnderna i Jönköpings och Stockholms län. I Stockholms län använde man sig formellt av främjandelagen vilket man inte gjorde i Jönköpings län. Se Arbetsmarknadsdepartementet (1983, s. 138-140).

[23] En analys av denna typ av lagstiftning kommer i en studie från Wissenschaftszentrum Berlin.

8.4.8 Orsaker till tillväxten av arbetsmarknadspolitiken för handikappade

På samma sätt som man har frågat efter huvudorsaken till tillväxten av antalet förtidspensionerade - ändrade regler och förbättrade villkor eller ett försämrat arbetsmarknadsläge - kan man göra det för de arbetsmarknadspolitiska programmen. Vad förklarar den snabba tillväxten av de arbetsmarknadspolitiska programmen för handikappade?

Det finns inga undersökningar på detta område, så vi kan här endast peka på vilka faktorer som kan antas ligga bakom expansionen. En väsentlig faktor är sannolikt ökad tillgänglighet, ändrade regler och höjd kompensation inom de arbetsmarknadspolitiska programmen för handikappade. Det är lätt att se det på ett par områden. Under 1950-talet ökade såväl antalet arbetsvårdsexpeditioner som antalet arbetsvårdstjänstemän snabbt. I takt med denna expansion (som delvis innebar att nya geografiska områden täcktes av arbetsvården) ökade också antalet personer registrerade inom arbetsvården. Det är knappast troligt att antalet arbetshandikappade ökade i samma höga takt. Den främsta förklaringen till expansionen var med stor sannolikhet den utvidgade kapaciteten inom arbetsvården.

Ett annat exempel ges av de halvskyddade arbetena. Villkoren var inledningsvis inte särskilt förmånliga för de företag som utnyttjade dem. Verksamheten blev också begränsad. Efterhand som reglerna ändrades och ersättningsnivån höjdes ökade dock antalet i halvskyddat arbete, speciellt efter att det blev tillåtet att överföra redan anställda till halvskyddat arbete. Även här är det svårt att tänka sig att den snabba uppgången efter regeländringarna kan förklaras av ett snabbt stigande antal handikappade.

Varför ändrades då de olika programmen för handikappade? Var orsaken att antalet handikappade med arbetsmarknadsproblem hade ökat? Om så är fallet kan arbetsmarknadsutvecklingen och antalet arbetshandikappade indirekt vara den avgörande faktorn för expansionen.

En annan förklaring till expansionen kan vara en höjd ambitionsnivå vad gäller sysselsättningen för vissa handikappgrupper. I stället för institutionsvård, sysslolöshet eller terapi kan vissa grupper istället ha placerats i skyddade verkstäder.

En tredje tänkbar förklaring är att förändringar på arbetsmarknaden kan ha påverkat antalet personer med problem att få eller behålla ett arbete givet graden av nedsättning av arbetsförmåga. I avsnitt 8.1.3 berördes vissa utvecklingstendenser som kan ha haft betydelse: strukturomvandling i riktning mot mer tjänsteproduktion, den solidariska lönepolitiken och arbetsmarknadslagstiftningen.

Det går inte att här avgöra vilken faktor som haft störst betydelse: arbetsmarknadsutvecklingen (direkt eller indirekt via påverkan av politiken) eller förändringar av politiken inklusive en utvidgning till nya målgrupper. Det är av betydande intresse att undersökningar görs som behandlar denna fråga.

8.5 Kontantersättning och/eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Den svenska arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken har under hela 1900-talet byggt på arbetsprincipen. Kontantstöd skall endast betalas ut som en provisorisk åtgärd och åtgärder skall istället vidtas för att bereda den hjälpbehövande arbete i någon form. Under t ex mellankrigstiden var offentliga arbeten den prioriterade stödformen vid arbetslöshet medan staten på olika sätt försökte minska kontantstödet. Först 1934 infördes statligt stöd till av staten erkända arbetslöshetskassor och då förenat med så hårda villkor för utbetalning av ersättningen att de flesta kassor avstod från att söka bli erkända. Invalidpensionerna var knappa och inkomstprövade och beviljades först efter en ingående medicinsk prövning.

Under efterkrigstiden har arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken förändrats, men tyngdpunkten har hela tiden legat på arbetslinjen. Arbetsmarknadspolitiken har som en ny kompletterande huvudriktning fått en rörlighetsfrämjande politik med flyttningsstöd och arbetsmarknadsutbildning (för yrkesrörlighet) men målet har hela tiden varit detsamma, nämligen att undvika kontantstöd och istället bereda sysselsättning. Denna politik har varit densamma för handikappade som för icke-handikappade. För invalidpensioneringen gällde samma huvudprinciper under 1940- och 1950-talen som under mellankrigstiden, dvs en hård medicinsk prövning för att få pension förenat med knappa ekonomiska villkor för invalid(förtids)pensionärerna.

Under 1960- och 1970-talen har denna klara betoning av arbetslinjen delvis försvagats. Kontantlinjen har för de äldre i aktiv ålder fått ökad vikt. Den allmänna tilläggspensionen har sedan 1963 inneburit att främst de förtidspensionerade som tidigare haft förvärvsarbete fått bättre ekonomiska villkor. Tillämpningen av bestämmelserna för dem i äldre aktiv ålder förändrades också under 1960-talet även om de formellt restriktiva bestämmelserna kvarstod. I några steg under perioden 1970 till 1977 ändrades så även de formella reglerna för förtidspensionering av främst äldre arbetstagare. Det blev relativt lätt för personer 60 år och äldre att bli förtidspensionerade. Under 1960- och 1970-talet förlängdes också de maximala ersättningstiderna från arbetslöshetsförsäkringen för äldre arbetslösa och speciella stödformer och villkor infördes för dem som ej var berättigade till arbetslöshetsförsäkring. Denna utveckling kan beskrivas som att man övergav arbetslinjen till förmån för kontantstödslinjen för äldre personer i aktiv ålder.[24]

För ytterligare en grupp personer i aktiv ålder har man haft en utveckling från arbetslinjen till kontantstödslinjen. Fram till 1977 var alkoholism inte en tillräcklig pensioneringsorsak. Formellt kunde man endast i mycket grava fall när alkoholism hade lett till psykiska (psykoser) eller grava fysiska skador, bli pensionerad på grund av alkoholpsykos eller alkoholism. Reellt hade emellertid en praxis vuxit fram under 1950- och 1960-talen, där fysiska sjukdomstillstånd användes som förtidspensioneringsorsak när alkoholismen var den reella orsaken. Från 1977 blev endast nedsättningen av arbetsförmågan och inte orsakerna till denna

[24]Detta är inte något som är unikt för Sverige. I de flesta andra västliga ekonomier har åtgärderna för äldre personer alltmer gått i riktning mot tidig pensionering. För en närmare beskrivning se t ex Casey & Bruche (1983) som behandlar utvecklingen i Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och USA.

nedsättning avgörande för möjligheten att få förtidspension. Antalet nya förtidspensioner med diagnosen alkoholism ökade starkt detta år. Om den reella ökningen var lika stor är däremot mera ovisst. För merparten i aktiv ålder kvarstår emellertid arbetslinjen. Det gäller i synnerhet för de yngre.

En återgång till arbetslinjen, i varje fall för dem som är under 60 år, och möjligheter att välja mellan olika kombinationer av arbete och pension för dem över 60 år har blivit huvudtemat i den svenska handikappdebatten under de senaste åren. Vissa åtgärder kan ses som steg i en sådan riktning. Det gäller grundandet av Stiftelsen Samhällsföretag (koncernen för samtliga skyddade verkstäder), förändringen och sammanslagningen av arkivarbete och halvskyddat arbete till arbete med lönebidrag och arbetsmarknadsstyrelsens kampanjer för att med hjälp av bl a främjandelagen placera handikappade på den öppna arbetsmarknaden.

Hur har då fördelningen på arbets- och kontantstödslinjerna varit inom handikappolitiken under det senaste decenniet? Av tabell 8.6 framgår huvuddragen av dels kostnadsutvecklingen, dels utvecklingen av antalet berörda personer. Innan uppgifterna kommenteras närmare skall vissa begränsningar i jämförelsen framhållas. Först och främst ingår endast de program som enbart eller huvudsakligen är avsedda för arbetshandikappade. Många arbetshandikappade deltar i andra arbetsmarknadspolitiska program, såsom arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete,[25] och många arbetshandikappade får kontantstöd som sjukpenning, socialbidrag eller arbetslöshetsstöd som är inriktade även mot andra grupper. Vissa delar av handikapprogrammen är heller inte medtagna. Det gäller näringshjälp, bidrag till arbetsbiträden m m vad gäller antalet personer, och hustrutillägg till förtidspensionärer vad gäller kostnader. Alla personerna i de redovisade programmen är inte arbetshandikappade. Det gäller bl a betydande grupper inom arbetsmarknadsinstituten och de som förtidspensionerats av enbart arbetsmarknadsskäl. Tabell 8.6 bör trots detta kunna ge huvuddragen av utvecklingen.

Av tabellen framgår att båda formerna av stöd har expanderat kraftigt. Förtidspensioneringen dominerar såväl vad gäller personer som kostnader. Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program för handikappade motsvarar mellan 11 och 18% av dem med förtidspensionering medan kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder motsvarat mellan 25 och 36% av förtidspensioneringens kostnader. Sett över perioden har de arbetsmarknadspolitiska programmen för handikappade både vad gäller personer och kostnader ökat jämfört med förtidspensioneringen. En mycket stor del av förskjutningen kom i och med att den allmänna pensionsåldern sänktes från 67 till 65 år den 1 juli 1976. Många förtidspensionärer var 65 eller 66 år, medan relativt sett betydligt färre i dessa båda årsklasser var inom de arbetsmarknadspolitiska programmen.

[25] Inräknas de handikappades andel av beredskapsarbete, arbetsmarknadsutbildning och förmedlingsinsats blir kostnaderna för 1982/83 7009 miljoner kronor i stället för 5210 miljoner kronor.

Tabell 8.6 Antal personer och kostnader för arbetsmarknadspolitiska program för handikappade resp. förtidspensionering 1970-1982

År	Personer			Kostnader (miljoner kronor i löpande priser)		
	I arbetsmarknadspolitiska program f. handikappade[1] (a)	Förtidspension[2] (b)	(c) = (a)/(b)	Nettokostnader för arbetsmarknadspolitiska program för handikappade[3] (d)	Kostnader för förtidspension[4] (e)	f = (d)/(e)
1970/71	23 927	212 474	0.11	447	1 620	0.28
1971/72	25 966	236 230	0.11	562	2 125	0.26
1972/73	29 620	260 329	0.11	668	2 556	0.26
1973/74	35 122	278 117	0.13	805	3 591	0.22
1974/75	40 041	288 883	0.14	1 059	4 492	0.24
1975/76	42 735	296 646	0.14	1 390	5 222	0.27
1976/77[5]	44 465	258 093	0.17	1 746	5 642	0.31
1977/78	46 133	272 795	0.17	2 079	6 940	0.30
1978/79	48 184	284 132	0.17	2 380	8 350	0.29
1979/80	51 355	293 334	0.18	3 394	9 492	0.36
1980/81	55 931	302 479	0.18	4 092	11 589	0.35
1981/82	60 207	308 850	0.19	4 567	13 285	0.34
1982/83	63 983	314 109	0.20	5 210	15 056	0.35

[1] Samhällsföretag (skyddat arbete och hemarbetscentraler), anställning med lönebidrag (arkivarbete, halvskyddat arbete), arbetsmarknadsinstitut (arbetsprövning, arbetsträning); uppgifterna är genomsnitt för året.
[2] Uppgifterna avser januari 1971, januari 1972, osv.
[3] Statliga, landstingskommunala och kommunala kostnader enligt tabell 4.9.
[4] Uppgifterna inkluderar folkpension, tilläggspension, pensionstillskott, kommunalt bostadstillägg, statskommunalt bostadsbidrag, barntillägg och vårdbidrag för förtidspensionerade. Hustrutillägg för personer gifta med förtidspensionärer är inte inkluderade. Uppgifterna avser utgående pensioner i januari 1971, etc, uppräknade till årsbasis.
[5] Den allmänna pensionsåldern sänktes till 65 år den 1 juli 1976. Antalet förtidspensionärer minskade därmed kraftigt.

Anm.: Det är inte meningsfullt att addera kolumnerna (3) och (6) för att erhålla totala antalet personer i handikappolitiska program då personer samtidigt kan vara förtidspensionerade och i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Ca 1/4 av dem i Samhällsföretag har förtidspension. Antalet som hade förtidspension av samhällsföretagsanställda var 5 744 i december 1981 och 6 062 i december 1982. Av dem i Ami kan en del ha förtidspension eller sjukbidrag. 1 585 av alla med utbildningsbidrag (Ami, AMU) hade reduktion av utbildningsbidraget pga livränta, pension eller sjukpenning i september 1980. Maximalt skulle ca 50% kunna ha förtidspension av dem i Ami denna månad. Andelen är troligen betydligt lägre.

Källor: Kapitel 4 i detta betänkande; Statistisk årsbok olika årgångar; Arbetsmarknadsstyrelsen; Arbetsmarknadsstatistik; Allmän försäkring olika årgångar och opublicerad statistik från riksförsäkringsverket och Samhällsföretag.

Tabell 8.7 Andel i olika befolkningsgrupper med förtidspension, i skyddad verkstad eller i arbete med lönebidrag i december 1982

Kön Ålder	Hel förtids-pension (a)	Partiell förtids-pension (b)	Summa förtid-pension (c)=(a)+(b)	Skyddad verkstad (d)	Arbete med löne-bidrag (e)	Skyddad verk-stad eller arbete med lönebidrag (f)=(d)+(e)	(c)/(f)
Män	4.8	0.8	5.6	0.5	0.7	1.3	4.5
därav							
16–19 år	0.8	0.0	0.8	0.0	0.1	0.1	10.6
20–24	0.9	0.1	0.9	0.2	0.4	0.7	1.4
25–34	1.2	0.3	1.4	0.4	0.6	1.0	1.3
35–44	1.8	0.4	2.3	0.5	0.7	1.2	1.9
45–49	3.7	0.8	4.5	0.8	0.9	1.7	2.6
50–54	6.2	1.4	7.6	0.9	1.2	2.2	3.6
55–59	11.7	2.4	14.1	0.9	1.4	2.3	6.2
60–64	23.9	3.3	27.2	0.7	1.1	1.7	15.8
Kvinnor	4.5	1.2	5.8	0.4	0.6	1.0	6.0
därav							
16–19 år	0.6	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	25.0
20–24	0.7	0.1	0.7	0.1	0.3	0.5	1.6
25–34	1.0	0.4	1.3	0.3	0.4	0.7	1.9
35–44	1.8	0.8	2.6	0.4	0.5	0.9	3.0
45–49	3.7	1.6	5.3	0.6	0.8	1.4	3.8
50–54	6.4	2.4	8.8	0.7	1.0	1.7	5.3
55–59	11.2	3.2	14.4	0.7	1.1	1.8	7.9
60–64	19.6	3.1	22.7	0.4	0.9	1.3	17.4
Män och Kvinnor	4.7	1.0	5.7	0.5	0.7	1.1	5.2
därav							
16–19 år	0.7	0.0	0.7	0.0	0.0	0.1	14.0
20–24	0.8	0.1	0.8	0.2	0.4	0.6	1.5
25–34	1.0	0.3	1.4	0.4	0.5	0.9	1.5
35–44	1.8	0.6	2.4	0.5	0.6	1.0	2.4
45–49	3.7	1.2	4.9	0.7	0.9	1.6	3.2
50–54	6.3	1.9	8.2	0.8	1.1	1.9	4.3
55–59	11.4	2.8	14.2	0.8	1.2	2.0	7.0
60–64	21.7	3.2	24.9	0.5	1.0	1.5	16.5

Anm.: Personer över 65 i skyddad verkstad och i arbete med lönebidrag är ej inkluderade.

Det är inte meningsfullt att addera kolumnerna (3) och (6) för att erhålla ett mått på andel i handikappolitiska program då personer samtidigt kan vara förtidspensionerade och i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Ca 1/4 av dem i Samhällsföretag har förtidspension.

Källor: Opublicerad statistik från arbetsmarknadsstyrelsen, riksförsäkringsverket och Samhällsföretag.

Som nämndes tidigare har arbetslinjen betonats starkare för de yngre, medan kontantstödslinjen alltmer har kommit att accepteras för de äldre. Tabell 8.7 innehåller en jämförelse mellan dem i anställning med lönebidrag eller i Samhällsföretag å ena sidan och dem med olika former av förtidspension å andra sidan. Det har inte varit möjligt att erhålla en fördelning av dem i arbetsmarknadsinstitut efter ålder. Av tabellen framgår att de förtidspensionerade är fler än dem med anställning med lönebidrag eller i skyddade verkstäder i samtliga åldersgrupper. Skillnaden är dock liten i åldern 20-34 år och ett inkluderande av dem i arbetsmarknadsinstituten skulle göra skillnaden mindre eller obefintlig. Inom såväl förtidspensioneringen som de arbetsmarknadspolitiska programmen ökar andelen placerade med ålder med undantag för den äldsta åldersgruppen inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. Uppgången med ålder är mycket starkare inom förtidspensioneringen än inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. I den äldsta åldersgruppen, 60-64 år, är förtidspensionering 16½ gånger vanligare och i den näst äldsta 7 gånger vanligare. Bland samtliga i aktiv ålder är förtidspensionering ungefär fem gånger så vanligt.

Det kan också vara värt att uppmärksamma skillnaderna i fördelning på åtgärder mellan män och kvinnor. En större andel av kvinnorna än männen är förtidspensionerade (5.8% mot 5.6%) medan motsatsen gäller för skyddat arbete/anställning med lönebidrag (1.3% av männen mot 1.0% av kvinnorna). En annan skillnad är att män oftare än kvinnor har hel förtidspension, medan kvinnor oftare än män har partiell (2/3 eller 1/2) förtidspension. De här beskrivna skillnaderna återspeglar den traditionella arbetsfördelningen mellan män och kvinnor.

8.6 Effekter av politiken gentemot de arbetshandikappade

I inledningen av detta kapitel nämndes att vi vet förvånansvärt lite om effekterna av den snabbt växande handikappolitiken. I detta avsnitt skall redovisas några problemområden och de få forskningsresultat som finns på dessa områden.

8.6.1 Effekter på arbetsutbudet

Förbättrade pensionsförmåner kan bidra till att minska arbetskraftsutbudet. Samtidigt är emellertid syftet med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna att öka arbetskraftsutbudet för de handikappade. Vilka har de sammanlagda effekterna varit på arbetskraftsutbudet av de olika programmen?

Vid en analys av effekter på arbetsutbudet av de olika åtgärderna för handikappade får man göra en klar uppdelning i effekter för de äldre och de yngre.

För de äldre (främst de som är 60 år och däröver) består åtgärderna för arbetshandikappade främst i förtidspensionering (eller andra former av kontantstöd) och endast i relativt begränsad utsträckning av arbetsmark-

nadspolitiska åtgärder. För alla äldre har arbetsmarknadsskäl vikt vid bedömning tillsammans med medicinska skäl. För äldre arbetslöshetsförsäkrade som uttömt sin rätt att få kassaersättning finns det möjlighet att få förtidspension helt utan medicinska skäl. Förändringarna av förtidspensioneringen kan ses som en del av en politik för en sänkt och mer flexibel pensionsålder.

Förändringar av förtidspensioneringsbestämmelserna bör kunna förklara en del av nedgången av arbetskraftstalen för äldre män under det senaste decenniet. Det finns en mycket hög samvariation mellan förändringar i förtidspensioneringen och arbetskraftsdeltagande bland äldre män. Effekterna av denna nedgång på arbetsutbudet skall dock inte överdrivas. En stor del av de förtidspensionerade har före förtidspensioneringen visserligen varit anställda men samtidigt varit sjukskrivna under en längre period. För dem innebär förtidspensioneringen ingen reell minskning av arbetskraftsutbudet. Andra förtidspensionerade har varit långtidsarbetslösa med små möjligheter att få arbete på den öppna arbetsmarknaden.[26] Förändringen för dessa har oftast bestått i att de i stället för arbetslöshetsersättning, kontant arbetsmarknadsstöd eller socialhjälp fått förtidspension samt att de formellt slutat att vara arbetssökande vilket de reellt i många fall gjort långt tidigare.

För äldre som i och med förtidspensioneringen lämnar en anställning som de faktiskt upprätthåller, innebär emellertid förtidspensioneringen en minskning av arbetsutbudet. Förtidspensionering behöver dock inte i och för sig innebära att en person försvinner från arbetsmarknaden. Vid 1/2 och 2/3 pension är det vid pensioneringsbeslutet förutsatt att den pensionerade har möjlighet att få vissa inkomster via förvärvsarbete. En förtidspensionär med heltidspension förlorar heller inte automatiskt sin pension eller del av den om han börjar förvärvsarbeta i begränsad utsträckning. Pensioneringen bör emellertid begränsa arbetsutbudet för dessa grupper, såväl genom inkomsteffekten som genom substitutionseffekten. Vid given timlön före skatt sjunker lönen per timme efter skatt om man får pension. Dessutom finns alltid risken att pensionen kan komma att omprövas vid förvärvsarbete. För dem som har kommunalt bostadstillägg eller hustrutillägg finns dessutom en direkt inkomstprövning av dessa belopp.

Om det är klart att förtidspensioneringen har bidragit till att minska förvärvsintensiteterna för de äldre är det inte lika klart hur de yngres arbetsutbud påverkats av förändringar av handikappolitiken. För de yngre är det inte i första hand förtidspensioneringen som expanderat utan istället arbetsmarknadspolitiken, även om det fortfarande troligen i alla åldersgrupper är fler förtidspensionerade än i arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade.[27] Om de som är i skyddat arbete (arbete med lönebidrag, skyddade verkstäder) räknas som en del av arbetskraftsutbudet (vilket de gör enligt definitionerna i arbetskraftsundersökningarna) så kan expansionen av åtgärderna för de handikappade ha ökat arbetsutbudet och än mer sysselsättningen för dessa grupper.

Risken att kvarstå som arbetslös vid arbetsförmedlingen under en viss månad var enligt en undersökning som avsåg förhållandena under 1976 mindre för en handikappad än för en ej handikappad person, givet

[26] För en betydande del av äldre arbetslösa som blir utförsäkrade och med detta förtidspensionerade är arbetslösheten ett resultat av ett avsteg från turordningsreglerna vid uppsägning, s k svartpensionering. Se Arbetsmarknadsdepartementet (1983c). Enligt Johansson (1984) har ca 3000 personer 60 år eller äldre blivit utförsäkrade under första halvåret 1983.

[27] En åldersuppdelning saknas för Ami. Eventuellt kan fler vara i arbetsmarknadspolitiska program för handikappade än förtidspensionerade i åldersgruppen 20-24 år.

ålder, kön, region och yrke.[28] Den viktigaste orsaken till detta var just den stora andelen placerade i arbetsmarknadspolitiska program. Någon motsvarande undersökning som avser förhållandena efter 1976 finns inte.

Det finns inte tillräckligt underlag för att säga något mer bestämt om storleken av effekterna på arbetsutbudet av de olika åtgärderna för handikappade. Det mesta tyder dock på att förändringen av förtidspensionsbestämmelserna har påverkat arbetsutbudet i klart negativ riktning i de äldsta åldersgrupperna, men att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna snarast kan ha haft motsatt effekt för de yngsta ålderskategorierna.

8.6.2 Återgång till öppna arbetsmarknaden

Syftet med åtgärderna för handikappade är inte att de definitivt skall lämna den öppna arbetsmarknaden. I de fall man ger sjukbidrag har man gjort den bedömningen att det finns andra möjligheter än pensionering. Även för den förtidspensionerade är återinträde på arbetsmarknaden inte en utesluten möjlighet. För de som placeras i olika arbetsmarknadspolitiska program är målet hela tiden en placering på den öppna arbetsmarknaden. Har man lyckats med denna arbetsmarknadsorienterade politik?

Den faktiska utvecklingen har varit en annan än den åsyftade. Endast en mindre andel av dem med sjukbidrag lämnar detta genom indragning (antingen när den fastställda sjukbidragsperioden är slut eller tidigare). Mycket vanligare är att de som haft sjukbidrag istället får förtidspension. Utvecklingen har efterhand gått alltmer i denna riktning.

Denna utveckling är än klarare för de förtidspensionerade. Antalet indragningar är mycket få jämfört med antalet pensioner. Antalet har varierat mellan två hundra och fyra hundra personer om året under de senaste decennierna. Indragningarna har länge hållit sig på ungefär samma nivå trots att antalet förtidspensioner har ökat mycket markant. Det normala förloppet har blivit att från sjukbidrag övergå till förtidspension och så småningom till ålderspension.

De arbetsmarknadspolitiska programmen har tenderat att leda till permanenta placeringar. Avgången är mycket begränsad såväl från anställning med lönebidrag som från skyddade verkstäder. Endast 1-2% lämnar programmen per år för arbete på den öppna arbetsmarknaden. Ett undantag är arbetsprövning och arbetsträning. Inom dessa finns inga permanenta platser. Intressant är här att studera var de som lämnar arbetsmarknadsinstituten hamnar.

År 1982/83 fick 14% anställning på den öppna arbetsmarknaden (talen inkluderar icke-handikappade vid arbetsmarknadsinstituten), 6% anställning med lönebidrag, 6% anställning i Samhällsföretag, 17% arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning, 5% beredskapsarbete medan 16% blev utskrivna p g a sjukdom, familjeskäl m m. För 4% finns inga angivna skäl och 32% återgick till arbetsförmedlingen (i en del fall för utredning om pensionering (3%) och för många i avvaktan på att en planerad åtgärd skulle kunna börja (23%)). Jämfört med placering i

[28] SOU 1978:60, kapitel 12.

skyddad verkstad eller i arbete med lönebidrag är övergången från arbetsmarknadsinstituten till den öppna arbetsmarknaden mycket hög, men gruppens sammansättning är också en annan. Den relevanta frågan är vad som skulle ha hänt om de arbetshandikappade inte hade kommit till arbetsmarknadsinstituten.

8.6.3 Handikappolitiken och inkomstfördelningen

Det kanske viktigaste syftet med handikappolitiken är att förbättra de handikappades situation i ekonomiskt avseende. Med utgångspunkt i reglerna för programmen finns ingen anledning att vänta sig att de handikappade numera skulle vara en extrem låginkomstgrupp.

Tabell 8.8 Genomsnittlig disponibel hushållsinkomst där intervjupersonen är 20-64 år och genomsnittligt antal familjemedlemmar år 1981 (endast man/hustru eller samboende och barn 0-15 år)

	Män		Kvinnor		Män och kvinnor	
	Genomsnittlig disponibel hushållsinkomst	Genomsnittligt antal familjemedlemmar	Genomsnittlig disponibel hushållsinkomst	Genomsnittligt antal familjemedlemmar	Genomsnittlig disponibel hushållsinkomst	Genomsnittligt antal familjemedlemmar
Arbetsförmågan nedsatt i hög grad						
med förtidspension	71 660	1.63	69 040	1.74	70 420	1.68
med annan pension	72 070	1.57	62 430	1.51	65 600	1.53
utan pension	76 830	2.15	80 510	2.18	78 730	2.17
samtliga	73 970	1.86	73 880	1.93	73 930	1.89
Arbetsförmågan nedsatt (men ej i hög grad)						
med förtidspension	56 400	1.51	70 140	1.72	63 730	1.62
med annan pension	67 760	1.60	59 920	1.43	62 330	1.48
utan pension	78 180	2.15	87 540	2.57	83 070	2.37
samtliga	76 020	2.07	83 450	2.39	80 000	2.24
Arbetsförmågan nedsatt (i hög grad eller ej i hög grad)						
med förtidspension	69 430	1.62	69 240	1.73	69 330	1.67
med annan pension	69 380	1.59	60 810	1.46	63 500	1.50
utan pension	77 780	2.15	85 480	2.46	81 780	2.31
samtliga	75 090	1.97	79 390	2.20	77 330	2.09
Ej nedsatt arbetsförmåga						
med förtidspension	60 890	1.25	51 570	1.46	56 220	1.35
med annan pension	84 930	1.86	66 450	1.59	76 700	1.69
utan pension	87 390	2.41	91 410	2.60	89 330	2.50
samtliga	85 000	2.39	90 110	2.55	88 620	2.47

Källa: Bearbetningar av ULF-1981.

För handikappade med arbete på den öppna arbetsmarknaden bör den allmänna löneutjämningen ha bidragit till att deras löner inte markant underskrider lönerna för andra i samma yrke och ålder. För dem i arbete med lönebidrag finns regeln att de skall ha avtalsenlig lön. I samband med sammanslagning av arkivarbete och halvskyddat arbete till arbete med lönebidrag fick vissa arkivarbetare kraftiga lönehöjningar. Deras löner hade tidigare ofta varit lägre än för personer i samma yrken.

Anställda i skyddade verkstäder (Samhällsföretag) har löner enligt ett lönesystem som är ett genomsnitt av lönerna inom flera olika branscher (en metallarbetare har därmed lägre lön än en metallarbetare på öppna arbetsmarknaden medan en teko-arbetare i Samhällsföretag ligger högre än teko-arbetare på öppna arbetsmarknaden). Den som arbetar inom en skyddad verkstad får emellertid inte de tillägg som hänför sig till ackordsarbete, skiftarbete m m, vilket medför att löneläget genomsnittligt är lägre än inom annan industri.

Förtidspensioneringen är det program som ger inkomst till flest arbetshandikappade. Ersättningen vid förtidspensionering har höjts kraftigt under de senaste decennierna. Den ekonomiska standarden för förtidspensionärer utan tilläggspension har förbättrats under senare år främst genom de extra pensionstillskotten som utgår till dem med låg eller ingen tilläggspension. De kommunala bostadstilläggen har också förbättrats, men varierar kraftigt från kommun till kommun.

De förtidspensionärer som inte har tilläggspension tillhör dock fortfarande låginkomstgrupperna i Sverige. Bland dem med enbart förtidspension finns dock också många som är intagna på vårdinstitutioner. Deras levnadsstandard bestäms i första hand av vårdhemmens standard och inte av storleken på deras förtidspensioner.

Tilläggspensionsbeloppen varierar mycket mellan olika förtidspensionärer. En stor del av dem som förtidspensioneras är äldre män. Många av dem har haft sådana arbeten och inkomster att pensionen blir hög. För denna åldersgrupp kombineras också ofta den lagstadgade pensionen med olika avtalsbestämda pensioner och andra ersättningar. För kvinnor är tilläggspensionen i genomsnitt betydligt lägre.

Många av de arbetshandikappade har varken arbete på den öppna arbetsmarknaden, förtidspension eller lön från arbete med lönebidrag eller arbete i en skyddad verkstad. En stor del av dem får någon form av kontantstöd. De viktigaste är sjukpenning, socialhjälp, arbetslöshetsersättning och kontant arbetsmarknadsstöd. Sjukpenning ger oftast den högsta ersättningen medan det kontanta arbetsmarknadsstödet i regel är det ekonomiskt sett sämsta alternativet. Dessa stödformer är inte i första hand avsedda för handikappade och antalet arbetshandikappade som uppbär stöd från dem är inte känt.

Förutom av egen arbetsinkomst, förtidspension och andra inkomstöverföringar så påverkas en persons konsumtionsnivå av den inkomst övriga familjemedlemmar har, av antalet personer i familjen och av inkomstskatten. Av tabell 8.8 framgår att arbetshandikappade har lägre disponibel hushållsinkomst än icke handikappade, men också att deras hushåll har färre familjemedlemmar. Per person är den disponibla hus-

hållsinkomsten snarare högre i hushåll med än i hushåll utan någon med nedsatt arbetsförmåga. Talen var för år 1981 37 000 respektive 35 900 kronor. Hushållens sammansättning och hushållsmedlemmarnas åldersfördelning skiljer sig dock åt. Det hade varit av intresse att jämföra hushåll med samma sammansättning, ålder, region, yrke m m. Med tanke på att de arbetshandikappade är underrepresenterade i lägre åldrar, blir resultatet av en sådan beräkning troligen en lägre hushållsinkomst per capita i hushåll med någon handikappad medlem.

8.6.4 Cost-benefitanalyser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade

Det finns endast några få cost-benefitanalyser av arbetsmarknadspolitiska program för handikappade. De flesta av dem är studier av skyddade verkstäder.

Harald Niklasson genomförde en cost-benefitanalys av elva skyddade verkstäder avseende åren 1963—1965 (SOU 1968:61). Under samtliga tre år uppvisade sex av de elva verkstäderna högre samhällsekonomiska intäkter än kostnader. För de övriga fem verkstäderna var resultatet det motsatta. Värdet av de handikappades tid sattes till noll vid kalkylerna. Skillnaden mellan intäkter och kostnader varierade mellan plus 9750 och minus 2200 per anställd under år 1965. Resultaten var minst fördelaktiga för verkstäder med gravt handikappade och för de verkstäder som var belägna i storstäder.

En andra studie av skyddade verkstäder genomfördes av Bexelius och Kjellén. Den period de behandlade var 1970-1974. Sysselsättningsutredningen utvidgade senare deras analys till att avse också år 1975 (SOU 1978:14). Med undantag för år 1970 översteg de samhällsekonomiska kostnaderna intäkterna. Underskottet tenderade att öka efter hand. Värdet av de handikappades tid sattes liksom i Niklassons studie till noll. Den gradvisa nedgången kan eventuellt förklaras med att de skyddade verkstäderna efter hand anställt personer med allt gravare handikapp.

Det finns flera kritiska punkter i de här redovisade studierna. En är antagandet om att värdet av de handikappades tid är oberoende av sysselsättningsalternativ. De handikappade antas värdera arbete i skyddad verkstad och förtidspension lika om ersättningen är densamma. En annan kritisk punkt är antagandet om att alla handikappade skulle ha varit utan arbete om de inte varit i skyddade verkstäder.

Ernst Jonsson (1981) studerade verksamheten under år 1980 vid två skyddade verkstäder. Den ena verkstaden hade en relativt arbetsintensiv produktion, den andra en relativt kapitalintensiv. Per plats för handikappade var den företagsekonomiska förlusten 75 000 respektive 83 000 kronor. Korrigeringar till marknadsmässiga löner (för dem i företaget som har förtidspension), räntor, hyror och korrigeringar för förvaltningskostnader ledde till att det företagsekonomiska underskottet steg till 95 000 respektive 111 000 kronor. Resultaten omräknades sedan till en samhällsekonomisk kalkyl. De viktigaste förändringarna var att de handikappades lönekostnader och inbesparade vårdkostnader drogs ifrån förlusten. Resultatet blev för båda verkstäderna fortfarande en

förlust — en samhällsekonomisk förlust om 8 000 kronor per plats.

Ett viktigt antagande vid kalkylen är att värdet av tid för den handikappade är detsamma i och utanför arbetet. Om den arbetshandikappade, vid samma ersättning, föredrar arbete framför förtidspension skall förlusten ytterligare reduceras. Om den handikappade föredrar förtidspension blir förlusten än större. Vid enkäter har merparten svarat att de vid samma ekonomiska ersättning föredrar arbete i skyddad verkstad framför förtidspension. Ett annat centralt antagande är att ingen av dem som fått arbete i skyddad verkstad skulle ha kunnat få något annat arbete.

Intressant i Jonssons studie är att han försöker göra en uppdelning i ett industriellt och ett socialt bokslut. Det industriella bokslutet skall ses som en analys av hur företagsledningen utnyttjar produktionsresurserna, medan det sociala bokslutet skall ses som en jämförelse av skyddade verkstäder med den alternativa socialpolitiken för gruppen. För båda verkstäderna visar det industriella bokslutet på minus, medan det sociala bokslutet visar plus. Det skulle kunna tolkas som att de båda skyddade verkstäderna är effektiva ur social synpunkt (som vård och rehabilitering) för de arbetshandikappade, men att verkstäderna är dåliga på att utnyttja produktionsresurserna. Med bättre produktions- och försäljningsorganisation skulle resultaten kunna förbättras. Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning resultaten från dessa två verkstäder går att generalisera till verksamheten som helhet inom Samhällsföretags ca 350 verkstäder.

Olof Johansson (1974) gjorde en cost-benefitanalys av ett arbetsvårdsinstitut i Blekinge län. Etthundra personer som lämnade institutet efter arbetsvård under år 1971 följdes under en tvåårs period. Johanssons undersökning visar på mycket gynnsamma resultat för arbetsvården. Nettointäkterna ur samhällets synvinkel varierar enligt Johanssons beräkningar inom intervallet 34 500 till 165 000 kronor per person. Det finns emellertid en avgörande svaghet i undersökningsmetodiken. I stället för att använda sig av en kontrollgrupp bygger Johanssons studie på en jämförelse av de handikappades inkomster efter resp. före arbetsvården. Med tanke på urvalsprincipen till arbetsvården är det självklart att inkomstnivån närmast före arbetsvården är låg. Det är däremot inte säkert att den hade förblivit på samma låga nivå även om personerna inte hade fått tillgång till arbetsvård. Nettointäkterna kan alltså vara markant lägre än vad den använda metoden visar.

8.7 Sammanfattning och synpunkter vad gäller de arbetshandikappades arbetsmarknadssituation och handikappolitiken

Av flera skäl har handikappolitiken och de handikappades situation kommit att uppmärksammas allt mer. En orsak är den snabba expansionen av handikappolitiken såväl vad gäller antalet direkt berörda personer som vad gäller kostnaderna. En annan orsak är att effekterna av

åtgärderna inte alltid blivit de avsedda. Merparten av dem syftar till rehabilitering och återinträde i arbetslivet men andelen som återgår till den öppna arbetsmarknaden har tenderat att minska. Det gäller bl a för personer med sjukbidrag och dem med arbete i skyddade verkstäder (Samhällsföretag).

Alla bedömningar av utvecklingen av de arbetshandikappades situation försvåras av avsaknaden av entydiga definitioner av arbetshandikapp och av statistik som täcker längre tidsperioder. Den statistik som finns tyder emellertid inte på att andelen arbetshandikappade markant skulle ha förändrats.

Antalet personer i åtgärder för arbetshandikappade har emellertid ökat drastiskt. I början av 1970-talet fanns ca 24 000 personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade medan 212 000 hade förtidspension. Några år in på 1980-talet hade antalet personer i dessa åtgärder stigit till 64 000 respektive 314 000. För budgetåret 1982/83 var den sammanlagda kostnaden för förtidspensioneringen och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för handikappade mer än 20 miljarder. Till detta kommer bl a kostnader för färdtjänst för personer för att ta sig till arbetet och för andra kontantstödformer än förtidspensionering. En försiktig uppskattning av de totala utgifterna tyder på ca 22 miljarder för budgetåret 1982/83 och 25 miljarder för budgetåret 1983/84.[29]

Vad har då lett till denna snabba expansion? De undersökningar som är gjorda av utvecklingen av antalet förtidspensionerade pekar på att det inte är en ökad arbetslöshet och en på detta sätt åstadkommen utslagning som är orsaken. Förklaringen ligger i stället i förbättrade villkor och lättare tillgång till förtidspensionering. Dessa förändringar kan i sin tur vara påverkade av arbetsmarknadsutvecklingen.

Det är av intresse att närmare granska effekterna av de olika åtgärderna. Det är uppenbart att åtgärderna i merparten fall inte inneburit en återgång till den öppna arbetsmarknaden. Nästan inga förtidspensionärer och en mycket låg andel av dem med sjukbidrag eller i Samhällsföretag kommer tillbaka till den öppna arbetsmarknaden.

Förtidspensioneringen har sannolikt varit en starkt bidragande faktor till den snabba nedgången i arbetskraftsdeltagandet för äldre män. Däremot kan de arbetsmarknadspolitiska programmen i viss utsträckning ha inneburit att grupper som annars skulle varit utanför arbetskraften nu fått en anknytning.

Är åtgärderna för de arbetshandikappade effektiva vad gäller att lösa de arbetshandikappades problem? Det finns mycket få utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken för de handikappade, och samtliga av de mer ambitiösa är studier av skyddade verkstäder. Dessa undersökningar tyder på att de samhällsekonomiska resultaten av de skyddade verkstäderna efter hand blivit sämre. Förändringen behöver emellertid inte betyda att verksamheten blivit sämre organiserad utan kan i stället bero på att sammansättningen av dem som arbetar i de skyddade verkstäderna förändrats.[30] För att avgöra orsaken till nedgången krävs kompletterande undersökningar av rekryteringen till de skyddade verkstäderna.

Ett centralt mål för handikappolitiken är att omfördela inkomster till de arbetshandikappade. På detta område är det klart att politiken har

[29] Vi har då inte berört de kostnader (och intäkter) som regler för handikappanpassning medför såväl inom offentlig som privat sektor.

[30] En tänkbar förklaring till att resultaten blivit sämre i och med Samhällsföretag är att vissa kostnader som tidigare bars centralt av landstingen m m nu har blivit direkt hänförbara till den skyddade verksamheten.

lyckats. Räknat per familjmedlem har nu hushåll med någon handikappad medlem högre inkomst än hushållen i genomsnitt. Högst disponibel inkomst per capita har de hushåll där någon har en i hög grad nedsatt arbetsförmåga. Avtalsenliga löner i de arbetsmarknadspolitiska programmen och ATP, ofta kompletterat med avtalsenliga tillägg, är förklaringen till detta.

Som framgår av denna sammanfattning så har forskningen vad gäller utvecklingen av handikappolitiken och dess effekter varit av mycket begränsad omfattning. Ökade kunskaper kan ge bättre underlag för prioriteringar mellan olika åtgärder. Då de totala kostnaderna uppgår till ca 25 miljarder kronor betyder det att även proportionellt små förskjutningar mellan olika program kan få stora effekter.

Ett viktigt forskningsområde gäller själva expansionen av de handikappolitiska programmen. En analys av dessa kan ge kunskap som ökar möjligheterna att göra bedömningar av den framtida utvecklingen.

Det finns en del forskning vad gäller ökningen av antalet förtidspensionerade. De resultat som erhållits är dock i hög grad osäkra. Resultaten skiljer sig åt mellan olika undersökningar och valet av förklarande variabler är inte väl underbyggt. Förändringar av arbetsmarknaden har t ex mätts genom arbetslösheten, vilket troligen inte är en god indikator på de förändringar man vill studera.

Parallellt med en ökad förtidspensionering har också antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program för handikappade vuxit. Analyser av orsakerna bakom denna expansion saknas helt.

En viktig del i en studie av expansionen av antalet personer i de handikappolitiska programmen borde vara en grundlig granskning av arbetsmarknadens funktionssätt för denna grupp. Hur påverkar t ex strukturomvandlingen, tekniska förändringar och ändrade rättsregler vad gäller anställningstrygghet arbetsmarknadsläget för dem med nedsatt arbetsförmåga? Då merparten av dem som kommer i de handikappolitiska programmen är äldre kan en sådan analys delvis ses som en del av en annan övergripande fråga: varför minskar arbetskraftsdeltagandet bland äldre män?

