Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik

David G. Blanchflower
Richard Jackman
Gilles Saint-Paul

SOU
1995:39

Rapport till
Arbetsmarknadspolitiska kommittén

Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik

David G. Blanchflower
Richard Jackman
Gilles Saint-Paul

SOU
1995:39

Rapport till
Arbetsmarknadspolitiska kommittén

Statens offentliga utredningar
1995:39
Arbetsmarknadsdepartementet

Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik

David G. Blanchflower
Richard Jackman
Gilles Saint-Paul

Rapport till
Arbetsmarknadspolitiska kommittén
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

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

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-763 24 81

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1995

ISBN 91-38-13928-6
ISSN 0375-250X

FÖRORD

Den Arbetsmarknadspolitiska kommittén skall utreda arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning. Som ett led i detta arbete och för att utvärderingen av dagens arbetsmarknadspolitik skall bli så fullständig som möjligt anmodades kommittén även att uppdra åt en icke-nordisk institution att utvärdera den svenska arbetsmarknadspolitiken. I enlighet med detta tillsatte kommittén hösten 1994 en forskargrupp bestående av Richard Jackman från London School of Economics, David Blanchflower från Dartmouth College i USA och Gilles Saint-Paul från Departement et Laboratoire d´Economie Theorique et Appliquée i Paris. Forskargruppen fick i uppdrag att genomföra en kritisk granskning av den svenska arbetsmarknadspolitikens struktur och uppbyggnad samt redovisa alternativa utgångspunkter och uppläggningar. I och med denna rapport är detta uppdrag slutfört.

Tillsammans med andra studier och utredningar som initierats av Arbetsmarknadspolitiska kommittén utgör rapporten ett underlag för kommitténs fortsatta arbete. Författarna är gemensamt ansvariga för innehållet i rapporten. Kommittén har inte tagit ställning till vare sig de slutsatser som dras eller till de rekommendationer som presenteras.

Det är vår förhoppning att publiceringen av denna rapport kan bidra till att bredda och stimulera debatten om hur arbetsmarknadspolitiken bör utformas i framtiden.

Stockholm i mars 1995

Arbetsmarknadspolitiska kommittén

Anders Forsberg
Ordförande

FÖRFATTARNA

David Blanchflower

David Blanchflower är professor i nationalekonomi vid Department of Economics, Dartmouth College i USA. Han är knuten till såväl National Bureau of Economic Research i USA som till Centre for Economic Performance i Storbritannien. Han tog sin doktorsexamen vid University of London och var verksam vid universiteten i Warwick i Surrey innan han flyttade till USA år 1989. Han har gett ut ett stort antal skrifter om frågor kring lönesättning, egen-företagande, hur arbetstillfällen skapas och förstörs samt fackföreningarnas roll. Han har ett särskilt intresse för jämförelser mellan arbetsmarknader i olika länder. Hans bok *"The Wage Curve"*, författad tillsammans med Andrew Oswald och publicerad av MIT Press, analyserar sambandet mellan löner och arbetslöshet i sexton länder. Boken försöker klarlägga existensen av en empirisk ekonomisk lag.

Richard Jackman

Richard Jackman är Reader in Economics vid London School of Economics, och Programme Director for Human Resources vid Centre for Economic Performance. Han har skrivit utförligt om arbetslöshetspolitik och långtidsarbetslöshet och om arbetsmarknadsproblem i övergångsekonomier. Han har varit konsult åt Världsbanken, och åt internationella arbetsorganisationen (ILO) i anslutning till ILO/UNDP-projektet om ekonomisk politik och sysselsättning. Han har tillsammans med Richard Layard och Stephen Nickell gett

ut den viktiga boken *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market* (Oxford University Press, 1991).

Gilles Saint-Paul

Gilles Saint-Paul, föddes den 8 februari 1963. Han studerade i Frankrike och tog sin doktorsexamen vid MIT år 1990. Forskar på CERAS och DELTA, Paris, Frankrike och är även Research Fellow vid Center for Economic Policy Research (CEPR). Föreläser på DELTA. Han forskar bl.a. kring frågor som rör arbetslösheten och arbetsmarknadens flexibilitet, ekonomisk tillväxt och positiv politisk ekonomi. Han har varit konsult till det spanska arbetsmarknadsdepartementet (1990), till Internationella valutafonden (1994), och till det franska General Secretariat for National Defense (1991-). Sedan våren 1995 är han professor vid MIT.

INNEHÅLL

INLEDNING

Denna rapport är en av flera som beställts av Arbetsmarknadspolitiska Kommittén. Vi fick i uppdrag att "utföra en kritisk analys av den svenska arbetsmarknadens struktur och institutionella ramar" samt att överväga "alternativa lösningar och strategier".

Vi blev inbjudna i egenskap av en utomnordisk expertgrupp och vår rapport syftar till att komplettera studier som utförs av svenska forskare. Våra direktiv betonade att vi skulle koncentrera oss på "frågor som inte kunde analyseras på ett lämpligare sätt av inhemska forskare". Därför ombads vi inte att tillbringa några längre perioder i Sverige för att bekanta oss med administrativa aspekter. Våra direktiv betonar i själva verket vårt oberoende av svenska institutioner och tankegångar. Därför ombads vi inte att uppmärksamma "frågor som berör individuella arbetsmarknadsprogram, metodlösningar och intern effektivitet", områden där svenska forskare ansågs vara överlägsna.

I våra direktiv betonades särskilt följande frågor:

(i) huruvida statens roll behöver omvärderas vad gäller arbetsmarknadens sätt att fungera,
(ii) sambanden mellan arbetsmarknadspolitik och andra politikområden,
(iii) kopplingen mellan arbetsmarknadspolitik å ena sidan och inkomstfördelning och regionala utvecklingsmål å den andra,
(iv) hur den aktiva arbetsmarknadspolitikens utformning påverkas av Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) relativt självständiga ställning,

(v) huruvida kommunerna kan spela en större roll i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

Vi har använt mycket av den begränsade tid som stod till vårt förfogande till att behandla den första av dessa frågor. Enligt vår uppfattning krävs det en radikal omprövning av statens roll, och innan så skett kan det vara för tidigt att vidta mera detaljerade administrativa åtgärder. Vår rapport utgår från en analys av utvecklingen på arbetsmarknaden i Sverige (kapitel 1) och fortsätter med att skärskåda de logiska grunderna för intervenerande åtgärdsprogram (kapitel 2) och de politiska begränsningarna (kapitel 3). Rapporten fortsätter med en mera detaljerad utvärdering av de nuvarande programmens effektivitet (kapitel 4) och avslutas med att ange vilken typ av förändringar som vi anser krävs, och lägger fram några konkreta förslag till policy, som exemplifierar vilken typ av alternativ som nu kan vara värda att överväga (kapitel 5).

Under arbetet med undersökningen fick vi stor hjälp av kommitténs sekretariat, i synnerhet av Allan Read som, förutom ett omfattande informationsmaterial, böcker samt uppsatser som täckte alla delar av vårt arbete, tillhandahöll råd och experthjälp. Vi vill också tacka medlemmarna i kommittén för hjälp och vägledning under utvärderingen. Slutsatserna av arbetet är dock i allt våra egna, liksom de åtgärdsprogram vi rekommenderar.

David G. Blanchflower
Richard Jackman
Gilles Saint-Paul

31 januari 1995

KAPITEL 1

Den svenska arbetsmarknaden

Den svenska arbetsmarknaden fungerade exceptionellt väl under åren 1945–1989. Arbetslösheten var låg, lönerna var höga, de arbetslösa behandlades väl och det sociala välfärdssystemet var ytterst generöst. Sverige verkade ha funnit ett sätt att undvika stagflation. Det var otvivelaktigt en framgång. Den mest häpnadsväckande prestationen ägde rum på 1980-talet, då andra länder led av hög och ihållande arbetslöshet. I dessa länder kunde inte bidragsnedskärningar, hårdare krav för att få bidrag och stora satsningar på arbetsmarknadspolitiska åtgärder lösa problemet. Det spelade ingen roll vad dessa länder än gjorde, de kunde ändå inte få arbetslösheten att sjunka till nivåerna före år 1980. Många riktade blickarna mot Sverige för att utröna vad det landet gjorde som var rätt: den svenska modellen verkade fungera därför att svenskarna hade slagit in på en bättre, mer upplyst väg. Företagsledningarna, de anställda och regeringen samarbetade och deltog som parter i centraliserade förhandlingar, och lönestrukturen var mycket komprimerad. Detta stod i stark kontrast mot den mera marknadsstyrda inriktningen på andra håll, speciellt i USA. Den svenska modellen erbjöd en möjlighet till permanent hög levnadsstandard och låg arbetslöshet.

Under åren efter 1989 har emellertid arbetslösheten i Sverige legat på mycket högre nivåer. 1989 var 61.000 svenskar eller 1,4 % av arbetskraften arbetslösa. Första kvartalet 1993 hade antalet stigit till 313.000 eller 7,3 % av arbetskraften. Därtill deltog ytterligare 290.000 i arbetsmarknadspolitiska

åtgärder. Detta visas i figur 1.1. Spegelbilden av denna ökning av antalet arbetslösa är en minskning med omkring 450.000 av den totala sysselsättningen, som föll från 4,47 miljoner arbetstagare 1989 till 4,0 miljoner första kvartalet 1993. Den svenska modellen verkar inte längre hålla. När produktionen föll tidigt på nittiotalet i takt med nedgången i sysselsättningen, ledde de ökade kostnaderna för det mycket generösa välfärdssystemet till en motsvarande ökning av underskottet i statens finanser. Utgifterna enbart för arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1993/1994 steg till 5,7 % av BNP jämfört med 2,9 % i Norge, 1,75 % i Storbritannien och 0,69 % i USA.

Omfattningen av den ekonomiska krisen illustreras i tabell 1.1. I kolumn 1 redovisar vi den ändrade avkastningen på långa räntebärande värdepapper, som med 4,4 % är högre än i något annat större land. Statens budget har uppvisat ett betydande och ohållbart underskott. 1993 uppgick underskottet till otroliga 13,4 % av BNP. Förändringen av budgetunderskottets storlek är också anmärkningsvärd. Enligt kolumn 3 är den -16,9 % för perioden 1988–1993. Siffrorna både för underskottets nivå och förändring är väsentligt högre för Sverige än för andra större länder. Den svenska regeringen har nyligen börjat angripa problemet, men nedgraderingen av den svenska kreditvärdigheten pekar på att det fortfarande är långt kvar tills krisen är över. Denna kris begränsar kraftigt den ekonomiska förmågan att upprätthålla ett generöst välfärdssystem.

I återstoden av detta kapitel granskar vi den svenska erfarenheten och jämför den med konkurrenterna i OECD under både goda (före 1989) och dåliga (efter 1989) tider. I det följande undersöker vi variationer vad gäller arbetskraft, sysselsättning, arbetslöshet, utbildning på heltid och satsningen på

arbetsmarknadsåtgärder avsedda att sänka arbetslösheten. Som vi kommer att se, har en mycket oroande sida av den försämrade svenska ekonomin i början av 1990-talet varit den återverkan arbetslösheten haft på ungdomarna, trots statens samlade försök att mildra slaget. Vi återkommer till detta nedan.

1. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning

I tabell 1.2 granskar vi arbetskraftsdeltagandet i 14 länder. Med "arbetskraft" avser vi summan av arbetslösa och sysselsatta. Graden av arbetskraftsdeltagande, som uttrycker arbetskraften som en andel av befolkningen, var i Sverige på sjuttio- och åttiotalet högre än i något annat OECD-land. Andelen män var inte större, däremot var andelen kvinnor betydligt större. Graden av arbetskraftdeltagande i Sverige var 85,9 % för män jämfört med 84,3 % i OECD-länderna. Å andra sidan var motsvarande siffra för kvinnor i Sverige 76,6 % jämfört med 55,1% för OECD. I tabellen redovisar vi arbetskraftsdeltagandet som en andel av befolkningen indelad i tre åldersgrupper - 15–19, 20–24, 25–54. Det är tydligt att:

1) Den procentuella andelen aktiva i den största åldersgruppen (åldrarna 25–54) var mycket hög på 1980-talet och har förblivit hög in på 1990-talet. 1993 var den till exempel 89,5 % jämfört med 83,5 % i USA, 84,5 % i Norge och 78 % i Tyskland.

2) Ungdomarnas (åldrarna 15-19) deltagande sjönk mycket snabbt i Sverige efter 1989. Det var 50,2 % 1989 och 29,9 % 1993.

3) Även om man kunde notera en minskning av antalet aktiva personer under 20 år i alla dessa länder utom Japan, var minskningen störst i Sverige.

I tabell 1.3 beskriver vi förändringar både i sysselsättningen och arbetskraften för OECD-länderna för perioden 1983–1991 och sedan för varje år därefter.

Det framgår särskilt att:

1) Sverige hade en genomsnittlig sysselsättningsökning som låg under medelvärdet i OECD på 1980-talet (0,6 % jämfört med 1,6 % totalt).

2) Sverige hade en ökning av arbetskraften under medelvärdet på 1980-talet (0,6 % jämfört med 1,4 % totalt).

3) Sverige upplevde en tioprocentig minskning i sysselsättningen mellan 1992 och 1994 vilket var mer än i något annat OECD-land utom Finland.

4) Minskningen av arbetskraften sedan 1991 var också betydande: bara på Island och i Portugal minskade den ännu mer.

I tabell 1.4 betraktar vi dessa data på ett annat sätt - vi redovisar andelen sysselsatta av befolkningen i följande tre åldersgrupper (15–19, 20–24, och 25–54). Den minskade relativa sysselsättningsandelen för ungdomar är särskilt märkbar i Sverige. För 15–19-åringar minskade den från 46,9 % för män 1989 till 30,3 % 1992 med en liknande minskning för kvinnor. En betydande minskning i åldrarna 20–24 noterades också. Minskningen för högre åldersgrupper är betydligt mindre uttalad. Bortsett från Finland har inget annat land upplevt en jämförbar nedgång vad gäller ungdomar. I följande avsnitt undersöker vi den ökning av

a) arbetslöshet
b) utbildning på heltid
c) arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ägt rum sedan 1989 med särskild betoning på ungdomar.

Vi granskar var och en av dessa möjligheter i tur och ordning.

2. Arbetslöshet

Ökningen av den totala arbetslösheten i Sverige redovisas i figur 1. Den dramatiska ökningen sedan 1989 framgår tydligt. Den totala arbetslösheten steg från knappt 2 % 1989 till 7,8 % 1993. En jämförelse mellan den svenska arbetslösheten och den i andra länder återfinns i tabell 1.5. Det är tydligt att Sverige varit mycket framgångsrikt när det gäller att hålla arbetslösheten en bra bit under OECD:s medelvärde under åren 1983–1991 (2,1 % jämfört med 7.4 % totalt). 1994 låg Sveriges arbetslöshet på 7,6 %, och det var fortfarande under OECD:s medeltal på 8,5 % och mycket under det europeiska medeltalet på 11,7 %. Det gick inte så dåligt för landet - eller gjorde det det?

I tabell 1.6 visar vi hur arbetslösheten slår över åldersgrupperna. 1993 hade andelen arbetslösa för båda grupperna unga arbetstagare som visas i tabellen ökat med nära 20 %. Ungdomars arbetslöshet av denna storleksgrad ligger i linje med den som andra OECD länder erfarit. Den är dock ny och oroväckande för Sverige. Tabell 1.7 visar ännu mer oroande statistik. Den andel av åldersgruppen 15–24 som hade varit oavbrutet arbetslös i mer än tolv månader (långtidsarbetslösa) ökade mer än tre gånger mellan 1989 och 1993. Detta kan tyda på att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i Sverige har varit totalt verkningslösa när det gäller att tackla problemet med ungdomarnas arbetsmarknad. Men en annan tolkning är att om man tar hänsyn till de allvarliga snedvridningar på den svenska arbetsmarknaden, som uppstått på grund av låga löneskillnader (se Edin och Topel, 1995), kunde man ha väntat sig att ungdomsarbetslösheten skulle vara ännu högre, om inte stödåtgärder hade funnits.

3. Utbildning

I tabell 1.8 redovisar vi andelen heltidsstuderande i åldrarna 17, 18 och 22 mellan 1985 och 1992. Nivån är relativt hög i Sverige för åldrarna 17 och 18 och har stigit något sedan 1989 för 17 åringar och med 10 % för 18-åringar sedan 1989. Helt tydligt är det en reaktion på de minskade möjligheterna på ungdomens arbetsmarknad. En del av de ungdomar som ovan rapporterades stå utanför arbetsmarknaden återvände till utbildning på heltid. Som vi noterar nedan ökade antalet ungdomar i arbetsmarknadsåtgärder mycket mera.

4. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Tabell 1.9 redovisar antalet personer i Sverige som deltog i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder åren 1980–1993 (kv 1) tillsammans med antalet sysselsatta och arbetslösa. Under 1980-talet har antalet deltagare i dessa projekt som högst uppgått till 109.000 (1983) och som lägst lägst till 50.000 (1990). Den svenska ekonomins kollaps föranledde den största ökningen av dessa åtgärder någonsin: första kvartalet 1993 deltog närmare 200.000 personer. Den största ökningen noterades för särskilda åtgärder för ungdomar (88.000 år 1993). De sista två kolumnerna i tabellen redogör för arbetslösheten i procent uträknad på två sätt. Först den "öppna" arbetslösheten som redovisar antalet arbetslösa som andel av arbetskraften (sysselsatta + arbetslösa). Den andra, som vi skall kalla procentandelen "utan arbete" anger antalet personer som skulle vilja ha arbete (arbetslösa + program) som en andel av den totala tillgängliga arbetskraften (sysselsatta + arbetslösa + program). Bägge serierna visar väsentliga ökningar efter 1989 och nivån är mycket högre med det senare måttet[1]. I den andra beräkningen betraktas de som deltar i

stödåtgärder som arbetslösa, vilket kan anses vara det mest korrekta i sammanhanget. För en mera djupgående diskussion av denna fråga hänvisas till kapitel fyra.

Kostnaderna för åtgärder för de arbetslösa har ökat dramatiskt. Detta illustreras i tabell 1.10. 1990/91 stod dessa kostnader för 2,6 % av BNP jämfört med 5,7 % av BNP 1993/94. Den största delen av denna ökning hänför sig till den snabba ökningen av passiva åtgärder, i synnerhet arbetslöshetsersättningar, som ökade från 0,8 % av BNP 1990/91 till 3,1 % 1993/94. Kostnaden för aktiva åtgärder ökade från 1,7 % av BNP till 2,6 %. I jämförande syfte presenterar vi jämförbara data för Norge. Utifrån denna tabell drar vi slutsatsen att Norge har betydligt lägre utgifter för både aktiva och passiva åtgärder vid jämförbara procenttal arbetslösa. Den mest märkbara skillnaden mellan de två länderna är utgifterna för

a) arbetslöshetsersättning
b) insatser till hjälp för de handikappade
c) ungdomsåtgärder och
d) arbetsmarknadsutbildning.

Tabell 1.11 sätter in denna kostnad i ett internationellt sammanhang. Sveriges utgifter för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder är högre än något annat lands, vilket är allmänt känt. Arbetslösheten i Sverige 1992 var ganska låg efter internationella mått, och detta är skälet till den relativt låga kostnaden för passiva åtgärder. Den senare siffran har ökat sedan 1992 i takt med den ökade öppna arbetslösheten. Som framgår av tabell 1.12 är emellertid den svenska arbetslöshetsersättningen mycket generös - även om det bör sägas att nivån på dessa stöd är lägre än de varit de senaste åren. Ersättningsnivån är 80 % av arbetsinkomsten, vare sig den arbetslöse är ensamstående eller har försörj-

ningsplikt för make/maka eller till och med har make/maka med ett arbete. Detta är betydligt mer generöst för alla dessa kategorier än vad fallet är i något annat land. Ersättningsnivån för ensamstående personer är t.ex. endast 19 % i Storbritannien, 25 % i Japan och 24 % i USA. Nivån är också högre än den är i länder med generösa välfärdssystem såsom Danmark (73 %), Norge (62 %), Finland (58 %) och Österrike (42 %). Dessa ersättningsnivåer inkluderar dock inte andra typer av inkomststöd till de arbetslösa och bör därför tolkas med försiktighet. I motsats till de flesta andra länder som beskrivs i tabellen görs det ingen skillnad i utbetalningar till gifta personer med försörjningsplikt för make/maka och utbetalningar till arbetslösa med arbetande maka/make. Systemet verkar onödigt generöst, eftersom det förmodligen är svårt att sporra människor att söka arbete med bidrag på en så hög nivå.

5. Ungdomar

Helt tydligt skedde dramatiska förändringar på den svenska arbetsmarknaden på 1990-talet. Såsom vi noterat ovan verkar förändringarna vara speciellt ogynnsamma för ungdomarna. Det finns anledning att anta att detta är ett i hög grad oroande fenomen. Det finns bevis från andra länder (se Freeman och Wise (1980) och Freeman och Holzer (1985)) att perioder av arbetslöshet som ung, och speciellt om dessa perioder är långa, får en starkt negativ effekt senare i livet - de förutspår lägre inkomst och större sannolikhet att fler perioder av arbetslöshet följer när man blir äldre. Vidare finns det bevis för att höga nivåer av ungdomsarbetslöshet förknippas med negativa sociala följder såsom ökad kriminalitet. Samhället bemödar sig om att hjälpa ungdomarna till en lyckad övergång från skola till arbete. Det är av denna

anledning som regeringar världen över har tenderat att behandla ungdomar som specialfall vad gäller behovet av hjälp. Den svenska regeringen var inget undantag i det här fallet. Tyvärr finns det få eller inga bevis från Sverige eller något annat land på att regeringar med framgång kan skydda ungdomarna när sysselsättningen utsatts för en kraftig negativ chock. Detta gäller särskilt de ungdomar som är s.k. "svårplacerade" på arbetsmarknaden och som har bristfällig yrkesutbildning i en tid då arbeten i allmänhet och okvalificerade arbeten i synnerhet är få[2]. Som vi visade ovan ligger ungdomsarbetslösheten fortfarande på en krisartat hög nivå trots stora satsningar på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder för dessa personer. Det är en öppen fråga hur hög denna procentandel skulle ha varit utan dessa insatser.

Enligt vår uppfattning är en av huvudanledningarna till den höga ungdomsarbetslösheten de relativt höga ungdomslönerna i Sverige. Det verkar finnas belägg från hela världen som stöder uppfattningen att arbetsmarknaden för ungdomar bör vara mera flexibel - särskilt genom lägre reallöner till ungdomar och minskat antal trygghetsregler i den mån dessa motverkar anställning av ungdomar - och att detta är ett bra sätt att underlätta övergången från skola till arbete[3]. Speciellt de arbetslösa ungdomarna tycks värdera arbete för arbetets egen skull (se Blanchflower, 1995). I Sverige finns det belägg för att ungdomar gått miste om arbeten på grund av höga löner sedan den ekonomiska krisen inleddes i början av 1990-talet. Tabell 1.13 visar hur förhållandet mellan inkomster för ungdomar i åldrarna 15–24 har ändrats med tiden jämfört med inkomster för män i åldrarna 25–54 inom tillverkningsindustrin. 1980-talet var speciellt anmärkningsvärt på grund av att ungdomslönerna gick ner relativt sett jämfört med vuxnas löner i många länder, vilket fram till lågkonjunkturen i början av 1990-talet åtföljdes av fallande arbetslöshet för

ungdomar jämfört med äldre arbetstagare. Ungdomslönerna minskade i förhållande till äldre arbetstagares löner med mer än 10 % i många länder - jämförelsetalen för ungdomslöner i Kanada visade på den starkaste nedgången med över 20 % under en tioårsperiod till 1990. Ungdomslönerna i Sverige *steg* relativt sett mellan 1985-1990. Om ungdomslönerna i allmänhet utvecklats på samma sätt som ungdomslönerna inom tillverkningsindustrin har detta troligtvis haft en mycket negativ effekt på tillgången på ungdomsarbeten.

Det finns också vissa belägg för att den totala reallöneökningen under 1980-talet var speciellt hög i Sverige. Figur 1.2 illustrerar detta fenomen. Reallöneökningen under perioden 1985-1990 låg över medelvärdet för EU och väsentligt över nivåerna i OECD. Över hela OECD-området finns det många tecken som tyder på en utpräglad balansgång mellan ökade reallöner och ökad sysselsättning - antingen det ena eller det andra gäller. Hoppingivande tecken är att ökningen av reallöner avtog efter 1990. Ökningen av reallönerna har troligtvis bidragit till att bromsa tillväxten av arbetstillfällen i Sverige.

Slutligen har vi undersökt skillnaderna i strömmen av arbetstagare mellan olika typer av arbetsmarknadsåtgärder liksom av människor mellan olika regioner i Sverige. Varken andelen uppsägningar eller nyanställningar har skilt sig särskilt mycket från resten av Europa, vilket vi kommer att diskutera vidare i kapitel fyra. Vi rekommenderar inte några förändringar på detta område.