En annan intressant fråga är hur rörligheten är till och från handikappprogrammen. Vilka faktorer bestämmer att vissa men inte andra kommer att placeras i sådana åtgärder? Vilken roll spelar arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och den handikappade själv för en sådan placering? Lika viktigt är att studera flödet ut ur programmen. De flesta av programmen syftar till rehabilitering eller till en tillfällig lösning under vilken försök görs till rehabilitering. För merparten gäller emellertid att rörligheten ut från dem är mycket liten. Det finns anledning att närmare granska denna skillnad mellan mål och måluppfyllelse.

Det finns också anledning att studera inkomstfördelningseffekterna av handikapprogrammen närmare. Ersättningen varierar mellan olika åtgärder på ett sätt som kanske inte alltid är uttryck för en medveten politik. En sådan granskning kan också ses som en del av en större fråga — vilka grunder finns det för de markant olika ersättningsnivåerna mellan olika former av kontantstöd?

Betydande resurser går till såväl Stiftelsen Samhällsföretag som till

arbete med lönebidrag och arbetsmarknadsinstituten. Många beredskapsarbeten är också inriktade speciellt för de arbetshandikappade. Mycket få utvärderingar har gjorts och de som gjorts handlar nästan uteslutande om skyddade verkstäder. Det finns anledning att göra fler utvärderingar på detta område och därvid jämföra olika åtgärder med varandra inklusive åtgärden förstärkta arbetsförmedlingsresurser. Det är därvid också väsentligt att göra en uppdelning på olika kategorier av handikappade. De arbetshandikappade är ingen enhetlig grupp och samma åtgärder behöver inte vara effektivast för alla grupper.

Litteraturförteckning

Arbetsmarknadsdepartementet (1983): Arbetsförmedlingskontrakt, Betänkande avgivet av rekryteringsutredningen. Ds A 1983:4.

Arbetsmarknadsdepartementet (1983a): Samhällsföretagsgruppens framtida organisation m m, Slutrapport av arbetsgruppen för fortsatt översyn av Samhällsföretagsgruppen. Ds A 1983:6.

Arbetsmarknadsdepartementet (1983b): Introduktionsstöd och lönebidrag, Delbetänkande avgivet av Handikappkommittén. Ds A 1983:14.

Arbetsmarknadsdepartementet (1983c): Strukturbidrag — ökat arbetsgivaransvar vid äldreavgångar. Promemoria upprättad inom arbetsmarknadsdepartementet. Ds A 1983:18.

Arbetsmarknadsdepartementet (1984): Arbetsanpassning. Betänkande av samverkanskommittén. Ds A 1984:2.

Berglind Hans, "Förtidspension eller arbete?" *(1977):* En studie av utveckling och regionala variationer, i SOU 1977:88 Förtidspensionering.

Carlsson, Gösta m.fl. (1979): Liv och hälsa. Stockholm: Liber.

Casey, Bernhard & Bruche, Gert (1983): Work or Retirement? Aldershot: Gower.

Forskningsrådsnämnden (1983): Handikappbegreppet, Symposium 28 oktober 1983, Wenner Gren Center.

Hedström, Peter (1980): Förtidspension — välfärd eller ofärd? Stockholm: Institutet för social forskning.

Janlert, Urban (1981): "Arbetslöshet och ohälsa" i SOU 1981:1, Hälsorisker.

Johansson, Lena (1984): Vilka blir utförsäkrade, Rapport i socialt arbete 13, Stockholms universitet: Socialhögskolan.

Johansson, Olof (1974): "Ekonomisk studie om verkningar av arbetsprövning/träning", *stencil,* Nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet.

Johnson, George E. (1982): "Allocative and Distributional Effects" i Robert H. Haveman & John L. Palmer (eds), Jobs for Disadvantaged Workers. The Economics of Employment Subsidies. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Jonsson, Ernst (1981): Socialt Bokslut — modell och tillämpning inom Samhällsföretagsgruppen. Samhällsföretags skriftserie, nr 5.

Jörgensen, Harold Sihm (1983): Den arbetande människan. Stockholm: Liberförlag.

Konjunkturrådet (1982): Konjunkturrådets rapport 1982-83, Ut ur krisen?, kapitel 7, Ungdomsarbetslösheten — Vad kan man göra åt den? Stockholm: SNS.

Kreps, Juanita (1977): "Age, Work and Income", Southern Economic Journal, vol. 44, s. 1423-37.

Nagi, Saad Z. (1965): "Some Conceptual Issues in disability and Rehabilitation", s. 100-13 i Mervin B. Sussman (ed), Sociology and Rehabilitation. Washington D.C.: American Sociological Association.

Nilsson Claes (1977): Anpassningsgrupper, Juridiska institutionen, Lunds universitet. *Stencil.*

Samhällsföretag (1983): Anslagsframställning för budgetåret 1984/85 för Samhällsföretagsgruppen.

Socialdepartementet (1969): Vidgad förtidspensionering, Del III: Studie rörande arbetskrav och arbetsförmåga. Stockholm: Riksförsäkringsverket.

SOU 1968:61: Arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken 2.

SOU 1977:89: Betingat arbetsföra.

SOU 1978:14: Arbete år handikappade.

SOU 1978:60: Arbetsmarknadspolitik i förändring.

SOU 1983:62: För gammal för arbete?

Wadensjö, Eskil (1983a): The Effects of Disability Policy in Sweden. A Comparison of Studies Based on Time-series and Cross-section Data, *stencil*, presenterad vid IIPF:s konferens i Budapest augusti 1983.

Wadensjö, Eskil (1983b): De arbetshandikappades arbetsmarknads- och inkomstförhållanden, Meddelanden från Institutet för social forskning 5/1983.

Wadensjö, Eskil (1984): "Disability Policy in Sweden" i Robert Haveman, Victor Halberstadt & Richard V. Burkhauser (eds), Public Policy Toward Disabled Workers. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Wahlund, Sten (1939): "De partiellt arbetsföras sysselsättningsproblem", i Social Årsbok 1939.

Öhman, Berndt (1982): "Solidarisk lönepolitik och löntagarfonder", i SOU 1982:47, Löntagarna och kapitaltillväxten 10.

9 Arbetslöshetens effekter för individen — en granskning av den svenska forskningen*

9.1 Inledning

Det är en allmän uppfattning i vårt land att arbetslöshet drabbar den enskilde individen mycket negativt. Även i de fall då arbetslöshetsunderstöd och andra sociala bidrag kompenserar för inkomstförlusterna brukar man hävda att arbetslöshet har allvarliga effekter på den enskildes välbefinnande i olika avseenden och kanske också på hans allmänna karriärutveckling. Denna uppfattning har en stark förankring både i den politiska debatten och hos svenska folket. Det senare framgår inte minst av de olika opinionsmätningar som visar att sysselsättningsfrågorna ges högsta prioritet.

Dessa attityder bottnar säkert i "vardagsobservationer" som visar att arbetslöshet de facto har negativa effekter för den enskilde. Alldeles bortsett från vetenskapliga studier av sådana effekter skulle man därför kunna tolka dessa attityder som ett belägg för existensen av sådana effekter.

Det finns därför ingen anledning att ifrågasätta denna *allmänna* uppfattning om arbetslöshet. Däremot kan man hävda att mer preciserad kunskap om arbetslöshetens välfärds- och fördelningseffekter behövs som underlag för ekonomisk politik i allmänhet och för arbetsmarknadspolitik i synnerhet.

Det är uppenbart, åtminstone för de flesta, att det inte existerar någon enkel "trollformel" med vilken all arbetslöshet kan avskaffas. Arbetslösheten kan bara minskas, mer eller mindre marginellt, med olika typer av ekonomisk- politiska medel. Detta innebär också att man måste använda begreppet "effekt" vad gäller arbetslöshet med omtanke. Med effekt måste man avse *skillnaden* i någon väldefinierad variabel mellan två olika förlopp. Den ur ekonomisk-politisk synvinkel ideala analysen måste således syfta till att studera skillnaden i olika välfärdsindikatorer mellan olika nivåer på eller sammansättningar av arbetslösheten, vilka i sin tur genererats av olika utformningar av den ekonomiska politiken. Det är således konsekvenserna av väl preciserade och "realistiska" ekonomisk-politiska alternativ som bör studeras. Eftersom det knappast existerar någon realistisk ekonomisk politik som helt kan eliminera all arbetslöshet kan denna jämförelsenorm lämnas utanför den fortsatta diskussionen.

* Detta kapitel har skrivits av ek.dr Anders Björklund.

I detta sammanhang är det också viktigt att betona att gruppen arbetslösa inte utgör någon homogen grupp på den svenska arbetsmarknaden. Det finns en betydande spridning bland de arbetslösa i flera avseenden. Somliga är arbetslösa bara mycket korta perioder, medan andra drabbas av långvarig arbetslöshet. Somliga har blivit arbetslösa p.g.a. företagsnedläggningar, medan andra frivilligt lämnat sina tidigare arbeten. Det finns all anledning att tro att spridningen är så stor att man måste tala om — ur välfärdssynvinkel — olika *typer* av arbetslöshet. När man analyserar olika ekonomisk-politiska alternativ måste man därför ha klart för sig vilken typ av arbetslöshet man kan eliminera eller minska med en viss åtgärd.

Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att exemplifiera med tre centrala ekonomiskt politiskt orienterade frågeställningar som man skulle vilja kunna belysa med resultat från den svenska forskningen.

För det första skulle man vilja belysa konsekvenserna av konjunkturella fluktuationer i arbetslösheten, vilket kan sägas innebära en jämförelse mellan en aktiv (och framgångsrik) stabiliseringspolitik som lyckas hålla arbetslösheten runt två procent och en passiv (eller misslyckad) stabiliseringspolitik med betydande konjunkturarbetslöshet som följd. Detta kräver kunskap om karaktären på den arbetslöshet som en lågkonjunktur ger upphov till. Sedan måste de välfärdseffekter som kan förväntas av denna arbetslöshet studeras.

För det andra kan man intressera sig för den arbetslöshet, runt två procent, som brukar kvarstå även i balanserade konjunkturlägen och som inte kan reduceras med stabiliseringspolitiska medel. Det finns ingen anledning att tro att denna arbetslöshet, ur välfärdssynvinkel, skulle ha samma karaktär som konjunkturarbetslöshet. Ett skäl till detta är att vi vet (se också avsnitt 9.2.2 nedan) att arbetslöshetstiderna stiger kraftigt under lågkonjunkturer. Dessutom är det troligt att framtidsutsikterna i sig är av betydelse för hur den enskilde upplever att bli arbetslös. Det finns all anledning att tro att det är en mycket stor skillnad mellan att bli uppsagd i en djup lågkonjunktur och i en högkonjunktur då det ofta finns goda alternativa sysselsättningsmöjligheter. Av samma skäl torde det vara en stor skillnad mellan att bli arbetslös i en storstadsregion och en liten ort.

Den "konventionella visdomen" är att denna arbetslöshet enbart kan nedbringas med mer eller mindre riktade åtgärder. Man kan till exempel tänka sig att förstärkta förmedlingsinsatser för dem som lämnar utbildningsväsendet kan reducera den arbetslöshet som ofta uppkommer för så kallade nyinträdande på arbetsmarknaden. Man kan också tänka sig att speciella lönesubventioner riktade till långtidsarbetslösa kan sänka arbetslöshetens längd (möjligen på bekostnad av att allt fler människor *blir* arbetslösa). Man kan också tänka sig att speciella insatser, t.ex. i form av förmedling eller utbildning, för dem som är uppsägningshotade kan reducera den arbetslöshet som följer av företagsnedläggningar och driftsinskränkningar.

Det rör sig här uppenbarligen om arbetslöshet av helt olika karaktär. För att bedöma de välfärdsvinster som eventuellt kan göras med insatser av dessa slag krävs således mycket detaljerad kunskap om effekterna för individen av olika typer av arbetslöshet.

En tredje typ av ekonomisk-politiskt avvägningsproblem som borde kunna belysas med forskning på detta område har att göra med de olika bidragssystemen för arbetslösa. I flera sammanhang har det framkommit att långt ifrån alla som är arbetslösa erhåller arbetslöshetsunderstöd som täcker merparten av inkomstförlusterna vid arbetslöshet. Endast cirka hälften av de arbetslösa erhåller exempelvis ersättning från en arbetslöshetskassa (se Björklund och Holmlund (1983)). De övriga, även de som erhåller kontant arbetsmarknadsstöd (KAS), gör av allt att döma betydande inkomstförluster. Det framstår därför som en angelägen uppgift att kunna belysa vilka effekter på inkomstfördelningen, och välfärdsfördelningen i vid mening, man skulle kunna uppnå genom att öka arbetslöshetsunderstödens täckning.

Även förtidspensioneringen har intresse i detta sammanhang. Vilka är välfärdskonsekvenserna av den liberalisering av reglerna för förtidspensionering som ägt rum under 1970-talet? Vilka skulle konsekvenserna bli av mindre generösa regler?

Syftet med detta kapitel är att granska vilken kunskap vi har om välfärdskonsekvenserna för de direkt berörda arbetslösa individerna av olika utformningar av den ekonomiska politiken. Det måste dock med kraft framhävas att effekterna för de direkt berörda måste vägas mot alla andra effekter som åtgärderna i fråga ger upphov till.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. I avsnitt 9.2 ges en ingående beskrivning av arbetslöshetens struktur enligt olika dimensioner. Därefter, i avsnitt 9.3, presenteras "teorin" på området, dvs. de mekanismer via vilka effekter av arbetslöshet på individens välbefinnande kan tänkas uppstå. Avsnitten 9.4 och 9.5 innehåller en granskning av de studier som genomförts med svenska data.[1] Först diskuteras några uppmärksammade försök att spåra effekter av arbetslöshet med hjälp av aggregerade tidsseriedata över arbetslöshetstal och olika mått på ohälsa framför allt självmordsfrekvenser. Därefter presenteras, i avsnitt 9.5, studier som baserats på individdata. I ett avslutande avsnitt pekas på luckor i forskningen och därefter presenteras några förslag för den framtida forskningen på detta område.

9.2 Arbetslöshetens storlek och struktur

9.2.1 Arbetslöshetens storlek enligt olika mått

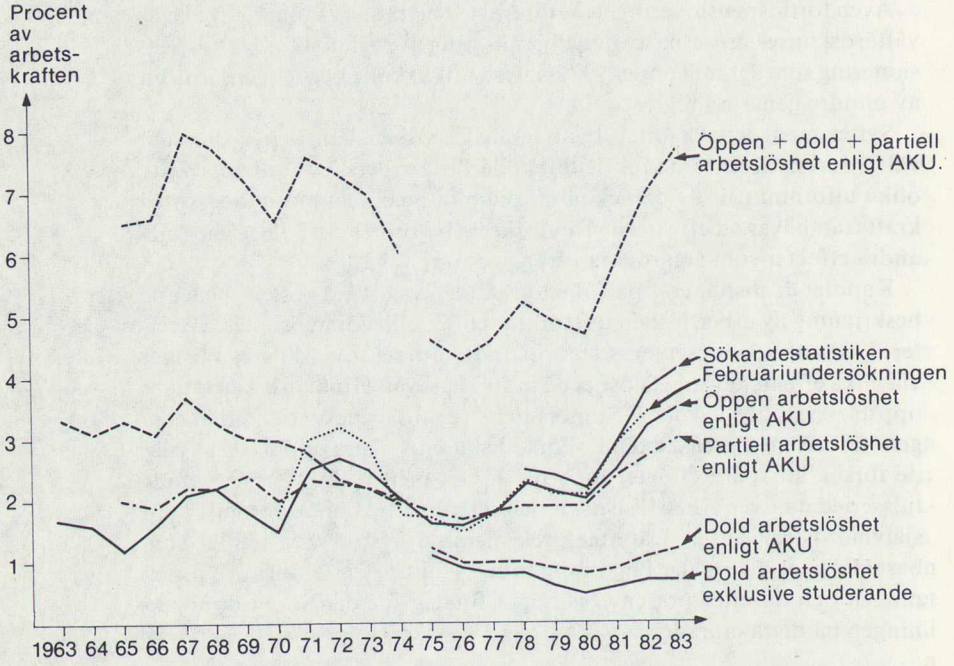
Det har alltid varit en omdiskuterad fråga hur arbetslöshet bör definieras och mätas. Med all säkerhet ställer olika typer av analyser krav på olika mått men även om man begränsar sig till en välfärdsorienterad (till skillnad från exempelvis en stabiliseringspolitisk) analys av arbetslöshet är det svårt att säga vilket mått som bör användas eller hur det ideala måttet bör konstrueras. Snarare skulle man kunna säga att en central uppgift för forskningen på detta område är att fastställa välfärdskonsekvenserna av olika typer av "arbetsmarknadsförlopp" så att man därmed kan få ett bättre underlag för att fastställa hur ett välfärdsrelevant mått bör konstrueras.

[1] Översikter, med inriktning mot utländska studier, har tidigare skrivits av Meidner (1981) och Janlert (1981).

Vi börjar därför med att presentera olika arbetslöshetsmått för att i nästa avsnitt studera vad man vet om olika typer av arbetslöshet.

I figur 9.1 presenteras arbetslöshetsutvecklingen 1963—1983 enligt olika mått. Det mest använda arbetslöshetsmåttet, från SCB:s arbetskraftsundersökningar, har under konjunkturtopparna uppgått till ca 1,2 procent (1965), 1,5 procent (1970), 1,6 procent (1975—76) och 2,0 procent (1979—80). Denna arbetslöshet kan med all säkerhet inte reduceras med annat än åtgärder som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Under lågkonjunkturerna har arbetslösheten enligt detta mått stigit med en till två procentenheter.

Figur 9.1 Olika mått på arbetslöshetens storlek, 16—64 år



Källa: Arbetskraftsundersökningarna, AMS

Nu hävdas ofta att detta arbetslöshetsmått underskattar den "verkliga" arbetslösheten. Redan arbetskraftsundersökningarna ger en möjlighet att komplettera med både s.k. partiell och dold arbetslöshet. Som partiellt arbetslösa räknas personer som arbetar ofrivillig deltid, dvs. de uppger på direkta frågor att de "kan och vill" arbeta mer.[2] Det är svårt tro att välfärdskonsekvenserna av denna typ av arbetslöshet är lika allvarlig som för öppen arbetslöshet, men man kan inte utan vidare bortse från den. Figuren visar att den partiella arbetslösheten följer den öppna mycket väl, även om de konjunkturella fluktuationerna är betydligt mindre.

Till den dolda arbetslösheten räknas de som "kan och vill arbeta" under mätveckan men inte har sökt tillräckligt aktivt för att klassificeras

[2] Enbart de som arbetar mindre än 35 timmar per vecka tillfrågas. De som arbetar heltid, 40 timmar, och "kan och vill" arbeta mera finns det inte uppgifter om.

som öppet arbetslösa. De frågor som används för att definiera denna arbetslöshet ändrades något 1975 vilket motiverar brottet i kurvorna i figuren. Det dominerande draget i utvecklingen för den dolda arbetslösheten är den trendmässiga nedgången framför allt sedan 1960-talet. Denna trend gör det svårare att spåra eventuella konjunkturella fluktuationer men det intryck som figuren ger är ändå att den dolda arbetslösheten är, och har varit, ett strukturellt fenomen. Visserligen har den stigit något under lågkonjunkturen 1981—83, men det handlar bara om ett par tiondels procentenheter av arbetskraften. Det är också av visst intresse att notera att en allt större andel sedan 1975 varit studerande.

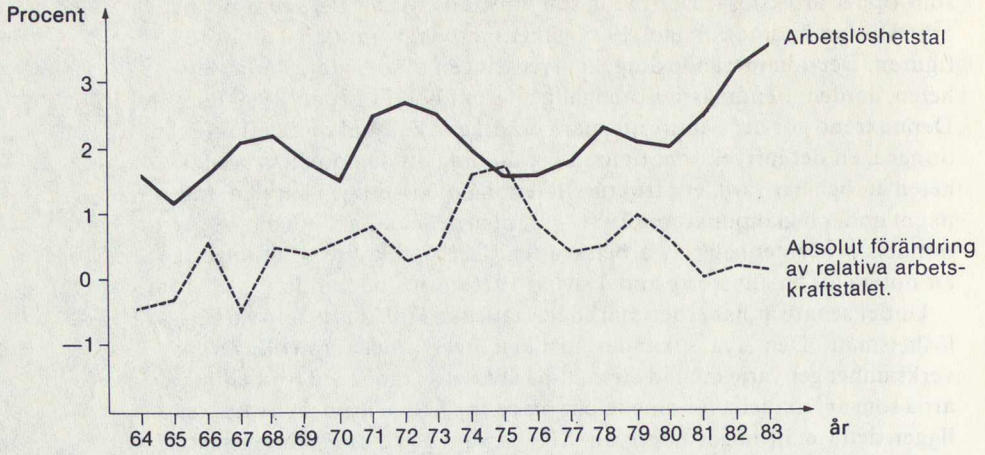
Under senare år har arbetsmarknadsstatistiken tillförts två nya arbetslöshetsmått. Den nya sökandestatistiken över arbetsförmedlingarnas verksamhet ger varje månad ett mått på antalet sökande vid förmedlingarna som är "aktuella för omedelbar placering". Som framgår av figuren ligger detta mått något högre än AKU:s vanligaste arbetslöshetsmått, varför det är troligt att det förra måttet fångar upp något av den dolda arbetslösheten.

Den s.k. februariundersökningen, som innebär ett antal tilläggsfrågor till arbetskraftsundersökningarna i februari månad, ger också ett nytt arbetslöshetsmått som kan beräknas från information om antalet personer som berörs av arbetslöshet någon gång under ett år och den genomsnittliga arbetslöshetstiden per år.[3] Detta mått ger en något högre arbetslöshet under lågkonjunkturåren 1971—73 och 1981—82 än det vanliga måttet från AKU.

Nu kan man gå ytterligare ett steg längre och hävda att även dessa explicita mått på arbetslöshet är otillräckliga. Ibland hävdas t.ex. att även de personer som är sysselsatta eller utbildas inom de olika arbetsmarknadspolitiska programmen bör räknas som arbetslösa. Detta kan säkert motiveras om syftet är att belysa olika stabiliseringspolitiska problem. Ur välfärdssynvinkel torde det avgörande dock vara huruvida programmen är effektiva eller ej, en fråga som vi lämnar därhän i detta kapitel.

Utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet ger dock en antydan om att de olika måtten på arbetslöshet, som presenterades ovan, inte helt fångar upp sysselsättningskonsekvenserna av konjunktursvängningar i ekonomin. Trendmässigt har arbetskraftsdeltagandet stigit under de senaste två decennierna, men tillväxttakten har oftast avtagit någon procentenhet under lågkonjunkturerna vilket framgår av figur 9.2. Det framstår som en viktig uppgift att närmare studera vad som ligger bakom detta mönster, dvs. vilka grupper det är som lämnar arbetskraften eller inte inträder i arbetskraften under lågkonjunkturerna och vilka välfärdskonsekvenserna är av detta. Med tanke på den roll som förtidspensioneringen spelar för de äldre kan man misstänka att denna är en del av förklaringen till mönstret i figur 9.2. Man kan även tänka sig att utbildningssystemet fungerar som en konjunkturell buffert.

[3] Se Björklund (1981 b).



Figur 9.2 Arbetslöshetstal och förändring av arbetskraftsdeltagandet

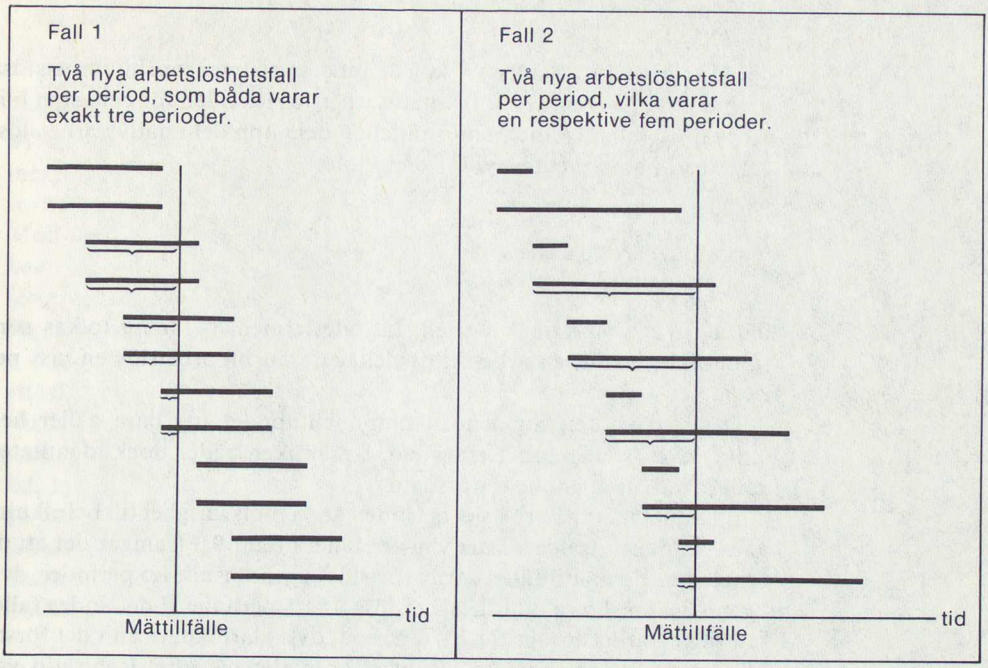
Källa: Arbetskraftsundersökningarna

9.2.2 Arbetslöshetstider

En ur välfärdssynvinkel intressant aspekt på arbetslöshetens struktur är självfallet arbetslöshetens längd eller arbetslöshetstiderna för de arbetslösa. Är arbetslöshetstiderna på den svenska arbetsmarknaden långa eller korta? Alldeles bortsett från att man kan ha olika värderingar om var gränsen ska dras mellan kort- och långvarig arbetslöshet är detta, märkligt nog, en fråga som inte har något entydigt svar. Det finns nämligen flera olika mått på arbetslöshetstider och de behövs alla för att ge en nyanserad bild av arbetslöshetens struktur.

En närmare granskning av dessa mått ger vid handen att de genomsnittliga arbetslöshetstiderna på den svenska arbetsmarknaden i ett avseende kan sägas vara relativt korta (eller cirka 10—15 veckor) men i ett annat avseende är relativt långa (eller ca 30—40 veckor). För att förklara detta, möjligen något paradoxala, påstående och för att introducera olika sätt att beskriva arbetslöshetstider kan det vara meningsfullt att använda en figur som beskriver arbetslöshetstider på en fingerad och kraftigt förenklad arbetsmarknad.

I den vänstra delen av figur 9.3 beskrivs en arbetsmarknad där två personer blir arbetslösa varje period och där arbetslösheten varar exakt tre perioder. I den högra delen, som beskriver en annan arbetsmarknad, blir också två personer arbetslösa varje period, men en blir arbetslös bara en period medan den andre blir arbetslös hela fem perioder.



Arbetslöshetens storlek	: U = 6	U = 6
Nya arbetslöshetsfall per period:	F = 2	F = 2
Förväntad arbetslöshetstid för dem som blir arbetslösa	: D = 3	D = 3
Genomsnittlig "ålder" för dem som är arbetslösa	: T = 1/6 (2.5+2.5+1.5+1.5+0.5+0.5)= 1.5	T = 1/6 (4.5+3.5+2.5+1.5+0.5+0.5) = 2 1/6
Förväntad arbetslöshetstid för dem som är arbetslösa	: 2T = 1/6 (3+3+3+3+3+3) = 3	2T = 1/6 (5+5+5+5+1+5) = 4 2/6

Figur 9.3

Om arbetslöshetsmätningen sker mitt under en period, så som visas av de vertikala linjerna i figuren, så ser man lätt att arbetslöshetens storlek blir sex personer i båda fallen. Vi kan således likna arbetslösheten vid en befolkning av en storlek på sex personer som ständigt förnyas. Liknelsen vid en befolkning är också bra att använda då man studerar olika mått på arbetslöshetstider.

Till att börja med kan vi notera att varje period blir två nya personer arbetslösa i båda fallen och dessa personer blir arbetslösa i genomsnitt tre perioder (i det högra fallet en respektive fem perioder). I befolkningstermer kan man säga att den förväntade livslängden för en nyfödd (i vårt fall den förväntade arbetslöshetstiden för en nybliven arbetslös) är tre perioder. Vi har härmed också illustrerat en vanlig uppdelning av arbetslöshetens storlek, nämligen som produkten av en inflödesterm och en tidsterm. Vi kan beteckna

$$U = F \times D$$

där U är arbetslöshetens storlek, F är antalet personer som blir arbetslösa per period och D är den förväntade arbetslöshetstiden för dem som blir arbetslösa. Ibland väljer man istället att dela upp det relativa arbetslöshetstalet i komponenter. Vi får då i stället:

$$\frac{U}{L} = u = \frac{F}{L} \times D = f \times D$$

där L är arbetskraftens storlek. Inflödestermen, f, får nu tolkas som sannolikheten för en arbetskraftsdeltagare att bli arbetslös en viss period.

Det bör betonas att denna komponentuppdelning bara gäller helt strikt på en statisk arbetsmarknad. I praktiken gäller dock identiteten ganska väl, åtminstone för årsdata.[4]

Ett annat mått på arbetslöshetstiden är en motsvarighet till befolkningens genomsnittsålder. I det vänstra fallet i figur 9.3 framgår det att de arbetslösa vid mättillfället varit arbetslösa i genomsnitt 1,5 perioder, dvs. "genomsnittsåldern" för de arbetslösa är 1,5 perioder. I det andra fallet blir denna arbetslöshetstid 2 1/6 period, dvs. klart längre än i det första fallet trots att det tidigare diskuterade måttet på arbetslöshetstid var identiskt i de två fallen. Det är detta mått som erhålls från de svenska arbetskraftsundersökningarna, eftersom man där frågar de arbetslösa hur länge de varit arbetslösa fram till intervjutidpunkten. Därför är det också ett ofta använt mått vid beskrivningar av arbetsmarknaden, även om den exakta innebörden av måttet sällan förklaras.

Ett tredje mått kan i befolkningstermer formuleras som den förväntade livslängden för den existerande befolkningen. I arbetslöshetstermer blir det således den förväntade totala arbetslöshetstiden för dem som *är* arbetslösa vid en viss tidpunkt. I de båda exemplen i figuren blir arbetslöshetstiderna, enligt detta mått, 3 respektive 4 2/6 perioder.

Vilka slutsatser leder då denna exercis fram till? En första slutsats, av mer begränsat intresse, är att de två senare måtten är proportionella mot varandra i båda exemplen. Rent formellt (se Salant (1977)) kan man också visa att (på en statisk arbetsmarknad) det tredje måttet är två gånger så högt som det andra.

En andra, och betydligt viktigare, slutsats är att det första och det tredje måttet blir identiska i det vänstra fallet men olika i det högra. Detta har att göra med spridningen i arbetslöshetsfallens längd. Om alla arbetslöshetsfall är lika långa, som i det vänstra fallet, är det lätt att inse att den förväntade arbetslöshetstiden för dem som *blir* arbetslösa är lika lång som för dem som *är* arbetslösa. Om det däremot förekommer spridning i arbetslöshetsfallens längd, som i det högra fallet, blir det genast en skillnad mellan de båda måtten. Man kan också formellt visa (se Salant (1977)) att ju större spridningen är i arbetslöshetsfallens längd desto större blir skillnaden mellan dessa båda mått. Detta betyder i sin tur att båda måtten bidrar till att ge en nyanserad bild av arbetslöshetens struktur.

[4] Se Björklund (1981 a), appendix till kapitel 2.

Det kan nu vara skäl att återkomma till frågan som ställdes inledningsvis, nämligen huruvida arbetslöshetstiderna är korta eller långa?

Låt oss studera exemplet till höger i figur 9.3 och samtidigt betrakta en period som "kortvarig" arbetslöshet och fem perioder som "långvarig". Vi ser då att, å ena sidan, bara hälften av alla arbetslöshetsfall som inträffar är "långa" medan, å andra sidan, hela fem av de sex personerna som är arbetslösa vid mättillfället kommer att bli arbetslösa "lång" tid. Med andra ord kan *de flesta arbetslöshetsfall* som inträffar *vara relativt kortvariga* men *de flesta av dem som är arbetslösa* komma att drabbas av *långvarig total arbetslöshet*. För att belysa detta faktum krävs det inte förvånande två olika mått.

Förutom dessa mått på genomsnittliga arbetslöshetstider förekommer ytterligare ett sätt att presentera arbetslöshetstider som har ett visst värde. Man brukar nämligen presentera andelen eller antalet arbetslösa som (vid intervju- eller mättidpunkten) varit arbetslösa längre än en viss tid. I våra båda exempel framgår att två av de sex varit arbetslösa längre än två perioder i det vänstra fallet, medan tre av de sex varit arbetslösa längre än två perioder i det högra fallet. Detta sätt att presentera arbetslöshetstider återfinns exempelvis i SCB:s pressmeddelanden om arbetskraftsundersökningarna, i OECD (1983) och Åberg (1982).

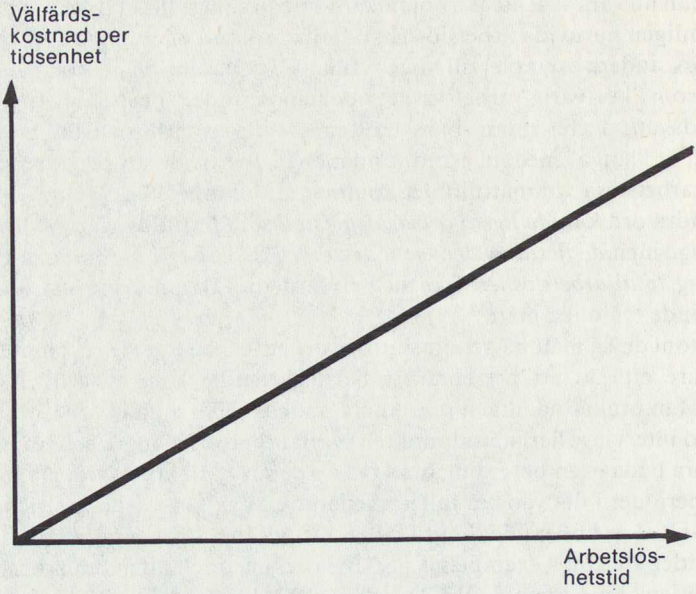
Man kan säga att detta mått ger ett svar på följande fråga: Antag att man med riktade åtgärder mot de långtidsarbetslösa kan åstadkomma att alla arbetslöshetsfall avslutas efter en viss tid[5] (två perioder i vårt exempel), hur mycket skulle då arbetslösheten reduceras? Ett sätt att avsluta alla arbetslöshetsfall efter en viss tid vore självfallet att erbjuda ett arbete åt alla som varit arbetslösa så länge. Detta sätt att beskriva arbetslöshetstiderna kan sägas ge en bild av storleksordningen på denna arbetsmarknadspolitiska uppgift.

Sammanfattningsvis finns det således flera sätt att beskriva arbetslöshetens tidsstruktur vilka kompletterar varandra om man vill ha en nyanserad bild. Men man kan likafullt fråga sig vilket mått som bör användas för ett specifikt syfte, i vårt fall för en välfärdsorienterad analys av arbetslöshet. Intuitivt förefaller det rimligt att fästa viss vikt vid spridningen i arbetslöshetsfallens längd, vilket skulle tala för ett mått som belyser situationen för dem som *är* arbetslösa.

En ansats till detta problem har föreslagits i litteraturen (se Layard (1981), (1982)). Antag att välfärdskonsekvenserna av arbetslöshet stiger med arbetslöshetens längd, något som de flesta säkert skulle bedöma som ett rimligt antagande. Antag vidare att sambandet är mycket enkelt eller en linjär funktion av arbetslöshetens längd av den typ som visas i figur 9.4. Man kan då visa att de totala "kostnaderna" för arbetslösheten är proportionella mot produkten av arbetslöshetens storlek och den förväntade arbetslöshetstiden för dem som *är* arbetslösa vid en viss tidpunkt. (Med tanke på att det andra måttet ovan i sin tur är proportionellt mot detta mått är det således likgiltigt vilket av dessa mått som används.)

Nu kan det självfallet ifrågasättas om arbetslöshetens välfärdskostnader kan representeras av ett så enkelt samband. Men som en första approximation, och i brist på mer ingående kunskaper om detta sam-

[5] Utan att därmed påverka situationen för övriga arbetslösa



Figur 9.4 Exempel på samband mellan arbetslöshetstid och arbetslöshetens "välfärdskostnad"

band, förefaller det rimligt att för välfärdsorienterade frågeställningar i första hand använda ett mått som fångar upp betydelsen av spridningen i arbetslöshetsfallens längd. Det första måttet, och den uppdelning av arbetslöshetens storlek i inflöde och varaktighet som kan göras med hjälp av detta, har sannolikt störst relevans för analys av arbetslöshetens orsaker (se Björklund (1983 a) för en något mer ingående motivering).

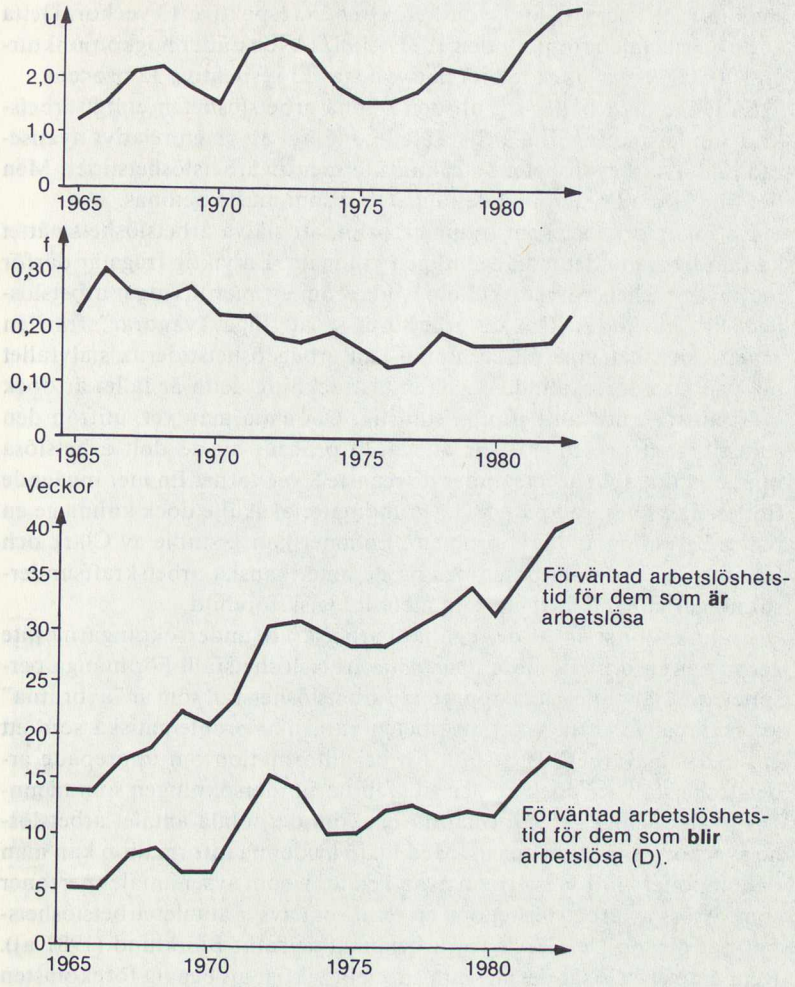
Hur ser då den svenska arbetslöshetens struktur ut i termer av arbetslöshetstider? De mått som diskuterats ovan finns alla tillgängliga för den öppna arbetslösheten enligt AKU.

I figur 9.5 presenteras utvecklingen för den relativa arbetslösheten, inflödet av nya arbetslösa per vecka (som andel av arbetskraften) och den förväntade arbetslöshetstiden för dem som *blir* respektive *är* arbetslösa.[6]

Mot bakgrund av den fråga som ställdes i början av detta avsnitt (Är arbetslöshetstiderna långa eller korta?) är det av speciellt intresse att studera nivåskillnaderna mellan de båda måtten på arbetslöshetstider. Den förväntade arbetslöshetstiden för dem som *blir* arbetslösa har sedan början av 1970-talet varit mellan 8 och 17 veckor med påtagliga cykliska fluktuationer. Däremot visar motsvarande mått för dem som *är* arbetslösa betydligt högre siffror. Om man således betraktar *arbetslöshetsfall* kan man hävda att arbetslöshetstiderna är ganska korta. Det kan då också ligga nära till hands att nedtona arbetslöshetens välfärdskonsekvenser.[7] Om man däremot istället betraktar dem som *är arbetslösa,* kan man hävda motsatsen. Förklaringen till detta empiriska mönster är, som illustrerades i figur 9.3 ovan, att spridningen i arbetslöshetsfallens längd är stor. Om alla arbetslöshetsfall vore lika långa skulle ju dessa båda mått vara identiska. Det är därför ett mindre antal, men ganska långvariga, arbetslöshetsfall som ger det största "bidraget" till arbetslöshetens storlek.

[6] För en diskussion av mätmetoder se Björklund (1981 a) kap. 2.

[7] Ett konkret exempel är Martin Feldsteins artikel i Ekonomisk Debatt 1983:4.



Figur 9.5 Arbetslöshetstal (u), arbetslöshetsinflöde (f), arbetslöshetstider, (D), 16—64 år

Källa: Arbetskraftsundersökningarna, egna beräkningar

Som nämndes ovan kan man också intressera sig för hur stor andel av de arbetslösa som varit arbetslösa längre än en viss tid. I tabell 9.1 presenteras sådana data. Självfallet är utvecklingen av dessa serier mycket likartad utvecklingen av den förväntade arbetslöshetstiden för dem som är arbetslösa.

Tolkningen av data för exempelvis 1982 är således att arbetslösheten skulle kunna reduceras med 22 respektive 44 procent om alla arbetslösa

Tabell 9.1. Andelen av de arbetslösa som varit arbetslösa längre än 13 respektive 26 veckor.

	1971	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83
Mer än 26 v	11 %	17 %	18 %	17 %	15 %	15 %	16 %	18 %	20 %	17 %	18 %	22 %	25 %
Mer än 13 v	27 %	35 %	36 %	32 %	32 %	32 %	34 %	38 %	37 %	34 %	38 %	44 %	46 %

erbjöds (och accepterade) ett arbete efter 26 respektive 13 veckor. Detta är de högsta talen för perioden 1971—1982. Även under högkonjunkturåren 1975/76 var dock talen relativt höga, 15 respektive 32 procent.

Så länge man håller sig till den öppna arbetslösheten enligt arbetskraftsundersökningarna är det således möjligt att ge en relativt nyanserad bild av arbetslöshetens struktur i termer av arbetslöshetstider. Men det finns flera brister med detta material som måste betonas.