Tabell 1.14 ger ytterligare information om hur människor rör sig mellan regionerna. Tabellen redovisar den andel av befolkningen som under ett år flyttade till en annan region. Även om begreppet "region" kan definieras

mycket olika i olika länder förefaller nivåerna höga i Sverige - 1987 flyttade t.ex. 3,9 % jämfört med 2,8 % i USA, 2,9 % i Norge och 1,1 % i Tyskland. Andelen personer som flyttade till andra regioner var relativt konstant under perioden, vilket kan tyda på att befolkningen är relativt rörlig och att detta inte styrs enbart av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Mellan 1985 och 1992 skar man ner på flyttstödet (från 390 miljoner kronor 1985 till 90 miljoner kronor 1990). Den stora rörligheten mellan regioner tyder på att det svenska systemet varit effektivt vad gäller omplacering av arbetskraften. Att nå den rätta balansen mellan flyttstöd och regionalpolitik, speciellt med tanke på avfolkningen av landsbygden, kräver naturligtvis ett känsligt handlag och ligger utanför ramen för denna rapport.

6. Slutsatser

Sammanfattningsvis har vi kommit fram till följande:

1. Kvinnornas arbetskraftsdeltagande har tenderat att vara mycket högt i Sverige.

2. Arbetskraftsdeltagandet för dem under 25 år har minskat dramatiskt i Sverige efter 1989.

3. På åttiotalet hade Sverige en tillväxt som låg under OECD:s medelvärde både vad gäller sysselsättning och arbetskraftens storlek.

4. Mellan 1992 och 1994 upplevde Sverige en väsentlig minskning både i fråga om sysselsättning och arbetskraftens storlek.

5. Arbetslösheten var låg före 1989 jämfört med andra länder, men låg mycket närmare, även om den fortfarande understeg, OECD:s medeltal efter 1989.

6. Ungdomsarbetslösheten uppstod som ett problem på 1990-talet. Samma utveckling noterades för de flesta andra länder utom Japan på 1980-talet.

7. Andelen ungdomar i som deltog i undervisning på heltid ökade något under 1990-talet.

8. Det inträffade en väsentlig ökning i omfattningen av (och därmed kostnaderna för) aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder under perioden efter 1991, särskilt för ungdomar.

9. Ungdomslönerna i relation till vuxenlönerna är höga i Sverige.

10. Rörligheten mellan olika regioner i Sverige har historiskt sett varit stor.

Vi har diagnostiserat de huvudfrågor som vi anser att man måste ta itu med på den svenska arbetsmarknaden. I de tre följande kapitlen presenterar vi kriterier för bedömningen av möjliga lösningar på dessa problem. I kapitel två har vi redovisat huvuddragen i de principiella riktlinjerna. I kapitel tre behandlas ekonomisk-politiska aspekter. I kapitel fyra granskar vi några utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Sverige och på annnat håll. I slutkapitlet presenterar vi en rad rekommendationer, som vi tror kan göra att den svenska arbetsmarknaden fungerar bättre på 2000-talet.

Noter

1. Vår beräkning av antalet arbetslösa skiljer sig något från den som används i officiell statistik, till exempel i The Labour Market and Labour Market Policy in Sweden, Arbetsmarknadsdepartementet, 1993, som beräknar andelen av arbetskraften som deltar i åtgärder, men undantar dem som deltar i åtgärder från arbetskraften och därigenom från nämnaren i beräkningen. Vi anser att en sådan metod är ganska besynnerlig.

2. National Bureau of Economic Research arbetar för närvarande med ett stort projekt som finansieras av Rockefeller Foundation, och som engagerar forskare i sex länder inklusive Sverige (plus USA, Storbritannien, Kanada, Frankrike och Tyskland) för att undersöka vad som kan göras för att förbättra situationen för de ungdomar, som man tror kommer att få problem med övergången från skola till arbete. Vi vet faktiskt inte så mycket om denna grupp. Hur behandlar olika länder de ungdomar som är mycket svårplacerade - vare sig de är minoriteter, sådana som hoppat av skolan, icke läskunniga, handikappade eller liknande? Vad, om något, fungerar för dessa grupper? Vad har man försökt göra och vad har man misslyckats med? Har program på institutioner och internat fungerat? Om ja, hur väl har de i så fall fungerat? Hur stor är avkastningen? Vad har andra länder för erfarenheter? Varför minskar så småningom arbetslösheten för denna grupp i USA? Vilka typer av arbeten får de när de blir äldre? Tag t.ex. en nittonåring, som har svårt att få arbete i USA och följ honom eller henne till 30-års dagen. Hur annorlunda skulle erfarenheten av arbetsmarknaden varit om han eller hon hade vuxit upp under liknande ekonomiska omständigheter i exempelvis Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Sverige eller Kanada? Hur överlever ungdomar ekonomiskt i miljöer med hög arbetslöshet? Varför tenderar amerikansk ungdom att oftare vara inblandad i kriminalitet än ungdomar i andra länder? Kommer ungdomsarbetslösheten att minska med demografiska förändringar, något som många europeer förväntar sig? Vad, om något, kan man lära sig av andra länders erfarenheter när det gäller att minska ungdomsarbetslösheten i Sverige? Vi behöver svar på dessa frågor.

3. Vi vet att USA har varit speciellt framgångsrikt när det gäller att skapa arbeten - man har där sett en nettoökning av sysselsättningen med 6 miljoner arbeten mellan 1992 och 1994 - även om det är oklart hur stor del av dessa som är "goda" arbeten! Däremot har länder som Frankrike som har höga minimilöner för ungdomar, och Italien, som har stränga lagar om anställningsskydd, en extremt hög ungdomsarbetslöshet.

Tabell 1.1. Ränteförändringar och utvalda ekonomiska indikatorer i olika länder.

	Förändring i avkastning på långa räntebärande papper (jan-aug)	Balansen i statsbudgeten 1993	Förändring 1988-93	Statsskulden netto 1993	Förändring 1988-93	Konsumentpris Inflation, 1980-93 Medel	Standardavvikelse	Arbetslöshet, procent (1993)
Australien (Jan 31, 1994)	2,8	-4,0	-5,0	20,0	3,4	7,0	3,1	10,8
Österrike (Jan 14, 1994)	1,3	-3,3	-0,2	55,9	-1,6	3,6	1,8	4,2*
Belgien (Dec 31, 1993)	1,7	-6,7		132,2	6,7	4,3	2,5	9,1
Canada (Jan 28, 1994)	2,5	-7,1	-4,6	61,8	23,9	5,6	3,1	11,1
Danmark (Jan 12, 1994)	2,6	-4,6	-5,1	64,3	12,1	5,5	3,4	11,0*
Finland (Feb 2, 1994)	3,9	-7,9	-9,2	23,6	23,0	6,3	3,0	17,7
Frankrike (Jan 12, 1994)	2,0	-5,8	-4,2	34,3	9,6	6,0	4,1	11,6
Tyskland (Jan 3, 1994)	1,5	-3,2	-1,1	26,1	4,0	3,3	1,9	5,8
Irland (Jan 12, 1994)	2,4	-2,9	0,5	104,9	-25,2	7,5	6,3	15,8
Italien (Feb 2, 1994)	2,8	-10,0	1,1	109,4	21,7	9,7	5,6	10,2
Japan (Jan 7, 1994)	1,4	-0,6	-2,1	6,5	-11,2	2,5	1,9	2,5
Nya Zeeland (Feb 1, 1994	2,5	-1,9	-4,4			9,3	5,7	9,5
Nederländerna (Dec 30 1993)	1,5	-2,9	1,7	60,4	5,6	2,8	2,3	8,3
Norge (Feb 2, 1994)	2,6	-2,7	-2,7	-13,3	8,0	6,8	3,3	6,0
Portugal (Feb 10, 1994)	2,6	-7,3	-2,5			14,8	7,0	5,5
Spanien (Jan 31, 1994)	2,8	-7,3	-4,1	42,3	10,9	9,0	3,8	22,4
Sverige (Jan 31, 1994)	4,4	-13,4	-16,9	16,1	14,7	5,5	6,5	8,2
Schweiz (Dec 9, 1993)	1,2	-4,9	-5,9			3,7	1,6	4,5*
Storbritannien (Jan 19, 1994)	2,3	-8,1	-9,1	32,9	10,6	6,6	3,7	10,3
USA (Oct 15, 1993)	1,9	-3,4	-1,4	56,4	13,6	5,1	3,0	6,7
Vägt medeltal	2,0	-4,3	-2,4	46,0	8,6	5,2	3,1	7,8

Källa: *World Economic Outlook* (1994) utom arbetslöshetstalen som hämtats från *OECD Employment Outlook* 1994, Table K s. 203. Alla arbetslöshetstal är standardiserade utom de som är märkta med ett *.

Tabell 1.2. Arbetskraftstal för olika åldersgrupper, utvalda år.

	15-19 år[a]				20-24 år				25-54 år[b]			
	1979	1983	1989	1993	1979	1983	1989	1993	1979	1983	1989	1993
Australien	58,3	57,6	58,3	51,5	79,7	80,2	83,4	80,6	73,2	73,8	79,1	79,6
Canada	54,0	51,5	58,5	48,5	78,9	79,1	81,0	75,3	76,4	79,4	84,0	83,6
Finland	41,1	36,9	39,3	28,7	75,4	76,9	76,0	68,3	86,8	89,7	90,0	87,8
Frankrike	23,3	18,9	12,1	8,0	74,5	73,3	64,6	53,7	79,7	81,6	83,8	85,4
Tyskland	46,2	41,7	39,2	37,5[c]	75,7	74,9	76,0	74,8[c]	75,4	76,7	77,7	78,0[c]
Irland	46,1	38,7	27,0	26,0[d]	80,1	82,1	78,1	77,8[d]	61,9	64,7	66,3	70,5[d]
Italien	30,8	28,5	24,6	20,7[e]	63,4	66,1	67,7	63,8[e]	65,5	67,0	69,4	70,3[e]
Japan	18,3	18,9	17,1	18,2	70,0	71,5	72,7	74,8	76,7	78,3	80,2	81,5
Norge	42,0	46,9	46,5	36,7	61,8	74,5	75,2	68,3	79,7	84,4	86,3	84,9
Portugal	62,1	60,9	46,2	31,5	79,9	75,4	70,6	67,3	73,0	78,7	79,5	82,6
Spanien	50,9	43,7	39,1	27,6	70,2	70,2	70,3	61,9	62,2	63,4	69,1	72,4
Sverige	56,4	46,6	50,2	29,9	81,8	82,4	82,6	68,5	88,4	91,0	92,2	89,5
Storbritannien		68,9[f]	72,7	59,6	..	81,0[f]	83,7	78,6	..	81,1	83,4	83,6
USA	57,9	53,5	55,9	51,5	77,5	77,2	78,7	77,1	77,9	80,1	83,4	83,5

a) Avser 14-19 i Italien och 16-19 i Norge, Spanien, Sverige, Storbritannien och USA
b) Avser 25-59 i Italien
c) 1990
d) 1991
e) 1992
f) 1984

Källa: *OECD Employment Outlook*, juli 1994, tabell 1.17.

Tabell 1.3. Ökning av sysselsättning och arbetskraft inom OECD-området.

	Sysselsättning					Arbetskraft				
	1000-tal	Medeltal	Årlig procentuell förändring			1000-tal	Medeltal	Årlig procentuell förändring		
	1992	1983-91	1992	1993	1994	1992	1983-91	1992	1993	1994
Nordamerika	12985,7	1,9	0,5	1,4	3,0	140781,2	1,5	1,2	0,9	2,5
Canada	12240,5	1,8	-0,8	1,2	1,9	13796,4	1,6	0,3	1,1	1,5
USA	117595,2	1,9	0,6	1,5	3,2	126984,8	1,5	1,3	0,8	2,6
Japan	64357,2	1,3	1,1	0,2	0,3	65779,6	1,2	1,2	0,6	0,7
Central- och Västeuropa	102310,2	2,0	-1,3	-1,4	-0,5	112048,1	1,8	-0,2	-0,2	0,1
Österrike	3542,7	0,9	2,1	-0,7	0,1	3675,1	0,9	2,2	-0,1	0,4
Belgien	3802,0	0,8	-0,4	-1,3	-0,7	4237,0	0,2	0,6	0,6	0,3
Frankrike	22419,5	0,5	-0,8	-1,2	-0,4	25019,9	0,6	0,3	0,2	0,3
Tyskland	35830,5	1,4	-1,7	-1,9	-1,8	38808,0	1,0	-0,6	-0,6	-0,5
Irland	1141,0	0,1	0,5	1,1	2,0	1364,0	0,4	1,4	1,4	0,9
Luxemburg	166,4	1,2	0,2	-0,4	-0,5	169,1	1,2	0,4	0,1	0,2
Nederländerna	6654,0	2,1	2,0	0,8	-0,5	7133,0	1,4	1,7	2,3	1,4
Schweiz	3479,6	1,1	-2,2	-2,8	-0,5	3568,3	1,4	-0,8	-0,8	-0,5
Storbritannien	25274,5	1,1	-2,7	-1,3	1,2	28073,8	0,7	-0,9	-0,9	0,3
Södra Europa	60231,8	1,2	-0,7	-2,5	-1,7	67952,9	1,1	0,2	-1,4	0,8
Grekland	3685,0	0,3	1,5	-0,8	-0,7	4034,0	0,3	2,6	0,5	0,3
Italien	21271,1	0,6	-0,6	-4,8	-1,6	24071,0	0,8	0,0	-6,1	-0,2
Portugal	4309,4	1,5	-6,4	-2,0	-0,7	4497,1	1,0	-6,4	-0,6	0,2
Spanien	12366,3	1,5	-1,9	-4,3	-1,1	15154,8	1,2	0,5	1,1	1,2
Turkiet	18600,0	1,6	1,0	0,9	-2,5	20196,0	1,7	1,1	1,8	1,8

Danmark	2516,9	0,5	-0,1	-0,6	1,2	2835,2	0,5	0,7	0,6	-0,2
Finland	2173,7	-0,3	-7,1	-6,1	-0,9	2501,8	0,0	-1,2	-0,7	-0,1
Island	125,0	1,9	-6,7	-1,1	-2,0	128,8	2,0	-5,1	0,3	-0,2
Norge	2003,9	0,4	-0,3	0,0	1,0	2130,0	0,7	0,2	0,0	0,6
Sverige	4250,8	0,6	-4,1	-5,3	-0,7	4471,0	0,6	-1,8	-2,3	-0,9
Oceanien	9201,7	2,1	-0,3	0,0	2,2	10301,0	2,2	0,8	0,0	1,3
Australien	7735,1	2,5	-0,5	-0,4	2,3	8665,6	2,5	0,9	-0,2	1,3
Nya Zeeland	1466,6	0,0	0,4	2,0	1,6	1635,5	0,7	0,4	0,8	1,0
Europeiska OECD	173612,2	1,6	-1,2	-1,9	-0,8	192076,9	1,5	-0,1	-0,7	0,3
EU	139436,6	1,7	-1,4	-2,1	-0,7	155396,9	1,5	-0,2	-0,1	0,2
Hela OECD	377006,8	1,6	-0,2	-0,3	0,8	408929,7	1,4	0,6	0,1	1,2

Källa: *OECD Employment Outlook*, juli 1994, tabell 1.2.

Tabell 1.4. Sysselsättning/befolkning fördelat på ålder och kön, utvalda åldersgrupper (procent).

	1973			1979			1989			1992		
	15-19	20-24	25-54	15-19	20-24	25-54	15-19	20-24	25-54	15-19	20-24	25-54
Australien												
Män	57,7	89,0	95,9	52,5	82,6	91,7	52,0	82,1	89,0	40,5	71,5	84,1
Kvinnor	52,3	60,4	46,4	43,8	63,6	48,8	48,8	71,3	62,3	40,8	65,2	62,5
Canada												
Män	42,9	76,9	92,1	47,8	77,0	90,7	51,8	75,4	88,0	41,4	64,8	81,9
Kvinnor	35,5	58,7	42,4	42,8	63,9	53,6	50,0	70,2	68,9	42,1	64,2	68,2
Finland												
Män	51,0	76,8	90,2	38,3	75,0	87,3	38,7	77,6	90,2	23,1	58,1	79,3
Kvinnor	39,6	62,1	74,4	30,3	63,9	77,8	33,8	65,9	84,6	20,9	51,3	77,0
Frankrike												
Män	28,9	80,7	95,8	22,8	73,8	93,3	12,9	59,0	89,8	9,6	51,1	88,6
Kvinnor	21,2	63,9	52,8	13,5	59,0	59,5	7,0	45,5	64,0	4,3	39,0	66,3
Tyskland												
Män	56,5	81,3	95,5	46,9	76,8	93,0	39,7	73,3	87,1	38,4	72,4	86,9
Kvinnor	54,5	68,2	50,5	42,2	67,7	53,3	34,3	68,3	57,7	32,8	68,3	59,6
Italien												
Män	27,6	59,3	92,3	24,3	58,9	91,5	17,4	53,6	86,4	14,6	50,5	85,8
Kvinnor	21,5	39,1	28,9	17,2	41,9	36,2	11,6	40,3	42,3	9,9	38,9	44,5
Japan												
Män	24,3	78,1	96,8	17,0	67,9	95,7	15,6	68,5	95,5	17,9	71,7	96,2
Kvinnor	27,5	65,8	53,8	18,1	67,6	55,2	16,3	71,5	61,9	16,6	72,8	64,1
Norge												
Män	38,1	58,3	92,2	39,4	59,5	91,2	38,6	72,4	88,7	32,5	62,8	85,4
Kvinnor	33,1	51,4	51,3	35,8	58,4	63,5	39,7	63,6	74,6	31,3	58,5	74,6
Sverige												
Män	50,6	75,1	92,8	52,5	80,7	94,2	46,9	81,7	93,2	30,3	65,5	87,8
Kvinnor	45,8	64,4	67,4	52,0	76,9	79,8	50,2	78,5	89,1	35,1	66,0	85,6

Storbritannien												
Män	63,3	83,4	93,6	62,0	80,5	91,8	70,6	76,9	87,1	60,3	65,3	81,4
Kvinnor	61,2	60,3	58,3	62,2	63,3	62,1	70,1	69,9	69,6	60,9	64,5	70,3
USA												
Män	52,9	81,5	91,6	52,2	79,5	90,6	49,3	78,0	89,2	42,3	73,5	86,3
Kvinnor	40,0	56,6	49,8	45,0	62,6	58,9	46,3	66,5	70,2	40,1	64,0	70,1

Källa: *OECD Jobs Study*, del II 1994, tabell 7.9.

Tabell 1.5. Arbetslösheten i OECD-området.

	1000-tal	Procent av arbetskraften				Miljoner			
	1992	1983-91	1992	1993	1994	1983-91	1992	1993	1994
Nordamerika	10945,5	7,0	7,8	7,2	6,8	9,2	10,9	1,6	9,9
Canada	1555,9	9,5	11,3	11,2	10,8	1,2	1,6	8,7	1,5
USA	9389,6	6,7	7,4	6,8	6,3	8,0	9,4	8,7	8,3
Japan	1422,3	2,5	2,2	2,5	2,9	1,5	1,4	1,7	1,9
Central- och Västeuropa	9737,9	8,5	9,7	10,2	10,2	8,6	9,7	10,9	11,4
Österrike	132,4	3,5	3,6	4,2	4,5	0,1	0,1	0,2	0,2
Belgien	435,0	11,0	10,3	11,9	12,8	0,5	0,4	0,5	0,5
Frankrike	2600,3	9,7	10,4	11,7	12,3	2,4	2,6	2,9	3,1
Tyskland	2977,5	7,3	7,7	8,9	10,0	2,1	3,0	3,4	3,8
Irland	223,0	16,0	16,3	16,6	15,7	0,2	0,2	0,2	0,2
Luxemburg	2,7	1,5	1,6	2,1	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Nederländerna	479,0	9,5	6,7	8,1	9,8	0,6	0,5	0,6	0,7
Schweiz	88,8	0,8	2,5	4,5	4,5	0,0	0,1	0,2	0,2
Storbritannien	2799,2	9,4	10,0	10,3	0,6	2,6	2,8	2,9	2,7
Södra Europa	7721,2	11,4	11,4	12,4	14,5	7,4	7,7	8,3	9,8
Grekland	349,0	7,6	8,7	9,8	10,7	0,3	0,3	0,4	0,4
Italien	2799,9	11,2	11,6	10,4	11,7	2,6	2,8	2,4	2,6
Portugal	187,7	6,8	4,2	5,5	6,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Spanien	2788,5	19,0	18,4	22,7	24,5	2,7	2,8	3,5	3,8
Turkiet	1596,0	7,9	7,9	8,7	12,6	1,5	1,6	1,8	2,6

Nordiska länderna	996,6	4,6	8,3	10,6	10,3	0,6	1,0	1,3	1,2
Danmark	318,3	9,2	11,2	12,2	11,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Finland	328,2	5,0	13,1	17,9	18,5	0,4	0,3	0,4	0,5
Island	3,9	1,1	3,0	4,3	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Norge	126,1	3,6	5,9	6,0	5,6	0,1	0,1	0,1	0,1
Sverige	220,2	2,1	4,9	7,8	7,6	0,1	0,2	0,3	0,3
Oceanien	1099,4	7,7	10,7	10,6	9,8	0,7	1,1	1,1	1,0
Australien	9305,0	8,1	10,7	10,9	10,0	0,6	0,9	0,9	0,9
Nya Zeeland	168,9	5,8	10,3	9,2	8,7	0,1	0,2	0,2	0,1
Europeiska OECD	18455,7	9,3	9,6	10,7	11,7	16,6	18,5	20,4	22,4
EU	15960,2	10,2	10,3	11,3	12,0	14,7	16,0	17,4	18,6
Hela OECD	31922,9	7,4	7,8	8,2	8,5	28,1	31,9	33,5	35,3

Källa: *OECD Employment Outlook*, juli 1994, tabell 1.3.

Tabell 1.6. Arbetslösheten fördelat på åldersgrupper.

	Åldrarna 15-19				Åldrarna 20-24				Totalt - alla åldrar			
	1979	1983	1989	1993	1979	1983	1989	1993	1979	1983	1989	1993
Australien	17,3	22,6	13,7	23,0	8,2	14,7	8,0	16,1	6,2	9,9	6,1	10,8
Canada	16,0	22,1	13,1	19,9	10,7	18,4	10,1	16,4	7,4	11,8	7,5	11,1
Finland	16,5	15,3	7,6	32,6	7,8	8,3	5,5	29,6	5,9	5,4	3,4	17,7
Frankrike	21,8	28,8	18,4	26,5	10,7	17,4	19,2	24,4	5,9	8,3	9,4	11,6
Italien	32,5	39,5	40,7	36,4	20,8	25,2	30,6	28,6	7,6	8,8	10,9	10,2
Japan	4,1	6,2	7,0	7,1	3,2	4,1	3,8	4,7	2,1	2,6	2,3	2,5
Norge	10,3	12,3	15,8	19,3	4,6	7,0	9,4	11,9	2,0	3,4	4,9	6,0
Portugal	21,4	18,6	11,4	13,6	15,1	18,1	11,3	11,2	8,2	7,8	5,0	5,5
Spanien	25,2	47,7	33,1	50,3	15,2	31,9	31,4	40,5	8,4	17,0	16,9	22,4
Sverige	7,4	10,4	3,4	19,2	3,7	6,8	3,1	18,1	2,1	3,5	1,4	8,2
Storbritannien	14,4	29,0	10,3	19,2	6,9	19,1	9,5	16,4	5,0	12,4	7,2	10,3
USA	15,6	21,7	14,7	19,0	8,7	13,8	8,2	10,5	5,8	9,5	5,2	6,7

Källa: *The OECD Jobs Study*, del I, tabell 1.17 och *OECD Economic Outlook*, 1992, tabell R18.

	1983		1989		1993	
	15-24 år	25-54 år	15-24 år	25-54 år	15-24 år	25-54 år
Australien	23,6	30,3	18,0	24,3	27,5	39,4
Belgien	53,3	75,0	59,7	82,5	40,3	68,9
Canada	6,9	10,9	2,0	6,9	6,8	14,6
Danmark	24,3	38,0	11,9	30,4	11,9	30,4
Frankrike	32,8	42,7	25,4	46,3	18,4	36,4
Tyskland	29,7	43,1	28,5	51,0	23,1	45,0
Irland	27,8	42,8	56,6	72,2	50,4	65,9
Italien	57,4	58,9	71,3	69,7	67,1	68,0
Japan	7,4	11,6	7,9	17,7	5,4	17,5
Neder-länderna	41,4	56,1	26,9	59,6	18,0	52,1
Norge		9,4	8,3	12,2	16,7	30,6
Spanien	53,0	52,7	55,6	60,7	42,3	58,0
Sverige	3,1	8,5	2,3	5,5	7,3	10,9
Stor-britannien	41,5	50,0	26,9	43,4	17,8	30,0
USA	7,9	16,3	2,4	7,4	4,6	14,0

a) Uppgifterna avser 1991 för Belgien, Danmark, Tyskland, Irland, Italien, Nederländerna och Storbritannien.
b) 16-24 i Norge, Spanien, Sverige, Storbritannien och USA; 14-24 i Belgien och Italien.
c) 25-44 i Canada och Norge; 25-49 i Frankrike.

Källa: OECD Employment Outlook, juli, 1994, tabell 1.15.

Tabell 1.8. Andelen inskrivna heltidsstuderande, åldrarna 17, 18 och 22, procent.