En första brist är, som framgick ovan, att själva arbetslöshetsmåttet kan underskatta det man egentligen vill mäta. En viktig fråga är därför hur arbetslöshetstiderna skulle påverkas om ett mer utvidgat arbetslöshetsmått användes. Om de arbetslösa så att säga "vandrar" från en arbetslöshetskategori till en annan kan arbetslöshetstiderna självfallet bli kraftigt underskattade. I vilken utsträckning detta är fallet är dock svårt att säga utifrån befintlig statistik. Det enda man vet, utifrån den statistik som presenteras, är att ca 20 procent av de dolt arbetslösa uppger att de sökt arbete under de senaste 8 veckorna. En mer ingående flödesanalys baserad på AKU:s grundmaterial skulle dock kunna ge en bättre belysning av detta problem. En amerikansk studie av Clark och Summers (1979) som baserades på de amerikanska arbetskraftsundersökningarna kan här tjäna som metodologisk förebild.

En andra brist är att de reguljära arbetskraftsundersökningarna inte ger någon information om *upprepade* arbetslöshetsfall. För många personer kan självfallet flera upprepade arbetslöshetsfall som är "avbrutna" av exempelvis korta vikariatsarbeten vara lika problematiska som ett enstaka långt arbetslöshetsfall. En del information om upprepade arbetslöshetsfall ges dock av den s.k. februariundersökningen som nämndes ovan. Denna ger information bl.a. om det totala antalet arbetslöshetsveckor per person och år. Med hjälp av denna information kan man dekomponera inflödestermen ovan i en term som avser antalet personer som berörs av arbetslöshet och en term som avser antalet arbetslöshetsfall per person (se EFA:s förra betänkande samt Björklund (1981 a)). Rent empiriskt visar det sig vara speciellt viktigt att beakta förekomsten av upprepade arbetslöshetsfall för de yngre åldersgrupperna.[8]

Det vore dock önskvärt med mer information om förekomsten av upprepade arbetslöshetsfall än vad februariundersökningen erbjuder. Ett år är nämligen en ganska kort tid och till detta kommer att tolkningen av informationen försvåras av att många arbetslösa bara får en del av sin arbetslöshet noterad under det år som undersökningen avser. Det skulle säkert också vara möjligt att bearbeta sökandestatistiken på ett sådant sätt att mer information om upprepade arbetslöshetsfall kunde erhållas.

9.2.3 Arbetslöshetens bakgrund

Sedan 1975 föreligger information om arbetslöshetens orsaker i den meningen att man frågar de arbetslösa hur de blev arbetslösa. Arbetskraftsundersökningarna skiljer mellan följande orsaker:

1 *Nyinträdande* i arbetskraften, dvs. bland andra de ungdomar som lämnar skolan för att söka arbete.
2 *Återinträdande* i arbetskraften, dvs. personer som någon gång tidiga-

[8] I Björklund (1981 c) presenteras en slags motsvarighet till tabell 9.1 men med beaktande av upprepade arbetslöshetsfall. Det visar sig att för ungdomar (16—24 år) skulle arbetslösheten (åren 1977—80) reduceras med 34 procent om alla fick ett arbete efter sammanlagt 13 arbetslöshetsveckor under ett kalenderår. Om man istället fokuserade på enstaka arbetslöshetsfall som i tabellen ovan skulle motsvarande siffra bli 23 procent.

re varit sysselsatta men som återigen börjat söka arbete efter att ha varit studerande, hemarbetande, sjuka, gjort militärtjänst eller liknande.

3 *Permitterade.*

4 *Personal- och driftsinskränkningar.*

5 *Åtaget arbete slutfört,* dvs. personer som tidigare haft ett tidsbegränsat arbete, t.ex. vikariat

6 Övriga.

Denna information presenteras i tabell 9.2 tillsammans med data om arbetslöshetstider.

Tabell 9.2. Arbetslöshetens bakgrund

	Nyinträdande		Återinträdande		Permitterade		Personalinskr.		Åtaget arbete slutfört		Övriga	
År	Antal	Arbetslöshetstid[a]	Antal	Arbetslöshetstid[a]	Antal	Arbetslöshetstid[a]	Antal	Arbetslöshetstid[a]	Antal	Arbetslöshetstid[a]	Antal	Arbetslöshetstid[a]
1975	6 000	28,0	18 600	28,0	2 000	16,0	10 000	52,0	14 700	22,0	16 000	34,0
1976	6 700	23,8	16 300	28,4	1 700	12,4	9 500	45,8	15 200	20,6	16 400	29,8
1977	6 900	27,4	17 900	30,8	1 700	10,8	11 700	36,4	19 600	24,0	17 100	28,8
1978	8 200	31,4	19 100	29,6	2 900	11,2	18 300	41,6	25 500	25,0	19 700	34,6
1979	8 900	28,6	17 300	28,6	1 400	14,8	15 600	53,8	26 700	24,4	18 200	32,4
1980	8 200	22,4	17 200	27,0	1 500	9,6	12 400	53,0	25 200	22,4	20 100	35,0
1981	9 800	29,6	19 700	30,0	2 000	7,2	21 500	41,8	35 200	26,8	19 400	36,4
1982	11 400	30,4	24 300	36,8	2 100	10,8	32 200	47,4	46 400	30,8	20 800	40,6
1983	12 300	34,8	22 900	40,0	1 900	9,4	36 100	57,4	56 200	29,0	21 700	47,8

[a] Förväntad arbetslöshetstid (i veckor) för dem som *är* arbetslösa.

En viktig slutsats är att de som blivit arbetslösa på grund av permittering eller personalinskränkning endast utgör mellan 15 och 25 procent av det totala antalet arbetslösa. Andelen tycks stiga under lågkonjunkturerna. Som framgår nedan har de flesta studier av arbetslöshetens konsekvenser begränsats till just grupper som förlorat sina arbeten till följd av uppsägningar och företagsnedläggningar. Det finns flera skäl att tro att de resultat som erhålls från sådana studier inte kan generaliseras till de övriga kategorierna. Dels finns det skäl att tro att det innebär en speciellt stor omställning för den enskilde att förlora ett arbete som han kanske haft under mycket lång tid, dels visar data över arbetslöshetstiderna att detta kan vara en grupp med särskilt stora problem.

En annan intressant observation är att gruppen "övriga" är relativt stor, åtminstone under högkonjunkturerna. Det är omöjligt att exakt veta vad som gömmer sig bakom denna post,[9] men det *kan* här röra sig om frivilliga avgångar vars välfärdskonsekvenser inte alls behöver vara negativa trots de långa arbetslöshetstiderna. Information från vissa arbetslöshetskassor (se Björklund och Holmlund (1983)) ger också vid handen att frivilliga avgångar är vanliga, i synnerhet i samband med

[9] Den enda information som AKU:s råtabeller ger är att "hälsoskäl, pension, flyttning m.m." anges för ca hälften av denna kategori.

flyttningar för någon annan hushållsmedlem. Det vore självfallet önskvärt med mer information om denna kategori, men det är inte alls någon orimlig hypotes att merparten av dessa inte bör inkluderas i ett "välfärdsorienterat" arbetslöshetsmått.

Statistiken om arbetslöshetens bakgrund är dock inte problemfri ens i sin nuvarande form. Ett visst godtycke måste självfallet ligga bakom gränsdragningen mellan de olika grupperna. Till detta kommer att begreppen som sådana kan vara tvivelaktiga; bl.a. har Clark och Summers (1979) påpekat att (för USA) bakom kategorin "återinträdande" finns många personer som bara gjort ett tillfälligt avbrott i sitt sökande efter arbete.

9.3 Teorier och metoder

9.3.1 Arbetslöshet och välfärd enligt olika teorier

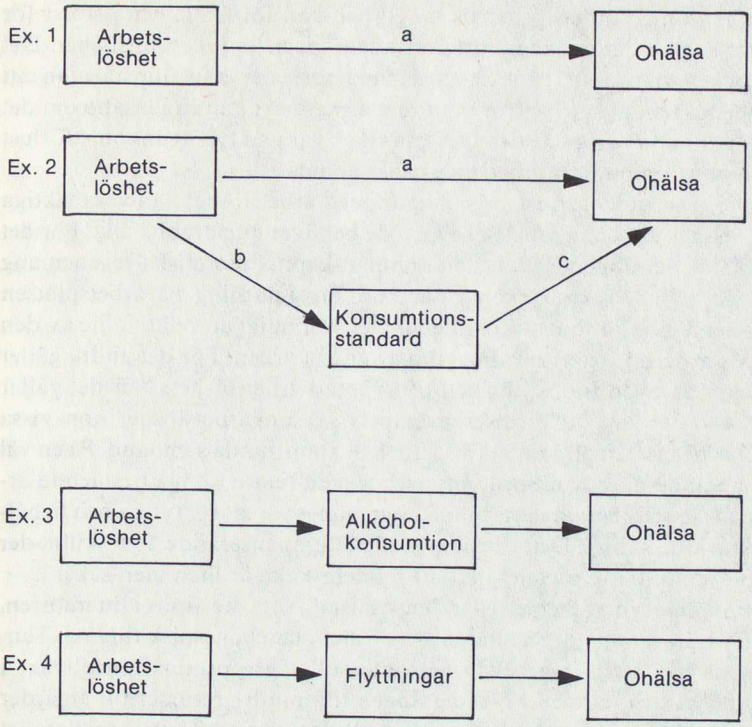
Av flera skäl är det viktigt att en studie av arbetslöshetens individuella effekter utgår från en väl preciserad teoretisk referensram över sambandet mellan arbetslöshet och välfärd. Med teoretisk referensram menas här att man bör kunna precisera på vilket sätt, och via vilka variabler, som arbetslöshet påverkar individen. Ett skäl till att detta är viktigt är att man rent statistiskt kan studera felaktiga samband om analysen inte beaktar de bakomliggande orsakssambanden på ett korrekt sätt. Ett annat skäl är att ingående kunskap om det sätt på vilket arbetslöshet påverkar individen kan ge värdefull insikt om effekter av olika typer av samhällsinsatser. I litteraturen kan man grovt skilja mellan åtminstone tre olika typer av "teorier" som pekar på förekomsten av negativa effekter av arbetslöshet.

De *första* betonar rent *psykologiska* mekanismer och utgår från de omställningsproblem som den arbetslöse ställs inför.[10] Likafullt handlar det här om relativt olikartade kausala samband. För att illustrera olika samband som påpekats i litteraturen, använder vi figur 9.6 nedan, där ett antal olika kausala strukturer presenteras på ett enkelt sätt. För det första kan det finnas en direkt effekt av arbetslöshet på individens psykiska hälsa, vilken härrör från arbetets betydelse för självkänsla och sociala kontakter. I figurens första exempel anges detta med pilen *a* från arbetslöshet till ohälsa. Man kan här tänka sig att ohälsa representerar såväl psykisk som fysisk ohälsa, eftersom dessa båda typer av ohälsa är ömsesidigt beroende av varandra.

Utöver denna direkta effekt kan arbetslöshet *dessutom* påverka den psykiska hälsan *via* lägre konsumtionsstandard till följd av de inkomstförluster som arbetslösheten kan ge upphov till. Denna mekanism markeras av pilarna *b* och *c* i det andra exemplet. Den lägre konsumtionsstandarden kan i de flesta inkomstlägen innebära en smärtsam omställning. I lägre inkomstlägen kan arbetslöshet, åtminstone torde detta ha kunnat ske förr i tiden, ge upphov till problem av typ undernäring.

En rimlig gissning är dock att den effekt som verkar via lägre konsumtionsstandard har blivit allt mindre sett i ett längre tidsperspektiv. Det är

[10] Diskussioner av detta slag återfinns bl.a. hos Brenner och Bartell (1983), Brenner och Mooney (1983), Stern (1983) m.fl.



Figur 9.6 Tänkbara kausala samband mellan arbetslöshet och ohälsa

emellertid viktigt att veta huruvida eventuella effekter av arbetslöshet verkar via lägre konsumtionsstandard eller ej, eftersom kopplingen mellan dessa båda variabler (dvs. pilen b i figuren) kan elimineras med ett mer ambitiöst ersättningssystem för de arbetslösa.

I litteraturen har även andra mekanismer framhållits. Ett exempel är effekter på alkoholkonsumtion, vilket i sin tur påverkar hälsan negativt (exempel 3 i figuren). Ytterligare ett är att arbetslöshet framtvingar flyttningar som i sin tur kan innebära en svår omställning. Dessa samband kan självfallet föreligga samtidigt med dem som illustrerats med exemplen 1 och 2.

En *andra* typ av teori, som förutsäger negativa effekter av arbetslöshet, utgår från mer ekonomiska mekanismer och leder fram till olika hypoteser om sambandet mellan arbetslöshetsperioder av olika längd och karriärutveckling. Åtminstone en spekulativ användning av olika resultat från s.k. human-kapital teori leder fram till följande hypoteser.[11] En person som är arbetslös förlorar möjligheten till kunskapsinlärning på arbetsplatsen. Detta kan resultera i en sämre löneutveckling än vad som annars vore möjligt. Självfallet stiger denna förlust med arbetslöshetens *längd*. Det är också troligt att sådana effekter är större för ungdomar än för äldre eftersom human-kapital teorin säger att kunskapsinlärningen faller med stigande ålder.

Man kan också tänka sig att värdet av redan inhämtade yrkeskunskaper kan reduceras för personer som blir arbetslösa i samband med strukturomvandlingen i ekonomin. Sådana förluster har självfallet inget

[11] Se Björklund (1981 a) för en översikt.

samband med arbetslöshetens längd och kan förväntas vara störst för äldre som under en längre tid skaffat sig speciella yrkeskunskaper. Det är också viktigt att påpeka att sådana förluster kan uppstå utan att arbetslöshet uppstår, varför man rent semantiskt kan ifrågasätta om det är en effekt *av arbetslöshet*. Det kan dock vara en typ av inkomstförlust som vissa grupper av arbetslösa har drabbats av.

Dessa typer av förluster i samband med arbetslöshet kan vara viktiga för vissa grupper av arbetslösa men de behöver inte drabba alla. För det första är det uppenbart att detta human-kapital teoretiska resonemang främst gäller "karriäryrken", där kunskapsinlärning på arbetsplatsen har betydelse för löneutvecklingen. Det är möjligt att relativt lite av den totala arbetslösheten återfinns inom sådana yrken. För det andra gäller effekterna ovan främst för helt oförväntad arbetslöshet. När det gäller arbetslöshet som kan förutses, exempelvis säsongarbetslöshet inom vissa branscher, kan man istället förvänta helt annorlunda samband. På en väl fungerande marknad borde branscher med relativt höga bestående arbetslöshetsrisker tvingas erbjuda högre löner för att rekrytera och behålla sin arbetskraft. Detta brukar kallas kompenserande löneskillnader och exemplifieras av talesättet att "statens kaka är liten men säker".

En *tredje* typ av "teori" eller "mekanism", som återfinns i litteraturen, utgår från sambandet mellan arbetslöshet och ekonomisk tillväxt. Tanken är här att hög arbetslöshet leder till lägre produktionstillväxt i samhället och därmed i förlängningen till mindre resurser till åtgärder som förbättrar hälsotillståndet, exempelvis sjukvård. Detta är självfallet en mycket indirekt effekt av arbetslöshet. Man kan rentav fråga om det är arbetslösheten som är den grundläggande orsaken till försämrad hälsa. Men det samband som åsyftas här kan ändå vara viktigt att beakta vid olika studier av arbetslöshetens effekter.

9.3.2 Metodproblem

Det är en svår uppgift att testa de hypoteser som teorierna ovan ger upphov till. Skälet till detta är framför allt att arbetslösheten är mycket ojämnt fördelad inom befolkningen. I synnerhet drabbar arbetslöshet grupper som även av helt andra skäl än arbetslöshet kan ha en svag ställning både vad gäller hälsa i olika avseenden och karriärställning i termer av exempelvis lön. När man studerar sambandet mellan hälsa eller lön å ena sidan och arbetslöshet å den andra i ett slumpmässigt urval från befolkningen eller arbetskraften är det därför vanligt att man finner starka negativa *samband* eller *korrelationer*. Svårigheten består dock i att avgöra hur mycket, om något av dessa samband som är en *ren effekt* av arbetslöshet, och hur mycket som beror av att låg lön och höga arbetslöshetsrisker respektive dålig hälsa och höga arbetslöshetsrisker har gemensamma orsaker.

Några konkreta exempel kan illustrera förekomsten av korrelation mellan arbetslöshet och några andra variabler som mäter någon form av välfärd liksom de problem som är förknippade med att fastställa hur mycket av korrelationen som kan betecknas som en effekt.

I Björklund (1981 a, kapitel 5) studeras sambandet mellan arbetslös-

hetserfarenheter och lönen i det efterföljande arbetet. Det är relativt lätt att finna ett *samband* mellan dessa variabler; det framgår exempelvis att när man jämför lönenivån 1974 mellan två personer som är lika gamla och av samma kön men där den ene varit arbetslös under det föregående året och den andre inte, så har personen med arbetslöshetserfarenhet i genomsnitt drygt 12 procent lägre lön. Självfallet kan man inte utan vidare hävda att detta är en effekt. Den arbetslöse kan självfallet ha lägre utbildning, erfarenhet, ambition eller begåvning än den som inte drabbats av arbetslöshet. Man måste därför på ett tillfredsställande sätt "kontrollera för" sådana variabler för att kunna dra slutsatser om förekomsten av effekter.

Ett annat exempel där det är svårt att skilja mellan korrelation med bakomliggande variabler och effekter av arbetslöshet gäller ett speciellt mönster som man kan finna mellan arbetslöshetens längd och sannolikheten att lämna arbetslösheten. Som framgår av Tabell 9.3 faller sannolikheten att lämna arbetslösheten kraftigt med arbetslöshetens längd; för dem som varit arbetslösa kort tid (1—4 veckor) är sannolikheten per vecka mellan 8 och 13 procent medan den bara är mellan en och två procent för dem som varit arbetslösa över ett halvår. Man kan tänka sig två förklaringar till detta. En förklaring kan vara att det de facto blir svårare och svårare att få ett arbete ju längre arbetslösheten varar. I så fall kan man tala om en effekt av arbetslösheten; arbetslöshetens längd *påverkar* möjligheten att få ett arbete. En annan förklaring kan vara att möjligheten för varje enskild individ att få ett arbete är konstant, men skiljer sig kraftigt mellan de arbetslösa. I så fall kommer de som är mest attraktiva för arbetsgivarna att relativt snabbt få ett arbete och bland de långtidsarbetslösa återstår då de med sämre möjligheter. Man kan då självfallet inte tala om någon effekt. Att skilja mellan dessa båda förklaringar är ingen lätt uppgift (se exempelvis Borjas och Heckman (1980)).

Ett tredje exempel gäller sambandet mellan mental eller psykisk hälsa och arbetslöshet. Även här är det lätt att finna samband, något som illustreras av en studie av arbetslöshet och mental ohälsa som baserats på levnadsnivåundersökningarnas data (se Björklund (1984). Där framgår att i det studerade urvalet, som bestod av personer som var arbetskrafts-

Tabell 9.3. Samband mellan arbetslöshetens längd och sannolikheten att lämna arbetslösheten

	Sannolikheten att lämna arbetslösheten per vecka			
	1979	1980	1981	1982
Arbetslösa 1—4 veckor[a]	0,13	0,12	0,09	0,08
Arbetslösa 14—26 veckor[b]	0,07	0,07	0,08	0,07
Arbetslösa 27—39 veckor[c]	0,01	0,01	0,02	0,02

[a] Beräknade genom att använda information om hur många av dem som varit arbetslösa 1—4 veckor som 8 veckor senare varit arbetslösa 9—12 veckor.
[b] Beräknade genom att använda information om hur många av dem som varit arbetslösa 14—26 veckor som 13 veckor senare varit arbetslösa 27—39 veckor.
[c] Beräknade som i 2) ovan för dem som varit arbetslösa 27—39 veckor.

deltagare, uppvisade drygt 30 procent av dem som var eller nyligen varit arbetslösa någon form av symptom på mental ohälsa jämfört med cirka 23 procent av de övriga. Precis som i exemplet med löner ovan måste man självfallet för att kunna tala om effekter kontrollera för inflytandet av andra variabler som kan påverka såväl arbetslöshet som hälsovariabeln. När det gäller studium av hälsa (fysisk såväl som psykisk) och arbetslöshet tillkommer dessutom ett annat metodproblem som har att göra med kausalitetens riktning. Det finns nämligen rimliga skäl att tro, inte bara att arbetslöshet leder till sämre hälsa, utan också att dålig hälsa leder till arbetslöshet.

Sammanfattningsvis har dessa tre exempel visat på två centrala metodproblem som man stöter på då man önskar testa hypoteserna ovan. För det första måste man på ett tillfredsställande sätt kunna beakta, eller "kontrollera för", olika bakomliggande variabler som kan påverka såväl arbetslöshetsrisker som den välfärdsvariabel som står i centrum för intresset. För det andra måste man beakta att kausaliteten mellan arbetslöshet och olika välfärdsvariabler kan gå i båda riktningarna.

I litteraturen kan man grovt urskilja två olika analytiska ansatser för att hantera dessa metodproblem och därmed testa hypoteserna ovan på ett rimligt sätt. Den ena baseras på aggregerade tidsseriedata över olika mått på hälsa, arbetslöshet och andra faktorer som bedöms som viktiga för utvecklingen av befolkningens hälsa. Den andra baseras på individdata och går ut på att jämföra olika mått på välfärd mellan individer med olika arbetslöshetserfarenheter.

9.4 Studier av aggregerade tidsseriedata

Ett flertal mycket uppmärksammade studier baserade på tidsseriedata har genomförts för andra västländer än Sverige av den amerikanske forskaren Harvey Brenner. Den använda metoden kan illustreras med hjälp av en studie av dödlighetens utveckling i England och Wales under perioden 1936—76 (Brenner (1979)).

Brenner försöker i denna studie med hjälp av regressionsanalys förklara dödlighetens utveckling med fem variabler. Dessa är: (i) den trendmässiga nivån på real disponibel inkomst per capita; (ii) avvikelsen mellan faktisk och trendmässig inkomstnivå per capita; (iii) årlig tillväxt av per capita inkomsten; (iv) andelen av statens utgifter som används för socialpolitiska ändamål; (v) arbetslöshetens storlek (vilken tillåts påverka dödligheten både direkt och med några års tidsfördröjning). Brenner finner med denna analysteknik att arbetslöshet har ett statistiskt signifikant inflytande på dödlighetstalen. Detta förklarar Brenner bland annat med att arbetslöshet leder till förlust av såväl inkomst som social status för de drabbade och deras familjer.

Denna studie har dock blivit utsatt för en kritisk granskning av bland andra Gravelle m. fl. (1981). De riktar kritik av flera slag, men betonar framför allt att förklaringsvariablerna utöver arbetslöshet knappast kan fånga upp inflytandet av alla de faktorer som bör ha reducerat dödlighetsriskerna under den period som analysen avser. Samtidigt finns det

en kraftig strukturell nedgång av arbetslösheten från en hög nivå under de första fem—sex åren av tidsperioden. Därför menar kritikerna att arbetslöshetsvariabeln kan ha fångat upp effekten av andra förändringar i samhället som har reducerat dödligheten under denna period. Denna misstanke får stöd av vissa känslighetsanalyser av Brenners resultat som de också genomför. Bland annat studeras om resultaten är robusta i den meningen att de kvarstår även då analysen begränsas till kortare tidsperioder, då enbart de cykliska fluktuationerna i arbetslöshet föreligger. Slutsatsen av denna känslighetsanalys är att resultaten inte är robusta i detta avseende. Det visar sig också att ekvationens prognosförmåga utanför estimationsperioden är svag.

Sammanfattningsvis är det mot denna bakgrund rimligt att hävda att Brenners resultat för England och Wales är mycket osäkra.

Det finns inga direkta motsvarigheter till Brenners analys på svenska data.[12] En studie av självmordens utveckling under perioden 1915—1968 har dock genomförts av Norström (1983).

I denna studie skattas självmordstalet (antalet självmord per 100 000 invånare) som en linjär funktion av två förklaringsvariabler, nämligen (i) alkoholkonsumtionen per capita och (ii) arbetslöshetstalet (som andel av arbetskraften). Två olika tidsperioder särskiljs, nämligen 1915—1941 och 1942—1968.

De viktigaste resultaten sammanfattas i tabell 9.4 nedan. Om man studerar ekvationerna 1 och 3, vilka enligt Norströms olika statistiska och teoretiska kriterier är de mest tillförlitliga, så finner man att alkoholkonsumtionen har en signifikant effekt på självmordstalet under båda perioderna. Arbetslöshetstalet har däremot en signifikant höjande effekt enbart under den första perioden.

Det finns dock åtminstone två invändningar som kan riktas mot denna analys. En första invändning gäller valet av alkoholkonsumtion som "kontrollvariabel". Antag att man, till skillnad från Norström som hade ett mer allmänt syfte med sin studie, i första hand vill bedöma effekten av arbetslöshet på självmordstalet. I så fall måste man beakta att

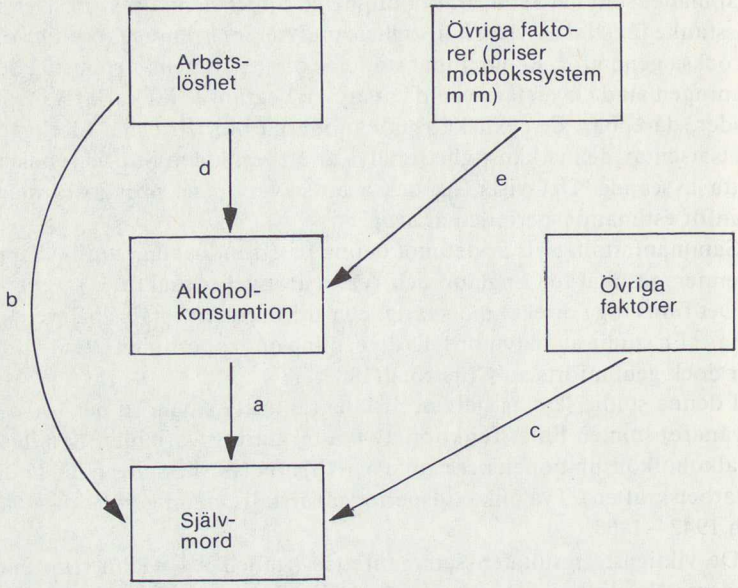
Tabell 9.4. Regressionsskattningar av självmordstalets förklaringsfaktorer. Inom parentes presenteras t-kvoter.

Ekv.	Period	Intercept	Alkohol-konsumtion per capita	Arbets-löshet	DW	R^2
1	1915—41	13,46	1,29	0,25	2,03	0,77
		(15,65)	(6,86)	(4,28)		
2	1915—41	18,46	—	0,33	1,36	0,32
		(23,94)		(3,42)		
3	1942—68	2,58	3,51	0,57	2,27	0,84
		(1,18)	(9,93)	(1,63)		
4	1942—68	23,49	—	—1,41	0,57	0,17
		(19,29)		(—2,23)		

Källa: Norström (1983). Ekvationerna är nr 7, 9, 12 och 14 av dem som presenteras av Norström.

[12] När detta skrivs pågår dock en sådan studie av Harvey Brenner.

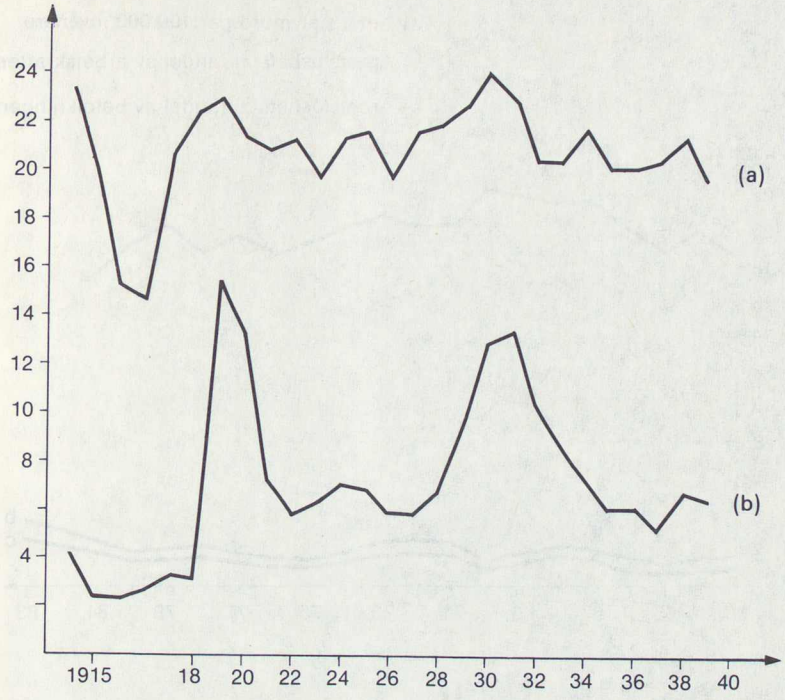
arbetslöshet kan påverka självmordstalet *via* högre alkoholkonsumtion. Säg att man tror på en kausal struktur av följande slag:



Ekvationerna 1 och 3 i tabellen fångar då bara upp den direkta effekten av arbetslöshet (dvs. *b*). Det finns dock dessutom en indirekt effekt som går via *d* och *a* vilken också måste beaktas. I princip finns det två sätt att göra detta. Ett sätt är att skatta också sambandet mellan alkoholkonsumtion och arbetslöshet. Ett annat sätt är att låta alkoholkonsumtionen utgå ur ekvationen.[13] Man får då de resultat som presenteras i ekvationerna 2 och 4. Koefficienten för arbetslöshet blir då starkare under den första perioden, men *negativ* under den andra. Det senare skulle bara kunna förklaras av att arbetslöshet sänker alkoholkonsumtionen, dvs. av att *d* i figuren ovan är negativ. Detta förefaller tveksamt, åtminstone mot bakgrund av den allmänna diskussionen inom denna litteratur. De statistiska måtten (DW och R^2) tyder dock på att ekvationerna 2 och 4 är något osäkra; viktiga förklaringsvariabler kan ha utelämnats.

Därmed är man inne på den andra invändningen, nämligen att man kan ifrågasätta om inte inflytandet av andra bestämningsfaktorer än alkoholkonsumtionen kan snedvrida skattningen av koefficienten för arbetslöshet. Det är inte orimligt att tro att den successiva förbättringen av exempelvis sjukvården och socialförsäkringssystemet kan ha haft en effekt vid sidan om alkoholkonsumtion och arbetslöshet. Det kan dock vara svårt att operationalisera sådana bestämningsfaktorer. Ett grovt substitut för sådana variabler är en trendvariabel. Egna skattningar på dessa data har dock visat att resultaten i tabell 9.4 inte påverkas av att också en trend inkluderas bland de förklarande variablerna.

[13] Detta betyder att man, i termer av gängse modellteoretiska begrepp, estimerar den reducerade formen i stället för separata strukturekvationer.



Källa: Data har erhållits från Thor Norström.

Figur 9.7 Arbetslöshet (b) och självmordstal (a) 1915—1941

Norströms studie ger således en viss indikation om ett konjunkturellt mönster i självmordstalen under mellankrigstiden. Detta mönster kan också skönjas i figur 9.7 där Norströms data presenteras.

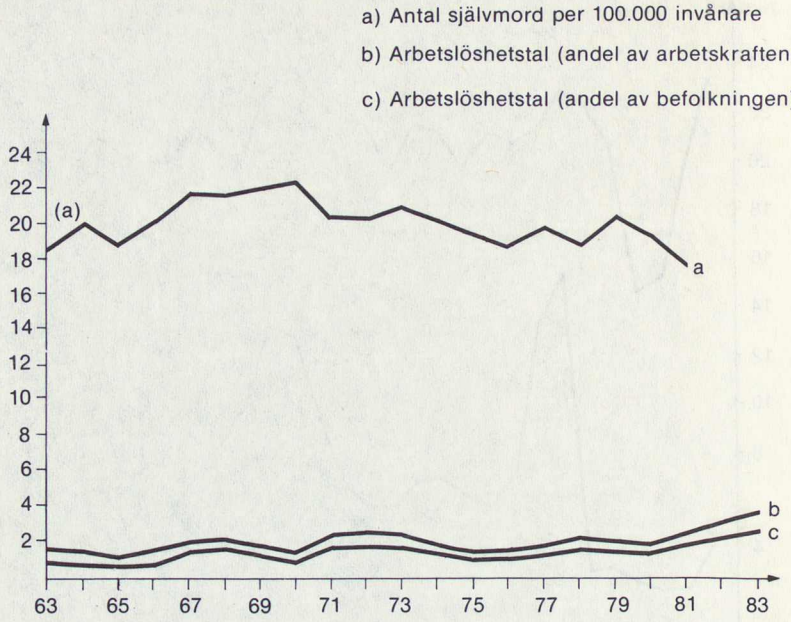
Av ännu större intresse är dock om ett cykliskt mönster i självmordstalen kan spåras även under de senaste decennierna. Figur 9.8 ger ett visst underlag för att studera detta. Där presenteras självmordstal och arbetslöshet under perioden 1963—1981.

En granskning av figuren ger vid handen att det är mycket svårt att spåra något enkelt samband av den typ som kunde skönjas för mellankrigstiden. Bristen på samband har också stöd i några enkla statistiska test som genomförts.[14]

Den analys som här har presenterats måste självfallet betecknas som mycket primitiv. Man kan inte utesluta att en mer utvecklad analys kan ge andra resultat. Man skulle exempelvis kunna testa hypotesen om arbetslöshetens effekter inom ramen för en mer fullständig förklaringsmodell för självmordstalens utveckling. Likaså kan man beakta olika tidsfördröjningar (eller "lags") i effekterna.

I avvaktan på en sådan mer ambitiös analys blir dock det sammanfattande intrycket av den tidsserieanalys som presenterats här att ett visst cykliskt mönster i självmordstalen kan skönjas för mellankrigstiden men inte för de senaste decennierna.

[14] Regressionsanalys med självmordstal som beroende variabel och arbetslöshet plus en dummy-variabel med värdet ett från och med 1969 som oberoende variabler har genomförts. Dummy-variabeln motiveras av att en ändring i statistiken av dödsorsaker *kan* ha påverkat självmordstalet. Koefficienten för arbetslöshet var dock inte signifikant skild från noll. Analysen har även gjorts för sex olika demografiska grupper, nämligen åldrarna 16—24 år, 25—44 år och 45—64 år uppdelade på män och kvinnor. Resultaten blev då desamma.



Figur 9.8 Arbetslöshet och självmord

Källa: Statistisk årsbok och Arbetskraftsundersökningarna

9.5 Studier av individdata

En helt annan typ av analys baseras på data över enskilda individer. Sådan information ger möjlighet att spåra effekterna av arbetslöshet genom att jämföra hälsoläget mellan personer som är (eller har varit) arbetslösa och personer som inte är (eller inte varit) arbetslösa. Man kan också göra jämförelser mellan personer som varit arbetslösa lång respektive kort tid. Jämförelsen kan självfallet också, rent statistiskt, utvecklas så att man genom exempelvis regressionsanalys kontrollerar för inflytandet av andra faktorer som påverkar den välfärdsvariabel man är intresserad av. Värdet av en databas över individer blir således större ju fler sådana variabler man har tillgång till.

De mest värdefulla databaserna för syften av detta slag är dock s.k. paneldata eller longitudinella data, vilka ger information om individernas välfärdsnivåer vid flera tidpunkter. Sådan information ger möjlighet att studera välfärds*förändringar;* man kan exempelvis jämföra välfärdsförändringarna från en tidpunkt till en annan mellan personer som är eller nyligen varit arbetslösa och andra personer.

I ljuset av de metodproblem som diskuterades ovan är detta värdefullt. Antag att vi är intresserade av att estimera effekten av en arbetslöshetsperiod på den framtida löneutvecklingen. Det är då troligt att det finns vissa (i praktiken) omätbara faktorer av typen intelligens och ambition som påverkar såväl arbetslöshetsrisker som lönenivå. I en tvärsnittsanalys av sambandet mellan arbetslöshet och lönenivå är det därför troligt att det är den gemensamma kopplingen till de bakomliggande faktorerna som helt eller delvis skapar ett statistiskt samband mellan arbetslös-

hetserfarenheter och löner. Eftersom variabler av typen intelligens och ambition oftast saknas i de datamaterial som är tillgängliga kan man inte beakta dem i statistisk analys som regressionsanalys. Om man har tillgång till paneldata kan man dock ofta kringgå detta genom att basera analysen på *förändringar* mellan två tidpunkter. Skälet till detta är att de bakomliggande variablerna kan förväntas ha samma inflytande på lönenivån vid båda tidpunkterna och därför inte ha någon betydelse för förändringen. Med hjälp av panel-data kan man således, paradoxalt nog, "kontrollera för" även icke mätbara variabler så länge det handlar om variabler som har ett över tiden konstant inflytande på den beroende välfärdsvariabel som står i centrum för intresset.[15] Exempel på sådana icke mätbara variabler torde vara ärftliga egenskaper av olika slag.

Det är högst troligt att sådana variabler, och därmed behovet av paneldata, är centrala inte bara vid analys av löner utan också vid analys av olika former av hälsa.

9.5.1 Arbetslöshet och hälsa

Ett exempel på det senare utgör Björklund (1984). Denna studie baserades på levnadsnivåundersökningarnas data och syftade till att testa huruvida arbetslöshet försämrar den psykiska hälsan. Två olika mått på den psykiska (o)hälsan kunde användas. Ett mått definierades som "symptom på psykisk ohälsa" och ett annat som "användande av medicin mot psykisk ohälsa". De som på direkta frågor uppgav att de led av psykisk sjukdom, depression, djup nedstämdhet, nervösa besvär, sömnbesvär eller allmän trötthet uppfyllde villkoret för "symptom på psykisk ohälsa" medan de som använt lugnande medel eller sömnmedel uppfyllde villkoret för det andra måttet. Sambandet mellan, å ena sidan, dessa båda mått på ohälsa och, å andra sidan, arbetslöshetserfarenheterna från intervjutillfället och ett drygt år tillbaka i tiden kunde analyseras. Dessutom föreligger sådan information från tre tidpunkter nämligen 1968, 1974 och 1981.

Så länge analysen begränsades till tvärsnittsdata, dvs. situationen vid en viss tidpunkt, kunde ett statistiskt signifikant samband spåras. Som nämnts i avsnitt 9.3 hade en högre andel av dem med arbetslöshetserfarenheter symptom på psykisk ohälsa än av de övriga. Även när man kontrollerade för några *mätbara* variabler, kön och ålder, kvarstod detta samband.

När man övergick till att utnyttja panel-data och analysera förändringar försvann emellertid det signifikanta sambandet. Resultaten från denna studie indikerar således att arbetslöshet drabbar personer med psykiska problem i större utsträckning än övriga. Däremot finns det inget som tyder på att arbetslöshet skulle *försämra* den psykiska hälsan.

Resultaten kräver dock några reservationer. Ett problem är att analysen av förändringar måste baseras på relativt få observationer. Det kan då vara svårt att spåra några effekter, framför allt om effekter i realiteten bara föreligger för en mindre del av de arbetslösa. Ett annat problem med studien är att måttet på arbetslöshet inte är helt tillfredsställande. Det måste också påpekas att även om man funnit ett statistiskt signifi-

[15] Se Björklund (1983 b) för en mer detaljerad diskussion av paneldatas användbarhet.

kant samband mellan förändring av psykisk hälsa och arbetslöshet så skulle det andra centrala metodproblemet — att avgöra kausalitetens riktning - ha kvarstått. Man skulle inte kunna säga om uppkomsten av psykiska problem leder till arbetslöshet eller om uppkomsten av arbetslöshet leder till psykiska problem. För att skilja mellan dessa båda hypoteser krävs information om i vilken ordning de båda händelserna inträffat, något som databasen inte innehåller.

Trots dessa reservationer måste dock resultaten tas som en stark varning mot att dra långtgående slutsatser enbart från tvärsnittsanalyser av sambandet mellan arbetslöshet och hälsa.

En omfattande studie för att belysa konsekvenserna och karaktären på arbetslösheten under 1930-talskrisen har genomförts av Fürth (1979). Studien baseras på ett urval av 666 individer bland dem som var arbetslösa och registrerade som hjälpsökande vid Stockholms arbetslöshetskommitté i februari 1933. Vid denna tidpunkt var lågkonjunkturen som allra djupast. Fürth kunde, via olika typer av registerdata, skaffa information om de arbetslösas realinkomster, bostadsstandard och hälsa under perioden 1930—1935. Även registerinformation om alkoholmissbruk och kriminalitet kunde erhållas. För alla typer av arbetslöshet, som Fürth granskade, fann han mycket kraftiga minskningar av realinkomsterna (inklusive de olika typer av arbetslöshetsunderstöd som kunde utgå). I genomsnitt handlade det om minskningar på 50 procent. Även hälsan försämrades, framför allt för dem som var arbetslösa under större delen av den studerade tidsperioden. Däremot kunde inte några förändringar av alkoholmissbruk eller kriminalitet spåras i materialet.

Mot denna bakgrund förefaller studien ge stöd för hypotesen att det, åtminstone under denna period, fanns en kausal effekt av arbetslöshet på hälsan som verkade via försämrade inkomster och de fysiska och psykiska problem som försämrad standard ger upphov till. Men likafullt måste några reservationer göras även här. För det första innehåller inte studien några försök att skatta kausala strukturer av den typ som diskuterades i avsnittet 9.3 ovan. Vi vet således inte om de individer som drabbades av störst inkomstminskningar drabbades av hälsoförsämring i större utsträckning än övriga. För det andra måste påpekas att någon kontrollgrupp inte användes. Det *kan* alltså tänkas att de hälsoförsämringar som noterades åtminstone delvis skulle ha drabbat även en kontrollgrupp med samma utgångsläge som de arbetslösa. Slutligen måste man också göra en reservation för att arbetslösheten kan ha ökat incitamenten för att besöka de institutioner från vilka registerdata om hälsotillståndet har erhållits.

Trots dessa reservationer är dock huvudintrycket från denna studie att arbetslösheten haft en negativ effekt på hälsan.

En mängd studier har gjorts om konsekvenserna av företagsnedläggningar för de anställda (se Mossfeldt (1983) för en nyskriven översikt). Det finns två genomgående drag i dessa studier. Det första är att intresset har knutits till företagsnedläggningar på mindre orter och som fått en relativt stor betydelse för hela den lokala arbetsmarknaden. Det andra är att det huvudsakliga syftet med studierna varit att kartlägga den följande arbetsmarknadsutvecklingen för de uppsagda personerna. Man kan säga

att det handlat om att studera arbetsmarknadens anpassningsförmåga; dvs. givet att en lokal arbetsmarknad utsatts för en kraftig störning, hur lång tid tar det då för de direkt berörda att anpassa sig till denna störning. Denna frågeställning ligger utanför ramen för denna uppsats.

I vissa studier har dock ambitionen varit att också studera välfärdskonsekvenserna vad gäller psykisk och fysisk hälsa. Även om det inte alltid sägs explicit så måste studierna tolkas som ett försök att studera skillnaden i välfärdsutvecklingen mellan å ena sidan det faktiska alternativet med företagsnedläggning och å andra sidan ett hypotetiskt alternativ där företaget kan räddas.

En av studierna på detta område har genomförts av Janlert (1983). Det är en socialmedicinsk studie av byggnadsarbetare i Luleå-regionen. Den studerade gruppen utgjordes av dem som under november månad 1976 varslades om uppsägning då projektet Stålverk 80 avbröts. Sammanlagt bestod gruppen av 168 män. Dessa genomgick olika medicinska undersökningar och intervjuades vid två olika tillfällen nämligen våren 1977 och våren 1979. Analysen baseras därför på välfärdsförändringar (främst vad gäller hälsa) mellan dessa tidpunkter. På grund av bortfall (35 %) kunde denna analys enbart genomföras för 110 personer.

Jämfört med andra studier förefaller de olika måtten på hälsa vara mycket goda. En hälsoenkät användes för att få information om främst fysiska symptom, läkar- och hälsoundersökningar gav information om bl.a. pulsfrekvens och blodtryck och ett s.k. personlighetsinventorium användes för att få mått på psykosomatiska problem och självuppfattning.

Ett problem är dock att någon egentlig kontrollgrupp inte kunde användas. En lämpligt vald sådan hade kunnat användas för att belysa vilken hälsoutveckling som undersökningsgruppen skulle ha fått om arbetsmarknadsutvecklingen på orten hade varit bättre. I stället valde Janlert att jämföra delgrupper med olika arbetslöshetsutveckling under perioden 1977—79. Av störst intresse förefaller jämförelsen mellan "nyrekryterade" arbetslösa och övriga vara. Med nyrekryterade avses de som inte var arbetslösa under tvåårsperioden före den första mätningen men blev arbetslösa i någon omfattning mellan 1977 och 1979. Dessa har ju onekligen *försämrat* sin arbetsmarknadssituation jämfört med de övriga[16] och man skulle därför kunna förvänta sig större hälsoförsämring för dessa. I de fall då statistiskt signifikanta skillnader föreligger pekar resultaten i fler fall på försämringar än på förbättringar. Exempelvis förvärras blodtrycket enligt hälsoundersökningen och personlighetsinventoriet pekar på lägre självvärdering, livstillfredsställelse och fler psykiska problem. Däremot pekar hälsoenkäten på färre psykiska och fysiska symptom.

Ett annat problem är att man inte kunnat genomföra välfärdsmätningarna före den tidpunkt då beslutet om varslen kom, dvs. före den tidpunkt då det sannolikt chockartade beskedet kom.

Andra studier av företagsnedläggningar[17] har också varit behäftade med dessa båda problem. I vissa fall har man dock kunnat komplettera den rent statistiska informationen om de uppsagdas hälsotillstånd med mer ingående intervjuer. Angelöw (1983), som studerat utvecklingen för

[16] De övriga bestod då av dem som inte alls drabbats av arbetslöshet och av dem som haft permanenta arbetslöshetsproblem.

[17] Se exempelvis Pettersson (1983) för en översikt över resultaten från den s.k. Jösseforsstudien, Hansson (1976) och Angelöw (1983).

dem som blev uppsagda från Öresundsvarvet i Landskrona 1981, kompletterar sin statistiska analys med 40 djupintervjuer. Cirka tio procent av de intervjuade betecknas av Angelöw som "djupt förtvivlade" över sin situation och just nedläggningen anses vara orsaken till detta. Rent konkret var symptomen av typen magont, sömnsvårigheter och huvudvärk.

Sammantaget är resultaten från dessa studier därför inte helt entydiga även om de i första hand indikerar negativa effekter. Det är också viktigt att betona att det är en mycket speciell grupp av arbetslösa som studeras. Dessutom har de studerade perioderna normalt varit djupa lågkonjunkturer. Man kan därför inte utan vidare generalisera resultaten till andra typer av arbetslöshet.

9.5.2 Arbetslöshet och karriärutveckling

Studierna ovan har främst behandlat arbetslöshetens effekter på fysisk och psykisk hälsa. Som betonades i avsnitt 9.3 kan man också förvänta sig att arbetslöshet kan påverka karriärmöjligheterna även sedan arbetslöshetsperioden har upphört och ett nytt arbete erhållits. Det mest påtagliga exemplet är att den efterföljande lönen kan påverkas negativt.

Ett försök att undersöka om det finns sådana effekter har gjorts av Björklund (1981 a) i en studie som baserades på levnadsnivåundersökningarnas data. I studien gjordes ett försök att skilja mellan två typer av effekter, nämligen å ena sidan "engångsförluster" som uppstår så fort man blir arbetslös och å andra sidan förluster som ökar med arbetslöshetens längd. Båda slagen av effekter kan självfallet föreligga samtidigt.

Vid den statistiska analysen av de två typerna av arbetslöshetseffekter utnyttjades databasens panelegenskaper, dvs. analysen baserades i princip på löneförändringar[18] i stället för på lönenivåer. Resultaten tydde på att det inte existerar några engångsförluster av att bli arbetslös. Däremot verkade det som om den efterföljande lönen blir lägre ju längre arbetslösheten varar. Precisionen i skattningen av den senare effekten var dock låg, varför man inte kan dra långtgående slutsatser. Det finns dock, som nämndes ovan, starka teoretiska skäl att tro på sådana effekter åtminstone inom yrkesgrupper där arbetserfarenhet värderas högt. Dessutom finns en handfull amerikanska och engelska studier som med betydligt högre grad av statistisk trovärdighet har funnit sådana effekter. Det kan dock mycket väl finnas delgrupper bland de arbetslösa som inte drabbas negativt i dessa avseenden och i stället erhåller högre löner som kompensation för högre arbetslöshetsrisker. Mer ingående studier av sambandet mellan arbetslöshet och löner framstår som viktiga för att få bättre insikter både om inkomstfördelningens bestämningsfaktorer och om arbetslöshetens karaktär.

[18] Närmare bestämt utnyttjades information om löneläget 1968 och 1974. Ett problem med databasen är dock att arbetslösheten inte är fullständigt kartlagd mellan dessa tidpunkter.

9.5.3 Bidragssystemens betydelse

Som diskuterades ovan är det ur politisk synvinkel viktigt att veta om eventuella effekter av arbetslöshet på den enskildes hälsa beror på arbetslösheten *i sig* eller på de ekonomiska problem som arbetslösheten

kan ge upphov till. Några försök att direkt testa huruvida det finns kausala samband av den typ som illustrerades i exempel 2 i figur 9.6 har dock inte gjorts, åtminstone inte på svenska data. I och för sig kan man säga att de observationer som Fürth och Janlert gjort om de arbetslösas levnadsvillkor ger ett visst stöd för förekomsten av en effekt som beror på de ekonomiska problemen. Men något direkt test är det inte fråga om i något av fallen.

Till denna problematik hör även förtidspensioneringen och de effekter man kan förvänta sig av denna. Även om vi begränsar oss till effekterna för de direkt berörda och bortser från de effekter som finansieringen av pensionsutgifterna ger upphov till, så är det dock svårt att bedöma vilka dessa är.

Ett problem är rent begreppsmässigt, nämligen vad man ska mena med "effekter av förtidspensionering". Idealt skulle man vilja göra en jämförelse mellan olika alternativ vad gäller förtidspensioneringens utformning, exempelvis den nuvarande utformningen contra den utformning som gällde på 1960-talet eller den nuvarande utformningen contra en mer generös utformning av reglerna. Skillnaden i välfärdsutveckling för de berörda individerna mellan de olika alternativen är rimligen en effekt man skulle vilja kvantifiera. Man kan också intressera sig för effekten på till exempel arbetskraftsutbudet men detta problem ligger utanför ramen för detta kapitel. Se dock Wadensjös bidrag till detta betänkande (kapitel 8).

Med denna syn på vad man ska mena med effekten av förtidspensionering kan man fråga sig om det överhuvudtaget är möjligt att denna är negativ. Möjligheten till förtidspensionering innebär ju ytterligare ett handlingsalternativ för den enskilde. Normalt torde man kunna räkna med att de som väljer detta gör det därför att det är överlägset andra alternativ, såsom t.ex. en svår situation på den lokala arbetsmarknaden eller flyttning till annan ort med omställningsproblem som följd.

Man kan dock tänka sig några fall där effekterna skulle kunna vara negativa. Ett fall är då förekomsten av ett system med förtidspensionering innebär att vissa anställda, exempelvis i samband med en driftsinskränkning vid ett företag, utsätts för en stark press att förtidspensionera sig trots att de egentligen inte skulle vilja det. Ett annat fall kan vara då individen felbedömer konsekvenserna av förtidspensioneringen; man kanske kraftigt överskattar värdet av den "fritid" som förtidspensioneringen innebär. Fall av dessa slag har säkert förekommit, men det är svårt att tro att de dominerar över dem där individen fått ett bättre alternativ tack vare möjligheten till förtidspensionering.

Självfallet är det viktigt med empirisk kunskap om vad förtidspensioneringen har betytt för de berörda individerna. En studie av Hedström (1980) har givit en intressant empirisk beskrivning av välfärdsförändringar för förtidspensionerade och en jämförelsegrupp av personer med likartad ställning på arbetsmarknaden. Hedström jämför, med levnadsnivåundersökningarnas data, en grupp individer som förtidspensionerades mellan 1969 och 1972 med en kontrollgrupp som 1968 hade likartade egenskaper vad gäller yrke, kön och ålder.

För dessa båda grupper studerades olika välfärdsvariabler 1968 och

1974. Bland annat undersöktes hälsotillstånd, vårdkonsumtion, fritidsaktiviteter och sociala relationer. När det gäller hälsotillstånd och vårdkonsumtion framgår mycket tydligt att de som förtidspensionerades mellan 1969 och 1972 hade en betydligt sämre situation år 1968 än kontrollgruppen; andelen med olika typer av problem var betydligt högre bland dem som skulle komma att förtidspensioneras. Däremot är det svårt att skönja några skillnader mellan de båda grupperna vad gäller *förändringar* av hälsa och vårdkonsumtion.[19] Analysen av nivåer och förändringar i fritidsaktiviteter och sociala relationer ger inte lika entydiga resultat.

Resultaten avseende hälsotillstånd och vårdkonsumtion tyder således på att förtidspensionering tycks vara vanligare bland personer som *har* problem av olika slag men att dessa problem inte förvärras under den tid man är förtidspensionerad.[20]

9.6 Avslutande synpunkter

Utgångspunkten för denna uppsats var en önskan att belysa frågeställningar av följande typ: Vilka välfärdseffekter i form av effekter på personligt välbefinnande, hälsa och karriärutveckling kan man förvänta sig av den arbetslöshet som en konjunkturnedgång ger upphov till? Vad skulle man vinna i välfärdstermer för de direkt berörda om man kunde nedbringa den arbetslöshet, runt två procent, som brukar kvarstå även i gynnsamma konjunkturlägen? Vilken betydelse har bidragssystemet för arbetslöshetens individeffekter?

Att arbetslöshet medför ett icke obetydligt obehag för den enskilde finns ingen anledning att betvivla. Det vittnar till exempel alla opinionsmätningar av svenska folkets inställning till sysselsättningsfrågorna om. Men är detta obehag så stort att exempelvis en konjunkturnedgång leder till betydligt fler självmord eller högre sjukvårdskostnader? Det är långt ifrån självklart och självfallet är det en central uppgift för arbetsmarknadsforskningen att kvantifiera storleksordningen på sådana effekter i den mån de existerar. Bättre kunskap om dessa skulle ge den ekonomisk-politiska debatten ett bättre underlag. Man kan inte utesluta att mycket av den oenighet som föreligger mellan ekonomer av olika "skolor" beror just på olika uppfattningar om arbetslöshetens individuella effekter.

Vår genomgång av den befintliga svenska forskningen på detta område, i avsnitten 9.4 och 9.5, har visat att vi långt ifrån kan besvara dessa frågor på ett tillfredsställande sätt. Detta beror bland annat på att metodproblemen är ganska stora och ställer höga krav på kvaliteten på de empiriska data som studierna måste baseras på. Ett ganska robust resultat förefaller vara att det finns ett negativt *samband* mellan arbetslöshetserfarenheter och olika välfärdsmått (hälsa och lön), dvs. personer med arbetslöshetserfarenheter har normalt lägre välfärd enligt sådana mått. Åtminstone tycks detta gälla om den grupp som studeras begränsas till dem som tillhör arbetskraften.

[19] Några statistiska test av huruvida förändringar na är olika i de båda grupperna har dock inte gjorts.

[20] Detta intryck förstärks om man betänker innebörden av tidsdateringen av de variabler studien baseras på. Det är troligt att förtidspensioneringen har föregåtts av en negativ händelse av något slag, exempelvis företagsnedläggning eller någon fysisk skada. Denna händelse har i de flesta fallen troligen inte inträffat när den första mätningen gjordes. Förändringen för de förtidspensionerade är därför summan av den negativa händelse som initierat förtidspensioneringen och effekten av förtidspensioneringen som sådan.

Problemet består dock i att avgöra huruvida detta samband beror på att arbetslösheten har skapat problemen, dvs. att en effekt föreligger, eller om det beror på att arbetslöshet och låg välfärd har gemensamma bakomliggande orsaker. De föreliggande svenska studierna är för det första långt ifrån problemfria och för det andra något motstridiga vad gäller resultaten. Man tvingas därför dra slutsatsen att frågeställningarna ovan inte kan besvaras med någon högre grad av precision. Detta gäller i ännu högre grad om man önskar belysa konsekvenserna av olika *typer* av arbetslöshet. Granskningen av arbetslöshetens struktur i avsnitt 9.2 visade ju på en betydande heterogenitet bland gruppen arbetslösa både vad gäller arbetslöshetens varaktighet och dess orsaker.

Nu måste betonas att det negativa sambandet mellan arbetslöshet och olika välfärdsvariabler kan vara viktigt ur ekonomisk politisk synvinkel även om det inte representerar en effekt. Om gruppen arbetslösa har en i vid mening svag ställning på arbetsmarknaden skulle man nämligen kunna hävda att det är en naturlig målgrupp för åtgärder som förbättrar deras situation, exempelvis utbildningsinsatser.

Även om man utifrån strikt vetenskapliga kriterier måste vara försiktig med långtgående slutsatser från de studier som genomförts är det frestande att dra några mer *spekulativa* slutsatser.

Ett mönster i resultaten från olika studier är att de negativa effekterna av arbetslöshet är mer framträdande i studierna från mellankrigstiden än i dem från efterkrigstiden. Tidsserieanalysen av självmordstalen indikerade effekter av arbetslöshet under perioden 1915—1941 men inte därefter. Dessutom pekade Fürths studie av 30-talskrisen på negativa hälsoeffekter för de arbetslösa. Däremot är sådana effekter inte lika entydiga i de studier som gjorts på data från de senaste decennierna.

Detta mönster i resultaten skulle kunna tolkas som ett stöd för hypotesen att ett omfattande ekonomiskt trygghetssystem bidrar till att lindra även hälsoeffekterna av arbetslöshet. De arbetslösa under 30-talskrisen drabbades enligt Fürths resultat av kraftiga inkomstsänkningar. Sådana effekter på den enskildes ekonomi kan knappast uppstå på dagens arbetsmarknad, åtminstone inte för vuxna män som i de flesta fallen täcks av arbetslöshetsförsäkringen. Detta kan vara förklaringen till att det varit svårare att finna effekter på den enskildes hälsa i studierna av efterkrigstidens arbetsmarknad. Om denna hypotes är korrekt kan man också se resultaten som en varningssignal mot att försämra det ersättningssystem som finns idag.

Ett mönster i studierna av efterkrigstiden är att studierna av företagsnedläggningar indikerar negativa hälsoeffekter (av typen förhöjt blodtryck och sömnsvårigheter), medan sådana inte kunnat spåras i studierna som analyserat arbetslösheten i allmänhet (tidsserieanalysen av självmordsutvecklingen och analysen av levandsnivåundersökningarnas paneldata). Avsaknaden av signifikanta effekter i de senare studierna kan bero på att det främst är speciella delgrupper bland de arbetslösa som drabbas så hårt att man kan spåra förändringar i mental hälsa. Det är troligt att just de som blir arbetslösa vid större företagsnedläggningar på orter med få alternativa sysselsättningsmöjligheter och dessutom under djupa lågkonjunkturer, tillhör de verkliga riskgrupperna. Detta under-

stryker behovet av att i den allmänna debatten om arbetslösheten beakta inte bara dess storlek utan också dess struktur.

Slutligen finns det skäl att något beröra de metodologiska erfarenheterna från försöken att skatta olika typer av välfärdseffekter av arbetslöshet. Såväl aggregerade tidsseriedata som data om enskilda individer har använts inom forskningen på detta område. Båda ansatserna förefaller meningsfulla och i princip bör man kräva att resultaten från de två typerna av studier är konsistenta. För den fortsatta forskningen framstår dock paneldata över enskilda individer, dvs. data över både välfärdsförändringar och arbetsmarknadserfarenheter, som den mest fruktbara ansatsen. Skälet till detta är framförallt att man kan studera orsakssambanden bättre om man kan följa välfärdsförändringarna för just de personer som drabbats av arbetslöshet. Flaskhalsen för forskningen på detta område är idag i första hand tillgången till sådana datamaterial. En bättre kartläggning av just arbetslöshetserfarenheterna inom exempelvis levnadsnivåundersökningarna skulle förbättra analysmöjligheterna avsevärt.

Även om metodproblemen betonats starkt i denna uppsats finns det skäl att vara optimistisk om möjligheterna att komma längre på detta forskningsområde. Frågeställningarna är i allra högsta grad "forskningsbara" i den meningen att man med rimliga forskningsinsatser borde kunna ge problemen en betydligt bättre belysning än vad som är möjligt idag.

Referenser

Angelöw, B. (1983) *"Öresundsvarvets nedläggning"*, Rapport 1983:1 från Sociologiska Institutionen, Lunds universitet.

Björklund, A., (1981 a) *"Studies in the dynamics of unemployment"*. EFI, Stockholm.

Björklund, A., (1981 b) "1970-talets arbetslöshetsutveckling enligt ett nytt mått", *Statistisk Tidskrift* 1981:3.

Björklund, A., (1981 c) "Kan vi acceptera naturlig arbetslöshet?" *Ekonomisk Debatt*, årg.9, nr 7.

Björklund, A., (1983 a) "Measuring the duration of unemployment: a note", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 30. No 2, June 1983.

Björklund, A., (1983 b) *"Nya metoder inom utvärderingsforskningen"*, EFA: rapportserie.

Björklund, A. och B. Holmlund (1983), "Arbetslöshetsersättningen i Sverige — motiv , regler och effekter, i Björklund, A. m.fl. *"Inför omprövningen"*, Liber.

Björklund, A., (1984) "Unemployment and mental health — Some evidence from panel data", *Working Paper No. 120*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

Brenner, H. och Mooney, A. (1983) "Unemployment and health in the context of economic change", *Social Science Medicine*, Vol. 17, 1125—1138.

Brenner, H., "Mortality and the national economy", *The Lancet*, September 1979, pp 568—73.

Clark, K. och L. Summers (1979), "Labor market dynamics and Unemployment: A reconsideration.", *Brookings Papers on Economic Activity* 1979:1.

Feldstein, M., (1983), "Reträtten från Keynesianismen", *Ekonomisk Debatt*, årg. 11, nr 4.

Fürth, T., (1979), *"De arbetslösa och 1930-talskrisen"*, Almqvist & Wiksell, Uppsala.

Gravelle, H., G. Hutchinson och J. Stern, (1981) "Mortality and unemployment — a cautionary note", *Disc. paper No 95*, London School of Economics.

Hansson, R. (1976) *"Friställd"*, Akademilitteratur, Stockholm.

Hedström, P., (1980), *"Förtidspension — välfärd eller ofärd?"*, Institutet för social forskning, Stockholm.

Janlert, U., (1981), "Arbetslöshet och ohälsa" i *SOU 1981:1*, Hälsorisker.

Janlert, U., (1983), *"Arbetslöshet och hälsa — en socialmedicinsk studie av byggnadsarbetare i Luleå-regionen"*, EFA:s rapportserie.

Layard, R., (1981), "Measuring the duration of unemployment: A note", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 4, November.

Layard, R., (1982), "Youth unemployment in Britain and the United States compared", i R. Freeman och D. Wise, *The Youth Labor Market Problem*, Universtiy of Chicago Press.

Meidner, R., (1981), *Arbetslöshetens individuella effekter*, Arbetslivscentrum.

Mossfeldt, P. (1983) *"Sista skiftet - En rapport om tjugo års forskning kring företagsnedläggningar"*, Arbetslivscentrum.

Norström, T., (1983), "A time series analysis of the Swedish suicide rate 1915—68", stencil, Sociologiska Institutionen vid Stockholms Universitet.

OECD, (1983), *OECD Employment outlook*, Manpower and social affairs committee.

Pettersson, W. (1983) "Hur gick det med de anställda efter nedläggningen av Jössefors Bruk?", Stencil.

Salant, S., (1977), "Search theory and duration data: A theory of sorts", *Quarterly Journal of Economics*, February 1977, No 91.

Stern, J., (1983), *"The relationship between unemployment, morbidity and mortality in Britain"*, Population Studies, Vol. 37, 61—74.

Åberg, R., (1982), "Arbetsmarknadspolitik som fördelningspolitik" i *Arbetsmarknadspolitik under debatt*. Publica.

10 Metoder för utvärderingar av arbetsmarknadspolitik*

10.1 Inledning

Med en "utvärdering" eller "evaluering" menas i allmänhet en studie av resultaten av en i förfluten tid genomförd åtgärd. En utvärdering syftar primärt till att ge underlag för det i nuet eller den närmaste framtiden aktuella beslutsfattandet. Att genomföra utvärderingar av tidigare bedriven verksamhet är att systematiskt försöka lära av erfarenheterna.

Ibland används termen "utvärdering" som beteckning också på studier, som syftar till att kartlägga konsekvenserna av i nuet övervägda men ännu ej beslutade åtgärder. När klarheten kräver det kan man därför skilja mellan "förhandsutvärderingar" (utvärdering *ex ante*) och "efterhandsutvärderingar" (utvärderingar *ex post*) på samma sätt som man främst inom företagsekonomin ibland skiljer mellan för- och efterkalkyler. Efterhandsutvärderingar kan inte ersätta förhandsutvärderingar men däremot bidra till att förbättra underlaget för sådana.

Så gott som alla hittills genomförda och dokumenterade studier, som betecknats som utvärderingar av arbetsmarknadspolitik, är av typen efterhandsutvärderingar. Det är i allmänhet fråga om ganska omfattande och utförligt avrapporterade forsknings- eller utredningsprojekt. Det är svårt att finna exempel på motsvarande slag av studier, som gäller övervägda, ännu ej beslutade arbetsmarknadspolitiska åtgärder och som betecknats som utvärderingar.

Förekommande redovisningar av de överväganden och bedömningar som legat till grund för skilda beslut om arbetsmarknadspolitikens inriktning och dimensionering återfinns oftast inom ramen för anslagsframställningar, propositioner, offentliga utredningar och andra dokument, som tas fram i anslutning till de arbetsmarknadspolitiska besluts- och implementeringsprocesserna. Man torde kunna utgå från att praktiskt taget alla beslut som fattas inom ramen för dessa processer föregås av någon form av överväganden och bedömningar om konsekvenserna av olika handlingsalternativ, dvs. någon form av förhandsutvärdering. Diskussionerna i det följande hänför sig dock väsentligen till vad som ovan betecknats som efterhandsutvärderingar. I avsnitt 10.2 diskuteras olika typer av efterhandsutvärderingar och deras roll i beslutsprocesserna. Avsnitt 10.3 diskuterar en rad metodproblem som aktualiseras vid utvärderingar av skilda slag.

* Detta kapitel har skrivits av docent Harald Niklasson.

10.2 Att utvärdera arbetsmarknadspolitik — innebörd och uppgifter

10.2.1 Utvärderingsbegrepp

Erfarenheterna av de i de nordiska länderna hittills genomförda eller pågående utvärderingarna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har nyligen studerats inom ramen för en av Nordiska arbetsmarknadsutskottet (NAUT) initierad undersökning.[1] Där konstateras att skilda utvärderingsstudier ofta gäller mycket olikartade typer av frågor. På basis av detta görs en åtskillnad mellan olika slag av utvärderingar.

Den viktigaste skiljelinjen går mellan utvärderingar som betecknas som *effektanalyser* och sådana som benämnes *processanalyser*. Inom ramen för en effektanalys försöker man kartlägga skillnaderna mellan å ena sidan det förlopp som realiseras om ett visst handlingsalternativ genomförs och å andra sidan det förlopp som är förknippat med ett annat handlingsalternativ. Övergången från det ena handlingsalternativet till det andra definierar den *åtgärd* vars effekter man studerar. Med åtgärdens *effekter* förstås just skillnaderna mellan de förlopp som realiseras i respektive fall. Inom ramen för en processanalys studeras genomförandet av ett bestämt handlingsalternativ och kartläggs det förlopp som är förknippat med detta.

Det brukar ofta påpekas att varje utvärdering av en verksamhet eller en åtgärd bör relateras till verksamhetens eller åtgärdens mål. Inom ramen för en processanalys görs detta genom att man undersöker bl.a. vilken grad av måluppfyllelse som det studerade händelseförloppet medfört, t.ex. hur många av dem som genomgått en viss arbetsmarknadsutbildning som fått anställning en viss tid efter utbildningens slut. I en effektanalys jämförs den grad av måluppfyllelse som det ena handlingsalternativet resulterat i med motsvarande resultat i alternativfallet. Skillnaden är en av de effekter man försöker uppskatta.

En utvärdering syftar till att ge underlag för bedömningar beträffande den studerade verksamhetens eller åtgärdens önskvärdhet. Graden av måluppfyllelse måste därför kunna sättas i relation till gjorda insatser. I en processanalys kartläggs den kedja av beslut och händelser, som utgör den studerade processen. Man studerar också vilka resurser av olika slag som tas i anspråk under processens gång. Sådana studier kan ge underlag för bedömningar av om den uppnådda graden av måluppfyllelse står i rimligt förhållande till gjorda insatser och uppoffringar. Mera tydliga och kvantifierade sådana vägningar av fördelar mot nackdelar ("costs" mot "benefits") förutsätter emellertid ett klart alternativtänkande och därpå baserade effektanalyser.

Möjligheterna att genomföra effektanalyser begränsas i hög grad av metodmässiga svårigheter. Det är jämförelsevis enkelt att kartlägga ett faktiskt skeende, men betydligt svårare att härleda motsvarande hypotetiska skeende i tänkta alternativfall. Den teoretiskt sett perfekta metoden därvidlag är att genomföra kontrollerade experiment. Den metoden används i stor utsträckning inom bl.a. naturvetenskaplig, medicinsk och

[1] Niklasson (1982).

psykologisk forskning. Inom samhällsvetenskaperna är dock möjligheterna att genomföra renodlade kontrollerade experiment av en rad skäl mycket begränsade. De metoder som där används för att kartlägga effekterna av olika åtgärder kan ofta ses som icke perfekta ersättningar för sådana experiment.

De nämnda metodmässiga svårigheterna tar sig också uttryck i att åtskilliga samhällsvetenskapliga studier, som karaktäriseras såsom utvärderingar, snarast är av typen processanalyser. I praktiken är dock skiljelinjen mellan de båda analystyperna ganska flytande. Även en studie, som primärt innebär en kartläggning och beskrivning av ett visst skeende, t.ex. det som är förknippat med genomförandet av en viss utbildningsverksamhet, kan ge underlag för vissa effektbedömningar och därpå baserade rekommendationer.

I en renodlad effektanalys intresserar man sig föga för genomförandeprocesserna i respektive fall. Man nöjer sig med att försöka mäta skillnaderna mellan alternativa processer i fråga om den resursförbrukning de medför och i fråga om deras följder vad gäller bl.a. graden av måluppfyllelse. En sådan studie ger i sig själv ingen information om möjligheterna att effektivisera genomförandet av respektive handlingsalternativ. Om det ena alternativet enligt undersökningens resultat är sämre än det andra så kan ju detta bero på att det genomförts på ett mindre effektivt sätt än vad som är praktiskt möjligt. Om motsvarande verksamhet hade organiserats och administrerats på ett annorlunda sätt hade kanske effektanalyserna gett ett helt annat resultat. Detta begränsar de erhållna undersökningsresultatens värde som beslutsunderlag.

I den tidigare nämnda NAUT-rapporten hävdas att flera av de effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som genomförts i de nordiska länderna skulle ha gett ett bättre underlag för praktiskt beslutsfattande om de hade kombinerats med processanalyser med inriktning på det administrativa genomförandet, implementeringen, av de studerade alternativen. Beträffande flertalet av de studier som karaktäriseras såsom huvudsakligen processanalyser konstateras att det borde ha varit möjligt att komplettera dem med ett tydligare alternativtänkande och vissa begränsade effektanalyser.

Vidare framhålls att varje utvärdering bör inkludera någon form av "orsaksanalys", dvs. försök att förklara observerade eller förutsatta händelseförlopp. Utgångspunkten bör alltid vara ett försök att ange och strukturera de studerade verksamheternas eller åtgärdernas mål. Dessa mål återspeglar alltid antaganden av olika slag, bl.a. sådana som innebär att det finns bestämda orsakssamband genom vilka målvariablerna är påverkbara. Dessa antaganden är ofta i sin tur baserade på vissa teorier, hypoteser eller föreställningar om hur arbetsmarknaden eller ekonomin i sin helhet, och de administrativa systemen, fungerar, t.ex. om vad som bestämmer berörda företags, arbetstagares och myndigheters beteenden. Det bör betonas att varje bedömning av utvärderingsresultatens räckvidd och relevans återspeglar föreställningar av det antydda slaget. Det är viktigt att dessa föreställningar klarläggs och i möjligaste mån kritiskt granskas. Orsaksanalyser kan också ge underlag för vissa bedömningar och hypoteser beträffande behovet och effekterna av andra komplette-

rande eller alternativa åtgärder. Utan sådana analyser blir en utvärdering snäv och perspektivlös.

10.2.2 Utvärderingsuppgifter

Att varje tolkning av erhållna utvärderingsresultat är baserad på teoretiska föreställningar om bl.a. arbetsmarknadens sätt att fungera är en av huvudorsakerna till att utvärderingarna sällan eller aldrig ger entydiga underlag för beslut och ställningstaganden. Det finns nästan alltid alternativa tolkningsmöjligheter svarande mot alternativa teorier. EFA har i skilda sammanhang betonat att ökad kunskap om vad som kan uppnås genom olika slag av arbetsmarknadspolitik förutsätter ökad kunskap om förhållandena och utvecklingen på arbetsmarknaden och om bakomliggande orsakssamband.

Frågan om hur utvecklingen på arbetsmarknaden ska tolkas sammanhänger naturligtvis med den mer allmänna frågan om vilka faktorer och orsakssamband som bestämmer utvecklingen i ekonomin i stort. De bland ledande ekonomer förhärskande synsätten därvidlag skiftar från tid till annan. Perioder med relativt stor samstämmighet avlöses av perioder präglade av omprövning och debatter mellan företrädare för olika synsätt eller "skolor". 1970-talet har i förhållandevis hög grad varit en period av det sistnämnda slaget. Olika skolor har framstått som företrädare för mycket olika ekonomiskt-politiska strategier. Man kan säga att vad som diskuterats ofta har varit effekterna av olika sådana strategier med avseende på målsättningar som låg inflation, full sysselsättning, extern balans, snabb tillväxt och jämn välfärdsfördelning. En del länders val av ekonomisk politik har ibland betecknats som experiment som kan bli föremål för utvärderingar. Det är lätt att finna exempel på att vunna erfarenheter kan tolkas på olika sätt beroende på förekomsten av olika teoretiska förklaringsmodeller.

I Sverige har användandet av selektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder ofta uppfattats som ett betydelsefullt led i en ekonomiskt-politisk strategi. Om man nalkas uppgiften "att utvärdera arbetsmarknadspolitiken" från den utgångspunkten, kan utvärderingsstudierna få en inriktning på mycket stora och övergripande frågeställningar. Varje precisering av uppgiften att uppskatta effekterna av den förda arbetsmarknadspolitiken förutsätter i princip en precisering av ett alternativ med en väsentligt annorlunda arbetsmarknadspolitik och därmed också en i åtskilliga andra avseenden annorlunda ekonomisk politik än den faktiskt förda. Mot bakgrund av förekomsten av olika synsätt vad gäller bl.a. fundamentala makroekonomiska orsakssamband kan man knappast förvänta sig att dylika effektanalyser ska ge entydiga resultat.

I den internationella diskussionen kring alternativa ekonomiska teorier och ekonomiskt-politiska recept har arbetsmarknadspolitiken hittills spelat en ganska underordnad roll. Man kan därför fråga sig om den i Sverige förda arbetsmarknadspolitiken och ekonomiska politiken i övrigt varit baserad på vid det här laget förlegade synsätt beträffande samhällsekonomiska samband och effekterna av olika åtgärder. Det senaste årtiondets återkommande ekonomiska kriser ger också anled-

ning att ställa frågan om det skett några genomgripande förändringar av arbetsmarknadens och ekonomins anpassningsförmåga och därmed av arbetsmarknadspolitikens grundförutsättningar. EFA har bedömt det som angeläget att få till stånd en diskussion kring dylika frågor. Tillkomsten av boken *Arbetsmarknadspolitik under debatt*[2] var ett uttryck för denna strävan. I den boken fick ett antal forskare tillfälle att i artikelform framlägga sin syn på arbetsmarknadspolitiken mot bakgrund av bl.a. frågeställningar av det nyss skisserade slaget.

Åtskilliga av artiklarna representerar ett mer förutsättningslöst och allmänt ifrågasättande av den förda arbetsmarknadspolitiken än flertalet av de utvärderingsstudier med inriktning på mer specifika utvärderingsuppgifter, som EFA initierat eller på olika sätt medverkat i. I allmänhet uppfattas det förslag om en aktiv arbetsmarknadspolitik i kombination med solidarisk lönepolitik och en restriktiv efterfrågepolitik, som för mer än 30 år sedan framfördes av Gösta Rehn och Rudolf Meidner, såsom den idémässiga grundvalen för den förda politiken. Analyserna i artiklarna har delvis karaktären av utvärderingar av den praktiska implementeringen av Rehn-Meidners programförslag. På basis av såväl vunna erfarenheter som teoriutvecklingen hävdas bl.a. att arbetsmarknadspolitiken knappast på ursprungligen avsett sätt kan bidra till att hålla nere den långsiktiga inflationsnivån. I övrigt framstår dock den förda arbetsmarknadspolitiken inte såsom baserad på "förlegade synsätt" i förhållande till modern ekonomisk teori. Vad som främst ifrågasätts i en del av artiklarna är om det praktiska genomförandet av programmet under skilda perioder inneburit en ändamålsenlig tidsanpassning av och avvägning mellan olika slag av ekonomiskt-politiska åtgärder med hänsyn till de stabiliseringspolitiska problemens art och orsaker.

I frånvaro av täckande och entydiga effektutvärderingar av "arbetsmarknadspolitiken i stort" i relation till specificerade ekonomiskt-politiska alternativ har "tentativa utvärderingar" och övergripande diskussioner av den typ som återfinns i den nämnda debattboken och EFA:s förra betänkande[3] samt i kapitel 4 i föreliggande betänkande en viktig uppgift att fylla. I tider av omprövning av grundläggande ekonomiskt-teoretiska synsätt är det rätt naturligt att utvärderingsförsök på detta plan delvis får karaktären av debattinlägg.

Flertalet av de utvärderingsstudier som EFA initierat eller på olika sätt medverkat i har emellertid gällt utvärderingsuppgifter av en något annorlunda karaktär. Det har ofta varit fråga om studier av specifika verksamhetsformer eller åtgärder inom ramen för en i övriga avseenden given inriktning av arbetsmarknadspolitiken och den ekonomiska politiken i stort. Sålunda har utvärderingsstudier genomförts med inriktning på arbetsmarknadsutbildning, geografisk rörlighet förknippad med bidrag från AMS, lokaliseringspolitiska projekt, sysselsättningseffekter av beredskapsarbeten, åtgärder vid personalreduceringar, lagerstödet, arbetsmarknadslagstiftningen, olika former av lönebidrag, utökad platsförmedling för svårplacerade, omplaceringsåtgärder för personer med arbetshinder, nya former för platsförmedling, inkomstfördelningseffekter av arbetsmarknadspolitik m.m. I ganska stor utsträckning har det rört

[2] EFA (1982).

[3] SOU 1978:60, kapitel 7.

sig om försök att genomföra mer eller mindre partiella effektanalyser. I förhållandevis liten grad har det varit fråga om processanalyser med inriktning på besluts- och implementeringsprocesser, på vilken roll olika aktörer såsom skilda myndigheter, organisationer och intressegrupper spelat i sådana processer, vilka organisatoriska och administrativa problem verksamheten varit förknippade med osv.

Även om utvärderingarna täcker ett brett spektrum av arbetsmarknadspolitiska verksamhetsformer har de blott delvis fyllt behovet av sådana studier. Det är ofta endast avgränsade delar av de arbetsmarknadspolitiska programmen som studerats. En del av de genomförda studierna ter sig i dag något inaktuella. Detta gäller t.ex. för studierna av arbetsmarknadsutbildningen och av geografisk rörlighet förknippad med flyttningsbidrag. (Arbetsmarknadsutbildningen är dock f.n. föremål för fortsatta utvärderingar.) Bland övriga betydelsefulla verksamheter som studerats i blott begränsad utsträckning kan nämnas beredskapsarbeten i olika former och åtgärder med inriktning på grupper med speciella problem på arbetsmarknaden. Det finns alltså en lång rad kvarstående utvärderingsuppgifter vad gäller specifika verksamhetsformer.

10.2.3 Anknytningen till besluts- och implementeringsprocesserna

En del av artiklarna i den tidigare nämnda boken *Arbetsmarknadspolitik under debatt* behandlar problem, som har att göra med det praktiska administrativa genomförandet av olika slag av arbetsmarknadspolitiska verksamheter.[4] Det framhålls att man ibland i samband med såväl förhandsbedömningar som efterhandsutvärderingar haft en tendens att försumma existensen av sådana problem. Dessa påpekanden är av stort intresse vid en diskussion om inriktningen och utformningen av olika utvärderingsstudier.

Bland annat hävdas att vanliga sätt att teoretiskt motivera och utvärdera arbetsmarknadspolitiska åtgärder ofta återspeglar orealistiska föreställningar om de centrala myndigheternas styrningsmöjligheter. Program som bygger på medverkan av olika myndigheter, företag och organisationer och som förutsätter att dessa kan styras för de centrala myndigheternas syften kan i realiteten bli utnyttjade för andra ändamål än de avsedda och därmed ge upphov till icke önskade bieffekter. Anslagen för beredskapsarbeten kan t.ex. bli utnyttjade för att bekosta verksamheter, som skulle ha kommit till stånd under samma tidsperioder även om anslagen i fråga inte hade ställts till förfogande. Beredskapsarbeten och andra sysselsättningsskapande åtgärder kan försvaga individernas och hushållens incitament för rörlighet och anpassning. Bidrag avsedda att främja tidigareläggningar av företagens rekrytering av arbetskraft kan bli utnyttjade också i samband med normal rekrytering. Existensen av ett omfattande program för arbetsmarknadsutbildning kan kanske påverka företagens personalpolitik och interna utbildningsverksamhet på ett sådant sätt att programmet ger andra nettoeffekter än vad genomförda utvärderingar tyder på. Det är också möjligt att en

[4] Här åsyftas främst Wadensjös och Hjerns bidrag.

allmänt sett ambitiös arbetsmarknadspolitik påverkar lönebildningen i samhället på ett sätt som motverkar arbetsmarknadspolitikens stabiliseringspolitiska syfte. Arbetsmarknadspolitiken kan i viss mån förta de motiv för återhållsamhet som ges av att stora lönehöjningar kan medföra ökad arbetslöshet.

Dylika tankegångar fäster uppmärksamheten på frågan om de utvärderingar som görs har en ändamålsenlig utformning i förhållande till givna organisatoriska och institutionella förhållanden. Man kan också ifrågasätta om dessa förhållanden i sig själva är ändamålsenliga.

De utvärderingsstudier som initierats eller samordnats av EFA har primärt tagit sikte på att förbättra informationsunderlaget för i första hand de centrala myndigheternas överväganden och bedömningar beträffande arbetsmarknadspolitikens utformning. Det kan från fall till fall diskuteras om man i tillräcklig grad beaktat de problem och de eventuella icke avsedda bieffekter, som är förknippade med det praktiska genomförandet av de verksamhetsformer som studerats.

EFA har i skilda sammanhang påpekat behovet av informationsunderlag och utvärderingsmetoder, som har en direkt anknytning till planeringsprocessen i de verkställande organen.[5] Bl.a. har framhållits att regelmässiga uppföljningar av personer, som blivit föremål för olika slag av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, kan ge information som är av värde både för myndigheter på olika nivåer vid överväganden beträffande dimensioneringen av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och för enskilda arbetsförmedlare vid valet av lämpliga åtgärdsformer för särskilda individer. Möjligheterna att förbättra och på ett systematiskt sätt utnyttja resultaten av de regelmässiga uppföljningarna såsom underlag för det löpande beslutsfattandet på bl.a. arbetsförmedlingsnivån har behandlats inom ramen för projektet "integrerad arbetsmarknadspolitik".[6]

Det ter sig angeläget att man i samband med framtida utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i ökad utsträckning uppmärksammar betydelsen av organisatoriska och institutionella sammanhang och av problem som är förknippade med implementeringen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vad som kanske speciellt bör uppmärksammas är att också andra myndigheter eller organisationer än arbetsmarknadsmyndigheterna ofta genomför åtgärder som har arbetsmarknadspolitiska syften. Nettoeffekterna av de åtgärder som vidtas av arbetsmarknadsmyndigheterna kan ibland bli beroende av i vad mån de ersätter arbetsmarknadspolitiskt betingade åtgärder från andra myndigheters eller organisationers sida eller eventuellt utlöser kompletterande eller motverkande sådana. Processerna kan naturligtvis också gå i den andra riktningen. Under de senaste åren har t.ex. kommunala organ i ökad utsträckning tagit initiativ till åtgärder i arbetslöshetsbekämpande syfte. Sådana åtgärder påverkar de problem som arbetsmarknadsmyndigheterna ställs inför och får därmed betydelse för inriktningen och omfattningen av dessa myndigheters verksamhet.

[5] Se t.ex. EFA (1980).

[6] Se SOU 1978:60, kapitel 12.

10.3 Metoder för utvärderingsstudier

10.3.1 Hur uppskatta effekter?

I föregående avsnitt sades att åtskilliga av de utvärderingsstudier EFA låtit genomföra har syftat till att ge uppskattningar av effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Effektanalyser förutsätter i princip ett klart alternativtänkande. Helst vill man naturligtvis välja en uppläggning som innebär att man först formulerar de intressanta alternativen och sedan försöker finna lämpliga metoder att uppskatta effekterna av en övergång från det ena alternativet till det andra. I praktiken blir det ofta tvärt om. Vilka alternativ som görs till föremål för jämförelser blir delvis bestämt av möjligheterna att uppskatta motsvarande effekter.