	17-åringar					18-åringar					22-åringar				
	1985	1989	1990	1991	1992	1985	1989	1990	1991	1992	1985	1989	1990	1991	1992
Australien		73	77	80			47	48	52					7	
Österrike												13	14	14	14
Belgien	82			85	86	64		73			13			18	
Canada	78	80	81	81		55	54	56	58		15	19	21	22	
Danmark	81	78	78	79		66	66	68	69		24	27	28	29	
Finland	85		83	85		66		71	72		30		34	35	
Frankrike	81	88	89	90	90	58	72	75	78	79	14	17	20	21	24
Tyskland	96	86	100	93	95	82	70	91	81	84	26	28	35	36	37
Grekland		58	65				35	36				26	25		
Irland	66	72	73	76		40	47	50	51			9	9	9	
Japan		88	89	89	90										
Nederländerna	79	85	87	87		68	70	71	74		19	22	24	26	
Nya Zeeland	35	53	55	60		19	29	31	34		6	9	9	11	
Norge	75	76	82	84	87	60	61	72	75	78	22	20	27	29	30
Portugal	37			59		34			45		14			11	
Spanien	51	60	62	64		38	47	50	52		20	24	27	27	
Sverige	82	86	85	85	87	47	51	52	56	61	15	17	17	18	19
Schweiz	83	85	86	86	85	74	77	77	77	77	15	16	17	17	18
Turkiet		23	24	26			17	18	19			6	6	7	
Storbritannien	31	36	41	43		18	20	23	25			6	6	7	
USA	88	84	83	80		53	54	54	55		15	16	18	18	

a) Uppgifterna är baserade på inskrivning i allmänna och privata gymnasieskolor, universitetsutbildning och andra eftergymnasiala studier. Lärlingsutbildning betraktas som heltidsutbildning.

Källa: OECD Employment Outlook, juli 1994, tabell 1.18.

Tabell 1.9. Svensk arbetsmarknadsstatistik, 1000-tal.

	(1) Sysselsättning	(2) Arbetslöshet	(3) Arbetsmarknadsutbildning	(4) Rekryteringsstöd	Beredskapsarbete-	(5) Speciella ungdomsåtgärder	(6) Åtgärder för handikappde	(7) Totalt	Arbetslöshet Procent (a)	(b)
1980	4162	86	44		23		51	118	2,0	4,7
1981	4157	108	32		23		54	109	2,5	5,0
1982	4150	137	35		44		58	137	3,2	6,2
1983	4160	151	38		59		61	158	3,5	6,9
1984	4196	136	37	21	41	31	63	193	3,1	7,3
1985	4243	124	33	12	24	31	68	168	2,8	6,4
1986	4299	98	34	10	19	24	74	161	2,2	5,7
1987	4337	84	36	6	17	19	77	155	1,9	5,2
1988	4399	72	47	5	14	12	79	157	1,6	4,9
1989	4466	61	41	3	10	6	80	140	1,4	4,3
1990	4508	69	37	2	8	5	81	133	1,5	4,3
1991	4430	122	57	5	11	13	80	166	2,7	6,1
1992	4250	214	84	13	16	13	77	203	4,8	8,9
Q1-93	3983	313	74	7	16	88	76	281*	7,3	13,3

Uppgifter: * inkluderar 19 500 personer i arbetslivsutveckling och utbildningsvikariat
Column 8 är beräknad som (kol 2/(kol 1 + kol 2))*100
Column 9 är beräknad som ((kol 2 + kol 7)/kcol 1 + kol 2 + kol 7))*100

Källa: *The Labour Market and Labour Market Policy in Sweden,* Arbetsmarknadsdepartementet, december 1993.

Tabell 1.10. Statens kostnader för arbetsmarknadsprogram i procent av BNP.

	Sverige 1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	Norge 1990	1991	1992	1993
1. Offentlig arbetsförmedling och administration	0,21	0,21	0,25	0,26	0,14	0,14	0,17	0,19
2. Arbetsmarknadsutbildning	0,53	1,02	1,13	0,83	0,36	0,32	0,36	0,37
a) Utbildning för arbetslösa vuxna och de som är i riskzonen	0,52	0,97	1,09	0,79	0,36	0,32	0,36	0,37
b) Utbildning för anställda vuxna	0,01	0,05	0,04	0,04	-	-	-	-
3. Ungdomsåtgärder	0,07	0,14	0,39	0,34	0,13	0,13	0,14	0,13
a) Åtgärder för arbetslösa och utsatta ungdomar	0,07	0,14	0,39	0,34	0,13	0,13	0,14	0,13
4. Subventionerade arbeten	0,13	0,24	0,42	0,32	0,18	0,22	0,26	0,37
a) Bidrag till normal sysselsättning i den privata sektorn	0,02	0,06	0,11	0,10	0,03	0,03	0,04	0,08
b) Bidrag till arbetslösa för att starta eget	0,01	0,02	0,04	0,05	-	-	- -	
c) Beredskapsarbeten	0,11	0,16	0,27	0,17	0,15	0,19	0,22	0,28
5. Åtgärder för handikappade	0,74	0,84	0,85	0,82	0,20	0,23	0,24	0,24
a) Arbetslivsinriktad rehabilitering	0,10	0,11	0,12	0,09	0,02	0,02	0,02	0,02
b) Arbete för handikappade	0,65	0,72	0,74	0,72	0,19	0,21	0,22	0,22
6. Arbetslöshetsersättning	0,80	1,58	2,65	3,09	1,18	1,24	1,51	1,60
7. Förtidspensionering av ekonomiska skäl	0,08	0,08	0,06	0,05	-	-	- -	
Totalt	2,57	4,10	5,75	5,69	2,18	2,28	2,67	2,90
Aktiva åtgärder (1-5)	1,69	2,44	3,04	2,56	1,01	1,04	1,16	1,30
Passiva åtgärder (6 & 7)	0,88	1,65	2,71	3,13	1,18	1,24	1,51	1,60
Arbetslösheten i procent	1,5%	2,7%	4,8%	8,2%	5,2%	5,5%	5,9%	6,0%

Källa: OECD Employment Outlook, juli 1994, tabell 1.B.2.

Tabell 1.11. Arbetslöshet och kostnader för arbetsmarknadsprogram.

	Arbetslöshet i procent (%) (1992)	Kostnader för arbetsmarknads-åtgärder i procent av BNP (1992-93)	Kostnader för aktiva åtgärder i procent av BNP (1992-93)	Kostnader för passiva åtgärder i procent av BNP (1992-93)
Australien	10,7	2,69	0,75	1,94
Österrike***	3,7	1,77	0,32	1,45
Belgien**	7,8	4,00	1,10	2,90
Canada	11,2	2,89	0,65	2,25
Danmark***	11,1	6,77	1,88	4,89
Finland***	13,0	6,89	1,77	5,12
Frankrike**	10,4	2,99	0,98	2,01
Tyskland***	4,6	4,19	1,58	2,60
Irland*	15,5	4,27	1,47	2,81
Italien**	10,5	1,84	0,93	0,91
Japan	2,2	0,35	0,09	0,26
Nederländerna**	6,7	3,36	1,14	2,22
Nya Zeeland*	10,3	2,68	0,74	1,95
Norge***	5,9	2,90	1,30	1,60
Portugal***	4,1	1,90	0,89	1,01
Spanien***	18,1	3,95	0,49	3,46
Sverige	4,8	5,75	3,04	2,71
Storbritannien	10,0	1,79	0,51	1,28
USA	7,3	0,85	0,24	0,61

Uppgifter: * =1991, ** =1992, *** =1993.

Källa: *OECD Employment Outlook,* juli 1994, tabell 1.B.2. och bilaga, tabell K.

Tabell 1.12. Kompensationsnivåer, före skatt, inom arbetslöshetsförsäkringen -- Det första året -- 1991 (%).

	Ensamstående	Med försörjningsplikt för maka/make	Med arbetande make/maka	Arbetslöshet i procent
Australien	28	50	0	9,5
Österrike	42	45	25	5,1
Belgien	52	52	47	7,2
Canada	58	58	58	10,2
Danmark	73	74	72	10,5
Finland	58	58	56	7,5
Frankrike	58	58	58	9,4
Grekland	44	53	44	4,4
Irland	38	52	38	14,7
Italien	7	8	7	9,9
Japan	25	25	25	2,1
Nederländerna	70	70	70	7,0
Nya Zeeland	28	47	0	10,2
Norge	62	62	62	5,5
Portugal	65	65	65	4,1
Spanien	70	70	70	16,0
Sverige	80	80	80	2,7
Schweiz	63	72	63	1,3
Storbritannien	19	31	19	8,8
USA	24	26	21	6,6

Källa: *OECD Jobs Study*, del II, tabell 8.1.

Tabell 1.13. Löner för män i tillverkningsindustrin för åldrarna 15-24 i relation till män i åldrarna 25-54 (1980=100).

	Australien	Canada	Danmark	Frankrike*	Italien	Japan	Norge	Sverige*	UK	USA
1970		98		107		103		90	97	114
1975		95		103		107		99	103	105
1980	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1985	96	86	99	95	95	98		100	92	89
1990	95	82	96		105	97	84	103	89	98

* Båda könen.

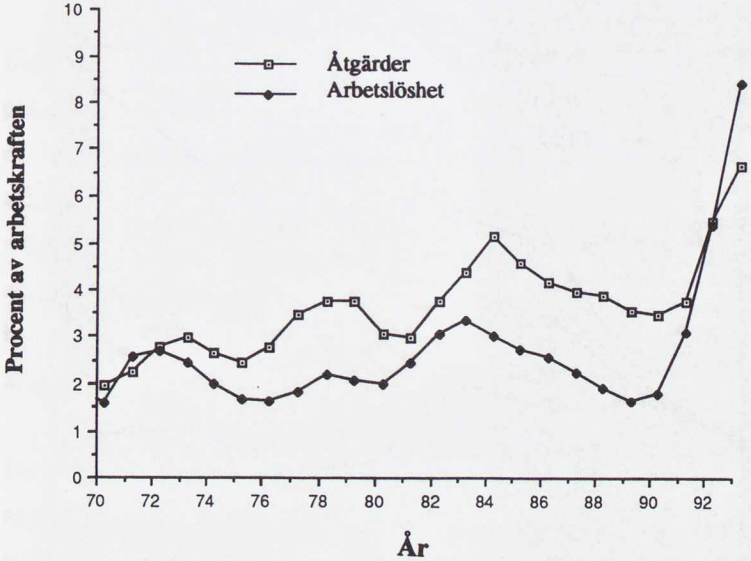
Källa: *OECD Jobs Study*, del I, 1994 tabell 1.10.

Tabell 1.14. Intern rörlighet i 11 OECD-länder, 1970-1987.

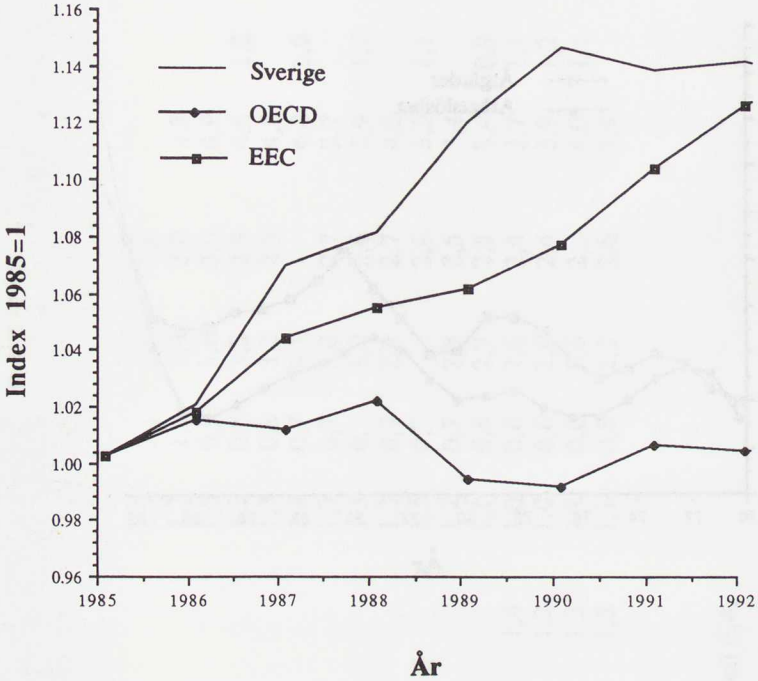
	Australien	Canada	Finland	Frankrike	Tyskland	Italien	Japan	Norge	Sverige	UK	USA
1970	1,7	1,9	2,5		1,8	1,1	4,1	3,8			3,6
1971	1,9	1,9	1,7		1,8	1,1	4,0	3,1			3,4
1972	1,8	1,8	2,1		1,7	1,1	3,9	3,0			
1973	1,9	1,8	2,3		1,7	1,0	3,9	3,0	4,8		
1974	1,6	2,0	2,5		1,5	0,9	3,6	3,0	4,9		
1975		1,8			1,3	0,8	3,3	2,9	4,8	1,2	
1976		1,6	1,8		1,3	0,8	3,2	2,7	4,5		3,0
1977	1,7	1,7	1,5		1,3	0,7	3,1		4,0	1,0	
1978	1,9	1,7	1,4		1,3	0,7	3,0	2,7	3,7		
1979	1,7	1,7	1,5		1,3	0,7	3,0	2,6	3,9	1,2	
1980	1,8	1,7	1,6		1,3	0,7	2,9	2,7	4,0		
1981	1,8	1,8	1,5		1,3	0,7		2,6	3,5	1,1	2,8
1982	1,9	1,8	1,5		1,2	0,7	2,8	2,5	3,4		3,0
1983	1,5	1,5	1,5		1,1	0,6	2,7	2,5	3,4	0,9	2,7
1984	1,5	1,6		1,4	1,0	0,6	2,6	2,4	3,7	1,1	2,8
1985	1,6	1,5	1,6	1,2	1,0	0,6	2,6	2,4	3,9	1,2	3,0
1986	1,6	1,5	1,5	1,3	1,1	0,6	2,6	2,5	4,0	1,1	3,0
1987	1,6	1,5	1,6	1,3	1,1	0,5	2,2	2,6	3,9		2,8

Källa: *The OECD Jobs Study*, del II, tabell 6.4.