Som exempel kan nämnas utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning baserade på uppföljningar av dels personer som deltagit i sådan utbildning, dels en kontrollgrupp av personer som inte gjort det trots att de vid tidpunkten för den studerade utbildningens start befann sig i samma arbetsmarknadssituation som de förra personerna. Effektuppskattningarna förutsätter att man med hjälp av jämförande uppföljningar kan härleda en bild av de erfarenheter som deltagarna i utbildningen skulle ha gjort i det tänkta alternativfallet att de inte hade deltagit i utbildningen. Den tänkta alternativa politiken måste alltså vara sådan att den förutsättningen är uppfylld.

Dylika uppföljningar av olika grupper av individer har spelat en viktig roll i en del av de genomförda effektutvärderingarna. Här åsyftas främst studierna av arbetsmarknadsutbildning, geografisk rörlighet, vissa lokaliseringspolitiska projekt och utökad platsförmedling för svårplacerade.

Effektanalyser baserade på uppföljningar av personer som fått del av olika slag av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är förknippade med en rad metod- och tolkningsproblem, som diskuterats relativt utförligt i de betänkanden som EFA tidigare avgivit[7] och i Niklasson (1982). Det är troligt att vissa landvinningar, som gjorts under senare år beträffande metoderna för sådana studier, innebär att möjligheterna att lösa sådana problem förbättrats. Vi återkommer till detta nedan.

I flera av de genomförda undersökningarna har man saknat möjligheter att arbeta med jämförelsegrupper eller, mer allmänt uttryckt, att basera effektbedömningarna på observationer av alternativa utvecklingsförlopp. Man har då i stor utsträckning varit hänvisad till att använda sig av enkäter eller intervjuer. I princip innebär detta helt enkelt att man frågar berörda myndigheter, individer eller företag hur de skulle betett sig i ett tänkt alternativfall. Den metoden har använts i samband med bl.a. studierna av lagerstödet och olika former av lönebidrag. Metoden har bl.a. den fördelen att man har stora möjligheter att välja de tänkta alternativfallen på ett sätt som svarar mot aktuella val- eller avvägningsproblem. Dess mest kännbara nackdel är svårigheterna att kontrollera svarens tillförlitlighet. Det är viktigt att frågornas utformning och tolkningarna av svaren baseras på genomarbetade orsaksanalyser och på existerande teorier, hypoteser och empirisk kunskap beträf-

[7] SOU 1974:29 och SOU 1978:60.

fande vad som bestämmer beteendet hos de aktörer till vilka frågorna riktas.

En annan möjlighet, som hittills utnyttjats i ganska begränsad utsträckning, är att göra "före-efter-studier" i anslutning till genomförandet av en åtgärd, vars effekter man önskar uppskatta. Det är dock ofta svårt att veta i vad mån observerade förändringar från före- till efterperioden beror på den studerade åtgärden eller på andra bestämningsfaktorer, som också ändras över tiden. Det är, som nämnts, detta problem som användningen av jämförelsegrupper avser att lösa. När man saknar möjlighet att använda den metoden kan ett alternativt tillvägagångssätt vara att i tidsserieanalyser ta med samtliga de bestämningsfaktorer, som kan förmodas ha påverkat utvecklingen i relevanta avseenden. Detta innebär att man för en relativt lång tidsperiod studerar sambanden mellan tänkbara förklaringsfaktorer och de beroende variabler, vars variationer man önskar förklara. Därigenom får man möjlighet att bedöma i vad mån de observerade förändringarna från före- till efterperioden av de beroende variablerna, t.ex. förändringarna av arbetslöshetens storlek och karaktär, kan förklaras av andra faktorer än den genomförda åtgärden. Det problem som kvarstår är att det kan finnas andra tänkbara förklaringsfaktorer än dem man kunnat eller ansett sig ha anledning att ta med i analysen. Dessutom är användningen av ekonometriska metoder av den typ det blir fråga om ofta förknippad med svåra både metodologiska och praktiska problem, t.ex. vad gäller tillgången på adekvata statistiska skattningsmetoder och relevanta data.

Den nu antydda metoden har använts i samband med försök att uppskatta effekterna av lagen om anställningsskydd (LAS) samt av lagerstödet och den s.k. 25-kronan (företagsutbildning för permitteringshotade) på bl.a. sysselsättningen, arbetslösheten, antalet uppsägningar, antalet nyanmälda platser m.m.[8] Resultaten ter sig dock ganska osäkra. Några förklaringar av de processer på företags- och individnivå som ligger bakom de uppmätta effekterna erhålls inte. En väsentlig förtjänst hos den tillämpade metoden är dock att den kan ge information om de studerade politikförändringarnas *totala* effekter, inklusive indirekta effekter av olika slag. Det är därför angeläget att ett fortsatt utvecklingsarbete kommer till stånd vad gäller användningen i utvärderingssyfte av den typ av ekonometriska makromodeller som här åsyftas. Såsom grundval för ett sådant utvecklingsarbete är de nyss omnämnda studierna av stort intresse.

Ytterligare en metod att få underlag för effektanalyser är att bedriva delar av den praktiska verksamheten på sådant sätt att man medvetet skapar möjligheter att göra jämförande studier. Denna metod har använts i samband med vissa studier av arbetsförmedlingarnas platsförmedlingsverksamhet och den kommer att diskuteras närmare nedan.

10.3.2 Utvärderingar baserade på uppföljningsundersökningar — problem och möjligheter

Uppföljningar av personer, som deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program, säger i sig själva inte mycket om programmets effekter. Pro-

[8] Holmlund (1979) och (1981).

blemet är att bedöma vad som skulle ha hänt om deltagarna inte hade haft möjlighet att delta.

I några svenska och ett flertal utländska studier har man försökt lösa det problemet genom att låta uppföljningarna innefatta både deltagare och icke-deltagare i programmen. Man använder alltså information om icke-deltagare för att bedöma vad som skulle ha hänt deltagarna, om programmet inte hade genomförts. Icke-deltagarna brukar ofta betecknas som en kontroll- och jämförelsegrupp.

I tidigare svenska undersökningar av arbetsmarknadsutbildningens effekter har man som kontrollgrupper använt dels personer som påbörjat men inte fullföljt arbetsmarknadsutbildning, dels personer som vid tiden för utbildningens start var registrerade som arbetslösa vid arbetsförmedlingarna.[9] I en nu pågående studie används ett i princip likartat förfaringssätt.[10] Motsvarande metod har använts också i andra sammanhang, t.ex. för att utröna effekterna av flyttningar med bidrag från AMS, varvid såväl flyttande individer som kontrollgrupper av icke-flyttare blev föremål för jämförande uppföljningar.[11]

Jämförbarhetsproblemet

Ett centralt problem vid undersökningar av detta slag är att det kan finnas systematiska skillnader mellan huvudgruppen och kontrollgruppen vad gäller individernas egenskaper. Att utvecklingen av t.ex. sysselsättnings- och inkomstförhållandena blir olika för de båda grupperna beror kanske delvis på att det finns dylika skillnader mellan grupperna och inte bara på att den ena gruppen deltagit och den andra inte deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Det är här viktigt att skilja mellan observerbara och icke-observerbara egenskaper hos individerna. Om alla i sammanhanget betydelsefulla individuella egenskaper är direkt observerbara är det i princip möjligt att isolera effekterna av det studerade programmet från effekterna av att grupperna inte är helt likartade. Vissa andra förutsättningar, t.ex. att olika individuella egenskaper i tillräckligt hög grad är representerade i båda grupperna, måste dock vara uppfyllda.

Många betydelsefulla personliga egenskaper är emellertid inte direkt observerbara. Det kan gälla sådant som individernas kunskaper och färdigheter och deras ambitioner och attityder. Om individerna i deltagargruppen är t.ex. ovanligt ambitiösa och företagssamma så skulle de förmodligen ha klarat sig bättre än individerna i kontrollgruppen även om de inte hade deltagit i det studerade programmet. Om man inte beaktar detta leder de jämförande uppföljningarna till en överskattning av programmets positiva effekter.

Man kan angripa detta problem genom att observera individerna under en relativt lång period före och efter det att det studerade programmet genomförs. Detta förutsätter tillgång till s.k. paneldata, dvs. möjligheter att följa olika grupper under lång tid. Tanken är att de icke direkt observerbara egenskaperna hos individerna bör ha tagit sig uttryck på olika sätt redan under "föreperioden", t.ex. i deras erfarenheter på arbetsmarknaden eller deras beteendemönster i skilda avseenden.

[9] Dahlberg (1972), SOU 1974:29, kapitel 6, och Riksdagens revisorer (1975).

[10] Projektledare är Roger Axelsson vid nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet.

[11] Se SOU 1978:60, kapitel 9.

Bland de förhållanden som antas kunna förklara individernas erfarenheter efter det att en del av dem deltagit i det studerade programmet kan man inkludera inte bara direkt observerbara individuella egenskaper, i första hand ålder och kön, utan också sådant som omfattningen och arten av deras utbildning och arbetslivserfarenheter m.m. Förhållanden av det sistnämnda slaget kan förväntas indirekt återspegla vissa icke direkt observerbara individuella egenskaper.

Vad som mer än något annat begränsar möjligheterna att genomföra studier av det nu berörda slaget är bristen på tillräckligt omfattande och detaljrika paneldatakällor. De s.k. levnadsnivåundersökningarna, som genomförs vid Institutet för social forskning, har inneburit att en på många sätt värdefull pandeldatabas har skapats. Vissa pågående studier av arbetsmarknadsutbildningens effekter utnyttjar denna databas.[12] Den är dock alldeles för liten och i många avseenden inte tillräckligt detaljerad för att tillåta annat än mycket grova effektanalyser av t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder.[13]

En förbättrad tillgång på ändamålsenligt utformade databaser skulle avsevärt förbättra möjligheterna att genomföra effektanalyser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kvar står dock att man aldrig kan känna sig säker på att undersökningar av den typ som behandlats resulterar i rättvisande effektuppskattningar. Det är omöjligt att veta om man lyckats fånga upp och korrigera för alla de icke direkt observerbara skillnader mellan de studerande grupperna, som i betydande grad påverkat de jämförande uppföljningsundersökningarnas resultat. Det finns strängt taget bara ett väletablerat sätt att komma till rätta med detta problem. Det är att lägga upp undersökningen som ett renodlat kontrollerat experiment. Det innebär att man låter slumpen avgöra vilka individer som ska ingå i deltagargruppen respektive kontrollgruppen. Risken för att slumpen ska generera en alltför sned fördelning på de båda grupperna av individer med olikartade icke observerbara egenskaper blir liten förutsatt att grupperna är tillräckligt stora.

Det kan diskuteras om det inte vore möjligt att använda sig av kontrollerade experiment av det nyssnämnda slaget i större utsträckning än vad som hittills varit fallet. Sådana experiment är dock förknippade med en rad praktiska och principiella problem. Man kan därför utgå från att också framtida utvärderingar baserade på uppföljningsundersökningar i huvudsak måste innebära jämförelser mellan grupper, som genererats på andra sätt än genom slumpmässiga indelningar.

I praktiken kommer uppdelningarna mellan deltagare respektive icke-deltagare i arbetsmarknadspolitiska program till stånd dels genom beslut av individerna själva, dels genom beslut av programadministratörerna. En betydande litteratur har under senare år behandlat frågan om hur effekterna av ett program kan skattas när uppdelningen inte har skett slumpmässigt. Det är då delvis fråga om vidareutvecklingar av metoder som ovan berörts och som kommit till användning i samband med bl.a. de nämnda studierna av arbetsmarknadsutbildningens effekter. De metoder som föreslagits i den sentida litteraturen på området har nyligen presenterats och diskuteras i Björklund (1983) i EFA:s rapportserie.

[12] Projektledare är Anders Björklund vid Industriens utredningsinstitut.

[13] För en mer detaljerad diskussion om behovet och användbarheten av paneldata som underlag för effektanalyser, se Björklund (1983).

Nya metoder

Om man grovt ska karaktärisera den nämnda metodutvecklingen kan man börja med att skilja mellan två ytterlighetsfall vad gäller urvalet av deltagare respektive icke deltagare i det program vars effekter man vill studera. Det ena är att urvalet av deltagare helt bestäms av programadministratörerna. Det andra är att det helt och hållet är individernas egna beslut som bestämmer vilka som ska delta respektive inte delta.

I det förstnämnda fallet är det under vissa förutsättningar möjligt att uppskatta programmets effekter med hjälp av en modell, där kontrollgruppen utgörs av personer som ville delta men inte blev utvalda. Valet av metod att åstadkomma uppskattningarna blir beroende av hur programadministratörerna gjort urvalet. Kartläggningar av urvalsförfarandet och av vilka variabler, som är avgörande för detta, blir således mycket betydelsefulla i detta fall. Om man inte kan skaffa sig tillgång till kvantifieringar av de nyssnämnda variablerna, måste man arbeta med andra kvantifierbara variabler, som direkt eller indirekt representerar de samband, som vid sidan av deltagandet i programmet bestämmer uppföljningarnas resultat.

I det andra av de båda ytterlighetsfallen kan man välja en kontrollgrupp, som helt består av individer som skulle ha kunnat delta i programmet men som själva föredragit att inte göra detta. Deltagarna å sin sida skulle ha kunnat avstå från programmet men har själva föredragit att delta. Försöken att lösa problemet att under sådana omständigheter uppskatta programmets effekter har på senare tid gett upphov till s.k. självselektionsmodeller. Medan filosofin tidigare varit att försöka jämföra personer som är så lika som möjligt bygger dessa modeller på att deltagarna och icke deltagarna är olika på ett sätt som medför att de fattar olika beslut. Utgångspunkten är att en person väljer att delta, om hans egna intäkter av deltagandet är större än hans egna kostnader för detta, och att inte delta, om förhållandet är det omvända. Dessa intäkter och kostnader kan vara olika för olika individer. För att uppskatta programmets effekter för olika kategorier av individer måste man specificera och kvantifiera de variabler, i första hand personliga karaktäristika och erfarenheter, som kan antas bestämma nämnda intäkter och kostnader.

Vi ska inte här gå närmare in på hur modellerna är uppbyggda och på hur skattningarna görs.[14] Vi nöjer oss med att konstatera att erfarenheterna hittills tyder på att det är principiellt och praktiskt möjligt att åstadkomma effektbedömningar, som bygger på de ovan antydda utgångspunkterna. Det blir alltså möjligt att uppskatta t.ex. hur inkomsterna skulle ha utvecklats för olika kategorier av deltagare om de icke hade deltagit och vice versa. Det blir också möjligt att uppskatta deltagarnas nettovinst av deras deltagande och icke-deltagarnas nettovinst av deras icke-deltagande.

Det bör påpekas att de förutsättningar, som effektuppskattningar av denna typ är baserade på, innebär att den genomsnittliga effekten på bl.a. inkomstförhållandena för dem som genomgått programmet normalt skiljer sig påtagligt från motsvarande inkomsteffekt för tänkta nya

[14] Se Björklund (1983).

deltagare, som då tänkes bli rekryterade bland dem som valt att inte delta. En sådan rekrytering skulle kunna åstadkommas t.ex. genom en höjning av de bidrag, som utgår i samband med deltagandet. Men det är troligt att en av anledningarna till att dessa nya deltagare avstår från att delta vid en lägre bidragsnivå är att de har anledning att räkna med en lägre nettovinst än vad de som redan då väljer att delta har anledning att göra. Modeller av det aktuella slaget gör det alltså möjligt att beräkna effekterna av sådana förändringar av programmets omfattning, som sammanhänger med att deltagandet görs mer eller mindre attraktivt.

Den pågående metodutveckling som nu berörts tycks innebära konstruktiva ansatser för att hantera en del tidigare olösta problem i samband med effektanalyser på basis av uppföljningsundersökningar. Det måste dock understrykas att åtskilliga problem och svårigheter återstår. Speciellt kan nämnas att det i praktiken är mycket svårt att konstruera kontrollgrupper, som består antingen av enbart individer, som frivilligt avstått från deltagande, eller av enbart individer, som velat delta men ej blivit utvalda. Det är möjligt att man kan utvidga de ovan behandlade ansatserna så att det blir möjligt att arbeta med kontrollgrupper, som innehåller individer av båda de nämnda kategorierna. Det finns också en rad kvarstående problem när det gäller att härleda adekvata och tillförlitliga statistiska skattningsmetoder.

10.3.3 Utvärderingar av praktisk försöksverksamhet

Praktisk försöksverksamhet innebär vanligen att vissa övervägda åtgärder genomförs i begränsad utsträckning och under en begränsad tidsrymd innan beslut fattas om ett mera allmänt genomförande av åtgärderna i fråga och om den slutliga utformningen av dessa. Försöksverksamheten kan t.ex. avgränsas till att gälla endast vissa geografiska områden eller vissa grupper av individer eller företag. Utvärderingen innebär bl.a. att man kartlägger vad som händer i försöksområdena eller för försöksgrupperna under dels en tidsperiod före och dels en tidsperiod efter försöksverksamhetens start. I kontrollsyfte kan man också kartlägga vad som under motsvarande tidsperioder händer i andra områden eller för andra grupper. Därigenom kan man få underlag för uppskattningar av de studerade åtgärdernas effekter. De erhållna resultaten kan sedan utnyttjas såsom underlag för mer generella analyser av försöksverksamhetens resultat och för förhandsutvärderingar av ett övervägt mer generellt genomförande av åtgärderna i fråga.

Utvärderingar av det nyss skisserade slaget har hittills genomförts i anslutning till försök med dels utökad platsförmedling för vissa grupper, dels s.k. allmän platsanmälan och dels arbetsförmedling med ADB-resurser.[15] Studierna har möjliggjort uppskattningar av effekterna av de prövade förändringarna av arbetsförmedlingarnas verksamhet på bl.a. arbetslöshets- och vakanstidernas längd. Effektmätningarna har vidare kunnat läggas till grund för grova kalkyler beträffande förändringarnas samhällsekonomiska lönsamhet. Vid sidan av sådana uppskattningar och kalkyler har försöksuppläggningen möjliggjort ett studium av det praktiska, organisatioriska och administrativa genomförandet av de studerade förändringarna i verksamheterna.

[15] Se kapitel 5, avsnitt 5.4.4.

Utvärderingar av praktisk försöksverksamhet har alltså den förtjänsten att de i allmänhet har en direkt anknytning till specificerade aktuella val- eller avvägningsproblem och att de kan inkludera såväl "effektutvärderingar" som "processutvärderingar".

Gränsen mellan vad som kan betecknas som arbetsmarknadspolitisk försöksverksamhet och vad som bör ses som reguljär arbetsmarknadspolitik är flytande. Med utgångspunkt från utvärderingsproblematiken går den mest betydelsefulla skiljelinjen mellan *kontrollerad* försöksverksamhet och annan verksamhet. I allmänhet talar man om kontrollerad försöksverksamhet endast när man gjort det möjligt att åstadkomma vissa effektmätningar genom jämförelser mellan å ena sidan vissa avgränsade försöksgrupper (eller försöksområden etc) och å andra sidan vissa utvalda kontrollgrupper (eller kontrollområden etc.).

Beteckningen försöksverksamhet används emellertid också i många andra sammanhang när man introducerar nya medel eller verksamhetsformer utan att man samtidigt skapar jämförelsemöjligheter på tidigare berört sätt. Även i sådana fall kan studier av genomförandeprocesserna och de uppnådda resultaten ge underlag för framtida beslut om fortsatt eller vidgat användande av ifrågavarande medel eller verksamhetsformer. Man saknar emellertid möjligheter att genomföra egentliga "effektutvärderingar" baserade på direkta observationer av ett för andra grupper eller inom andra områden faktiskt genomfört alternativfall.

Vad man i ett dylikt fall kan direkt observera är det skeende som är förknippat med den faktiskt genomförda försöksverksamheten. Man kan t.ex. kartlägga de processer, som bestämt verksamhetens utformning, och genomföra uppföljningsundersökningar med inriktning på berörda individer, företag etc. Ett exempel på en studie av det nu antydda slaget är den "utvärdering av åtgärder vid personalreduceringar", som genomförts i anslutning till nedskärningarna i varvsrörelserna i Göteborg.[16]

Sådana studier kan ge värdefull information om hur genomförandeprocessen går till, vilken roll olika myndigheter, intressegrupper och organisationer spelat i besluts- och implementeringsprocesserna, vilka åsikter och attityder som finns på skilda håll beträffande den bedrivna verksamheten, vilka problem och svårigheter som aktualiserats, vilka resurser som satsats på olika verksamheter osv. Sådan information är naturligtvis av stort intresse i samband med strävandena efter att finna lämpliga former för de insatser som studeras.

Den ur metodsynpunkt väsentliga skillnaden mellan en studie av det nu berörda slaget och en studie som baseras på kontrollerad försöksverksamhet är att i det senare fallet *båda* de alternativ som ställs mot varandra kommer till praktiskt utförande. Effektuppskattningarna kan då baseras på direkta observationer och *båda* alternativen kan göras till föremål för processutvärderingar.

De centrala fördelarna med den sistnämnda uppläggningen har redan berörts. Metoden är dock långt ifrån problemfri. Den tidigare nämnda studien kring platsförmedling med ADB-resurser illustrerar detta. Studien byggde på jämförelser mellan försöksdistrikt och kontrolldistrikt. Den centrala frågan är om man lyckas mäta effekterna av de prövade

[16] Se kapitel 5, avsnitt 5.4.3.

nya verksamhetsformerna på ett tillförlitligt sätt. Det kan ju inte uteslutas att en del av de uppmätta effekterna, t.ex. minskningarna av vakanstidernas genomsnittliga längd, återspeglar tillfälligheter eller mätfel snarare än effekter av försöksuppläggningen. Ett sätt att uppnå säkrare uppskattningar av effekterna är att vidga undersökningen till att omfatta fler försöksområden och jämförelseområden. Försöksverksamheter och uppföljningsundersökningar av det aktuella slaget är dock förknippade med åtskilliga organisatoriska och administrativa problem och kostnader, vilket begränsar de praktiska möjligheterna att genomföra många och omfattande sådana. Svårigheterna att observera och mäta de åstadkomna effekterna är speciellt stora när dessa effekter är utspridda över en i sig själv mycket föränderlig arbetsmarknad.

Metoden att genomföra kontrollerad försöksverksamhet har också använts för att utvärdera effekterna av utökad platsförmedling för svårplacerade.[17] I detta fall delades de i ett visst förmedlingsdistrikt registrerade långtidsarbetslösa personerna på ett slumpmässigt sätt in i två grupper. Personerna i den ena gruppen gjordes sedan till föremål för speciella förmedlingsinsatser medan personerna i den andra gruppen fick del av arbetsförmedlingstjänster i samma utsträckning som tidigare. I ett sådant fall är de *primära* effekterna av den studerade åtgärden avgränsade till en viss kategori av arbetssökande och därmed förhållandevis lätta att observera och mäta. Det centrala problemet är att bedöma omfattningen och betydelsen av de troligen genererade mer indirekta effekterna.

Det är t.ex. möjligt att de extra insatserna för den ena gruppen medfört en försämring av den andra gruppens arbetsmarknadssituation. De effektmått som baseras på jämförelser mellan de båda grupperna blir i motsvarande mån missvisande. I det aktuella fallet fann man dock ett visst underlag för bedömningen att de förekommande återverkningarna av just den typen inte var särskilt betydelsefulla. Likväl kvarstår möjligheten att speciella insatser för en avgränsad grupp av arbetstagare medför negativa biverkningar, som är spridda över hela den lokala arbetsmarknaden och kanske i någon mån också över andra arbetsmarknader. Det kan vara fråga om marginellt förlängda söktider för många arbetssökande och/eller avsevärt förlängda söktider för ett mindre antal individer. Det är utomordentligt svårt att observera och bedöma betydelsen av dylika indirekta effekter. Om det kan påvisas att eventuella negativa återverkningar inte i speciellt hög grad drabbar andra problemgrupper utan är mer utspridda, kan undersökningsresultaten dock sägas ge stöd för hypotesen att utökad platsförmedling för svårplacerade får gynnsamma fördelningseffekter. Undersökningsresultaten ger däremot ett mycket bristfälligt underlag för samhällsekonomiska effektivitetsanalyser.

Trots problem och svårigheter av bl.a. de slag som nu berörts framstår kontrollerad försöksverksamhet som en ur många synpunkter förtjänstfull utvärderingsmetod, som i framtiden borde kunna komma till användning i betydligt större utsträckning än vad som hittills varit fallet.

[17] Se SOU 1978:60, kapitel 8.

10.4 Sammanfattande synpunkter

Vad som hittills sagts leder fram till följande synpunkter på metoderna och förutsättningarna för utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Först och främst krävs en förbättrad tillgång på databaser, som gör det möjligt att följa olika gruppers arbetsmarknadshistoria under lång tid. Det är också möjligt att redan existerande sådana datakällor skulle kunna utnyttjas mer än vad som hittills varit fallet. Att åstadkomma en inventering av befintliga datakällor och deras användbarhet samt att närmare specificera behoven av en utveckling av dessa datakällor eller av nya sådana är en angelägen uppgift.

Den utveckling av metoderna för effektanalyser, som kommit till stånd under senare år kan öppna nya möjligheter för utvärderingsforskningen. Att på basis av svenska data pröva och vidareutveckla dessa metoder är därför en annan viktig uppgift. Här kan också erinras om att metoderna till sin karaktär är sådana att de förutsätter ingående studier av hur urvalet av deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska program går till.

Att genomföra kontrollerade experiment har framhållits som en metod att komma till rätta med det grundläggande problemet i samband med jämförande uppföljningsstudier, nämligen att det kan finnas systematiska skillnader i fråga om individernas egenskaper mellan de grupper, som är föremål för uppföljningarna. En vidgad användning i utvärderingssyfte av experimentellt upplagd arbetsmarknadspolitisk försöksverksamhet ter sig som en intressant möjlighet. Vad som i första hand bör åstadkommas är en kartläggning av vilka slag av åtgärder och problemställningar, som skulle kunna göras till föremål för sådan försöksverksamhet, och en analys av de principiella och praktiska problem, som genomförandet från fall till fall skulle vara förknippat med.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder är ofta förknippade med en rad betydelsefulla indirekta effekter. Det är i allmänhet mycket svårt att bedöma arten och storleksordningen av dessa i förhållande till sådana mer direkta effekter, som t.ex. jämförande uppföljningsundersökningar kan ge information om. En fortsatt utveckling av ekonometriska modeller, som möjliggör mer ingående analyser av de totala effekterna i olika avseenden av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bör därför tillmätas stor betydelse.

Vidare har framhållits att det är viktigt att man i samband med utvärderingar av arbetsmarknadspolitik mer än hittills uppmärksammar betydelsen av organisatoriska och institutionella sammanhang och problem. Detta kan åstadkommas genom att utvärderingarna läggs upp på ett sådant sätt att de bl.a. inkluderar kartläggningar och analyser av de besluts- och genomförandeprocesser som de studerade verksamheterna är förknippade med.

Litteraturförteckning

Björklund, A., *Nya metoder inom utvärderingsforskningen*, EFA, Stockholm 1983.

Dahlberg, Å., *Arbetsmarknadsutbildning — verkningar för den enskilde och samhället*, Umeå, 1972.

EFA, *Dokumentation från ett seminarium kring arbetsmarknadspolitisk forskning*, Stockholm, 1979.

EFA, *Forskning kring arbetsmarknadspolitikens effekter — ett forskningsprogram*, Stockholm 1980.

EFA, *Arbetsmarknadspolitik under debatt*, Stockholm, 1982.

Holmlund, B., "Institutionella förändringar på arbetsmarknaden i ekonometrisk belysning" i EFA (1979).

Holmlund, B., "Determinants and Characteristics of Unemployment in Sweden: The Role of Labour Market Policy" i IUI (1981).

IUI, *Studies in Labor Market Behavior: Sweden and the United States*, Stockholm, 1981.

Niklasson, H., *Evalueringar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i de nordiska länderna*, NAUT-rapport 1982:6.

Riksdagens revisorer, *Granskningspromemoria nr 9*, 1975.

SOU 1974:29, *Att utvärdera arbetsmarknadspolitik*.

SOU 1978:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring*.

Appendix till kapitel 5
Översikt av forskning kring arbetsutbudet*

5A.1 Forskning kring arbetsutbudet och dess bestämningsfaktorer

Forskning kring arbetsutbudet och dess bestämningsfaktorer har under 1970-talet utgjort en omfattande och livaktig del av den internationella arbetsmarknadsekonomiska forskningen. Forskningen kring arbetsutbudet har drivits framåt inom såväl det teoretiska, det empiriska som det metodmässiga (främst ekonometriska) området. I det följande ges först en kort beskrivning av den internationella (främst amerikanska) forskningens inriktning och huvudresultat. Därpå ges en översikt av den svenska forskningen kring arbetsutbudet, med tonvikten lagd på att presentera den forskning som bedrivits inom ramen för EFA:s verksamhet.

5A.1.1 Den internationella forskningens inriktning och huvudresultat[1]

I början av 1970-talet baserades forskningen kring arbetsutbudet i allmänhet fortfarande på en relativt enkel teoretisk modell över vad som bestämmer individens arbetsutbud. Modellen var en tillämpning av vanlig konsumtionsteori på arbetsutbudsproblemet. Individen antogs fördela sin tid mellan arbete (vilket gav arbetsinkomster och därmed möjliggjorde konsumtion av varor och tjänster) och konsumtion av fritid på ett sådant sätt att han maximerade sin nytta. Individens fördelning av sin tid, och därmed hans arbetsutbud, kunde visas bero på hans preferenser, på hans marknadslön och på hans inkomster från annat än arbete (t.ex. kapitalinkomster).

Under 1970-talet har efterhand mer komplicerade teoretiska modeller över vad som bestämmer individens arbetsutbud vuxit fram. Modifieringarna har varit av i huvudsak två slag. För det första har man infört mer av *hushålls- och tidsallokeringsaspekter* i modellerna. Man har sökt utveckla modeller som tar hänsyn till att individernas arbetsutbudsbeslut ofta bestäms inom ramen för ett hushåll med flera medlemmar. De olika familjemedlemmarnas, t.ex. mannens och hustruns, arbetsutbud kan därför på olika sätt väntas vara beroende av varandra. Olika modeller

* Appendixet har skrivits av docent Harald Niklasson och av fil.dr Inga Persson-Tanimura (avsnitt 5.A.1).

[1] Denna översikt grundas främst på framställningen i Axelsson, Jacobsson & Löfgren (1979), Brown (1980), Danziger, Haveman & Plotnick (1981), Ehrenberg (ed.) (1981), Heckman, Killingsworth & MaCurdy (1981) och Smith (ed.) (1980).

för hur detta beroende kan tänkas se ut har formulerats.[2] En annan utveckling har varit att individernas/hushållens tidsallokeringsproblem omformulerats till att omfatta valet mellan marknadsarbete, fritid *och* icke-marknadsarbete (i form av t.ex. hemproduktion av barntillsyn, mat, tvätt etc.).[3] Denna utvidgning har bl.a. haft som bakgrund ett ökat intresse för bestämningsfaktorerna bakom kvinnors arbetsutbud.

Den andra modifieringen har bestått i att man sökt införa ett *livscykelperspektiv* i modeller över individens arbetskraftsutbud. De hittills beskrivna modellerna kan sägas vara statiska i den bemärkelsen att de enbart söker förklara individens arbetsutbud under en viss tidsperiod. Då man empiriskt sökt skatta dessa modeller har man i allmänhet varit tvungen att konstanthålla för ålder på grund av att arbetsmarknadsbeteendet skiljer sig mellan olika åldersgrupper. I de dynamiska modeller som utvecklats studerar man hur individen fördelar sin tid mellan t.ex. utbildning, fritid och marknadsarbete över livscykeln.[4] Dessa modeller belyser hur individen kan tänkas variera sitt arbetsutbud över livscykeln och hur individens arbetsutbuds- och tidsallokeringsbeslut under olika tidsperioder beror av varandra.

Sammanfattningsvis finns idag en rad olika teoretiska arbetsutbudsmodeller, såväl statiska som dynamiska. Vilken modell en viss forskare väljer att utgå från beror bl.a. på vilka frågeställningar hans/hennes forskning främst är inriktad på att belysa.

Från de teoretiska modellerna kan härledas hypoteser om vilka faktorer som kan väntas påverka individernas arbetsutbud och om i vilken riktning påverkan kan väntas gå. I en hushållsmodell där de enskilda individernas tid delas mellan marknadsarbete och fritid kan t.ex. visas att arbetsutbudet för både mannen och kvinnan beror av lönen för mannen, lönen för kvinnan, marknadspriset på varor och tjänster och hushållets icke-arbetsinkomster.[5] En ökning av den senare typen av inkomster för ett hushåll (t.ex. i form av ökade, ej inkomstberoende, transfereringar) kan, allt övrigt oförändrat, i normala fall väntas medföra att arbetsutbudet minskar för båda hushållsmedlemmarna. Effekten av en ökning (minskning) av den egna lönen är teoretiskt obestämd, dvs. en löneökning (lönesänkning) kan, teoretiskt sett, leda antingen till att individens arbetsutbud ökar eller minskar. *Totaleffekten av en löneförändring på arbetsutbudet kan delas upp i två deleffekter; en substitutionseffekt och en inkomsteffekt.* Substitutionseffekten är effekten på arbetsutbudet av en löneförändring, givet att hushållet erhåller en tänkt inkomstkompensation som gör att hushållet stannar kvar på samma nyttonivå som tidigare. En löneökning innebär t.ex. att fritid blir relativt sett dyrare och denna relativprisförändring kan, vid oförändrad nyttonivå, väntas leda till minskad fritidskonsumtion och ökat arbetsutbud (substitutionseffekt). Löneökningen innebär emellertid också, vid varje arbetsutbud, att inkomsten ökat och en ren inkomstökning kan väntas leda till minskat arbetsutbud (inkomsteffekt). En löneökning kan alltså väntas verka utbudsökande via substitutionseffekten och utbudsminskande via inkomsteffekten och totaleffektens riktning blir därmed teoretiskt obestämd och kan bara fastställas genom empiriska studier av arbetsutbudet.

[2] Se t.ex. Brown (1980), kapitel 8.

[3] Se t.ex. Axelsson, Jacobsson & Löfgren (1979), s. 20—27 och Killingsworth (1981).

[4] Se t.ex. Axelsson, Jacobsson & Löfgren (1979), s. 27—29.

[5] Axelsson, Jacobsson & Löfgren (1979), s. 4—12.

Centrala frågor vad gäller arbetsutbudet är hur löneförändringar respektive förändringar i skatte- och bidragssystem påverkar individernas arbetsutbud. Vad gäller löneförändringar har vi ovan sett att effekten på arbetsutbudet beror på storleken på substitutions- respektive inkomsteffekten. De flesta *förändringar i skatte- och bidragssystem kan ses som en kombination av (netto)löneförändringar och inkomstförändringar* och förändringarnas effekter på individernas arbetsutbud beror därmed, precis som effekterna av löneförändringar, på storleken på substitutions- och inkomsteffekter. Mot denna bakgrund är det föga förvånande att forskningen kring arbetsutbudet under 1970-talet till stor del bestått just i en jakt efter "korrekta" empiriska skattningar av substitutions- och inkomsteffekternas storlek. Att få fram bra empiriska skattningar har nämligen visat sig vara en mycket svår uppgift.

De empiriska skattningar av inkomst- och substitutionseffekter som fanns i början av 1970-talet härrörde från vad som brukar kallas "första-generations"-studier.[6] De skattade värdena hade erhållits genom att med enkla ekonometriska metoder (OLS-skattningar) skatta relativt enkelt specificerade utbudsfunktioner med icke-experimentella data över individers arbetsutbud. De värden som erhölls i olika studier var vitt skilda från varandra, ibland motsägande och ibland osannolika. Utifrån dessa studier kunde inga, eller bara mycket oprecisa, utsagor om effekterna av förändringar i löner, skatter och bidrag på arbetsutbudet göras. En orsak till de oprecisa resultaten kunde förmodas vara att en rad analytiska och ekonometriska problem inte behandlats på ett tillfredsställande sätt.[7]

För att få fram bättre skattningar har forskarna under 1970-talet för det första noggrannare analyserat olika arbetsutbudsbeslut, såsom beslutet att deltaga/ej deltaga i arbetskraften, beslutet om antal utbjudna arbetstimmar givet att man valt att delta i arbetskraften osv. och *förbättrat specifikationerna av arbetsutbudsfunktionerna.* För det andra har man sökt få fram *bättre data.* För det tredje har man bedrivit ett omfattande *utvecklingsarbete vad gäller metoderna för skattningar* av utbudsfunktioner. I USA har en rad kontrollerade experiment med negativ inkomstskatt (dvs. en garanterad minimiinkomst) gett forskarna bättre dataunderlag för skattningar av utbudseffekter.[8] Bl.a. i samband med analyser av dessa experimentella data har en mängd ekonometriska problem vid utbudsskattningar uppmärksammats, analyserats och förslag till metoder för att behandla dem arbetats fram.[9] Bland centrala metodproblem kan nämnas följande två. Det första är s.k. selektionsbias, dvs. att de individer utifrån vilka utbudsskattningarna görs inte utgör en representativ grupp, vilket kan snedvrida de skattade parametervärdena. Det andra är att individernas budgetrestriktioner, när det finns progressiva inkomstskatter, inkomstberoende bidrag, avdragsmöjligheter etc., får ett komplicerat utseende, som gör enkla skattningsmetoder missvisande. Båda dessa problem har man efterhand funnit metoder att hantera. De empiriska studier som utnyttjat mer avancerade ekonometriska metoder brukar benämnas "andra-generations"-studier.

Vad har då den teoretiska och metodmässiga utvecklingen inneburit för de empiriska resultaten?[10] Killingsworth (1981) redovisar följande typiska elasticitetsvärden från "första-generations"-studier:

[6] Se speciellt Brown (1980) och Killingsworth (1981). Dessutom fanns empiriska resultat från en rad intervjuundersökningar, i vilka man direkt tillfrågat individerna vilka faktorer som hade betydelse för deras arbetsutbud och framför allt skatternas betydelse därvidlag. En översikt av resultaten från dessa studier och en diskussion av de tolkningsproblem som är förknippade med denna typ av studier återfinns i Franzén (1977) och Brown (1980).

[7] För en ingående diskussion av detta se Killingsworth (1981).

[8] En beskrivning av de olika experimenten med negativ inkomstskatt ges t.ex. i Moffitt & Kehrer (1981).

[9] Se Heckman & MaCurdy (1981) samt flera av artiklarna i Smith (ed.) (1980).

[10] Killingsworth (1981) sammanfattar de empiriska resultaten erhållna i olika "första-generations"-studier. Moffitt & Kehrer (1981) jämför resultaten från studier baserade på experimentella data med resultaten från studier baserade på icke-experimentella data. Heckman, Killingsworth & MaCurdy (1981) jämför resultat erhållna med olika skattningsmetoder.

Tabell 5A.1 Resultat från amerikanska "första-generations"-studier

	Män	Kvinnor
Total löneelasticitet[a]	0,00 till −0,40	+0,10 till +0,90
Substitutionselasticitet (kompenserad)	0,00 till +0,36	+0,10 till +2,00
Icke-arbetsinkomstelasticitet	0,00 till −0,16	−0,10 till −0,20
Korssubstitutionselasticitet[b] (kompenserad)	Make: ca 0	Maka: 0,00 till −0,40

[a] Summan av inkomst och substitutionseffekt.
[b] Effekten på make/makas arbetsutbud av förändring i den andres lön.

Källa: Killingsworth (1981), s 36—40.

Elasticitetsvärdena kan tolkas på följande sätt. Enligt den första raden i tabell 5A.1 är männens löneelasticitet 0,00 till -0,40 och kvinnornas +0,10 till +0,90. Innebörden är att om (den egna) lönen ökar med t.ex. 10 procent, så förblir männens arbetsutbud oförändrat eller minskar med uppåt 4 procent. Om kvinnornas (egen) lön ökar med 10 procent ökar däremot deras arbetsutbud med 1 till 9 procent. För kvinnorna överväger således substitutionseffekten över inkomsteffekten. Övriga elasticiteter i denna och följande tabeller kan med utgångspunkt från de i den tidigare framställningen nämnda begreppen tolkas på analogt sätt.

Bättre data och bättre metoder tycks ha bidragit till att de skattade parametervärdena i olika studier varierar inom ett mer begränsat område. Parametervärdena från experimentella data tyder också på lägre elasticiteter än de från icke-experimentella data.[11] Moffitt & Kehrer (1981) anger t.ex. som typiska elasticitetsvärden de i tabell 5A.2.

Tabell 5A.2 Resultat erhållna från experimentella respektive icke-experimentella data

	Män	Kvinnor
Experimentella data		
Substitutionselasticitet (kompenserad)	0,00 till +0,16	+0,08 till +0,42
Inkomstelasticitet	0,00 till −0,09	0,00 till −0,34
icke-experimentella data		
Substitutionselasticitet (kompenserad)	0,00 till +0,34	0,00 till +1,20
Inkomstelasticitet	0,00 till −0,34	−0,06 till −0,81

Källa: Moffitt & Kehrer (1981), s 104—105.

[11] Se Moffitt & Kehrer (1981).

Samtidigt tycks det emellertid vara så att "andra-generations"-studier ger *högre* elasticiteter än vad som erhölls med "första-generations"-studiernas enklare modellspecifikationer och skattningsmetoder.[12]

Sammanfattningsvis har utvecklingen under 1970-talet gett klart förbättrad empirisk kunskap om det amerikanska arbetsutbudets känslighet för olika bestämningsfaktorer. De skattade parametervärdena är därmed också bättre lämpade än tidigare skattningar för att belysa effekterna av olika ekonomisk-politiska åtgärder. Danziger, Haveman & Plotnick (1981) utnyttjar t.ex resultaten från olika studier till att diskutera arbetsutbudseffekterna av amerikanska socialförsäkrings- och bidragsprogram.[13] Samtidigt menar de emellertid att forskningsresultaten fortfarande varierar alltför mycket och är alltför osäkra för att ge annat än en grov vägledning vid val av politikutformning.[14]

5A.1.2 Forskning kring det svenska arbetsutbudet och dess bestämningsfaktorer

Forskningen kring det svenska arbetsutbudet och dess bestämningsfaktorer har inte varit särskilt omfattande.[15] I början av 1970-talet förelåg ännu bara ett fåtal studier. Silenstam (1970) kartlade arbetskraftsutvecklingen i den svenska ekonomin under perioden 1870—1965 och undersökte vilka faktorer som varit av betydelse för denna. Strandberg (1968, 1971) analyserade arbetsutbudets sammansättning och karaktär under 1960-talet utifrån data från folkräkningarna och arbetskraftsundersökningarna. Prognoser över utvecklingen av arbetsutbudet utarbetades också för långtidsutredningarna och andra långsiktsbedömningar av den svenska ekonomin.[16] Däremot fanns det ännu inga ekonometriska studier kring arbetsutbudet och dess bestämningsfaktorer, baserade på individdata. Då man inom 1972 års skatteutredning studerade sambandet mellan skatter och arbetsutbud hade man enbart teoretiska analyser och utländska empiriska undersökningar att stödja sig på.[17] Men under 1970-talet har efterhand en rad studier med varierande inriktning genomförts.

Inom ramen för EFA:s verksamhet har bedrivits en rad projekt med inriktning mot arbetsutbudet och dess bestämningsfaktorer. Projektet "Bestämningsfaktorer för hushållens utbud av arbetskraft" (projektledare Karl-Gustaf Löfgren och Roger Jacobsson, Umeå universitet) har varit direkt inriktat på att med hjälp av ekonometriska metoder och tvärsnittsdata på individnivå skatta olika bestämningsfaktorers (däribland skattesystemets) betydelse för svenska mäns och kvinnors arbetsutbud. Projektet har också haft en metodprövande karaktär och bl.a. undersökt hur valet av datamaterial och skattningsmetoder påverkar de erhållna resultaten.

Projektet inleddes med en genomgång av forskningsläget på området (se Axelsson, Jacobsson & Löfgren (1979), (1981)). Därpå skattades arbetsutbudsfunktioner, baserade på en hushållsmodell, utifrån två olika datamaterial (1976 års undersökning av hushållens inkomstfördelning, HINK, respektive 1974 års levnadsnivåundersökning, LNU) och

[12] Heckman, Killingsworth & MaCurdy (1981), s. 108 ff.

[13] Deras uppsats tillhandahåller också en genomgång av olika empiriska studier, uppdelad efter huruvida studierna behandlat effekterna på arbetsutbudet av pensionsförsäkringar (ålders- och handikappension), arbetslöshetsförsäkringar, socialbidrag etc.

[14] Danziger, Haveman & Plotnick (1981), s. 1020.

[15] Se Institutet för arbetsmarknadsfrågor (1968) och Niklasson, Johannesson & Wretborn (1973).

[16] Wadensjö (1976) kritiserade de relativt enkla prognosmodeller som användes i långtidsutredningarna och i IUI:s långtidsbedömningar och gav förslag till förändringar. Holmlund (1979) utvecklar metoderna för arbetskraftsprognoser och ger en på detta arbete grundad prognos för arbetskraftsutbudet 1985.

[17] Se Franzén (1977).

med användande av enkla "första-generations"-metoder (se Jacobsson (1981)). Beroende variabel var antalet arbetstimmar under ett år. Några representativa resultat redovisas i tabell 5A.3.[18]

Tabell 5A.3 Resultat från svenska "första-generations"-studier

	Män	Kvinnor
Total löneelasticitet		
HINK-data	0,052	0,438
LNU-data	0,023	0,500
Icke-arbetsinkomstelasticitet[a]		
HINK-data	−0,013	−0,243
LNU-data	−0,011	−0,131

[a] Total familjeinkomst minus den egna arbetsinkomsten.

Källa: Jacobsson (1981), s 3.23−3.27

Resultaten tyder på att svenska mäns arbetsutbud, liksom amerikanska mäns, är relativt okänsligt för ekonomiska faktorer. Den totala löneelasticiteten är positiv, dvs. en löneökning ökar arbetsutbudet, men låg. Högre icke-arbetsinkomster minskar männens arbetsutbud, men även denna elasticitet är låg. Kvinnornas arbetsutbud är mer känsligt för ekonomiska faktorer. Deras totala löneelasticitet är, liksom männens, positiv, men mycket högre. Kvinnor minskar också sitt arbetsutbud relativt sett mer än männen då deras icke-arbetsinkomster (vilka i den använda modellen inkluderar makens/makans arbetsinkomst) ökar. Bland andra resultat kan nämnas att förekomsten av barn, speciellt barn under skolåldern, allt övrigt lika, minskar kvinnornas arbetsutbud, under det att förekomsten av barn (under eller i skolåldern) inte påverkar männens arbetsutbud på ett statistiskt signifikant sätt.

Resultaten från "första generations"-skattningar kan, som ovan nämnts, av olika orsaker vara behäftade med bias. Ett nästa led i studien har därför varit att undersöka förekomsten och betydelsen av selektionsbias (se Jacobsson (1982) kapitel 4). Betydelsen av selektionsbias har enbart studerats för skattningarna av kvinnornas arbetsutbudsfunktioner, eftersom problemet kan väntas vara klart allvarligare för dem än för män, bland vilka så gott som samtliga tillhör arbetskraften.

De ovan beskrivna svenska skattningarna har alla undersökt hur förändringar i *brutto*lön påverkar individernas arbetsutbud. För att på ett rättvisande sätt belysa hur skatter påverkar arbetsutbudet behöver man emellertid skatta modeller baserade på lönen efter skatt (nettolönen). Att skatta dylika modeller är förknippat med stora metodproblem och en rad olika skattningsmetoder har föreslagits. Ett led i den aktuella studien har varit att skatta nettolönemodeller och i samband med detta

[18] De redovisade resultaten bygger på skattningar där observerad lön enligt datamaterialen ersatts med en prognosticerad lön för respektive individ. Dataproblem, speciellt i HINK-materialet, gör att detta tillvägagångssätt troligen ger mer rättvisande resultat (se Jacobsson (1981)). De resultat som erhålls utifrån de båda datamaterialen, då denna skattningsmetod används stämmer, som framgår, relativt väl överens.

undersöka fördelarna och nackdelarna med olika skattningsmetoder och jämföra de resultat som erhålls med alternativa metoder. I Jacobsson (1982) redovisas preliminära resultat från detta led i projektet. Skattningar av en nettolönemodell för män visar en total nettolöneelasticitet på 0,06 och en inkomstelasticitet på −0,027. Männens arbetsutbud förefaller således även enligt dessa skattningar vara ganska okänsligt för ekonomiska faktorer.

Forskning med likartad inriktning som den ovan redovisade EFA-studien har utförts av Sören Blomquist (se Blomquist (1979), (1982)). Han har särskilt intresserat sig för inkomstskattens effekter på arbetsutbudet. I Blomquist (1982) redovisas resultat från "andra generations"-skattningar av arbetsutbudsfunktioner för män i åldern 25—55 år, baserade på data från 1974 års levnadsnivåundersökning. Den beroende variabeln är, liksom i Jacobssons studie, antalet arbetstimmar under ett år. Blomquists skattningar ger en nettolöneelasticitet på cirka 0,08, vilket är något högre än Jacobssons resultat. Arbetsutbudselasticiteter av det slag som framkommit i Jacobssons och Blomquists studier används av Hansson & Stuart (1983) för att belysa sambanden mellan skattesystem, arbetskraftsutbud och skatteintäkter.

Kvinnorna har efterhand kommit att svara för en allt större andel av det totala arbetsutbudet i den svenska ekonomin. Kvinnors arbetsutbud uppvisar emellertid mycket större variationer än mäns. Detta gäller såväl variationen i det totala arbetskraftsdeltagandet mellan olika tidsperioder som variationen mellan olika individer och variationen för en viss individ över livscykeln. Enligt resultaten från amerikanska studier och enligt de ovan redovisade resultaten från EFA-studien är kvinnors arbetsutbud också betydligt känsligare än mäns för ekonomiska faktorer. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att kvinnors arbetsutbud och bestämningsfaktorerna bakom detta kommit att bli ett viktigt forskningsområde inom arbetsmarknadsekonomin.[19]

Svenska kvinnors arbetsutbud har, förutom i det ovan redovisade projektet, också studerats inom ramen för ett annat EFA-projekt "Arbete och löner — skillnader mellan kvinnor och män" (projektledare Siv Gustafsson, Arbetslivscentrum). Avsikten med detta projekt har varit att sammanfatta och redovisa forskningsresultat kring kvinnors och mäns karriärutveckling och arbetsmarknadsdeltagande.[20] Vad gäller arbetsutbudet har projektet en inriktning både mot livscykelmodeller och hushållsmodeller. Sålunda har t.ex. inom ramen för projektet studerats de stora förändringar som ägt rum vad gäller svenska kvinnors arbetsutbudsbeteende över livscykeln (se t.ex. Gustafsson (1979) och Gustafsson & Lantz (1982), kapitel 2). Vidare har studerats skillnader i mäns och kvinnors tidsallokering vad gäller formell utbildning, vidareutbildning på arbetet, förvärvsavbrott etc. och de konsekvenser dessa skillnader har för lönedifferenserna mellan män och kvinnor och för mäns och kvinnors löneutveckling över livscykeln (se t.ex. Gustafsson (1981) och Gustafsson & Lantz (1982), kapitel 4 och 5).

I en gemensam uppsats har Gustafsson och Jacobsson (1983) undersökt i vilken utsträckning förändringar i sådana bestämningsfaktorer som löner, icke-arbetsinkomster, barnantal etc. kan förklara utveckling-

[19] En överblick av forskningsläget vad gäller kvinnans roll och ställning i den svenska ekonomin kan erhållas från Jonung (1982) och från Lundahl & Persson-Tanimura (red.) (1983). I den senare presenterar svenska forskare från olika discipliner resultat från sin forskning på området.

[20] Projektet slutredovisades i ett bokmanus, Gustafsson & Lantz (1982). Där ges också referenser till de forskningsrapporter, artiklar etc. av de båda författarna i vilka de presenterade forskningsresultaten ursprungligen publicerats.

en över tiden av kvinnornas arbetskraftsdeltagande. De resultat de kommer fram till har presenterats och diskuterats i avsnitt 5.2 i kapitel 5.

Ett annat centralt forskningsprojekt vad gäller kvinnors arbetsutbud har varit det s.k. Deltidsprojektet vid Arbetslivscentrum (projektledare Marianne Sundström; huvudrapport Pettersson (1981)). Projektet har bl.a. studerat utvecklingen av kvinnors förvärvsarbete och deltidsarbete i Sverige och analyserat orsakerna till den kraftiga ökningen av deltidsarbetet. Även detta projekt belyser ändringarna i svenska kvinnors arbetsutbudsbeteende över livscykeln. Efter en genomgång av forskningsoch kunskapsläget (teoretiskt och empiriskt) vad gäller de faktorer som påverkar deltidsarbetets omfattning genomförs empiriska analyser av svenska kvinnors val mellan heltids- och deltidsarbete. Bl.a. studeras hur omfattningen av gifta kvinnors arbetsutbud (antal årsarbetstimmar) beror av olika bestämningsfaktorer, utifrån data från 1968 och 1974 års levnadsnivåundersökningar. Resultaten visar att deltidsarbetande kvinnor har fler barn, yngre barn, kortare utbildning, lägre timlön och män med högre inkomst än vad heltidsarbetande kvinnor har. Detta är konsistent med vad Jacobsson funnit i sina utbudsstudier. Den snabba ökningen av deltidsarbetet har enligt studien sin bakgrund i tre huvudfaktorer. För det första har deltidsarbetet blivit mer kontinuerligt, dvs. andelen kvinnor som arbetar deltid i vissa perioder och i andra perioder är utanför arbetskraften har gått ned. För det andra har inflödet (netto) av deltidsarbetande kvinnor till arbetskraften ökat. För det tredje har deltidsarbete kommit att ersätta yrkesavbrott för unga kvinnor som får barn. Projektet omfattar också studier av efterfrågesidans betydelse för deltidsökningen och jämförande studier av deltidsarbetandes levnadsförhållanden.

Under 1970-talet har arbetskraftsdeltagandet bland äldre män sjunkit i såväl USA som Sverige. I USA har detta föranlett en ganska omfattande forskning kring de äldres arbetsutbud och pensioneringsbeslut och kring hur dessa beslut påverkas av bl.a. pensioneringssystemets utformning.[21] Även i Sverige håller forskning med denna inriktning på att växa fram. Inom EFA:s ram har framlagts rapporten "Förtidspension — ett arbetsmarknadspolitiskt hjälpmedel?" (projektledare Peter Stenkula, Lunds universitet). Rapporten diskuterar avgång från arbetsmarknaden före ordinarie pensionsålder och de villkor och ekonomiska ersättningar som kan bli aktuella i dylika fall. Rapporten redogör också för de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kan användas som alternativ till förtidspensionering av äldre arbetskraft. För en översikt av den svenska forskningen kring förtidspensioneringen hänvisas i övrigt till framställningen i kapitel 8, där Eskil Wadensjö presenterar och diskuterar egna och andras forskningsresultat på området.[22]

På likartat sätt som vad gäller pensioneringssystemet har i USA forskning kring arbetslöshetsförsäkringssystemets effekter på arbetsutbudet vuxit fram.[23] Arbetslöshetsersättningens utformning och ersättningsnivåer kan t.ex. väntas påverka de arbetslösas sökbeteende, och därmed arbetslöshetstiderna. Arbetslöshetsersättningen kan också, genom att den kan ses som en subvention av marknadsarbete relativt ickemarknadsarbete, väntas ha effekter på arbetskraftsdeltagandet. I Björk-

[21] För en översikt av denna forskning och de erhållna resultaten, se Danziger, Haveman & Plotnick (1981).

[22] Genomgången i kapitel 8 bygger på en utförligare framställning i Wadensjö (1983).

[23] För en översikt se även här Danziger, Haveman & Plotnick (1981).

lund & Holmlund (1983) ges en översikt av svenska empiriska studier kring arbetslöshetsersättningssystemets effekter på arbetsutbudet.

5A.2 Forskning kring arbetskraftens rörlighet

I föregående avsnitt sades att existerande forskningsresultat tyder på att åtminstone männens arbetskraftsutbud är ganska okänsligt för förändringar av ekonomiska bestämningsfaktorer. En enkel förklaring kan vara att männen i allmänhet anpassar sitt arbetsutbud till vad som enligt etablerade normer ungefär svarar mot ett heltidsarbete. Det enskilda hushållets arbetsutbud kommer då att i stor utsträckning bestämmas av kvinnans arbetskraftsdeltagande, som inte i lika hög grad som männens styrs av etablerade normer och som därför är mer föränderligt över tiden och mer känsligt för förändringar av bl.a. ekonomiska bestämningsfaktorer.

De nämnda forskningsresultaten hänför sig till det totala arbetsutbudet, t.ex. i betydelsen antalet utbjudna arbetstimmar per år. Arbetsutbudet i mer allmän mening, dvs. arbetstagarnas beteende på arbetsmarknaden, handlar emellertid också om valet mellan olika slag av arbetstillfällen på olika delarbetsmarknader. En person, som bestämt sig för att han vill ha ett heltidsarbete, kan utbjuda sin arbetskraft (söka arbetstillfällen) inom olika företag, yrkesområden och orter. Hans beteende i detta avseende kan vara mycket känsligt för förändringar av ekonomiska bestämningsfaktorer även om hans val av önskat antal arbetstimmar inte är det. En förskjutning av rådande lönerelationer kan t.ex. medföra att arbetstagaren överflyttar sitt arbetsutbud från en delarbetsmarknad till en annan. Vid givna lönerelationer kan ändringar av t.ex. inkomstbeskattningen och/eller av inkomstberoende bidrag få likartade effekter. Arbetsutbudets fördelning på olika delarbetsmarknader kan alltså ändras även om det totala arbetsutbudet förblir i stort sett oförändrat.

Ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel är bestämningsfaktorerna bakom, och möjligheterna att påverka arbetsutbudets inriktning på olika arbetsmarknader, och därmed arbetskraftsrörligheten i vidaste mening, av mycket stort intresse. Arbetsmarknaden präglas ju av ständigt förekommande och över tiden varierande strukturella obalanser. Sådana obalanser kan elimineras eller motverkas via spontana och ömsesidiga anpassningar av sammansättningen av utbudet och efterfrågan på arbetsmarknaden. Uppkomna förändringar av arbetskraftsefterfrågans sammansättning eller av rådande lönerelationer medför bl.a. att vissa arbetstagare ändrar inriktningen av sitt arbetsutbud. Hur snabbt och i vilken utsträckning uppkomna obalanser motverkas beror således bl.a. av arbetstagarnas vilja och förmåga att anpassa sitt arbetsutbud till ändrade förhållanden på arbetsmarknaden.

Frågan om hur anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden går till har varit föremål för en omfattande teoretisk och empirisk forskning på ett internationellt plan, speciellt sedan början av 1970-talet. En bild av det sätt att se på arbetsmarknadens karaktär och funktionssätt som denna forskning lett fram till gavs i EFA:s förra betänkande, SOU

1978:60, kapitel 4. Bland andra svenska bidrag till ifrågavarande grundläggande arbetsmarknadsforskning kan nämnas Holmlund (1976), Nilsson (1978), Persson-Tanimura (1980) och Björklund (1981).

Denna arbetsmarknadsforskning har i förhållandevis hög grad betonat arbetsmarknadens dynamiska karaktär. Detta har bl.a. inneburit att man mer än tidigare intresserat sig för flödena på arbetsmarknaden och för konsekvenserna av att arbetstagarna och arbetsgivarna har ofullständig och bristfällig information om förhållandena på arbetsmarknaden och om sina egna möjligheter där. Anpassningarna på arbetsmarknaden skildras ofta som sök- och lärprocesser.

Under det senaste årtiondet har en mycket omfattande litteratur om "job search" växt fram. Man har försökt att specificera och testa olika hypoteser om hur processer av det nyss antydda slaget är beskaffade[24]. Också arbetsgivarnas rekryteringsbeteende kan skildras och analyseras på ett likartat sätt, dvs. som sök- och lärprocesser.

Sammankopplingen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden beskrivs ofta i den ekonomiska arbetsmarknadsforskningen såsom åstadkommandet av mer eller mindre formella kontrakt mellan arbetstagare och arbetsgivare.[25]. Förekommande obalanser på arbetsmarknaden motverkas genom de spontana anpassningsprocesser som sökbeteendena och kontraktsbildningen innebär.

Rigida lönerelationer brukar ofta framhållas som ett betydelsefullt hinder för de spontana anpassningsprocesserna. Att uppkomna obalanser på arbetsmarknaden inte omedelbart elimineras genom snabba anpassningar av relativa löneförhållanden framstår dock i den moderna arbetsmarknadsteorin såsom något som delvis sammanhänger med arbetsmarknadens speciella karaktär. Dylika snabba anpassningar försvåras av att arbetstagarnas och arbetsgivarnas beteenden är baserade på ofullständig och bristfällig information om de rådande förhållandena och de egna möjligheterna på arbetsmarknaden och av att anställningskontrakten ofta har en långsiktig innebörd och är av en mångdimensionell natur. Föreställningen om en snabbt marknadsklarerande lönebildning är med andra ord orealistisk. Detta hindrar dock inte att lönerelationsförändringar är ett betydelsefullt inslag i anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden eller att åtgärder, som syftar till att påverka lönerelationerna, kan bidra till att minska förekommande obalanser.

Lönebildningens bestämningsfaktorer är ett återkommande tema i den ekonomiska arbetsmarknadsforskningen. Empiriska studier på svenskt material visar t.ex. att löneglidningar kommer till stånd främst på delarbetsmarknader, där efterfrågeöverskotten är stora och där detta tar sig uttryck i bl.a. långa vakanstider.[26] Däremot tycks olikheter mellan delarbetsmarknader vad gäller förekomsten av arbetslöshet inte i någon betydande grad påverka löneglidningarnas storlek.

Vad gäller effekterna av ändrade lönerelationer på arbetstagarnas och arbetsgivarnas beteende finns det i och för sig ingen anledning att betvivla att effekterna går i den riktning som teorin förutsäger. Den föreliggande kunskapsbristen gäller främst effekternas styrka och fördelning över tiden. Man kan t.ex. fråga sig i vilken utsträckning individernas val av utbildning och yrke och deras benägenhet att byta arbets-

[24] Se t.ex. Lippman & McCall (ed:s) (1979). Se också kapitel 9.

[25] Se framställningen i SOU 1978:60, kapitel 4.

[26] Schager (1981), Holmlund (1976).

plats, bostadsort, typ av arbete etc. påverkas av förekommande eller tänkbara förändringar av de relativa lönerna.

Det finns således ett stort behov av studier av hur ändringar av lönerelationerna, eller av hur ändringar av andra slag av ekonomiska stimulanser, t.ex. bidrag av olika slag, påverkar arbetstagarnas beteende på arbetsmarknaden. Vad som behövs är bl.a. ekonometriska sambandsanalyser i vilka inträffade lönerelationsförändringar ses som en av bestämningsfaktorerna bakom förändringarna över tiden av arbetstagarnas rörlighet på arbetsmarknaden. Det kan i detta sammanhang nämnas att studier av denna typ med inriktning på flyttningarna mellan skogslänen och storstadslänen tyder på att den utjämning av de regionala lönedifferenserna som inträffat sedan mitten av 1960-talet medfört att en efterfrågeökning på arbetsmarknaden i storstadslänen numera i mindre grad än förr medför en ökning av inflyttningen dit (Nilsson (1982a)).

Med utgångspunkt från konstaterandet att arbetsmarknaden präglas av ständigt förekommande obalanser kan man diskutera om arbetsmarknadens aktuella anpassningsförmåga bör karaktäriseras som stor eller liten. Problemet är att man inte vet vad man ska jämföra med. Föreställningen om en arbetsmarknad där uppkommande obalanser elimineras så gott som omedelbart är ju uppenbart orealistisk. I avsaknad av en dylik jämförelsenorm har diskussionen i hög grad kommit att gälla förändringarna över tiden. En ofta framförd hypotes är därvid att den svenska arbetsmarknadens anpassningsförmåga påtagligt försämrats sedan början av 1970-talet.[27]

Diskussionen kring hypotesen att arbetsmarknadens anpassningsförmåga försämrats över tiden och kring tänkbara bakomliggande orsakssamband har i blott liten utsträckning kunnat baseras på forskningsresultat. Vad man haft tillgång till i form av empiriska data är en del statistiskt material beträffande utvecklingen över tiden av antalet flyttningar, antalet personer som byter arbetsgivare per år, personalomsättningen i företagen, yrkesrörligheten m.m. Men tolkningen av dessa data har ofta gått vitt isär.[28] Diskussionen av dessa frågor har presenterats och kommenterats relativt utförligt i kapitel 5, varför vi inte går närmare in på den här. Det bör dock understrykas att erfarenheterna av den hittills bedrivna forskningen tyder på att det är möjligt att avsevärt förbättra kunskapsläget på området. Detta kan ske bl.a. genom ett ökat utnyttjande av den metodutveckling som skett inom den internationella forskningen på området och en ökad användning av longitudinella data, dvs. data som möjliggör långsiktiga uppföljningsundersökningar. Som ett exempel kan nämnas de studier kring arbetskraftens rörlighet som presenters i Holmlund (1984) och som bygger på ett mycket rikare datamaterial än tidigare studier och på användningen av avancerade ekonometriska metoder. Bl.a. har data från de s.k. levnadsnivåundersökningarna utnyttjats. Resultaten tyder på att minskningen av arbetskraftens rörlighet under de senaste 10-15 åren huvudsakligen beror på allmänt minskad efterfrågan på arbetskraft men också på att en rad andra faktorer haft viss betydelse. Dit hör kvinnornas med tiden ökande och fastare arbetskraftsdeltagande, den skärpta progressiviteten i skatteskalorna och vissa preferensförskjutningar, som bidragit till att öka arbetstagarnas lokala bundenhet.

[27] SOU 1978:60, kap. 4 och 6. Se också t.ex. Silenstam (1980).

[28] ERU (1981), Åberg (1981 och 1982), Nilsson (1982a och 1982b), Holmlund (1984).

Frågan om arbetskraftsrörlighetens utveckling och bestämningsfaktorer är naturligtvis av central betydelse ur bl.a. arbetsmarknadspolitisk synvinkel. EFA har därför initierat ett omfattande forskningsprojekt kring "anpassning och rörlighet på den svenska arbetsmarknaden" (Nilsson (1982c)). Projektets syfte är att ge en bild av arbetsmarknadens faktiska funktionssätt, att studera drivkrafterna bakom de anpassningsprocesser som sker på arbetsmarknaden samt att söka klarlägga varför rörligheten på arbetsmarknaden tycks ha minskat över tiden. En del resultat, som bl.a. gällt företagsinterna och lokala arbetsmarknader och anpassningarna i samband med företagsnedläggelser m.m. har presenterats i kapitel 5 tillsammans med en del andra studier kring rörligheten och anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden.

Studier av arbetskraftens rörlighet är förknippade med en rad metodmässiga och praktiska problem. Detta gäller både för kartläggande studier, som går ut på att empiriskt visa hur rörligheten ser ut och har utvecklats över tiden, och i än högre grad för studier som syftar till att klarlägga arbetskrafsrörlighetens bestämningsfaktorer, dvs. vilka orsakssamband som ligger bakom observerade förhållanden och skeenden. En översiktlig presentation av kunskapsläget och en diskussion av vissa metod- och dataproblem på området återfinns i en rapport (ERU (1981)) från ett symposium kring arbetskraftens rörlighet, som genomfördes 1981 av ERU, EFA och SCB. Vissa metodfrågor behandlas på ett mer inträngande sätt i Holmlund (1984).

I detta sammanhang kan också nämnas att det finns en rad studier av de anpassningar på arbetsmarknaden, som är förknippade med sådana särskilda inslag i strukturomvandlingen som företagsnedläggelser och nyetableringar.[29] Hit hör de av EFA initierade studierna av etableringen och avvecklingen av Algot Nords fabriker i Norrland[30] och av de speciella insatser som gjorts i samband med varvsavvecklingarna i Göteborg (Lennartsson (1984)). Den sistnämnda studien och en del av resultaten av vissa s.k. nedläggningsstudier har diskuterats i kapitel 5 ovan.

5A.3 Forskning kring utbudspåverkande och anpassningsunderlättande åtgärder

Den i Sverige hittills bedrivna forskningen kring utbudspåverkande och anpassningsunderlättande åtgärder har främst gällt arbetsmarknadsutbildningen, individinriktade ekonomiska bidrag av skilda slag samt informations- och platsförmedlingsåtgärder.

5A.3.1 Arbetsmarknadsutbildningen

Vad gäller arbetsmarknadsutbildningen har AMS sedan 1969 årligen genomfört uppföljningar av personer som avslutat sådan utbildning. Längden av perioden från utbildningens slut och fram till uppföljningstillfället har ändrats vid ett par tillfällen. Numera görs uppföljningarna sex månader efter utbildningens slut.

[29] För översikter vad gäller s.k. nedläggningsstudier se Gonäs (1978) och Löfström (1983a). Beträffande metodproblem i samband med samhällsekonomiska analyser på området, se Heikensten (1982).

[30] Se SOU 1978:60, kapitel 10, och Löfström (1983b).

Dessa undersökningar har främst syftat till att ge en bild av kursdeltagarnas sysselsättningssituation efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. De ger också information om hur många som fått anställning i utbildningsyrket eller närliggande yrke och om hur många som avbrutit utbildningen. Undersökningarnas resultat redovisas i AMS rapportserie "Meddelanden från utredningsenheten".[31]

Vid ett par tillfällen har mer långsiktiga uppföljningar gjorts. Vad gäller de kursdeltagare som avslutade arbetsmarknadsutbildning under andra kvartalet 1980 har SCB på uppdrag av AMS genomfört en uppföljning också två år efter utbildningens slut.[32] Information om arbetsmarknadsutbildningens långsiktiga utfall ges också av en undersökning, som genomförts av den s.k. FAMU-gruppen (FAMU = forskning om arbetsmarknadsutbildning) vid Pedagogiskt centrum hos Stockholms skolförvaltning. Denna studie innebar en uppföljning av kursdeltagarna vid sju kursorter sex år efter avslutad AMU-kurs.[33]

Personer som avbryter påbörjad arbetsmarknadsutbildning har inte varit föremål för rutinmässiga uppföljningar. Den nyssnämnda FAMU-gruppen har dock genomfört en speciell undersökning med inriktning på personer som avbrutit arbetsmarknadsutbildning av annan orsak än att de erhållit arbete.[34] Syftet var bl.a. att kartlägga orsakerna till avbrotten och få en bild av ifrågavarande personers arbetsmarknadssituation.

Det skulle föra för långt att här försöka presentera de resultat som erhållits genom de nu nämnda uppföljningsundersökningarna. Att regelmässiga uppföljningar genomförs får dock betraktas som angeläget. Relativt kortsiktiga sådana uppföljningar kan snabbt ge information om utfallet av olika typer av arbetsmarknadsutbildning för olika kategorier av kursdeltagare och om inträffade förändringar över tiden vad gäller detta utfall. Det kan dock hävdas att sådana undersökningar i sig själva säger föga om effekterna av den bedrivna utbildningen. Orsaken till detta är naturligtvis att man inte vet hur det skulle ha gått för de personer, som blir föremål för uppföljningar, om de inte hade deltagit i arbetsmarknadsutbildning. Detta hindrar naturligtvis inte att såväl rutinmässiga som mer speciella uppföljningar av det ovan berörda slaget i framtiden kan ge ett betydelsefullt underlag för mer fördjupade effektanalyser. Detta förutsätter dock ett fortsatt utvecklingsarbete vad gäller uppläggningen av uppföljningarna och sätten att utnyttja den information de ger.

Egentliga effektanalyser av arbetsmarknadsutbildningen och därpå baserade samhällsekonomiska analyser av arbetsmarknadsutbildningen har i Sverige genomförts vid några olika tillfällen.[35] Resultaten, som berördes i kapitel 5, framstår idag som i viss mån inaktuella. SÖ har emellertid initierat en ny, nu pågående utvärdering av arbetsmarknadsutbildningens effekter. Den genomförs av forskare vid nationalekonomiska institutionen vid Umeå universitet (projektledare Roger Axelsson). Inom ramen för ett annat pågående forskningsprojekt görs ett försök att pröva och utveckla användbarheten av s.k. longitudinella databaser för utvärderingar av bl.a. arbetsmarknadsutbildning (projektledare Anders Björklund, IUI).

Effekterna och den samhällsekonomiska betydelsen av utbildnings-

[31] Uppföljningarnas inriktning och resultat presenteras och diskuteras i SOU 1983:22, kapitel 9.

[32] AMS, "Meddelande från utredningsenheten 1982:16".

[33] Lagerdahl och Malmström (1982).

[34] Lagerdahl, Malmström och Nilsson (1982). Resultaten presenteras och diskuteras översiktligt i SOU 1983:22, kapitel 9.

[35] Se SOU 1974:29, kapitel 6, Dahlberg (1972) och Riksdagens revisorer (1975).

verksamhet av olika slag har sedan länge varit föremål för en betydande internationell forskning, som vi inte här har möjlighet att gå närmare in på. Det kan dock nämnas att man i denna forskning finner uttryck för ganska olikartade synsätt i fråga om utbildningens betydelse och de bakomliggande orsakssambanden. Ett vanligt sådant synsätt är att utbildningen kan ses som en "investering i mänskligt kapital". Enligt detta synsätt ger utbildningen en förbättring av deltagarnas förmåga att klara av olika uppgifter och därmed en höjning av värdet av deras framtida arbetsinsatser. Det är denna effekt som bestämmer utbildningens avkastning och som medför att utbildningen trots investeringskostnaden under utbildningstiden kan te sig lönsam för samhället och för den enskilde individen. Enligt ett annat synsätt består utbildningens effekter i hög grad av att den ger information om deltagarnas egenskaper och i mindre grad av att den medför en höjning av deras kunskaper och färdigheter. Genom att klara av utbildningen kan den enskilde individen demonstrera att han har vissa egenskaper, som presumtiva arbetsgivare fäster avseende vid. Utbildningen framstår då närmast som en ersättning för eller ett komplement till andra sätt för den enskilde arbetstagaren att demonstrera sin kapacitet eller för arbetsgivaren att bedöma de arbetssökandes egenskaper.

Det är möjligt att det förstnämnda synsättet är det mest adekvata när det gäller vissa slag av utbildningar, t.ex. direkt yrkesinriktade sådana, medan det sistnämnda synsättet ger en riktigare bild av de relevanta orsakssambanden vad gäller andra slag av utbildningsverksamhet. I andra sammanhang kan båda synsätten ha ett betydande förklaringsvärde och således komplettera varandra.

En del av de metodproblem som är förknippade med effektanalyser av bl.a. utbildningsverksamhet och som delvis sammanhänger med den nyss antydda teoretiska problematiken diskuteras i kapitel 10.

5A.3.2 Ekonomiska stimulanser av rörlighet och anpassning

I fråga om åtgärder som avser att påverka arbetskraftens geografiska rörlighet har EFA samordnat vissa studier som redovisades i SOU 1978:60, kapitel 9.[36] Dessa studier var baserade på uppföljningar dels av individer som flyttade från vissa områden i Norrland och som därvid erhöll flyttningsbidrag från AMS och dels av vissa jämförelsegrupper, s.k. kvarstannare. Studierna var närmast avsedda att ge information om effekterna av hypotetiska ändringar av de studerade flyttningsströmmarnas storlek och inriktning. De innebar inte något försök att uppskatta effekterna på flyttningsströmmarna av ändringar av bidragsbeloppens storlek.

Mer allmänt gäller att man vet mycket litet om i vad mån och på vad sätt arbetstagarnas beteende på arbetsmarknaden kan påverkas genom ekonomiska bidrag av olika slag. Vad gäller de bidrag som utgår i samband med arbetsmarknadsutbildning har ett försök gjorts att med hjälp av intervjuer bedöma effekterna på intresset för deltagande i utbildningen av ändringar av bidragens storlek. Denna undersökning, Fjaestad och Kirstein (1979), har kommenterats i kapitel 5.

[36] Se också Åberg (1980).

Individinriktade ekonomiska stimulanser av rörlighet och anpassning kan ses som en motsvarighet på arbetsmarknadens utbudssida till olika slag av företagsinriktade subventioner, som avser att påverka företagens efterfrågan på arbetskraft. I båda fallen rör det sig om medel, som avser att stärka de ekonomiska incitamenten för de beteendeändringar hos mottagarna som man vill åstadkomma. I viss mån kan de båda åtgärdsformerna ses som alternativ till varandra när det gäller att underlätta anpassningarna på arbetsmarknaden och bekämpa strukturella obalanser. Detta synsätt har diskuterats bl.a. av Lerman (1982), som tenderar att se individinriktade stimulanser såsom i många fall förtjänstfulla jämfört med företagsinriktade stimulanser.

Lerman understryker dock mycket starkt bristen på empiriskt grundad kunskap om effekterna av dylika åtgärder och framhåller experimentellt upplagd försöksverksamhet som ett sätt att uppnå sådan kunskap. I kommentarer till Lermans analys har andra forskare också pekat på möjligheten att förbättra kunskaperna om totaleffekterna av åtgärderna i fråga genom användandet av ekonometriska simuleringsmodeller.[37] Jämförande uppföljningsundersökningar i anslutning till arbetsmarknadspolitisk försöksverksamhet eller i anslutning till mer reguljär verksamhet säger i sig själva föga om de studerade åtgärdernas indirekta effekter på t.ex. den totala sysselsättningen eller arbetslösheten i ekonomin.[38] Det kan i detta sammanhang nämnas att ekonometriska simuleringsmodeller av det åsyftade slaget har utvecklats och tillämpats av Bertil Holmlund för analyser av effekterna av bl.a. lagerstödet, den s.k. trygghetslagstiftningen och vissa företagsinriktade subventioner samt för mer allmänna studier av arbetsmarknadens funktionssätt.[39]

5A.3.3 Informations- och platsförmedlingsåtgärder

Den samhällsekonomiska betydelsen av ett effektivt informations- och platsförmedlingssystem på arbetsmarknaden har framhållits i kapitel 5. Där diskuterades också den offentliga arbetsförmedlingens roll och möjligheter inom ramen för ett sådant system.

Inom arbetsförmedlingen i Sverige har det genomförts ett antal försök och utvärderingar där det har gällt att bedöma konsekvenserna av åtgärder som har syftat till att förbättra informationen på arbetsmarknaden. Några sådana försök ska beröras här:

- Försök med modellkontor vid arbetsförmedlingen
- Försök med utökad individuell platsförmedling för långtidsarbetslösa
- Platsförmedling som jämställdhetsinstrument
- Försök med ökad platsförmedlingsservice för invandrare
- Försök med samverkan för omplacering av personer med arbetshinder.

Försöken med modellkontor startade sommaren 1980 i två av de tre arbetsförmedlingsdistrikten i Södermanlands län, nämligen i Eskilstuna- och Katrineholmsdistrikten (AMS (1983)). Det tredje förmedlingsdistriktet, Nyköpingsdistriktet, tjänade som jämförelseområde (i vissa

[37] Se Haveman och Palmer (ed:s) (1982), sid. 180—186.

[38] Detta problem diskuteras i bl.a. Johnson (1979).

[39] Holmlund (1981) och (1984).

avseenden gjordes jämförelser även med utvecklingen i landet som helhet). Modellkontorsförsöken har bland annat inneburit sådana organisatoriska och arbetsmetodiska förändringar vid de berörda förmedlingarna som i stort överensstämmer med riktlinjerna i en inom arbetsmarknadsstyrelsen genomförd utredning kallad "Platsförmedlingens organisation" (PLOG). Utöver dessa förändringar infördes ett omfattande ADB-stöd i platsförmedlingsverksamheten.

I Nyköpingsdistriktet, vilket som nämnts fungerade som jämförelseområde, genomfördes samma förändringar som i modellkontorsdistrikten vad gäller organisationen och de arbetsmetoder som inte förutsätter ständig tillgång för varje förmedlare till ADB-systemet. Skillnaden jämfört med modellkontorsdistrikten låg således i datateknikens omfattning och användning i verksamheten.

Modellkontorsförsöken gavs alltså en sådan uppläggning att det har funnits förutsättningar att analysera *effekter*, dvs. skillnader i olika avseenden mellan å ena sidan vad som händer om man väljer det system som har prövats vid modellkontoren och å andra sidan vad som händer om man i stället väljer det som har använts vid jämförelsekontoren i Nyköpingsdistriktet. De *förändringar* i olika avseenden som har inträffat i modellkontorsområdet har vid utvärderingen jämförts med motsvarande *förändringar* i Nyköpingsdistriktet.

Utvecklingen av arbetslöshetstider och vakanstider har använts som indikatorer på i vilken utsträckning modellkontorssystemet bidrar till en bättre uppfyllelse av målet om samhällsekonomisk effektivitet. Snabb tillsättning av platser i allmänhet och vakanser som utgör flaskhalsar i produktionen i synnerhet kan också bidra till att hålla tillbaka löneglidnings- och inflationstendenser och därmed till uppnåendet av stabiliseringspolitiska mål.

Det fördelningspolitiska målet för platsförmedlingsverksamheten får tolkas som att den skall bidra till att förbättra situationen för konkurrenssvaga grupper på arbetsmarknaden. Modellkontorsförsöken måste emellertid i detta avseende bedömas utifrån det som har varit deras utgångspunkt, nämligen att uppnå en allmän effektivisering av verksamheten. Vid utvärderingen har därför fördelningspolitiska hänsyn snarast uppfattats som en restriktion — det har gällt att övertyga sig om att en eventuell effektivitetshöjning inte vinns till priset av att grupper med en utsatt ställning försätts i en ännu sämre situation.

Utvärderingen av modellkontorsförsöken har också inkluderat undersökningar av arbetssökandes och arbetsgivares erfarenheter av och attityder till platsförmedlingen i modellkontorsdistrikten och i Nyköpingsdistriktet samt undersökningar av hur personalen har upplevt förändringarna i verksamheten.

Ett centralt moment i utvärderingen har varit en jämförelse mellan resursförbrukningen, dvs. kostnaderna, i ett system av modellkontorstyp och ett system som bygger på den alternativa lösningen.

Utvärderingsresultaten har utnyttjats som underlag för kalkyler, baserade på de effekter som på ett rimligt tillförlitligt sätt kan uttryckas i kronor, över införandet av modellkontorssystemet vid alla arbetsförmedlingskontor i landet. Dessa kalkyler är dels av samhällsekonomisk

natur innebärande försök till värdering av konsekvenserna för samhället som helhet, dvs. samtliga medborgare, dels rent finansiella över systemets effekter på den offentliga sektorns budgetsituation, med särredovisning av effekter för statens respektive arbetsmarknadsverkets budgetar.

Uppföljningen av *arbetssökandetidernas* utveckling har framför allt inriktats på sökande utan arbete klara för omedelbar placering. Försökseffekten har beräknats till i genomsnitt ca två veckors förkortning när utvecklingen i modellkontorsdistrikten jämförs med den i Nyköpingsdistriktet. Det finns ingenting i uppföljningen som tyder på att personer med arbetshinder skulle ha fått förlängda söktider. Vidare kan nämnas att resultaten tyder på att modellkontorsförsöken bidrog till att förbättra servicenivån vid förmedlingarna och till att öka den geografiska rörligheten bland de arbetssökande.

Enligt de mätningar som har genomförts har *vakanstiderna* minskat relativt sett mera i modellkontorsdistrikten än i Nyköpingsdistriktet. Försökseffekten har beräknats till något mer än två dagars förkortning av genomsnittlig vakanstid.

För att få en uppfattning om betydelsen av en vakanstidsförkortning av den storleken måste den ställas i relation till strömmen av lediga platser. Som exempel kan nämnas att under 1982 avanmäldes ca 5 000 platser utan ansökningsförfarande från arbetsförmedlingarna i modellkontorsdistrikten. Tar man hänsyn till vakansernas fördelning på näringsgrenar och på hel- och deltidsplatser kan vakanstidsreduktionen beräknas motsvara ett produktionstillskott på 40 årsarbeten.

De nämnda effektmätningarna måste dock av en rad skäl ses som mycket osäkra. Denna osäkerhet medför att resultaten av de lönsamhetskalkyler, som baserats på de uppmätta effekterna, också är osäkra (se AMS (1983)). Känslighetsanalyser tyder dock på att modellkontorsförsöken visar en betydande lönsamhet även vid en mycket försiktig uppskattning av försökens effekter.

Vid arbetsförmedlingens distriktskontor i Eskilstuna genomfördes för några år sedan ett *försök med intensifierad platsförmedling för långtidsarbetslösa* som vid försökets start hade varit registrerade tre månader eller mer vid kontoret.[40] Gruppen, som omfattade ca 400 personer, delades med hjälp av lottning i en experimentgrupp som blev delaktig av de utökade förmedlingsinsatserna och en kontrollgrupp som fick sedvanlig förmedlingsservice. Kontoret erhöll en personalförstärkning under försöksperioden. Som riktlinje för arbetet med de sökande i experimentgruppen utarbetades ett handlingsprogram med stark tonvikt på utökad individuell information och rådgivning till både arbetssökande och arbetsgivare.

Uppföljningarna av de berörda individerna tydde på att de intensifierade platsförmedlingsinsatserna hade haft avsevärda positiva effekter. Den totala sysselsättningsvolymen under den studerade perioden var påvisbart större i experimentgruppen än i kontrollgruppen. Även genomsnittslönen var högre i experimentgruppen.