Figur 1.1. Arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder i Sverige.



Figur 1.2. Rörlighet i svenska reallöner.



KAPITEL 2

Vägledande principer

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige kan indelas i tre huvudkomponenter: åtgärder för att öka tillgången på arbetskraft, åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft och åtgärder för att bättre anpassa efterfrågan på arbetskraft till tillgången på arbetskraft. Målsättningen att uppnå högsta möjliga totala sysselsättningsnivå styr därför alla dessa åtgärder. Detta mål anses vara en av byggstenarna i den svenska modellen. Särskilda satsningar har gjorts på speciella grupper, t.ex. handikappade eller nya invandrare, som anses ha särskilt svårt att få arbete.

Detta mål uppnås förvisso i viss utsträckning. Enligt OECD (1994) är sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet särskilt högt i Sverige. Som vi tidigare noterat är t.ex. kvinnornas arbetskraftsdeltagande högre än i *något annat land*. Andelen överstiger med 10 % siffran för andra rika industriländer som Norge, Kanada, USA och Schweiz.

Trots detta är vi mycket tveksamma till om uppnåendet av en mycket hög sysselsättningsnivå är ett önskvärt mål för arbetsmarknadspolitiken, och om de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är rätt utformade ur ekonomisk effektivitetssynpunkt. Slutmålet för politiken skall vara människornas välbefinnande, inte hur mycket de deltar på en marknad. Sysselsättning är i bästa fall ett delmål för syftet att nå det mera grundläggande målet att öka människors välbefinnande. Även om det är sant att båda målen hänger ihop

- de arbetslösa uppger ständigt att de är mindre lyckliga än de som har arbete (se Blanchflower (1995) - följer emellertid inte att staten automatiskt skall ta folk ur arbetslösheten och sätta dem i arbete till vilket pris som helst. I stället borde staten se till att aktörerna på arbetsmarknaden rätt bedömer det sociala värdet av sina arbetsinsatser och eliminera de faktorer som leder till att arbetstillfällen ransoneras. När allt kommer omkring så finns det också tecken som tyder på att frånskilda är mindre lyckliga än gifta, men ingen har någonsin förespråkat att staten skulle tillhandahålla äktenskapsvägledning, äktenskapsundervisning eller "beredskapsmakar".

I detta kapitel analyserar vi de argument som kan anföras från ekonomisk synvinkel till förmån för arbetsmarknadspolitik. Vår utgångspunkt, som har sitt ursprung i ekonomisk analys, är att under vissa omständigheter är utfallet av den fria marknaden förenat med ett effektivt utnyttjande av resurser. Därför är statliga ingrepp berättigade bara om dessa omständigheter inte föreligger, (dvs. att marknaden inte fungerar väl), eller om fördelningen av välfärden, som skapas genom jämvikten på den fria marknaden, är oacceptabel ur rättvisesynpunkt.

Därför bör man först helst identifiera ett väl definierat misslyckande på marknaden och sedan utforma en lämplig politik som rättar till missförhållandet. Som vi kommer att se finns det många anledningar att anta att marknader inte fungerar särskilt väl. Det är dock mycket svårare att hävda, vare sig på teoretiska eller praktiska grunder, att den nuvarande arsenalen av åtgärder är väl rustade för att rätta till specifika brister. Både på grund av dess komplexitet och dess överbetoning av höga sysselsättningsnivåer är det inte troligt att svensk arbetsmarknadspolitik har styrts av sådana principer.

Naturligtvis är det faktiskt möjligt att dessa åtgärder i sig uppfattas av en majoritet av svenskarna som grundstenar i den "svenska modellen". I så fall är det meningslöst och till och med omöjligt att ta bort dem. Men det är viktigt att inse att många av dem förmodligen inte går att rättfärdiga med ekonomisk logik och att de även medför betydande ekonomiska kostnader.

Även när särskilda statliga åtgärder i princip kan rekommenderas, måste man ta med i beräkningen att på samma sätt som marknaden kan misslyckas så kan även staten misslyckas. För det första kan staten ställas inför samma informationsbegränsningar och uppföljningsproblem som den privata sektorn. För det andra, beroende på hur de politiska och administrativa systemen är utformade, kan statliga åtgärder främja organiserade intressegruppers speciella mål snarare än den samlade välfärden. Vi studerar denna punkt i nästa kapitel. I detta kapitel försöker vi räkna upp ett antal marknadsmisslyckanden, som kanske kunde försvara statliga ingrepp på arbetsmarknaden. Innan vi fortsätter bör vi påpeka att det offentliga ingripandet på den svenska arbetsmarknaden är mycket stort och omfattande. Det sker genom lönebildning och det kollektiva förhandlingssystemet, genom reglering av arbetsmarknaden, t.ex. i form av anställnings- och uppsägningsbestämmelser, genom socialförsäkringen och systemet för arbetslöshetsersättning och slutligen genom de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som denna rapport till största delen behandlar. Arbetsmarknadspolitiken i Sverige är bred och heltäckande. Har det förekommit så många marknadsmisslyckanden att en så omfattande intervention är påkallad? Vi tror inte det. Många ingripanden leder emellertid i sig själva till skevheter på marknaden som i sin tur kräver ytterligare ingripanden. Sådan regleringslogik kan leda till en överreglerad ekonomi. Vi återkommer till detta nedan.

Resten av detta kapitel är disponerat som följer: först försöker vi att identifiera bristerna på arbetsmarknaden och lämpliga åtgärder. Sedan diskuterar vi om arbetsmarknadspolitik är ett lämpligt verktyg för att uppnå jämlikhetsmål som jämnare inkomstfördelning eller försäkringar för enskilda individer.

Kapitlet kommer till den slutsatsen att arbetsmarknadspolitiken inte bör vara ett centralt instrument för statliga ingrepp på marknaderna. Detta betyder inte att den skall tas bort helt och hållet, men att omfattningen och syftet i hög grad bör begränsas. Vi förordar att den bör begränsas till långtidsarbetslösa med speciell betoning på ungdomar.

1. Marknadsmisslyckanden och aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Många européer, inklusive svenskar, är övertygade om att arbetsmarknaden inte skall lämnas åt sig själv därför att den är så viktig för människors levnadsstandard, trygghet och plats i samhället. Men ur ekonomisk synpunkt finns det ingen a priori-anledning anta att den är ineffektiv i alla avseenden. Man kan hävda att bostads- och kreditmarknaden eller marknaden för kapitalvaror troligen är lika ineffektiva som arbetsmarknaden. Det är också svårt att fastställa hur man bäst bör åtgärda problemen, och ännu svårare är det att hävda att de nuvarande åtgärdsprogrammen är väl ägnade att avhjälpa marknadens misslyckanden.

Det är därför viktigt att göra en mera ingående analys av dessa frågor. I detta avsnitt diskuterar vi vad som kan tala för att arbetsmarknaden är ineffektiv och försöker komma fram till lämpliga åtgärder.

i) Friktionsarbetslöshet

Den mest grundläggande ineffektiviteten som finns på arbetsmarknaden är kopplad till det faktum, att marknaden inte är friktionsfri. Det är en marknad där köpare (arbetsgivare) och säljare (arbetstagare) inte träffar på varandra omedelbart. Att söka arbete och anställa är en kostnadskrävande verksamhet. Eftersom marknaden inte hanterar dessa friktioner särskilt väl, kommer lösningen att bli ineffektiv. Denna ineffektivitet beror på två typer av påverkan som en individ utövar på en annan. Ekonomer kallar dessa fenomen yttre påverkan ('externalities'[1]). För det första har en individ som söker arbete en negativ inverkan på andra arbetssökande genom att minska möjligheterna till arbete för dessa människor, detta kallas undanträngningseffekt ('congestion externality'). För det andra påverkar han nyanställningar på ett positivt sätt genom att bidra till en snabbare tillsättning av lediga platser ('thick market externality'). Dessa effekter klarar inte marknader i fri konkurrens av att hantera, eftersom arbetssökande varken kompenseras för de positiva effekter de har på företagen eller debiteras kostnaden för de negativa effekter de har på andra arbetssökande. På samma sätt bidrar företag som annonserar ut lediga platser till att tillsättningen av lediga platser vid andra företag går långsammare och till att de arbetslösas möjligheter att hitta ett arbete ökar. På grund av dessa effekter kan det bli för lite arbetslöshet och för få lediga platser eller för mycket arbetslöshet och för många lediga platser jämfört med vad som är önskvärt för samhället i sin helhet.

Vidare uppstår det vinster både för företag och anställda genom att det är så dyrt att leta efter arbete och att nyrekrytera. Eftersom det är dyrt för företag att ersätta anställda med billigare arbetskraft kan den redan anställda arbetskraften kräva löner som ligger över dem som utomstående är villiga att arbeta

för. På liknande sätt kan ett företag genom att anställa en person göra en vinst som större än den normala avkastningen på det egna kapitalet. Med andra ord uppkommer ett "överskott" genom kostnaderna för att söka arbete och att anställa. Detta överskott fördelas mellan företag och arbetstagare på ett sätt som beror på hur starka deras relativa förhandlingspositioner är. Dessa vinster kompenserar bägge parter för de resurser de satsat på att söka arbete eller arbetstagare.

Anställningsprocessen är därför a priori ineffektiv. Från empirisk synvinkel är det emellertid mycket svårt att bedöma om avvikelserna från den effektivaste lösningen är betydande och i vilken riktning de går.

För det första vet vi att den totala omfattningen av såväl arbetssökande som rekryteringar på arbetsmarknaden kan vara ineffektiv. Företag satsar kanske inte tillräckligt mycket på lediga platser därför att arbetstagare inte söker arbete särskilt energiskt, och arbetstagarna söker inte tillräckligt hårt eftersom det inte finns så många lediga platser. Med andra ord, ingendera sidan räknar med de positiva effekter som deras beslut har på den motsatta parten. På grund av undanträngningseffekterna kan ineffektiviteten också ta motsatt väg: företag och arbetstagare kan söka alltför intensivt därför att de inte tar hänsyn till de negativa effekter som de genererar på den egna parten. Ekonomisk analys möjliggör en uppskattning av den relativa betydelsen av dessa två effekter genom att se på hur arbetslöshet och lediga platser påverkar nyanställningarna[2)]. Om arbetslöshet och lediga platser har stor inverkan på antalet nyanställningar, kommer de positiva effekterna att dominera, vilket skulle tyda på att det inte förekommer tillräckligt mycket arbetsökande (eller rekrytering) när marknaden är i jämvikt. Att stimulera till arbetssökande och nyanställning

skulle då vara ett önskvärt politiskt mål. Å andra sidan, om arbetslöshet och lediga platser har liten inverkan på nyanställningarna, dominerar undanträngningseffekterna och man bör på politisk väg försöka minska de resurser som används till att söka arbete och rekrytera.

Därför finns det i princip utrymme för statliga ingripanden, men beroende på anställningsprocessen borde det antingen inriktas på att öka antalet lediga platser, antalet arbetssökande och hur energiskt dessa söker arbete eller precis det motsatta. Empiriska data från Sverige och andra länder tyder på att den totala mängden sökande är ungefär den rätta[3)]. Med andra ord utjämnar de positiva och negativa effekterna mer eller mindre varandra. Därför finns det föga grund för statliga ingrepp för att öka eller minska sökandet på arbetsmarknaden.

Medan den föregående diskussionen har inriktat sig på den optimala sökandenivån vad avser såväl arbetsgivare som arbetstagare, kan mixen mellan arbetslöshet och lediga platser också vara olämplig. Drivkraften för företag att ledigförklara en befattning eller för arbetstagare att söka arbete är beroende av hur den extra inkomst som befattningen genererar delas upp mellan företaget och arbetstagaren.

Om t.ex. alla intäkter går till arbetstagaren kommer företag inte ha något intresse av att ledigförklara befattningar eftersom de inte har möjlighet att få täckning för sina anställningskostnader när de väl funnit en arbetstagare. De ekonomiska fördelarna för samhället i sin helhet av lediga platser och arbetssökande beror i sin tur på den inverkan detta får på antalet nyanställningar. Om lediga platser har en stor inverkan på nyanställningar (i förhållande till

arbetslösheten) bör man gynna dessa. Vi inser därför att motiven för privata företag att utannonsera lediga platser och arbetstagare att söka dem inte har någonting att göra med de fördelar dessa aktiviteter innebär för samhället. Det finns ingen a priori orsak till varför överskottet från nyanställningar skulle delas mellan arbete och kapital på exakt det sätt som krävs för att uppnå samlad ekonomisk effektivitet. Om företagens vinstandel är för hög kan de lediga platserna bli för många i förhållande till antalet arbetssökande. Om andelen är för låg blir det inte tillräckligt många lediga platser. Återigen är bevismaterialet inte tillräckligt övertygande för att man skulle kunna hävda att ineffektiviteten går i den ena eller andra riktningen. Återigen finns det inte någon stark grund för statliga ingripanden. I bilaga A1 beskriver vi ett mycket grovt räkneexempel för Sverige. Det tyder på att det inte finns någon orsak att tro att de intäkter som genereras av ett arbete delas mellan arbete och kapital på ett sätt som signifikant skiljer sig från vad ett adekvat utbud av lediga platser i förhållande till arbetslösheten skulle kräva.

Av praktiska skäl finns det därför ingen större anledning för staten att blanda sig i anställningsprocessen. Det betyder dock inte att arbetsförmedlingens tjänster på ett mikroekonomiskt plan inte kommer att ha en betydande positiv inverkan på den arbetssökandes möjligheter att hitta ett arbete. Detta är i själva verket en form av direkt omfördelning från den anställde till den arbetslöse i form av ökade resurser in natura, som används till att söka arbete. Men det finns ingen anledning att utgå från att en sådan form av omfördelning ökar den totala ekonomiska effektiviteten. Med andra ord är det mycket möjligt att de resurser som avsätts för att söka arbete kunde användas bättre för andra offentliga tjänster som barnomsorg, infrastruktur, utbildning och så vidare.

Ovanstående analys har emellertid behandlat de arbetslösa som en homogen grupp. Vi tror emellertid att de långtidsarbetslösa är mindre effektiva när det gäller att söka arbete än de korttidsarbetslösa. Det betyder att långtidsarbetslösheten har liten inverkan på det totala antalet nyanställningar, dvs. den är inte någon speciellt produktiv verksamhet om man ser det utifrån samhället i sin helhet. Detta tyder på att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan vara till hjälp om de utformas så att de ökar sökintensiteten och återanställningssannolikheten för de långtidsarbetslösa.

ii) Bristande konkurrens på produkt- och arbetsmarknaderna

Vi övergår nu till ett helt annat slag av ineffektivitet, nämligen den som är knuten till konkurrenshinder på produkt- och arbetsmarknaderna.

a) Monopol

Konkurrenshinder på en marknad snedvrider fördelningen av resurser och minskar normalt aktivitetsnivån. Sådana hinder inkluderar monopol och karteller, fackliga löneförhandlingar eller stora företags dominerande ställning på arbetsmarknaden, ofta på lokal nivå. Bristande konkurrens är därför ett möjligt motiv för statliga ingrepp därför att den leder till för låg ekonomisk aktivitet. Man skulle kunna hävda att arbetsmarknadspolitiken tenderar att lösa problemet, eftersom den i princip kan öka sysselsättningen och därigenom aktiviteten. Och faktiskt hävdar Lindbeck-rapporten att marknaden har för stor makt i den svenska ekonomin, även om de bevis som läggs fram inte är särskilt starka.

I varje fall bör man erkänna att arbetsmarknadspolitiken långt ifrån är ett lämpligt verktyg för att komma till rätta med sådana brister. Den bästa lösningen är utan tvekan att genomdriva en politik som främjar konkurrensen. Andra åtgärder som minimi- eller maximipriser eller löner, skatter och bidrag, kan övervägas, men de är mindre lämpliga eftersom de bara är den näst bästa lösningen. Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kanske hjälper, men de är uppenbarligen illa anpassade för denna typ av problem och kan knappast motiveras av denna typ av marknadsmisslyckanden.

b) 'Insider'-makt och bristande kontroll av de anställda

Andra mekanismer tillåter anställda att begära löner som ligger över dem som de arbetslösa skulle vara villiga att arbeta för. För det första, som redan diskuterats, utgör kostnader för personalomsättning, sökning och rekrytering av personal att det blir dyrt för företag att ersätta redan anställda med arbetslösa personer ('insider'-mekanismen, se Lindbeck och Snower [1989]). För det andra finner kanske företag att det är värt att öka lönerna utöver vad de arbetslösa kräver för att öka arbetstagarnas motivation och drivkrafter och minska deras benägenhet att sluta (detta kallar ekonomerna "effektivitetslönemekanismen"; se Shapiro och Stiglitz [1984]).

På grund av dessa mekanismer kan ekonomin karakteriseras av en arbetsmarknad där "goda arbeten" kommer att finnas sida vid sida med "dåliga arbeten" och ofrivillig arbetslöshet. (Detta kallas "den dubbla arbetsmarknaden"; se Doeringer och Piore, 1971; Bulow och Summers, 1986.) Antalet "goda arbeten" kommer att var för lågt, därför att deras höga löner av företagen uppfattas som mera kostnadskrävande än vad de verkligen är för

samhället i stort. Sådant lönetryck från arbetstagare som har arbete dämpas genom ökad konkurrens från "outsiders".

En del ingrepp från statens sida kan vara nyttiga om dylika brister är för handen. De lämpligaste liknar inte aktiv arbetsmarknadspolitik, utan skulle innebära att man subventionerade de goda arbetena. Men en sådan politik kan vara orealistisk ur skattesynpunkt, därför att den ökar skattebördan till en icke tolerabel nivå. En alternativ politik skulle kunna vara att förmå de arbetslösa att söka arbete mera intensivt och på så sätt öka det nedåtgående trycket på löner. En sådan inriktning är mer i linje med den aktiva arbetsmarknadspolitiken som vi förordar. *Det kan dock visas att om den är jämnt fördelad mellan alla arbetslösa har ökad sökintensitet liten eller ingen effekt på den totala arbetslösheten*[4)] Om den däremot riktar in sig på långtids- (till skillnad mot korttids-) arbetslösheten, skulle politiken på ett effektivt sätt utöva tryck nedåt på lönerna och minska arbetslösheten. (Se Calmfors och Lang [1994] för en teoretisk analys.) Att rikta in sig på nykomlingar på arbetsmarknaden hjälper också till att få ner lönerna. Därför finns det ett visst utrymme för en aktiv arbetsmarknadspolitik som ett medel för att rätta till brister av detta slag, förutsatt att den är träffsäker. Vi kommer dock att visa i nästa kapitel att en sådan inriktning kanske inte är något som den allmänna opinionen föredrar.

(iii) Snedvridningar av priser som orsakats av andra institutioner

Aktiv arbetsmarknadspolitik kan ses som ett medel för att rätta till snedvridningar som orsakats av andra institutioner. I synnerhet kan man hävda att de s.k. "solidariska" lönepolitiken negativt påverkar lönernas värde som signal. Löner i likhet med andra priser spelar en värdefull samhällsroll. De

berättar för oss var - i grova drag: regioner, sektorer och yrkeskunskaper - arbetskraften är mest värdefull. Genom att människor fattar beslut om utbildning och bosättningsort på grundval av marknadslöner, bidrar de till ekonomisk effektivitet. Institutioner som stör denna process påverkar ekonomins investeringar i mänskligt kapital och orsakar ineffektivitet i omfördelningen av arbetskraft. Enskilda individer kommer då inte att räkna in det verkliga värdet av att investera i en viss mängd eller en viss typ av mänskligt kapital. På liknande sätt kommer arbetstagare inte nödvändigtvis att flytta från de minst till de mest effektiva sektorerna eller regionerna.

Aktiv arbetsmarknadspolitik kan då ersätta denna mekanism. Idealt skulle de mest eftersökta yrkeskunskaperna kunna identifieras och göras tillgängliga genom utbildningsprogram. De sektorer där man har störst behov av arbetskraft skulle också kunna identifieras och genom arbetsförmedlingen och flyttbidragen kunde arbetskraft styras till dessa sektorer även i avsaknad av betydande lönedifferenser mellan dessa sektorer och resten av ekonomin.

Vi har många anledningar till att ställa oss skeptiska till en sådan syn på aktiv arbetsmarknadspolitik.

För det första har staten inte nödvändigtvis något övertag – relativt sett – när det gäller att identifiera industrier på uppgång och nya yrkesfärdigheter. Staten kommer troligen att utsättas för snedvridna marknadssignaler lika mycket som de enskilda människorna.

För det andra är det inte självklart att en solidarisk lönepolitik skulle hämma omfördelningen av arbetskraft. När relativlönerna är stela, styrs omfördel-

ningen av arbetskraft snarare av efterfrågan än av utbudet på arbetskraft. På en arbetsmarknad med flexibla relativlöner och låg rörlighet, leder en chock i en sektor först till löneökningar i sektorer med hög efterfrågan i förhållande till sektorer med låg efterfrågan. Arbetskraften lämnar då de sistnämnda sektorerna för att ansluta sig till de förra. Resurserna flyttas på så sätt från arbetsplatser med låg efterfrågan till sådana med hög efterfrågan. På en arbetsmarknad med stela relativlöner förhindras lönerna att sjunka i sektorer med låg efterfrågan. Det finns ett överskott på arbetskraft i dessa sektorer och högre efterfrågan än tillgång på arbetskraft i de expanderande sektorerna. Arbetskraft flyttas genom uppsägningar i nedåtgående sektorer och nyanställningar i sektorer på uppgång. Det är inte klarlagt varför denna "kvantitets"-mekanism skulle uppnå lägre rörlighet än "pris"- eller relativ lönemekanismen. Omfördelningen skulle till och med kunna bli alltför snabb med en sådan mekanism.

För det tredje ifrågasätter svenska ekonomer om lönebildningen verkligen är solidarisk i Sverige, eftersom en stor del av de faktiska löneökningarna beror på löneglidning. Därför skulle likalönspolitiken egentligen vara en "dimridå" utan någon verklig effekt på relativlönerna, samtidigt som den skulle bygga in en inflationsmekanism i ekonomin genom att förhindra en nedjustering av de nominella lönerna i krisdrabbade sektorer[5)].

För det fjärde – och allra viktigast – är logiken i att bota en snedvridning genom att införa ytterligare snedvridningar mycket farlig och kan leda till ett överflöd av regleringar. Om den solidariska lönepolitiken snedvrider fördelningen av arbetskraft och investeringarna i humankapital borde man allvarligt ompröva och utvärdera denna politik, innan man gör ytterligare offentliga

ingrepp. Syftar exempelvis politiken till att uppnå fördelningspolitiska mål, borde man allvarligt överväga andra sätt att omfördela inkomster, exempelvis genom skatter och transfereringar. Det svenska systemet går redan långt i den riktningen, man kan därför fråga sig om den solidariska lönepolitiken fyller någon nyttig funktion.

Vidare kan noteras att när direkta ingrepp tenderar att uppväga de negativa effekterna av de prissnedvridningar som skapas av någon institution, blir kostnaden för denna institution mindre tydlig, och ekonomin löper risk att använda sig av den i allt högre omfattning. Det finns t.ex. tecken på att relativlönerna för ungdomar i Sverige har ökat, och vi kan tänka oss att detta möjliggjorts genom att arbetsmarknadspolitiken gjort ungdomsarbetslösheten mindre tydlig - i många andra länder har man insett att låsningar vad gäller löner har skapat ungdomsarbetslöshet och därför har man vidtagit åtgärder för att öka flexibiliteten på de ungas arbetsmarknad.

Argumenten ovan antyder att institutioner kompletterar varandra i stor utsträckning, och att det kanske vore mera relevant att överväga en övergripande reformering av systemet än att ändra nån av dess enstaka delar.