Det finns en hel del tolkningsproblem förknippade med uppläggningen av försöket. Det kan ändå sägas ha visat, att det är möjligt att genom

[40] SOU 1978:60, kapitel 8.

intensiv och nära samverkan med arbetsgivare få till stånd bra anställningar för personer som är "svårplacerade".

Platsförmedling som jämställdhetsinstrument betecknar ett försök som genomfördes under sex månader med början i slutet av 1980 vid tre arbetsförmedlingskontor i Jönköpings län (Delander (1981)). Syftet med försöket var att förbättra kvinnliga arbetssökandes situation på arbetsmarknaden. En stor del av de arbetssökande vid de berörda kontoren utgjordes av arbetslösa kvinnor och de lokala arbetsmarknaderna kännetecknades av att utbudet av arbeten inom traditionellt kvinnliga arbeten var lågt. Kontoren erhöll ingen resursförstärkning under försöken varför de ökade insatserna för kvinnliga arbetssökande fick klaras genom omprioritering av resurser, dvs. genom minskad service till manliga arbetssökande.

Förändringen i arbetssökandetider jämfördes med utvecklingen i resten av Jönköpings län. Dessa tider hade före försöken följt varandra relativt väl. Försöken genomfördes under en period då tillgången på lediga platser minskade varför söktiderna ökade både vid försökskontoren och i länet i övrigt. Ökningen var dock, för kvinnornas del, avsevärt mindre inom försöksområdet. Försökseffekten uppskattades till ca en halv månads förkortning av söktiden för kvinnliga arbetssökande utan arbete. Ett överraskande resultat var att det inte gick att påvisa någon förlängning av söktiderna för arbetslösa män vid försökskontoren.

Vid arbetsförmedlingskontoret i Kista (Stor-Stockholmsområdet) bedrevs 1981—1982 ett försök med *utökad förmedlingsservice för invandrare* (Delander (1982)). Kontoret erhöll en viss resursförstärkning, med syfte att utveckla och pröva metoder att förbättra förmedlingens service åt arbetssökande utländska medborgare. Dessa utgjorde en mycket stor andel av de sökande vid kontoret.

Utvärderingen av försöket tyder på att de ändrade metoderna ledde till att berörda sökande kunde beredas anställning eller placeras i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd betydligt snabbare än med det tidigare arbetssättet. Det kan i samband med detta försök ha förekommit en del undanträngningseffekter som yttrade sig i något förlängda söktider för arbetssökande som inte omfattades av försöket. Resultatet i det avseendet är dock osäkert eftersom utvärderingen besvärades av en del mätproblem.

Under 1979—1980 bedrevs i Ljungby kommun ett försök där man ville undersöka möjligheterna att lösa anpassningsproblem genom att stimulera arbetsgivare att samarbeta när det gällde *omplacering av personer med arbetshinder* (Engstrand och Jerreling (1981)). Att en person har ett arbetshinder som gör att det företag han arbetar i inte kan erbjuda honom fortsatt anställning utesluter inte att han kan vara lämplig för andra arbetsuppgifter hos andra arbetsgivare. Nio arbetsgivare deltog i projektet tillsammans med Ljungby-företagens hälsovårdscentral. Arbetsförmedlingen på orten fungerade som en samordnande och sammanhållande länk i verksamheten.

Den utvärdering som genomfördes tyder på att verksamheten resulterade i realekonomiska vinster. Vinsterna var speciellt stora i de fall då man genom omplacering kunde förhindra en sannolik förtidspensione-

ring. Betydande positiva samhällsekonomiska effekter erhölls också i de fall då resultatet blev förkortade arbetslöshetstider. Vidare innebar projektet att sjukfrånvaron minskade drastiskt för i stort sett samtliga berörda individer.

Sammanfattningsvis tyder de nu berörda utvärderingarna av försöksverksamheter inom platsförmedlingen på att det finns möjligheter att uppnå dels en allmän effektivisering av verksamheten, dels en förbättring av arbetsmarknadssituationen för utvalda problemgrupper.

Litteraturförteckning till appendix till kapitel 5

AMS, *Arbetsförmedling med ADB-resurser — rapport 8,* Stockholm, 1983.

Axelsson, R., Jacobsson, R. & Löfgren, K-G, *Utbudet av arbetskraft — ekonomisk teori och empiri,* Umeå Economic Studies, 1979 (reviderad 1980).

Axelsson, R., Jacobsson, R. & Löfgren, K-G, "On the Determinants of Labor Supply in Sweden" i IUI (1981).

Björklund, A., *Studies in the Dynamics of Unemployment,* EFI, Stockholm, 1981.

Björklund, A. & Holmlund, B., "Arbetslöshetsersättningen i Sverige — motiv, regler och effekter" i Björklund m.fl., *Inför omprövningen,* Publica, 1983.

Blomquist, S., "Labor Supply in a Life Cycle Context", *Research Paper* 6145, EFI, Stockholm, 1979.

Blomquist, S., "The Effect of Income Taxation on Male Labor Supply in Sweden", *Research Paper* 1982:3, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet, 1982.

Brown, C.V., *Taxation and the Incentive to Work,* Oxford, 1980.

Dahlberg, Å., *Arbetsmarknadsutbildning — verkningar för den enskilde och samhället,* Umeå, 1972.

Danziger, S., Haveman, R. & Plotnick, R., "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review", *Journal of Economic Literature,* vol. 19, september 1981, s. 975—1028.

Delander, L., "Platsförmedling som jämställdhetsinstrument", AMS, Stockholm, 1981.

Delander, L., "Sysselsättningseffekter av utökade förmedlingsinsatser för invandrare", AMS, Stockholm, 1982.

EFA, *Arbetsmarknadspolitik under debatt,* Stockholm, 1982.

Ehrenberg, R.G. (ed.), *Research in Labor Economics,* vol. 4, Greenwich och London, 1981.

Engstrand, G. och Jerreling, A., "Omplacering i samarbete", Högskolan i Växjö, 1981.

ERU, *Arbetsmarknadsrörlighet,* ERU-rapport nr 7, Stockholm, 1981. (Rapporten har också publicerats av SCB: Information i prognosfrågor 1982:2.)

Fjaestad, B. och Kirstein, K., "Ekonomiska och icke-ekonomiska motivs betydelse vid arbetsmarknadsutbildning", EFI, Stockholm, 1979.

Franzén, T., "Skatters effekter på arbetsviljan" i SOU 1977:91.

Gonäs, L., "Tidigare forskning kring företagsnedläggningar — preliminär sammanställning", Arbetsrapport 1978:6, Arbetslivscentrum.

Gustafsson, S., "Arbetsutbud och jämställdhet mellan kvinnor och män" i IUI (1979).

Gustafsson, S., "Male—Female Lifetime Earnings Differentials and Labor Force History" i IUI (1981).

Gustafsson, S. & Jacobsson, R., "Trends in Female Labor Force Parti-

cipation in Sweden", stencil, Arbetslivscentrum, Stockholm och Nationalekonomiska institutionen, Umeå, 1983.

Gustafsson, S. och Lantz, P., "Arbete och löner — skillnader mellan kvinnor och män", bokmanus, 1982.

Hansson, I. & Stuart, C., "Tax Revenue and the Marginal Cost of Public Funds in Sweden", stencil, Nationalekonomiska institutionen, Lund, 1983.

Haveman, R. & Palmer, J.L. (ed:s), *Jobs for Disadvantaged Workers. The Economics of Employment Subsidies*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1982.

Heckman, J.J., Killingsworth, M.R. & MaCurdy, T.E., "Empirical Evidence on Static Labour Supply Models: A Survey of Recent Developments" i Hornstein et al. (ed:s) (1981).

Heckman, J.J. & MaCurdy, T.E., "New Methods for Estimating Labor Supply Functions: A Survey", i Ehrenberg (ed.) (1981).

Heikensten, L., *Samhällsekonomiska kalkyler vid industrinedläggningar*, Statens industriverk, SIND 1982:10.

Holmlund, B., *Arbetslöshet och lönebildning*, Studier i nationalekonomi, Umeå universitet, 1976.

Holmlund, B., "Perspektiv på arbetskraftsutbudets utveckling" i IUI (1979).

Holmlund, B., "Determinants and Characteristics of Unemployment in Sweden: The Role of Labour Market Policy" i IUI (1981).

Holmlund, B., *The Mobility of Labour. Studies of Labour Turnover and Migration in the Swedish Labour Market*, IUI, Stockholm, 1984.

Hornstein, Z., et al. (ed:s), *The Economics of the Labour Market*, London, 1981.

IUI, *Utrikeshandel, inflation och arbetsmarknad. Specialstudier för IUI:s långtidsbedömning 1979. Del I.*, Stockholm, 1979.

IUI, *Studies in Labor Market Behavior: Sweden and the United States*, Stockholm, 1981.

Institutet för arbetsmarknadsfrågor, *Svensk arbetsmarknad 1950—1968. Bibliografi över forskning och debatt*, Stockholm, 1968.

Jacobsson, R. "Results from estimation of "first-generation" labor supply models", stencil, Umeå, 1981.

Jacobsson, R., "Three Papers on Estimation of Labor Supply Responses on Swedish Data", stencil, Umeå, 1982.

Johnson, G.E., "The Labour Market Displacement Effect in the Analysis of the Net Impact of Manpower Training Programs", i *Research in Labour Economics*, JAI Press, 1979.

Jonung, C., "Kvinnorna i svensk ekonomi" i Södersten, B. (red.), *Svensk Ekonomi*, Stockholm, 1982.

Killingsworth, M., "A Survey of Labor Supply Models: Theoretical Analysis and First-Generation Empirical Results" i Ehrenberg (ed.) (1981).

Lagerdahl, B. och Malmström, H., "Sex år efter arbetsmarknadsutbildning", Rapport Y:235, Pedagogiskt centrum, Stockholms skolförvaltning, 1982.

Lagerdahl, B., Malmström, H. och Nilsson, L., "Kursavbrytare inom

arbetsmarknadsutbildningen med okänd eller ospecificerad avbrottsorsak", Rapport Y:233, Pedagogiskt centrum, Stockholms skolförvaltning, 1982.

Lennartsson, B., *Sorti med garanti. En studie av Projekt 80 i Göteborg*, EFA, Stockholm, 1984.

Lerman, R.I., "A Comparison of Employer and Worker Wage Subsidies" i Haveman and Palmer (ed:s) (1982).

Lippman, S. & McCall, J. (ed:s), *Studies in the Economics of Search*, North-Holland, Amsterdam, 1979.

Lundahl, M. & Persson-Tanimura, I. (red.), *Kvinnan i ekonomin — hem, yrke, karriär*, Liber, 1983.

Löfström, Å., "De friställdas arbetsmarknad. En kvantitativ analys av ett antal nedläggningsstudier", Umeå universitet, 1983a.

Löfström, Å., "Efter Algots. En uppföljning av de f.d. anställda vid Algots Nord", Umeå universitet, 1983b.

Moffitt, R.A. & Kehrer, K.C., "The Effect of Tax and Transfer Programs on Labor Supply: The Evidence from the Income Maintenance Experiments" i Ehrenberg (ed.) (1981).

Niklasson, H., Johannesson, J. & Wretborn, C., *Svensk arbetsmarknadsforskning ur samhällsekonomisk synvinkel*, Stockholm, 1973.

Nilsson, C., *Sysselsättning och arbetslöshet*, Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, Uppsala, 1978.

Nilsson, C., "Sysselsättningspolitiken och arbetsmarknadens regionala anpassningsproblem" i EFA (1982), 1982a.

Nilsson, C., "Sjunkande rörlighet — ett hinder för industriell expansion? Kommentar till Rune Åberg", *Ekonomisk Debatt* 1982:6, 1982b.

Nilsson, C., "Anpassning och rörlighet på arbetsmarknaden", Projektöversikt, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, februari 1982, 1982c.

Persson-Tanimura, I., *Studier kring arbetsmarknad och information*, Lund Economic Studies, Lund, 1980.

Pettersson, M., *Deltidsarbetet i Sverige*, Arbetslivscentrum, Stockholm, 1981.

Riksdagens revisorer, *Granskningspromemoria nr 9*, 1975.

Schager, N.H., "The Duration of Vacancies as a Measure of the State of Demand in the Labour Market. The Swedish Wage Drift Equation Reconsidered", i IUI (1981).

Silenstam, P., *Arbetskraftsutbudets utveckling i Sverige 1870—1965*, Uppsala, 1970.

Silenstam, P., *Arbetsmarknadspolitik för 1980-talet*, Nordiska Ministerrådet, Rapport NU A 1980:18, Oslo, 1980.

Smith, J.P., (ed.), *Female Labor Supply: Theory and Estimation*, Princeton, 1980.

SOU 1968:62, *Tio ekonomer om arbetsmarknadspolitiken.*

SOU 1974:29, *Att utvärdera arbetsmarknadspolitik.*

SOU 1977:91, *Översyn av skattesystemet.*

SOU 1978:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring.*

SOU 1983:22, *Utbildning för arbetslivet.*

Stenkula, P. & Nilsson, C., "Förtidspension — ett arbetsmarknadspolitiskt hjälpmedel?", Rapport till EFA, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, 1982.

Strandberg, M., "De långsiktiga arbetskraftsförändringarna" i SOU 1968:62.

Strandberg, M., *Arbetskraftens struktur och dimensioner*, SOU 1971:43.

Wadensjö, E., "Utbudet av arbetskraft", stencil, Lund, 1976. I modifierad version tillgänglig som Meddelande 1980:69, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Wadensjö, E., "The Effects on Labor Supply of Disability Policy in Sweden. A Comparison of Studies Based on Time-series and Cross-section Data", stencil, Institutet för social forskning, Stockholm, 1983.

Åberg, R., *Flyttarna och arbetsmarknaden*, Prisma och SOFI, 1980.

Åberg, R., "Sjunkande rörlighet — ett hinder för industriell expansion?", *Ekonomisk Debatt* 1981:7.

Åberg, R., "Svar till Christian Nilsson", *Ekonomisk Debatt* 1982:6.

Appendix till kapitel 6 Översikt av forskning kring arbetskraftsefterfrågan*

6A.1 Inledning

Under senare årtionden har forskningen kring arbetskraftsefterfrågans bestämningsfaktorer och forskning kring medel att påverka denna vuxit i omfattning. I den följande framställningen ges först några utblickar på den internationella forskningen på området. Därefter anknytes till svenska studier och speciellt till det arbete som utförts i EFA:s regi.

Vid översikter av detta slag är begränsningar nödvändiga, vilket ger utrymme för ett visst godtycke i urvalet av forskningsresultat som medtages. Sålunda kommer den internationella översikten i hög grad att domineras av den amerikanska forskningen. Detta kan motiveras med att forskningsfronten ofta ligger i USA, men delvis föreligger också bekvämlighetsskäl. Någorlunda lättillgängliga sammanfattningsverk är ofta koncentrerade på den amerikanska forskningen.

En väsentlig del av forskningen kring arbetskraftsefterfrågans bestämningsfaktorer har varit inriktad på ekonometriska beräkningar av s.k. substitutions- och löneelasticiteter i den privata sektorn. Kännedom om storleksordningen på sådana elasticiteter för olika kategorier arbetskraft har stor relevans för bedömning av effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ändrar lönekostnadsstrukturen i den privata sektorn. Som exempel kan nämnas att lönesubventioner och minskningar av sociala avgifter leder till sådana förändringar. Empiriska studier kring nämnda elasticiteter får därför relativt stort utrymme i framställningen.

Men arbetskraftsefterfrågan i den privata sektorn kan också påverkas genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder som påverkar andra kostnader än lönekostnaden eller som direkt påverkar efterfrågan på företagens produkter. Några EFA-studier om detta presenteras.

Internationellt finns det också ett stort antal studier kring sysselsättningsskapande åtgärder i offentlig sektor. Det är dock inte lika lätt att göra en översiktlig resultatsammanfattning av dessa som för de nämnda elasticitetsstudierna. Frågeställningar och metodmässiga angreppssätt varierar. Några exempel på studier tas upp utan att vi för den skull gör anspråk på att dessa är representativa för de undersökningar som gjorts.

* Appendixet har skrivits av universitetslektor Jan Ekberg.

6A.2 Relativa löner och efterfrågan på arbete — teoretiska utgångspunkter

Som nämndes har en väsentlig del av forskningen kring arbetskraftsefterfrågans bestämningsfaktorer varit inriktad på frågan om relativa lönekostnaders betydelse.

Den ekonomisk-teoretiska referensramen för härledning av efterfrågesamband på arbetskraft är framtagen sedan länge och baseras ofta på Allen (1938). Det utvecklingsarbete som förekommit under de senaste årtiondena har mer legat på det ekonometriska planet. Med samma övergripande teoretiska utgångspunkter har det efterhand utarbetats allt fler tänkbara specificeringar av skattningssambanden.

I den privata sektorn antas företagens verksamhet vara underkastad lönsamhetskrav. Enligt neoklassisk ekonomisk teori tenderar ett kostnadsminimerande företag att anpassa sin användning av olika produktionsfaktorer med hänsyn till deras *relativa* priser. Antag att relativpriset (lönekostnaden) stiger för ett visst slags arbetskraft. Företaget kommer då, vid given produktion, att använda mindre av denna arbetskraft än vad som annars skulle ha varit fallet. Samtidigt blir det mer lönande att öka insatsen av någon annan produktionsfaktor.

Anpassningen i valet av faktorkombinationer *inom* företagen är en anpassning på mikronivå. Till detta kommer anpassningar på makronivå. Konkurrenspositionerna mellan olika företag påverkas vid förändring i relativa faktorpriser. Exempelvis drabbas arbetsintensiva företag mer av en höjning av lönekostnaden än kapitalintensiva företag, vilket innebär att kapitalintensiva företag får en mer gynnsam ställning på marknaden relativt arbetsintensiva företag. Genom denna strukturförskjutning mellan olika typer av företag blir förändringen i kapitalintensitet i produktionen större på makronivå än på mikronivå.

Men en förändring i relativa faktorpriser ger inte enbart en substitutionseffekt vid given produktion. Det finns också en skaleffekt. Denna uppkommer genom att också produktionens storlek påverkas och därmed den totala faktoranvändningen. Ett lägre (högre) pris på en produktionsfaktor kommer, allting annat konstant, att betyda en lägre (högre) kostnadsnivå vilket i sin tur gör det lättare (svårare) för företagen att producera och avsätta varor på marknaden.

Vid ekonometriska skattningar av relativa faktorprisers betydelse för efterfrågan på arbetskraft har olika efterfrågemått kommit till användning. Dessa mått kan sammanfattas enligt följande:

1. *Priselasticiteten,* vilken för produktionsfaktor i definieras som

$$e_{ii} = \frac{\text{procentuell förändring i efterfrågad mängd av faktor i}}{\text{procentuell förändring i priset på faktor i}}$$

Om i är produktionsfaktorn *arbete* så är e_{ii} löneelasticiteten.

Man kan anta att $e_{ii} < 0$. Om exempelvis e_{ii} beräknats till $-0{,}6$ innebär det att om priset på faktor i blir 10 procent högre än tidigare så kommer efterfrågan på faktor i att minska med 6 procent.

2. *Substitutionselasticiteten*, vilken mäter i vilken utsträckning användningen av produktionsfaktorer påverkas av förändringar i relativa faktorpriser vid given produktion. Har vi två produktionsfaktorer vars kvantiteter betecknas med i och j och respektive priser med P_i och P_j så kan substitutionselasticiteten (σ_{ij}) skrivas

$$\sigma_{ij} = \frac{\text{procentuell förändring av } i/j}{\text{procentuell förändring av } p_j/P_i}$$

Om $\sigma_{ij} > 0$ säges produktionsfaktorerna i och j vara substitut och om $\sigma_{ij} < 0$ säges de vara komplement. Ju större positivt värde σ_{ij} har desto större är utbytbarheten mellan produktionsfaktorerna vid given förändring i relativt faktorpris.

3. *Korselasticiteten*, vilken mäter hur efterfrågan på en produktionsfaktor påverkas av ett förändrat pris på en annan produktionsfaktor. Exempelvis

$$e_{ij} = \frac{\text{procentuell förändring i efterfrågad mängd av faktor } i}{\text{procentuell förändring i priset på faktor } j}$$

Korselasticiteten kan vara negativ eller positiv. Vilket tecken som erhålls hänger nära samman med tecknet på substitutionselasticiteten.

Priselasticiteten och korselasticiteten består vardera av en substitutionseffekt och en skaleffekt. Substitutionselasticiteten kallas ibland också "Allen substitutionselasticitet". Används en modell med tre eller flera produktionsfaktorer brukar man tala om "Allen partiella substitionselasticiteter". Med detta menas substitutionselasticiteten avseende två produktionsfaktorer brukar man tala om "Allen partiella substitutionselasticiteter". Med detta menas substitutionselasticiteten avseende två så korselasticiteten mellan två produktionsfaktorer under antagandet att priserna på de övriga produktionsfaktorerna är konstanta.

6A.3 Internationella studier av faktorprisernas betydelse

Alltsedan Arrow, Chenery, Minhas och Solow (1961) presenterade sina beräkningar av substitutionselasticiteter mellan kapital och arbete har ett stort intresse för denna typ av studier funnits. Det finns numera en mycket omfattande dokumentation på området och det är inte möjligt att här ge någon uttömmande redovisning av de olika insatserna. Men några allmänna tendenser bör ändå kunna urskiljas.

Effekten av en förändring i ett faktorpris kan antagas vara olika på lång respektive kort sikt beroende på att företagen inte omedelbart kan anpassa sitt val av faktorkombinationer. Det är därför viktigt att ange vilket tidsperspektiv man arbetar med. Med lång sikt menas i det följande den tidsperiod som krävs för att fullständig anpassning skall hinna ske. Med kort sikt menas den anpassning som hinner ske på ett år.

Under lång tid utfördes de ekonometriska beräkningarna inom ramen för en s.k. CES-produktionsfunktion med två produktionsfaktorer; kapital och arbete.[1] Den långsiktiga substitutionselasticiteten tenderar i de flesta beräkningar att anta värden omkring 1 eller något därunder. Det finns dock vissa studier som rapporterar högre värden än 1. Den långsiktiga löneelasticiteten kan erhållas genom att multiplicera substitutionselasticiteten med kapitalandelen samt lägga till skaleffekten. Skaleffekten är beroende av hur priselasticiteten ser ut på varusidan. Skaleffekten erhålls genom att multiplicera varupriselasticiteten med löneandelen. Varupriselasticiteten kan naturligtvis variera men om både substitutionselasticiteten och varupriselasticiteten är 1 så blir också löneelasticiteten 1.

Som nämndes kan substitutions- och löneelasticiteterna antas vara mindre på kort sikt än på lång sikt. På kort sikt hinner inte fullständig anpassning ske till ändrade faktorprisrelationer.

En sammanfattning av beräkningar kring kortsiktig (1-års) löneelasticitet finns i Hamermesh (1976). Resultaten varierar en hel del, men som ett medelvärde för den kortsiktiga substitutionselasticiteten kan anges 0,45 och för löneelasticiteten 0,32.[2]

Användning av CES-funktionen med två produktionsfaktorer har fördelen att skattningarna är förhållandevis enkla att utföra. Ytterligare en fördel är att skattningssambandet lätt kan dynamiseras för beräkning av kortsiktiga substitutions- och löneelasticiteter. Nackdelen med CES-funktionen ligger i att den är förknippad med kraftiga restriktioner om man samtidigt vill behandla fler än två produktionsfaktorer, exempelvis flera sorters arbetskraft samt kapital och energi. De parvisa partiella substitutionselasticiteterna mellan de olika produktionsfaktorerna blir nämligen lika stora. I verkligheten behöver naturligtvis detta inte vara fallet.

Men för att skattningarna skall ha något större arbetsmarknadspolitiskt intresse krävs just att arbetskraften kan disaggregeras. Intressanta sådana uppdelningar är efter utbildning, yrke, ålder eller kön. Möjligheter till uppdelning av arbetskraften, utan restriktionen om lika parvisa substitutionselasticiteter, kom med formuleringen av den s.k. translog-produktionsfunktionen.[3] De första skattningarna med denna gjordes i början av 1970-talet.

Till denna produktionsfunktion kan bildas en translog kostnadsfunktion.[4] Beräkningar av substitutions- och löneelasticiteter kan göras antingen med produktionsfunktionen eller med kostnadsfunktionen som utgångspunkt. Detta har givit upphov till en diskussion om för- och nackdelar med användning av respektive funktionsform (se Hamermesh och Grant (1979)). De menar att ansatsen med kostnadsfunktionen har en fördel i att substitutions- och löneelasticiteterna är enklare att beräkna i detta fall.[5] Detta får dock vägas mot kvaliteten på datamaterialet. Är kvaliteten på det datamaterial som används vid skattning av produktionsfunktionen bättre än det material som används vid skattning av kostnadsfunktionen, bör man använda ansatsen med en produktionsfunktion.

Fördelen med translogfunktionen är således att den tillåter disaggre-

[1] CES = Constant elasticity of substitution.

[2] I sin framställning anger Hamermesh substitutionseffekten till 0,15. Substitutionselasticiteten kan beräknas som substitutionseffekten dividerad med kapitalandelen vilken för USA:s industri brukar anges till en tredjedel. Substitutionselasticiteten blir då 0,45.

[3] Translog-produktionsfunktionen är en andra ordningens approximation till en generell produktionsfunktion.

[4] Translog-kostnadsfunktionen är en andra ordningens approximation till en generell kostnadsfunktion.

[5] Om man önskar beräkna den s.k. Hicks-elasticiteten, vilken mäter hur pass känsliga faktorpriser är vid ändring i faktorinput blir dock argumenteringen den omvända. Denna typ av elasticitet beräknas enklast genom skattning av produktionsfunktionen.

gering av arbetskraften. Nackdelen är att den är svår att dynamisera för skattning av kortsiktiga substitutions- och löneelasticiteter. Utvecklingsarbete pågår dock och vissa skattningar av kortsiktselasticiteter med translogfunktion föreligger (se Pindyck och Rotemberg (1983)).

Den vanligaste uppdelningen av arbetskraften har varit i arbetare och tjänstemän samt efter ålder. I sistnämnda fall har det ofta varit frågan om uppdelning ungdomar — vuxna. En sammanfattande översikt över ett antal gjorda beräkningar finns i Hamermesh och Grant (1979).

Det finns en påfallande stor variation mellan de refererade undersökningarna i fråga om de erhållna *numeriska* värdena. Variationerna är större än vad man fått i två-faktor modeller med kapital och aggregerat arbete. Delvis torde den större spridningen förklaras med att olika undersökningar delar upp arbetskraften på olika sätt. Utbytbarheten mellan olika kategorier av arbetskraft är säkerligen olika. Men dessutom kan de rent ekonometriska skattningsproblemen antagas vara större i de relativt komplicerade tre- eller flerfaktormodellerna. Att ange några medelvärden är tämligen meningslöst. Vi nöjer oss med att återge den allmänna bilden.

En klar tendens är att arbetare och kapital är substitut. Det är vanligt att erhållna långsiktsvärden på "Allen partiella substitutionselasticitet" mellan arbetare och kapital ligger i intervallet 0,5 — 1,5. Dessutom tyder flertalet studier på en svag substitution mellan arbetare och tjänstemän. Denna förefaller således vara mindre än substitutionen mellan arbetare och kapital.

Beträffande tjänstemän och kapital har undersökningarna i flertalet fall givit en svag komplementaritet. I några fall redovisas dock en svag substitution. Som nämndes ovan kan resultaten vara något beroende av hur de olika löntagargrupperna avgränsas. Sannolikt ökar graden av komplementaritet gentemot kapital ju mer skolad tjänstemannagrupp det är frågan om.

Delas arbetskraften upp i ungdomar och vuxna är Hamermeshs och Grants slutsats att ungdomar relativt lätt ersätts med kapital. Däremot ger olika undersökningar inget klart besked om huruvida ungdomar och vuxna är substitut eller komplement gentemot varandra.

Den hittillsvarande forskningen har således endast kunnat påvisa tendenser vilka kan sammanfattas på följande sätt:

1 Oskolad arbetskraft (arbetare) är substitut till kapital.
2 Skolad arbetskraft (tjänstemän eller delgrupper därav) är neutrala eller komplement till kapital.
3 Ungdomar och kapital är betydligt mer substituerbara än vuxna och kapital.

Om dessa punkter förefaller ganska stor enighet råda. Däremot är det oklart vad gäller den exakta storleksordningen i respektive fall. Det är således svårt — på nuvarande stadium — att med ledning av ekonometriska skattningsresultat mer exakt *kvantifiera* sysselsättningseffekterna av åtgärder som påverkar relativa lönekostnader för olika sorters arbetskraft.

Ändå kan de erhållna tendenserna bilda underlag för analys som bör

vara av relevans för den ekonomiska politiken. Förhållandet att oskolad arbetskraft och kapital är substitut samt skolad arbetskraft och kapital är substitut i mindre grad eller komplement har fördelningsmässiga implikationer.

Exempelvis har åtgärder för att underlätta investeringar (billiga lån, gynnsammare avskrivningsregler m.m.) helt olika konsekvenser för olika typer av arbetskraft. Även om den totala sysselsättningen skulle öka genom skaleffekten så kommer den oskolade arbetskraften fördelningsmässigt att missgynnas *relativt* den skolade (även ungdomar missgynnas relativt vuxna). De sysselsättnings- och inkomstskillnader som redan från början kan antas finnas mellan skolad och oskolad arbetskraft skulle tendera att öka. Stimuleras i stället sysselsättningen med hjälp av en sänkning av arbetsgivaravgiften tenderar detta att minska de nämnda sysselsättnings- och inkomstskillnaderna. Valet av medel kan således till en del vara beroende av vilka fördelningspolitiska målsättningar man har. Samtidigt är det svårt att ange hur betydelsefull just denna fördelningseffekt är i jämförelse med andra.

6A.4 Svenska studier av faktorprisernas betydelse

Med CES-funktion beräknade Jungenfelt (1966) substitutionselasticiteten mellan kapital och arbete för den svenska industrin till 0,6. Lundberg (1969) beräknade motsvarande substitutionselasticitet till 0,4. Bergström och Melander (1978) beräknade substitutionselasticiteten mellan kapital och arbete för flera olika industrigrenar. Även här användes CES-funktionen. I allmänhet låg värdena i intervallet 0,5—0,8. Bergströms och Melanders skattningar omfattade en efterkrigsperiod medan Jungenfelts och Lundbergs beräkningar omfattade längre historiska perioder.

Sind (1981) beräknade löneelasticiteten för den svenska industrin till -0,4. Dessutom beräknades löneelasticiteten för olika län och branscher. Om vi undantar länet med den lägsta elasticiteten (Gotland) och länet med den högsta elasticiteten (Västmanland) så låg de länsvisa löneelasticiteterna i intervallet -0,3 till -0,6. Ett exempel på en bransch på nationell nivå med en löneelasticitet över genomsnittet för hela industrin var järn- och stålindustrin med -0,7 och ett exempel på en bransch som låg under genomsnittet var kemisk industri med -0,2.

Dessutom finns en nyligen publicerad undersökning på svenska data där en translog kostnadsfunktion använts (se Dargay (1983)). Någon uppdelning av arbetskraften gjordes dock inte. Produktionsfaktorerna delades upp i engeri, råvaror, kapital och aggregerat arbete. Mellan kapital och arbete förelåg substitution liksom mellan arbete och råvaror. Mellan energi och arbete var resultatet mer osäkert. För vissa industrigrenar förelåg substitution och för andra komplementaritet. Vidare beräknades löneelasticiteter. För många industrigrenar låg dessa i intervallet -0,5 till -0,6.

I EFA:s regi har utförts en ekonometrisk undersökning med syfte att beräkna substitutions- och löneelasticiteter. Undersökningen finns redo-

visad i Delander och Ekberg (1978) samt Ekberg (1979 och 1983). Beräkningarna har utförts inom ramen för två olika modellansatser. I den ena arbetar man med en CES produktionsfunktion med två aggregerade produktionsfaktorer, kapital och arbete. Här görs beräkningarna både för kort och lång sikt. Den andra modellen är en tre-faktor modell med kapital och två sorters arbete inom ramen för en translogfunktion. I detta fall avser beräkningarna enbart lång sikt. Resultaten av de nämnda studierna skall här diskuteras översiktligt.

6A.4.1 Två-faktor modell. Lång sikt

Vid skattningen av substitutionseffekten mellan kapital och arbete har använts en CES produktionsfunktion. Beräkningarna har utförts med hjälp av flera olika skattningssamband och datamängder. Resultaten är något beroende av detta. I tabell 6A.1 anges undre och övre gränser för de erhållna värdena.

För beräkning av skaleffekten behöver man kunskap om priselasticiteten. Denna har beräknats med en efterfrågefunktion, där inkomster och priser ingår som argument. Skaleffekten erhålls genom att multiplicera priselasticiteten med löneandelen. I tabellen anges absoluta värden, dvs. vi bortser från de negativa tecknen. Skattningsperioden är 1959—75.

Tabell 6A.1 Värden för den totala långsiktiga löneelasticiteten uppdelad på substitutionseffekten och skaleffekten. Avser samtliga sysselsatta.[a]

	Substitutions-effekten	Skaleffekten	Total långsiktig löneelasticitet
Totalindustrin (SNI2+3)	0,27—0,33	0,35	0,62—0,68
Träindustrin (SNI 33)	0,38—0,42	0,51	0,89—0,93
Massa- och pappersindustrin (SNI 341)	0,31—0,34	0,54	0,85—0,88
Jord- och stenindustrin (SNI 36)	0,27—0,29	0,45	0,72—0,74
Verkstadsindustrin (SNI 38)	0,17—0,25	0,32	0,49—0,57

[a] Substitutionselasticiteten mellan kapital och arbete (σ_{KL})ligger kring 1 eller något därunder. För totalindustrin låg de skattade värdena inom intervallet 0,85—1,03. Substitutionselasticiteten kan erhållas genom att dividera substitutionseffekten med kapitalandelen.

6A.4.2 Två-faktor modell. Kort sikt

På kort sikt kan elasticiteterna antagas vara mindre. Anpassningen inom och mellan företag tar tid. Löneelasticiteterna har därför beräknats på 1 års sikt. En sammanfattning av resultaten finns i tabell 6A.2. Skattningsperioden är fortfarande 1959—75.

Tabell 6A.2 Värden för den totala kortsiktiga löneelasticiteten uppdelad på substitutionseffekten och skaleffekten. Avser samtliga sysselsatta[a]

	Substitutions-effekten	Skaleffekten	Total kortsiktig löneelasticitet
Totalindustrin (SNI 2+3)	0,04—0,13	0,17—0,35	0,21—0,48
Träindustrin (SNI 33)	0,01—0,02	0,25—0,51	0,26—0,53
Massa- och pappers-industrin (SNI 341)	0,02—0,05	0,27—0,54	0,29—0,59
Jord- och stenindustrin (SNI 36)	0,04—0,12	0,23—0,45	0,27—0,57
Verkstadsindustrin (SNI 38)	0,03—0,09	0,16—0,32	0,19—0,41

[a] Den kortsiktiga substitutionselasticiteten mellan kapital och arbete för totalindustrin ligger i intervallet 0,12—0,40. Som tidigare kan denna erhållas genom att dividera substitutionseffekten med kapitalandelen. Substitutionselasticiteten varierar en hel del mellan olika branscher. Lägsta värden finns för träindustrin med 0,03—0,06.

Det framgår att elasticiteterna är betydligt lägre i kortsikts- än i långsiktsfallet. Genomsnittsvärdet vad gäller den totala kortsiktiga löneelasticiteten för totalindustrin är drygt 0,3. I totalindustrin finns cirka 900 000 sysselsatta. En *mekanisk* tolkning av detta värde antyder att en lönekostnad som är 5 procent lägre än annars skulle öka arbetskraftsefterfrågan med ca 1,5 procent eller ca 15 000 personer på ett års sikt. Som synes ligger elasticiteten väl i linje med tidigare nämnda internationella studier.

När man talar om effekter av förändringar i faktorprisrelationer på ett års sikt uppstår dock frågan vilken innebörd som kan läggas i detta. Den närmast till hands liggande tolkningen är att det är den effekt som hinner uppstå under ett år om faktorprisförändringen är långsiktigt bestående. Den använda modellen är en långsiktsmodell med inlagd tidslag som gör det möjligt att skatta den nämnda 1-årseffekten.

Men vilken effekt kan förväntas om förändringen i relativ lönekostnad är temporär på 1 år. Blir effekten då större eller mindre? En diskussion om detta förs i kapitel 6. Där framgår att det är sannolikt att löneelasticiteten — och därmed sysselsättningseffekten — vid en tillfällig sänkning av lönekostnaden i ett lågkonjunkturläge är mindre än de i tabell 6A.2 presenterade 1-års elasticiteterna. Det är mycket svårt att skatta dessa lägre elasticiteter. Hur påverkas exempelvis företagens förväntningar, och därmed deras sysselsättningspolitik, av temporära men återkommande ändringar i lönekostnader? Möjligen kan företagsinriktade studier ge vägledning.

6A.4.3 Tre-faktor modell

Inom ramen för en tre-faktor modell med två sorters arbetskraft och kapital har långsiktiga substitutions- och löneelasticiteter beräknats. Skattningarna är utförda med hjälp av efterfrågefunktioner härledda utifrån en s.k. translog kostnadsfunktion.

Uppdelningen av arbetskraften görs på två olika sätt. Det görs dels en uppdelning i kategorierna arbetare och tjänstemän, dels en uppdelning efter ålder, i ungdomar och vuxna. Samtliga beräkningar avser hela den egentliga industrin (SNI 2+3).

6A.4.4 Arbetare och tjänstemän

Substitutions-, löne- och korselasticiteterna framgår av tabellerna 6A.3—6A.5. Skattningarna visar att arbetare och kapital är substitut ($\sigma_{AK} > 0$) medan arbetare och tjänstemän är svaga komplement ($\sigma_{AT} < 0$). Tjänstemän och kapital är svaga substitut. Men de absoluta värdena på σ_{TK} och σ_{AT} är så låga att det är svårt att säga något bestämt om komplementaritet eller substituerbarhet mellan tjänstemän och kapital eller mellan arbetare och tjänstemän.

Upprepade beräkningar med andra tekniker och även med andra tidsseriedata visade också de på klara substitutförhållanden mellan arbetare och kapital, medan arbetare och tjänstemän respektive tjänstemän och kapital ibland uppvisade svag komplementaritet och ibland svag substituerbarhet, se Ekberg (1979). Detta tyder på att σ_{AT} och σ_{TK} i verkligheten ligger nära noll, medan σ_{AK} är klart positiv.

Delvis svarar uppdelningen i tjänstemän och arbetare mot en uppdelning i skolad respektive oskolad arbetskraft. Resultatet antyder att ju mer skolad arbetskraften är desto mindre är utbytbarheten gentemot kapital. Vid tillräcklig skolning föreligger förmodligen komplementaritet. Om tjänstemannagruppen kunnat delas upp efter utbildningsgrad är det således sannolikt att högutbildade tjänstemän skulle uppvisa komplementaritet med kapital.

I det stora hela ligger resultaten väl i linje med resultaten från de tidigare nämnda internationella studierna. Möjligen finns dock i de internationella undersökningarna en starkare tendens till komplementaritet mellan tjänstemän och kapital.

Priselasticiteterna för respektive produktionsfaktorer har de förväntade negativa tecknen. Man kan notera att det absoluta värdet på löneelasticiteten är betydligt lägre för tjänstemän än för arbetare. Resultatet antyder att tjänstemännen i allmänhet har arbetsuppgifter som är relativt sett svårare att ersätta med andra produktionsfaktorer.

En förändring i priset på en produktionsfaktor påverkar också efterfrågan på andra produktionsfaktorer. Detta framgår av korselasticiteterna. Både e_{TA} och e_{AT} är negativa. En lägre lönekostnad för den ena kategorin medför en ökad efterfrågan inte bara på denna utan också på den andra kategorin. En lägre lönekostnad med 10 procent för arbetare ökar efterfrågan på tjänstemän med 2,5 procent. På motsvarande sätt skulle en lägre lönekostnad med 10 procent för tjänstemän öka efterfrågan på arbetare med 1,5 procent.

Mellan arbetare och kapital är korselasticiteten positiv. En lägre lönekostnad för arbetare skulle således minska efterfrågan på kapital. Substitutionseffekten dominerar här över skaleffekten.

Tabell 6A.3 Alla partiella substitutionselasticiteter

	Medelvärde 1969—72
σ_{AK}	1,20
σ_{TK}	0,04
σ_{AT}	—0,14

Tabell 6A.4 Priselasticiteter

	Medelvärde 1960—72
e_{AA}	—0,56
e_{TT}	—0,11
e_{KK}	—0,70

Tabell 6A.5 Korselasticiteter

	Medelvärde 1960—72
e_{KA}	0,31
e_{KT}	—0,12
e_{TA}	—0,25
e_{AT}	—0,15

A = arbetare
K = kapital
T = tjänstemän

6A.4.5 Ungdomar och vuxna

Sedan mitten av 1960-talet har arbetslöshetstalen för ungdomar ökat relativt övriga grupper. Som förklaring till detta har flera tänkbara hypoteser framförts. En sådan hypotes är att den sedan lång tid pågående höjningen av ungdomarnas relativlöner har varit en bidragande omständighet till ungdomarnas svårare arbetsmarknad. För belysning av detta presenteras nedan några ekonometriska beräkningar. Det bör redan nu betonas att vår ambitionsnivå är låg och de erhållna resultaten måste betraktas som ytterst preliminära.

I skattningarna har arbetskraften delats upp i två kategorier, ungdomar och vuxna. Till ungdomar har hänförts personer under 18 år. Definitionen av ungdomsgruppen är således snäv, men datatillgången har nödvändiggjort den nämnda avgränsningen. En framtida uppgift bör vara att undersöka om det finns data som möjliggör motsvarande skattningar för större ungdomsgrupper.

Skattningsperioden är 1965—1977. I tabell 6A.6 anges de partiella substitutionselasticiteterna mellan vuxna och kapital samt mellan ungdomar och kapital.

Tabell 6A.6 Allen partiella substitutionselasticiteter.

	Medelvärde för perioden 1965—77
σ_{VK}	0,47
σ_{UK}	3,83

V = Vuxna
U = Ungdomar
K = Kapital

Båda substitutionselasticiteterna är positiva, dvs. substitution föreligger i båda fallen. Dessutom är substitutionselasticiteten mellan ungdomar och kapital väsentligt större än mellan vuxna och kapital. Detta tyder på att ungdomarna (deras arbetsuppgifter) mycket lättare än vuxna ersätts med kapital vid en viss lönekostnadsökning relativt kapitalpriset

för respektive grupp. Tendensen är densamma som framkom i den internationella översikten.

Resultatet förefaller rimligt med tanke på att den vuxna arbetskraften kan antas ha arbetsuppgifter som kräver mer av upptränad yrkesskicklighet och erfarenhet. Deras arbetsuppgifter skulle vara svårare att ersätta med kapital än ungdomarnas arbetsuppgifter.

Mellan ungdomar och vuxna pekar beräkningarna på komplementaritet, dvs. substitutionselasticiteten är negativ. Om man genom en lägre relativ lönekostnad för vuxna förbättrade deras sysselsättningsläge skulle detta också innebära ett förbättrat sysselsättningsläge för ungdomar. Omvänt skulle en lägre relativ lönekostnad för ungdomar inte leda till försämrat sysselsättningsläge för den vuxna arbetskraften. Effekten skulle i stället finnas på kapitalintensiteten. Det finns en viss osäkerhet kring resultatet, men det kan ändå inte helt avvisas. Ungdomar kan ibland vara medhjälpare till vuxna. Speciellt är kanske detta fallet för de (unga) ungdomar som man studerat här. Dessa finns troligen i större utsträckning än äldre ungdomar just i enkla "medhjälpsarbeten". Komplementaritet kan således föreligga för denna grupp ungdomar, samtidigt som detta inte behöver vara fallet om ungdomsgruppen utsträcks till högre åldersklasser. Äldre ungdomar kan antas ha kunskaper och erfarenheter, som gör att de kan konkurrera med (vara substitut till) äldre arbetskraft.

Med tanke på osäkerheten i beräkningsresultatet mellan ungdomar och vuxna så har man avstått från att beräkna löneelasticiteterna i detta fall.

6A.5 Marginella lönesubventioner

Med en marginell lönesubvention menas en subvention till sysselsatta över en viss nivå i företagen. I sin renodlade form riktar sig stödet enbart till tillskottet av arbetskraft. Tillskottet kan vara antingen nyanställningar eller att företagen inte genomför planerade reduceringar av personalstyrkan. I förstnämnda fall säges subventionen vara sysselsättningsskapande och i sistnämnda fall sysselsättningsbevarande. Dessutom kan stödet vara temporärt eller permanent samt selektivt eller generellt.

Från slutet av 1970-talet fick vi en kraftig ökning i användningen av marginella sysselsättningsstöd. Exempel på stödformer var bidraget till företagsutbildning av permitteringshotade och nyrekryteringsbidragen 1978–79 och 1981–82.

Parallellt härmed har också pågått en diskussion av i vad mån marginella sysselsättningsstöd är att föredra framgör andra åtgärder för att påverka arbetskraftsefterfrågan. Jämförelser har då ofta gjorts med icke marginella sysselsättningsstöd, typ sänkning av arbetsgivaravgifter som omfattar samtliga sysselsatta i ett företag. Den teoretiska grundvalen för en analys av effekterna av marginella sysselsättningsstöd är dock fortfarande svag. Detta gör att jämförelser med andra medel inte är någon enkel sak.

En hypotes är att inom ramen för ett givet budgetbelopp ger en marginell lönesubvention en relativt stor sysselsättningseffekt, beroende

på att budgetbeloppet räcker för att göra en stor lönekostnadssänkning på marginalen.

Tillskottet av arbetskraft för företagen blir billigare än i det icke marginella fallet. En lönesubvention på marginalen har också andra fördelningsmässiga implikationer än en sänkning av lönekostnaden för all arbetskraft. S.k. windfall profits kan förväntas vara mindre — om än kanske inte undvikas — än i det icke marginella fallet.

6A.5.1 Några internationella studier

Med simuleringsberäkningar fann Berndt, Kesselman och Williamson (1975) att, inom en given budgetram, gav en marginell lönesubvention en större sysselsättningseffekt än en icke marginell sådan. Fördelen med den marginella lönesubventionen låg här i substitutionseffekten, medan skaleffekten blev ungefär densamma i respektive fall.

I USA prövades den s.k. New Jobs Tax Credit för expansion i sysselsättning under 1977 och 1978. Bishop (1980) beräknade att nettotillskottet i sysselsättning var mellan 150 000 och 670 000 personer beroende på modellspecifikation. Även en viss temporär inflationsdämpande effekt erhölls. Enligt Bishop var denna större än vad som motsvarade det utbetalda subventionsbeloppet, vilket kan tolkas så att den prisdämpande effekten var större än sänkningen i företagens genomsnittskostnad.

Under senare år har flera europeiska studier genomförts. Vi ska här enbart ange några exempel på dessa. En sammanfattning av resultaten från olika europeiska undersökningar finns i Schwanse (1982) och i Rehn (1982a, 1982b).

I Storbritannien fanns den s.k. Temporary Employment Subsidy (TES) under perioden 1975—79. Stödet hade en sysselsättningsbevarande karaktär. En utvärdering gjordes av Englands arbetsmarknadsdepartement och en annan av Deakin och Pratten (1982). Vi återger resultaten från den senare. I utvärderingen beräknades nettosysselsättningseffekten. Man försökte således beakta undanträngningseffekter. Resultatet visade att nettosysselsättningseffekten var ca 50 procent, dvs. nettoökningen av sysselsättningen var ca 50 procent av det totala antalet personer som subventionerades. Dessutom visade undersökningen på en viss temporärt inflationsdämpande effekt. Genom återströmning av skatter till den offentliga sektorn och genom mindre transfereringar till arbetslösa blev nettoutgiften per subventionerat arbetstillfälle endast 30 procent av bruttoutgiften.

Vidare har under senare år forskare i England med hjälp av makroekonomiska modeller försökt jämföra effekterna av marginella lönesubventioner med andra ekonomisk politiska insatser (se Layard och Nichell (1980, 1983) samt Whitley och Wilson (1983)). Resultaten från beräkningarna går isär. De förstnämnda menar att sysselsättningseffekten av en marginell lönesubvention är starkare i jämförelse med en icke marginell sådan medan de sistnämnda inte kan finna någon speciell sådan fördel med marginella lönesubventioner.

I Västtyskland fanns ett lönesubventionsprogram mellan december

1974 och maj 1975. Lönesubventionen var sysselsättningsskapande och selektiv till vissa regioner. En utvärdering (se Schmid (1977, 1979)), visade att ca 25 procent av de subventionerade arbetena representerade nyskapad sysselsättning, dvs. en betydligt lägre andel än i den engelska undersökningen.

Avslutningsvis kan också nämnas att en mer total framställning av den amerikanska diskussionen om marginella lönesubventioner finns i Haveman och Palmer (1982).

6A.5.2 Svenska studier

Inom EFA har utförts två studier kring marginella lönesubventioner. Den ena är ett försök att beräkna sysselsättningseffekterna av bidrag till företagsutbildning för permitteringshotade (den s.k. 25/15 kronan). Den andra är en studie av företags attityder till och reaktioner på nämnda utbildningsbidrag samt nyrekryteringsbidraget 1978—79 och i någon mån det 1981 införda nyrekryteringsbidraget. Resultaten av dessa undersökningar har presenterats i kapitel 6. Vidare har inom EFA också gjorts en simuleringsstudie som pekar i samma riktning som ovannämnda studie av Berndt, Kesselman och Williamson,(se Ekberg (1979)). Utanför EFA har dessutom AMS gjort utvärderingar av nyrekryteringsbidragen 1978—79 och 1981—82. Även resultaten från dessa undersökningar presenterades i kapitel 6. Dessutom har Holmlund (1979) med hjälp av en simuleringsmodell beräknat sysselsättningseffekterna av 25-kronan. Någon större effekt på antalet uppsägningar kunde inte urskiljas. Däremot erhölls en viss minskning av arbetslösheten genom mindre antal permitteringar. Ytterligare ett exempel på en studie av marginella lönesubventioner är Ohlsson (1983). Här görs en verbal analys av tänkbara effekter av marginella lönesubventioner i små öppna ekonomier av den typ som finns i de nordiska länderna.

Om man så vill kan man med marginella lönesubventioner också mena lönesubventioner som riktar sig till vissa företag i ekonomin, men där lönesubventionen ändå, sett ur dessa företags synpunkt kan få en icke marginell utformning, dvs. en minskning av hela lönesumman i de subventionerade företagen. Ofta är det frågan om krisföretag som kan ses som marginella i den meningen att de "ligger sist" vid en rangordning av samtliga företag i ekonomin efter lönsamhet. Utan subventioner kan dessa företag förväntas lämna marknaden.

Med hjälp av en mikro-makroekonomisk simuleringsmodell har Carlsson, Bergholm och Lindberg (1981) beräknat effekterna på samhällsekonomin från 1977 av olika utformningar av lönesubventioner till åtta krisföretag (Södra Skogsägarnas Cellulosa AB, NCB, Svenskt Stål AB, Svenska varv samt fyra tekoföretag).

I förhållandet till ett referensfall utan några subventioner jämfördes flera tänkbara subventionsfall, där subventionerna utgick för perioden 1977—84. I ett av subventionsfallen antogs företagen uppfatta lönesubventionerna som permanenta och i ett annat fall som temporära. Jämförelse gjordes även med fallet att subventionen utformades som en sänkning av företagens sociala avgifter. Ett fjärde fall var att subventionen

inte gick till krisföretagen utan till expansiva exportföretag. I samtliga fall tänktes subventionerna finansieras med en höjning av inkomstskatten.

Subventionerna verkade olika på kort respektive lång sikt. De största effektskillnaderna på industrisysselsättning och arbetslöshet gentemot referensfallet erhölls i det fall där lönesubventionen uppfattades som permanent av företagen och vi nöjer oss med att återge den jämförelsen. På kort sikt (cirka 2 år) kom den "permanenta" lönesubventionen att ge en klart högre industrisysselsättning (cirka 35.000 fler personer) och lägre arbetslöshet än i referensfallet. På längre sikt försvåras emellertid strukturanpassningen vilket negativt påverkar sysselsättning. Efter cirka 8 år (1984) var industrisysselsättningen klart lägre (cirka 50 000 personer lägre) och arbetslösheten högre i fallet med "permanent" lönesubvention i jämförelse med referensfallet.

6A.6 Andra medel för att påverka efterfrågan på arbetskraft i privat sektor

I EFA:s regi har undersökningar gjorts av sysselsättningseffekterna av lagerstöd och industribeställningar. I båda dessa fall uppkommer den ökade efterfrågan på arbetskraft på ett *indirekt* sätt genom att företagens produktion upprätthålles. Lagerstöd eller industribeställningar påverkar inte primärt företagens lönekostnader.

6A.6.1 Lagerstöd

Den subvention som utgår vid lagerstöd har likheter med kapitalintensiva subventioner av typ lokaliseringsstöd. I jämförelse med lönesubventioner kan man anta att lagerstödet medför en stor statsfinansiell utgift per bevarad sysselsatt. Sysselsättningseffekten kan förväntas vara liten inom ramen för ett givet budgetbelopp.

I en EFA-studie, (Suzuki 1980), undersöktes företag som hade erhållit lagerstöd under perioden 1975-01-01 — 1976-12-31. Undersökningen var en enkätundersökning av företag med minst 100 anställda. Försök gjordes också att kartlägga effekterna för företag med mindre än 100 anställda. Svarsfrekvensen från de sistnämnda var dock så låg att någon redovisning av dessa inte gjordes.

Det var 282 företag med över 100 anställda som erhöll statsbidrag för lagerökning. Svar inkom från 264, dvs. från nästan 95 procent. I dessa företag beräknades sysselsättningen ha blivit 4,9 procent högre än annars. Detta motsvarar ca 12 000 personer. Att sysselsättningseffekten i förhållande till utbetalt stöd var liten framgår av att stödet beräknades i genomsnitt motsvara en lönesubvention på ca 100 procent. Beloppet per "räddat arbete" varierade dock starkt mellan olika branscher.

Sysselsättningseffekten var mycket ojämnt fördelad mellan branscher. Således svarade massa- och pappersindustrin samt järn- och stålindustrin för ca 35 procent av sysselsättningseffekten, medan deras andel av industrisysselsättningen endast var 18 procent. Det framgår också att

lagerstödet främst gynnat företag där lönekostnadsandelen är låg (kapitalintensiva företag).

Vi vet dock inte i vilken utsträckning nämnda sysselsättningsökning representerar en nettosysselsättningseffekt. Undanträngning i företag som inte erhöll lagerstöd kan ha förelegat. Detta har man inte kunnat beakta. Sannolikt var därför nettosysselsättningseffekten mindre än nämnda 12 000 personer.

Lagerstöd medför fördelningseffekter genom att windfall profits kan antas uppkomma. Lagerstödet beviljades för en ökning i lagret, oavsett om denna ökning ändå hade kommit till stånd. Av nämnda EFA-studie framgick att lagerstöd utgick för en lagerökning på 4 500 miljoner kr., varav 2 400 miljoner kr. utgjorde den beräknade lageruppbyggnad som ändå skulle ha kommit till stånd. Lagerstödet skulle således ha gett en nettolagerökning på 2 100 miljoner kr., dvs. 45 procent av den bidragsberättigade ökningen. Man kan också uttrycka det så att uppskattningsvis 55 procent av lagerstödet utgjordes av windfall profits.

Att lagerstödet fick en förhållandevis blygsam effekt på lageruppbyggnaden kan förklaras av stödets placering i tiden. Det började utgå i ett tidigt skede av konjunkturnedgången, medan sysselsättningen inom industrin fortfarande var hög. Det fanns då starka incitament för att låta lagren växa. Dessutom fanns utbredda förväntningar om en snar vändning uppåt i konjunkturen.

I själva verket blev konjunkturnedgången långvarig. Det fanns då en risk att den (om än begränsade) effekt på lagren som lagerstödet medförde kunde verka i destabiliserande riktning på sysselsättningen. I slutet av lågkonjunkturen kunde företagen känna sig nödsakade att snabbt dra ner på sina lager.

Undersökningar av lagerstöd har också gjorts utanför EFA:s ram. Exempel på en sådan studie finns i SOU 1979:38. När det gäller sysselsättningseffekten tyder utredningsresultaten på att 1972 års lagerstöd knappast gav någon sysselsättningsökning. Däremot synes det lagerstöd som infördes 1975 ha medfört en klart positiv sysselsättningseffekt. Denna var dock svår att kvantifiera, men om utvecklingen för de undersökta företagen med respektive utan stöd var representativ för hela industrin så skulle antalet industrisysselsatta ha blivit 13 000—14 000 högre genom lagerstödet. Ungefär samma bild framkom i Praski (1977). Lagerstödet 1975/76 uppskattades ha medfört en sysselsättningsökning på cirka 15.000 årsarbetare. Som synes ligger de beräknade sysselsättningseffekterna nära den i EFA-studien nämnda sysselsättningsökningen på 12.000 personer.

Sysselsättningseffekten av lagerstödet från 1975 har också beräknats av Holmlund (1979). Enligt denna beräkning skulle lagerstödet ha lett till en ökning i industrisysselsättningen på cirka 5.000 personer 1976, dvs. klart mindre effekt än enligt de ovan nämnda undersökningarna.[6]

6A.6.2 Industribeställningar

Industribeställningar påverkar sysselsättningen genom att de påverkar efterfrågan på företagens produkter. Inom EFA-projektet integrerad

[6] Med hjälp av en simuleringsmodell har Holmlund (1980, 1981) också beräknat effekten på sysselsättning och arbetslöshet år 1978 av 25/15 kronan, lagerstödet och lagen om anställningstrygghet sammantaget. Resultatet tyder på att utan dessa åtgärder så skulle sysselsättningen 1978 ha varit 30 000 personer mindre än den faktiska. Vidare skulle arbetslösheten ha varit 2—3 procent högre. Sannolikt kan en stor del av dessa effekter härledas till lagen om anställningstrygghet. Genom att åtgärderna medförde ökad labor hoarding erhölls också en produktivitetssänkande effekt i företagen.

arbetsmarknadspolitik har man visat hur man med hjälp av s.k. input-outputtabeller kan beräkna sysselsättningseffekterna av industribeställningar. Vad som därvid speciellt tilldragit sig intresse är de s.k. indirekta sysselsättningseffekterna.

Vid industribeställningar anställs ingen i AMS regi — som vid beredskapsarbeten — men beställningar kan ändå riktas till en viss region eller till vissa företag. I dessa kan det sägas uppkomma en direkt sysselsättningseffekt. Den indirekta sysselsättningseffekten uppkommer genom ökade leveranser från andra företag vars sysselsättning därmed påverkas. Var den indirekta sysselsättningseffekten hamnar och hur stor den blir kan ofta vara svårt att avgöra. Det kan inte uteslutas att den indirekta sysselsättningseffekten tillfaller redan starka grupper på arbetsmarknaden.

Studien (se Johansson (1976) samt Johansson och Wadensjö (1977)) byggde på en tillämpning av input-outputmetoden på ERU:s regionala leverantörsundersökning. För kommunala industribeställningar som gjordes med statligt stöd under 1971 och 1972 var den indirekta sysselsättningseffekten större än den direkta. Andelen indirekt sysselsättningseffekt av den totala sysselsättningseffekten varierade starkt mellan olika branscher. Speciellt stor andel indirekt sysselsättningseffekt fanns vid industribeställningar inom exempelvis livsmedelsindustri, pappersindustri och grafisk industri. Däremot var den direkta sysselsättningseffekten den dominerande inom exempelvis trävaruindustrin och plastvaruindustrin.

Förutom en tidigareläggning kan stödet till kommunala industribeställningar också innebära en omfördelning av inköpen. Kommunerna får inte bidrag vid köp av utländskt producerade varor. En omfördelning till förmån för inköp i svenska företag kan därför förväntas. Vidare kan företag med sysselsättningsproblem förmodas bli godkända för subventionerade inköp framför företag som inte har sysselsättningsproblem. Detta kan förväntas påverka fördelningen av inköp mellan företag (regioner) i Sverige.

Beräkningarna tydde på att stödet faktiskt lett till ökade inköp i Sverige. Vidare tydde mycket på att industribeställningarnas regionala styrningseffekt dessa år ledde till att Stockholms län, Göteborgs storstadsområde, Östergötlandes och Kopparbergs län fick minskad arbetskraftsefterfrågan medan Södermanlands, Blekinge och Västernorrlands län fick en större arbetskraftsefterfrågan.

6A.7 Medel för att påverka efterfrågan på arbetskraft i offentlig sektor

Som nämndes i kapitel 6 är det fruktbart att skilja mellan beredskapsarbeten inom offentlig tjänsteproduktion och offentliga beredskapsarbeten av investeringskaraktär. Till arbeten i offentlig regi räknade vi också stiftelsen samhällsföretags verksamhet.

Det är inte lika enkelt att på detta område göra en sammanhållen översikt av forskningen av det slag som gjordes vad gäller substitutions-

och löneelasticiteter. För en mer omfattande framställning kring sysselsättningsskapande åtgärder i offentlig sektor se Palmer (1978).

Forskningsresultaten varierar mellan olika undersökningar. Detta illustreras nedan av en amerikansk respektive en svensk studie av sysselsättningseffekterna av beredskapsarbeten inom offentlig tjänsteproduktion. Dessutom presenteras en EFA-studie om sysselsättningseffekter av ett beredskapsarbete av anläggningstyp i Svedala kommun år 1973.

6A.7.1 Arbeten i offentlig tjänsteproduktion

I en studie av Johnson och Tomola (1977) uppskattades effekterna av "public service employment programs" (PSE). Genom sådana program ges lönebidrag till lokala myndigheter för anställning av arbetslösa. Den fråga som var av speciellt intresse i studien var i vilken utsträckning programmet gav upphov till undanträngningseffekter i offentlig sysselsättning. Lönebidragen kan användas för att ge sysselsättning åt personer som helt eller delvis övertar arbetsuppgifter, vilka utan programmet skulle ha utförts av andra personer. Beräkningarna utfördes för en period av sex kvartal efter programmets införande.

Av skattningarna framgick att på mycket kort sikt kan PSE vara ett effektivt medel att öka sysselsättningen. Tillkom 100 arbeten med lönebidrag så motsvarade detta också ungefär nettotillskottet i offentlig sysselsättning under det första kvartalet. Men ganska snabbt inträdde undanträngningseffekter. Efter ett år var nettotillskottet i sysselsättning ca 40 arbeten och efter sex kvartal var det praktiskt taget borta. Långsiktigt skulle således undanträngningseffekten vara 100 procent.

Frågan om undanträngning mellan privat och offentlig sektor behandlades inte explicit i undersökningen. Men på kort sikt är det sannolikt att också undanträngningseffekten mellan dessa sektorer är liten. Därmed är det sannolikt att programmet på kort sikt också leder till en total ökning av sysselsättningen i ekonomin. Programmet skulle därför kunna utjämna konjunkturvariationer i total sysselsättning. Undanträngning mellan privat och offentlig sektor kan dock antas bli allt större ju längre tidsperspektivet utsträckes. Detta skulle innebära att programmet långsiktigt skulle vara tämligen betydelselöst för den totala sysselsättningen

Förutom kortsiktiga konjunkturskäl finns det också en fördelningsaspekt att beakta. Genom åtgärderna kan handikappade och svårplacerade lättare beredas sysselsättning. Det framgick också att andelen personer som tillhörde dessa kategorier var större i PSE än i övrig offentlig verksamhet.

Vi kan här också nämna en finsk undersökning. En utvärdering gjordes av effekter på arbetslöshet och sysselsättning av det finska kommunala sysselsättningsstödet för unga och sysselsättningsstödet för unga (se Sääski (1983)). Utvärderingen omfattar således inte enbart offentliga arbeten. Det framkom att de insatta åtgärderna ökade sysselsättningen och minskade arbetslösheten bland ungdomar. Dock motsvarades sysselsättningsökningen inte av en lika stor arbetslöshetsminskning. Om de ungas sysselsättning ökade med 1 000 personer minskade arbetslösheten

med ca 500. Åtgärderna ökade således arbetsutbudet bland de unga. Enligt undersökningen har det inte förekommit någon undanträngning av andra grupper på arbetsmarknaden. Mycket tyder också på att det finska kommunala sysselsättningsstödet haft en regional utjämningseffekt på ungdomssysselsättningen. Kommuner med hög ungdomsarbetslöshet har utnyttjat stödet flitigt.

Som nämnts i kapitel 6 fann Gramlich och Ysander (1981) i en undersökning på svenska data för perioden 1964—1977 att beredskapsarbeten inom hälso- och socialvård gett ett positivt nettobidrag till sysselsättningen inom dessa områden. Det förelåg till och med komplementaritet gentemot den normala sysselsättningen, dvs. även den normala sysselsättningen inom hälso- och socialvård påverkades positivt. Resultatet är således det motsatta till Johnsons och Tomolas studie.

Gramlich och Ysanders resultat tyder på att beredskapsarbeten inom hälso- och socialvårdssektorn under de studerade åren inte utgjorde substitut för andra arbetsuppgifter. Möjligen kan den erhållna komplementariteten tolkas som att det krävdes ytterligare personal för handledning och introduktion av dem som innehade beredskapsarbeten.

6A.7.2 Beredskapsarbeten av investeringskaraktär

I nämnda studie av Gramlich och Ysander studerades också om beredskapsarbeten av typ vägarbeten gav upphov till undanträngningseffekter. Man fann här klara undanträngningseffekter, dvs. det motsatta gentemot resultatet för beredskapsarbeten inom hälso- och sjukvård.

Som nämndes tidigare har EFA initierat en undersökning av sysselsättningseffekterna av ett beredskapsarbete av anläggningstyp i Svedala kommun år 1973 (se Johansson (1975)). Frågan om eventuell undanträngning behandlades inte i denna studie. I stället studerade man en annan typ av indirekta sysselsättningseffekter. Beredskapsarbeten av anläggningstyp kräver för sitt genomförande ofta inköp av varor och tjänster från någon annan sektor i ekonomin. På detta sätt uppkommer en indirekt sysselsättningseffekt som kan vara betydande. Här finns en skillnad gentemot beredskapsarbeten i offentlig tjänsteproduktion, där den indirekta sysselsättningseffekten kan antas vara liten eller försumbar.

Av beräkningarna framgick att den indirekta sysselsättningseffekten av projektet var större än den direkta. Den indirekta effekten uppskattades till 14,8 manår medan den direkta var 10,8 manår. Av den indirekta sysselsättningseffekten stannade 5,0 manår inom Malmöhus län. Resten läckte ut till övriga delar av landet. En del av den indirekta sysselsättningen tillföll andra yrekskategorier än de som var direkt sysselsatta i projektet.

Litteraturförteckning

Allen, R. *Mathematical Analysis for Economists*, London, 1938.

Arrow, K., Chenery, J., Minhas, B. & Solow, R., "Capital-Labor Substitution and Economic Efficiency", *Review of Economics and Statistics*, 1961.

Bergström, W. och Melander, H., "Production Functions and Factor Demand Functions in Post War Swedish Industry", *Working Paper Series* No 2, University of Uppsala, Department of Economics, 1978.

Berndt, E., Kesselman, R. & Williamson, S., *Tax Credits for Employment Rather Than Investment*, University of Wisconsin, 1975.

Bishop, J., *The Design of Employment Subsidies*. Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, 1980.

Carlsson, B., Bergholm, F. och Lindberg, T., *Industristödspolitiken och dess inverkan på samhällsekonomin*. IUI, 1981.

Dargay, J., "The Demand for Energy in Swedish Manufacturing Industries", *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 85, No 1, 1983.

Deakin, B.M. och Pratten, D.F., *Effects of the Temporary Employment Subsidy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

Delander, L. och Ekberg, J., *En ekonometrisk studie av efterfrågan på arbetskraft — en förundersökning*, Rapport till EFA, Högskolan i Växjö, 1978.

Ekberg, J., *Sysselsättningseffekter av lönesubventioner*, Rapport till EFA, Högskolan i Växjö, 1979.

Ekberg, J., Inkomsteffekter av invandring, *Acta Wexionensia, ser. 2, Economy and Politics 1*. Avhandling, Växjö 1983.

Gramlich, E. och Ysander, B.-C., "Relief Work and Grant Displacement in Sweden" i IUI (1981).

Hamermesh, D., "Econometric Studies of Labor Demand and their Application to Policy Analysis", *The Journal of Human Resources*, Vol XI, No 4, 1976.

Hamermesh, D. och Grant, J., "Econometric Studies of Labor — Labor Substitution and their Implications for Policy", *Journal of Human Resources*, Vol. XIV, No 4, 1979.

Haveman, R. och Palmer, J.L. (ed:s), *Jobs for Disadvantaged Workers, The Economics of Employment Subsidies*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1982.

Holmlund, B., "Institutionella förändringar på arbetsmarknaden i ekonometrisk belysning". Ingår i: *Dokumentation från ett seminarium kring arbetsmarknadspolitisk forskning*, EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, 1979.

Holmlund, B., "A Simulation Model of Employment, Unemployment and Labor Turnover". *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 82, No 2, 1980.

Holmlund, B., Determinants and characteristics of Unemployment in Sweden. The Role of Labor Market Policy. Ingår i: *Studies in Labor Market Behavior. Sweden and The United states*. IUI 1981.

Johansson, S., *Allmänna beredskapsarbeten — Analys och värderingsmetod*, Integrerad Arbetsmarknadspolitik nr 5, Rapport till EFA, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, 1975.

Johansson, S., *Indirekta sysselsättningseffekter, Metod för rutinmässiga jämförelser av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder*, Integrerad arbetsmarknadspolitik nr 7, Rapport till EFA, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, 1976.

Johansson, S. och Wadensjö, E., *Statligt stöd till kommunala industribeställningar, Tillämpning av en metod för beräkning av sysselsättningseffekter*, Integrerad arbetsmarknadspolitik nr 10, Rapport till EFA, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, 1977.

Johnson, G.E. och Tomola, J.D., "The Fiscal Substitution Effect of Alternative Approaches to Public Service Employment Policy", *The Journal of Human Resources*, Vol. XII., No 1, 1977.

Jungenfelt, K.G. *Löneandelen och den ekonomiska utvecklingen*, Uppsala, 1966.

Layard, P.R. och Nickell, S.J., "The Case for Subsiding Extra Jobs". *The Economic Journal*, Vol 90 March, 1980.

Layard, P.R. och Nickell, S.J., "Marginal Employment Subsidies Again: A Brief Response to Whitley and Wilson". *The Economic Journal*, Vol 93 Dec., 1983.

Lundberg, L., *Kapitalbildningen i Sverige*. Stockholm, 1969.

Ohlsson, L., *Marginella lönesubventioner i nordens öppna ekonomier*. Rapport till NAUT, 1983.

Palmer, J.L. (ed.), *Creating Jobs, Public Employment Programmes and Wage Subsidies*, The Brookings Institution, Washington, 1978.

Pindyck, R. och Rotemberg, J., "Dynamic Factor Demands under Rational Expectations". *The Scandinavian Journal of Economics*. VOL 85. NO 2. 1983

Praski, S., Erfarenheter av lagerstödet. *Ekonomisk debatt* Årg 5. nr 4 1977.

Rehn, G., *Antiinflationary Expansion Policies. (With Special Reference to Marginal Employment Premiums)*, Meddelande nr 4, 1982, Institutet för social forskning, 1982a.

Rehn, G., "Marginal Employment Subsidies: Experience and Reflexions", Stencil, Institutet för social forskning, 1982b.

Schmid, G., *Wage-Cost Subsidy Programme in Germany 1974—1975*. Discussion paper, p. 77—111, International Institute of Management, Berlin, 1977.

Schmid, G., "The Impact of Selective Employment Policy; The Case of a Wage-Cost Subsidy Scheme in Germany 1974—1975", *The Journal of Industrial Economics*, June 1979.

Schwanse, P., "European Experience" i Haveman & Palmer (ed:s), 1982.

Sind, *Lönekostnadselasticiteter för svensk industri 1968—1981*, Stencil, 1981.

SOU 1979:38, *Lagerstöd*.

Suzuki, M., *Lagerstödet. En studie av dess effekter på sysselsättning och lageruppbyggnad*. Högskolan i Växjö. 1980.

Sääski, N., *Analys och utformning av sysselsättningsskapande åtgärder i Norden,* NAUT-rapport 1983:3.

Whitley, J.D. och Wilson, R.A., "The Macroeconomic Merits of a Marginal Employment Subsidy". *The Economic Journal,* Vol 93 Dec., 1983.

Bilaga 1 Förteckning över EFA-projekt 1978—1983

Projekt inom området studier kring arbetsmarknadens funktionssätt (8 projekt)

- Arbetssökande och arbetslöshet i Sverige
  Projektansvarig: Inga Persson-Tanimura, Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet.
  Redovisning: "Studier kring arbetsmarknad och information", Lund Economic Studies 1980.
- Arbetskraftens rörlighet
  Projektansvarig: Bertil Holmlund, Industriens utredningsinstitut (IUI), Stockholm.
  Redovisning: "Sysselsättning och rörlighet i svensk industri", Stencil, IUI, 1980.
- Inkomstfördelningseffekter av arbetslöshet och arbetslöshetspolitik
  Projektansvarig: Anders Björklund, Industriens utredningsinstitut (IUI), Stockholm.
  Redovisning: "Studies in the Dynamics of Unemployment", EFI, Handelshögskolan, 1981.
- Om levnads- och arbetsmarknadsförhållandena för arbetshandikappade
  Projektansvarig: Eskil Wadensjö, Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet.
  Redovisning: "De arbetshandikappades arbetsmarknads- och inkomstförhållanden", Meddelande 5/1983, SOFI. Wadensjö, E.: "Disability Policy in Sweden" i R. Haveman, V. Halberstadt & R. Burkhauser (eds.) *Public Policy Towards Disabled Workers.* Cornell University Press 1984.
- Arbete och löner — Skillnader mellan kvinnor och män
  Projektansvarig: Siv Gustafsson, Avd. för Demografi, Stockholms universitet.
  Redovisning: "Arbete och löner — skillnader mellan män och kvinnor", Stencil, Avd. för Demografi, 1984. Projektet pågår.
- Bestämningsfaktorer för hushållens utbud av arbetskraft - En ekonometrisk studie av svensk arbetsmarknad
  Projektansvarig: Roger Jacobsson, Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.
  Redovisning: "On the Determinants of Labor Supply in Sweden"

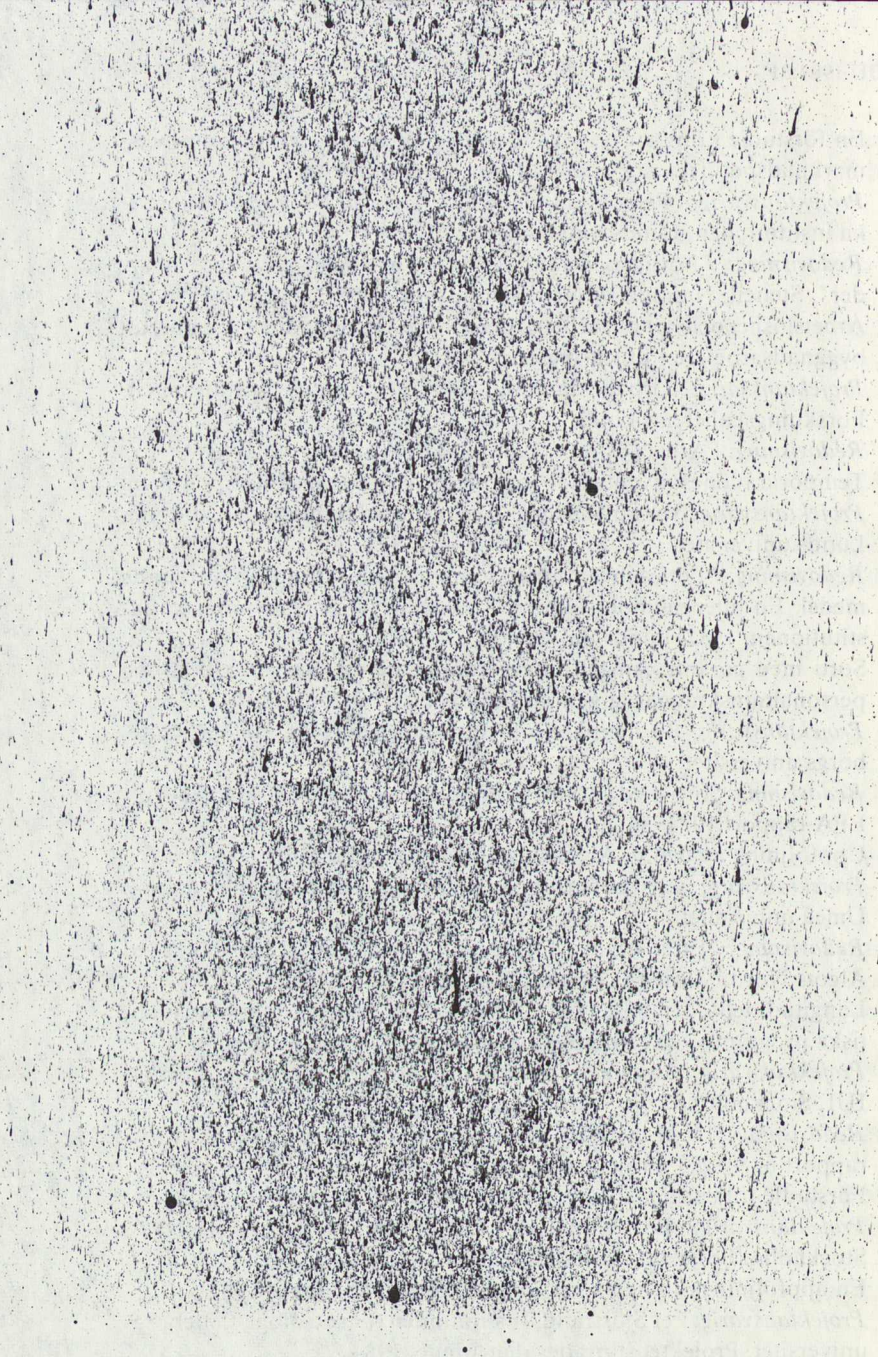
ingår i *Studies in Labor Market Behavior: Sweden and the United States*, red. Eliasson, G., Holmlund, B, & Stafford, F.P., IUI Conference Reports 1981:2. Projektet pågår.

- □ Anpassning och rörlighet på den svenska arbetsmarknaden
  Projektansvarig: Christian Nilsson, SNS och Institutionen för nationalekonomi, Uppsala Universitet.
  Redovisning: "Sysselsättningspolitiken och arbetsmarknadens regionala anpassningsproblem" i *Arbetsmarknadspolitik under debatt*, Liber 1982. Projektet pågår.
- □ Analys av flöden på arbetsmarknaden med tonvikt på effekter av industrins tillbakagång
  Projektansvarig: Lars Heikensten, EFI, Handelshögskolan i Stockholm.
  Redovisning: "How are regional labour markets affected by changing employment?" Stencil, EFI, Handelshögskolan, 1982. Projektet pågår.

Projekt inom området studier kring effekterna av arbetsmarknadspolitiken (14 projekt)

- □ Utvärdering av stimulansbidraget
  Projektansvariga: Björn Fjaestad, Klas Kirstein, EFI, Handelshögskolan, Stockholm.
  Redovisning: "Ekonomiska och icke-ekonomiska motivs betydelse vid arbetsmarknadsutbildning", Research Paper 6157, EFI, Handelshögskolan, 1979.
- □ Sysselsättningseffekter av marginella lönesubventioner — en ekonometrisk studie
  Projektansvariga: Lennart Delander, Jan Ekberg, Nationalekonomiska institutionen, Högskolan i Växjö.
  Redovisning: "En ekonometrisk studie av efterfrågan på arbetskraft", Stencil, Högskolan i Växjö, 1979.
- □ En komparativ studie av arbetsmarknadspolitik och arbetsmarknadsutveckling i Sverige och Västtyskland
  Projektansvariga: Jan Johannesson, Anders Björklund, Inga Persson-Tanimura, EFA i samarbete med International Institute of Management (IIM), Wissenschaftszentrum, Väst-Berlin.
  Redovisning: "Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik i Sverige och Västtyskland", EFA-rapport 5, 1980.
- □ Utvärdering av lagerstödet
  Projektansvariga: Lennart Delander, Mitsu Suzuki, Nationalekonomiska institutionen, Högskolan i Växjö.
  Redovisning: "Lagerstödet. En studie av dess effekter på sysselsättning och lageruppbyggnad", Stencil, Högskolan i Växjö, 1980.
- □ Utvärdering av omplaceringsåtgärder
  Projektansvariga: Lennart Delander, Göran Engstrand, Nationalekonomiska institutionen, Högskolan i Växjö.
  Redovisning: "En utvärdering av projekten omplacering i samarbete", Stencil, Högskolan i Växjö, 1981.

- ☐ En förstudie kring ett projekt rörande "avvägningen mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och förtidspensionering"
  Projektansvariga: Peter Stenkula, Claes Nilsson, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
  Redovisning: "Förtidspension — Arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Stencil, Nationalekonomiska institutionen, Lund, 1981.
- ☐ Arbetslöshet och hot om arbetslöshet — En socialmedicinsk studie av byggnadsarbetare i Luleå-regionen
  Projektansvarig: Urban Janlert, Socialmedicinska institutionen, Forskningsenheten i Luleå
  Redovisning: "Arbetslöshet och hälsa", EFA-rapport 8, 1983
- ☐ Temporära lönesubventioner som ett medel i stabiliseringspolitiken.
  Projektansvarig: Vassili Vlachos, Institutionen för nationalekonomi, Lunds universitet.
  Redovisning: "Lönesubventioner som ett sysselsättningspåverkande medel. En intervjuundersökning.". Stencil, Nationalekonomiska institutionen, 1982. Lunds universitet.
- ☐ Sorti med garanti. Anställningsgarantin för de varvsanställda och personalminskningarna genom Projekt 80 i Göteborg 1979–1980.
  Projektansvarig: Bo Lennartsson, Institutionen för sociologi, Göteborgs universitet.
  Redovisning: Sorti med garanti — en studie av Projekt 80 i Göteborg", EFA-rapport 10, 1984.
- ☐ Uppföljning av de f.d. Algotsanställda i Västerbotten
  Projektansvarig: Åsa Löfström, Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.
  Redovisning: "Efter Algots. En uppföljning av de f.d. anställda vid Algots Nord." Umeå Economic Studies no.121 1983.
- ☐ Longitudinella databaser för effektmätning av arbetsmarknadspolitiska program — utvärdering av individinriktade åtgärder.
  Projektansvarig: Anders Björklund, Industriens utredningsinstitut, IUI, Stockholm
  Redovisning: "Nya metoder inom utvärderingsforskningen". EFA-rapport nr 9 1983. Projektet pågår.
- ☐ Förstudie till en samhällsekonomisk utvärdering av ungdomslagen
  Projektansvarig: Bo Winander, Organisationsbolaget SINOVA, Stockholm. Projektet startades den 1 mars 1984.
- ☐ En uppföljningsstudie av verksamheten med ungdomslag
  Projektansvarig: Per Sjöstrand, Institutionen för sociologi, Göteborgs universitet. Projektet startades den 1 mars 1984.
- ☐ Förprojektering av en samhällsekonomisk utvärdering av några sysselsättningsskapande åtgärder
  Projektansvarig: Lena Schröder och Kjell Sehlstedt, Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. Projektet startade 1 januari 1984.



Bilaga 2 Förteckning över ledamöter och sekretariat i EFA-Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning

I EFA har under arbetet med detta betänkande ingått:
Ledamöter
F. byråchefen Curt Canarp (ordförande)
Pol. mag. Lars-Eric Arvidsson, SAF
Utredningssekr. Anders Bäckström, LO
Dep. råd Lennart Gustafsson, Civildepartementet
Utredningssekr. Eva Högberg, SACO/SR
Sekr. Jaan Kolk, TCO
Docent Harald Niklasson, Högskolan Växjö
Sektionschef Claes Stråth, Svenska Kommunförbundet
Dep. råd. Monica Ulfhielm, Arbetsmarknadsdepartementet
Professor Eskil Wadensjö, Institutet för social forskning
Expert
Universitetslektor Jan Ekberg, Högskolan Växjö
Sekretariat
Avdelningsdirektör Jan Johannesson, sekreterare
Fil. dr Inga Persson-Tanimura, sekreterare
Ek. dr Anders Björklund, bitr sekreterare
Lena Mellberg, assistent
Gunilla Pagés, assistent

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. Samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.
15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
16. Förvärv i god tro. Ju.
17. Sveriges internationella transporter. K.
18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
21. Förenklad självdeklaration. Fi.
22. Panträtt. Ju.
23. Folkbibliotek i Sverige. U.
24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
25. Ny konsumentköplag. Ju.
26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagen. Fi.
28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
29. Ny Banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. Fi.
30. LÄS MERA! U.
31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]
Panträtt. [22]
Ny konsumentköplag. [25]

Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndsformer. [10]

Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik. [13]

Kommunikationsdepartementet

Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]
Banklagsutredningen. 1. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagen. [27] 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]

Utbildningsdepartementet

Folkbibliotek i Sverige. [23]
LÄS MERA! [30]

Jordbruksdepartementet

En bättre information om kemiska produkter. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]

Industridepartementet

Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1984-06-04
STOCKHOLM

FÖRTECKNING ÖVER RAPPORTER FRÅN EFA

Förteckning över 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 – 10 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

KUNGL BIBL
1984 -06- 04
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08094-X
ISSN 0375-250X