(iv) Brister i de finansiella marknadernas funktionssätt

Det är rimligt att människor som utsätts för förändringar och osäkerhet vad gäller deras inkomster försöker värna sig mot dessa förändringar. Det är den finansiella (inklusive försäkrings-) sektorns roll att förhindra att inkomstfluktuationerna blir alltför stora över tiden eller på grund av kraftiga störningar. Genom in- och utlåning på marknaden kan konsumenterna jämna ut sin kon-

sumtion och koppla bort den från sina inkomster. På detta sätt kan de flytta konsumtion från goda till dåliga tider (arbetslöshet, pension, sjukdom). Dessutom gör försäkringar att människor kan bibehålla sin inkomst under tider av sjukdom och arbetslöshet.

I en idealisk värld skulle sådana finansiella instrument spontant tillhandahållas av en konkurrerande privat sektor och det skulle inte finnas något behov av regeringsingrepp. Människorna skulle fritt kunna köpa arbetslöshets- och sjukförsäkringar på marknaden, fritt kunna låna eller sätta in pengar för att finansiera konsumtion under semestrar och efter pensioneringen etc.

I verkligheten har vi anledning tro att finansiella marknader inte fungerar särskilt väl, och vi noterar de aktiva statliga ingreppen på området för sådana försäkringar. I Sverige som i många andra länder är det staten som står för den största delen av arbetslöshets- och sjukförsäkringarna. Dessutom är den aktiva arbetsmarknadspolitiken tätt knuten till arbetslöshets- och handikappersättningarna, eftersom detta är en alternativ form av inkomstkälla särskilt riktad till samma typer av människor. Med detta följer en rad frågor: Varför är de finansiella marknaderna bristfälliga? Vad bör staten göra åt det? Är arbetsmarknadspolitik det riktiga?

Det finns två huvudorsaker till brister i de finansiella marknadernas funktionssätt: "marknader som saknas" ('missing markets') och "asymmetrisk information".

Den viktigaste typen av marknader som saknar är den för sjukförsäkring. I idealfallet borde alla människor teckna en sjukförsäkring innan de föddes,

eftersom människor, som har problem med sin hälsa när de tecknar en sådan försäkring får betala en högre premie än andra, och därför kommer det inte att kunna finnas någon perfekt försäkring mot sådana problem.

Asymmetrisk information betyder att försäkringsgivaren inte känner till försäkringstagarens egenskaper och/eller beteendemönster. Detta fenomen förhindrar uppkomster av marknader för heltäckande försäkringar. Låt oss betrakta fallet med arbetslöshetsersättning. Det finns många förhållanden som skulle hindra människor från att vara helförsäkrade mot risken att bli arbetslös. För det första, om risken för att bli arbetslös inte är märkbar kommer enbart de med den högsta risken att vilja teckna en försäkring, vilket skulle leda till en kollaps på marknaden (problemet med s.k. negativt urval). För det andra, om ansträngningen att hitta ett arbete inte är mätbar kommer den försäkrade arbetslöse inte att söka nytt arbete särskilt energiskt (problemet med den s.k. moraliska risken). Likaså kommer det att finnas drivkrafter för arbetsgivare och arbetstagare att avbryta anställningen allt för ofta eftersom kostnaden bärs av en tredje part (systemet för arbetslöshetsersättning). Liknande fenomen återfinns på kreditmarknaderna, vilket leder till en ransonering av krediter och till att det blir omöjligt för vissa personer att låna.

Dessa problem finns emellertid också på andra försäkringsmarknader där staten spelar en mindre framträdande roll. Vidare uppstår de oavsett om försäkringsgivaren är statlig eller privat. En del regleringar, som att göra försäkringen obligatorisk, kan vara nödvändiga. Men ett direkt statligt tillhandahållande är varken med nödvändighet effektivt eller den enda lösningen på marknadens misslyckande. Därför finns det ingen a priori-anledning

att inte delegera dessa uppgifter till privata försäkringsbolag, förutsatt att lämpliga regleringar kommer till stånd. Låt oss emellertid lämna denna punkt och reflektera över hur misslyckanden på de finansiella marknaderna kan åtgärdas.

Huvudproblemet är att *övervakning* är en central ingrediens i en framgångsrik finansiell infrastruktur. På socialförsäkringsområdet betyder detta att det är mycket viktigt att övervaka de arbetslösas ansträngningar att söka arbete, att kontrollera att de sjuka och handikappade verkligen är sjuka och handikappade etc. Det enda alternativet till övervakning är att tvinga försäkringstagarna att ta med i beräkningen de kostnader deras handlingar orsakar resten av samhället, vilket skulle innebära minskad ersättning från försäkringen och sänkta kompensationsnivåer. Båda komponenterna borde i själva verket vara en del av ett optimalt försäkringspaket och den relativa vikten av varje komponent skulle vara avhängig av övervakningskostnaden och anpassas efter omständigheterna.

Tidigare har Sverige valt en hög övervakningsnivå kopplat till en hög ersättningsnivå. Övervakningen utfördes både på arbetslöshetsförsäkringsnivån genom kontroll av hur många anvisade arbeten en arbetslös sökte och genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som ofta sågs som en "piska" för den arbetslöse som misskötte sig. Men den piskan var mycket lindrig jämfört med andra länder. Man kan inte låta bli att tro att enbart en indragning av ersättningen - eller åtminstone en minskning till existensminimum - hade varit mer effektivt som straff, och betydligt mindre kostsamt för landet, och på så sätt frigjort resurser som kunde ha använts till övervakning och hjälp till arbetssökande. De enda fördelarna med programmen vad gäller övervakning

är att en vägran att delta i en arbetsmarknadsåtgärd är en osviklig anledning att upphöra med utbetalningarna av ersättning, eftersom den är mycket lätt för myndigheterna att upptäcka. I avsaknad av dessa åtgärder måste arbetslöshetskassan sätta in resurser för att upptäcka om en person tackat nej till ett erbjudande om arbete från en privat arbetsgivare.

Om den nuvarande höga arbetslöshetsnivån i Sverige visar sig bestående, så kommer Sverige att ställas inför svåra val vad gäller inställningen till sitt arbetslöshetsersättningssystem. I synnerhet kan en stram övervakning av ett stort antal arbetslösa bli alltför kostsamt, vilket skulle medföra att man kanske tvingas förlita sig mindre på övervakning och mer på sänkt ersättning för att få fram de rätta incitamenten.

Ett något annorlunda problem är att det faktum att vissa människor, särskilt arbetslösa, inte kan få lån, och detta kan hindra dem från att starta nya företag. Man får därför överväga åtgärder som statliga lån eller garantier till låginkomstgrupper som startar nya företag. För att undvika de problem med "negativa urval" som vanligtvis förknippas med sådana program måste man sedan överväga att satsa resurser på att följa upp programmen. Huruvida staten skulle kunna lösa ett uppföljningsproblem som den privata marknaden uppenbarligen inte klarar av, är emellertid oklart.

2. Makroekonomisk stabilitet och aktiv arbetsmarknadspolitik

Ett möjligt rättfärdigande av en aktiv arbetsmarknadspolitik är att den är ett verktyg för makroekonomisk stabilisering. Det är otvivelaktigt så att antalet personer som deltar i åtgärderna och pengarna som satsas på dessa åtgärder

tenderar att öka under lågkonjunkturer och därigenom stimulera den totala efterfrågan. Detta föranleder en grundläggande fråga: i vilken utsträckning är en aktiv arbetsmarknadspolitik ett lämpligt stabiliseringsverktyg? Innan vi besvarar den frågan skall det noteras att en del ekonomer till och med ifrågasätter om stabilisering av konjunkturcykeln är ett önskvärt mål - välfärdsförlusterna av dessa fluktuationer kanske inte är så stora, och i den utsträckning som de är reaktioner på teknologiska förändringar och stordriftsfördelar kan konjunkturcykler vara effektiva. Även om konjunkturcykler är ineffektiva kan den bästa åtgärden vara att direkt angripa orsaken till ineffektiviteten, enligt de linjer som diskuterades i det föregående avsnittet, snarare än att genomföra en anti-cyklisk stabiliseringspolitik.

Låt oss emellertid anamma åsikten att konjunkturcykler skall bekämpas. Då framgår det klart att ekonomer traditionellt inte betraktat en aktiv arbetsmarknadspolitik som ett anti-cykliskt verktyg. Det är snarare penning- och finanspolitik som tillskrivs den rollen. Men tradition är knappast ett rationellt skäl. Vi anser att lämpligheten av ett makroekonomiskt stabiliseringsverktyg skulle kunna bedömas på följande grunder:

1. Hur produktivt är verktyget när det gäller att generera ekonomisk aktivitet? Hur många arbetstillfällen skapar det till exempel per satsad krona?

2. Hur tillförlitligt är det? I synnerhet hur stor är eftersläpningen mellan beslutet att använda ett verktyg och effekten på ekonomin?

3. Hur trovärdigt är det? Hur kan regeringen utfästa att stimulansen är tillfällig och inte leder till en ökande utgiftstrend?

Vad beträffar den första frågan så kan man kanske hävda att arbetsmarknadspolitik medför ett ökat antal arbetstillfällen, eftersom utgifterna helt koncentreras på att skapa sysselsättning. Det finns dock två viktiga varningar. För det första tyder undanträngningseffekterna av en aktiv arbetsmarknadspolitik (se kapitel 4) i själva verket på ett stort slöseri med pengar - även om undanträngningen förmodligen är lägre i lågkonjunkturer. För det andra finns det ingen garanti för att de arbetstillfällen och yrkeskunskaper som skapas är till nytta. Dvs. vi är osäkra om arbetsmarknadspolitiken skapar särskilt många arbetstillfällen totalt, och även om den skapar arbetstillfällen är vi osäkra om dessa är produktiva. Samhället kan kanske önska att det skapas arbetstillfällen i en lågkonjunktur även om de är improduktiva. Men om det finns ett instrument som kan säkerställa att de arbetstillfällen som skapas verkligen är produktiva är det ännu bättre. Det finns ingen anledning att bortse från produktiviteten bara för att arbetslösheten är hög.

Naturligtvis kan samma slags kritik riktas mot ökningar av de offentliga utgifterna, eftersom sådana utgifter inte ökar efterfrågan lika mycket över alla sektorer. Aktiv arbetsmarknadspolitik är i själva verket en specifik form av finanspolitik. Om offentliga anslag inte fördelas med omsorg kan de skenbart öka den relativa efterfrågan inom vissa sektorer. Typiska exempel är infrastrukturprojekt, skattelättnader för investeringar, subventioner till byggsektorn, skatteavdrag för speciella utgifter, etc. Man kan dock i princip bestämma vilka offentliga projekt som skall komma till stånd genom att tillämpa reglerna för kostnads- och intäktsanalys, och därigenom maximera det sociala värdet av de ökade offentliga anslagen. Vidare kan finanspolitiken göras mera neutral om man genomför generella skattesänkningar snarare än ökade offentliga utgifter.

Vi inriktar oss nu på penningpolitik, dvs. en sänkning av räntenivån, som överlåter åt marknaden att bestämma vilka arbetstillfällen som skall skapas och därigenom säkerställer att dessa arbetstillfällen är nyttiga i någon mening. Men penningpolitiken är inte neutral mellan sektorerna eftersom den, på grund av depreciering av valutan, tenderar att öka efterfrågan i den konkurrensuttsatta sektorn i förhållande till den icke-konkurrensutsatta. Om detta är bra eller dåligt beror på omständigheterna, till exempel på om kapacitetsuttnyttjandet är högre i en sektor än i en annan. I den nuvarande lågkonjunkturen är det exempelvis betydligt mindre överskottskapacitet i den förra sektorn än i den senare på grund av den stora nedskrivningen av kronan. Därför är utrymmet för en expansiv penningpolitik begränsat.

Penning- och finanspolitik har därför också negativa sidor. Detta antyder att det kan vara en god idé att använda arbetsmarknadspolitik som ett extra makroekonomiskt instrument, men att den bör användas med försiktighet och med hänsyn till omständigheterna. Att den antas innehålla en hög sysselsättningsfaktor bör inte dölja det faktum att risken för att man skapar värdelösa arbetstillfällen är störst med detta instrument. Detta är ett särskilt allvarligt problem med tanke på de negativa resultat som man i allmänhet fått från mikroekonomiska studier av avkastningen och undanträngningseffekterna av arbetsmarknadsåtgärder (se kapitel 4). Mixen mellan arbetsmarknadspolitik och finans- och penningpolitik skall vara noga underbyggd och vara avhängig av

(ii) vikten av arbetslöshet som ett problem (i förhållande till kapacitetsutnyttjandet),
(iii) manövermarginalen för varje instrument och
(iiii) hur kapacitetsutnyttjandet fördelas mellan olika sektorer.

Vi vänder nu uppmärksamheten mot den andra frågan, och då lutar vi mot att tillförlitlighet är mera utmärkande för arbetsmarknadspolitik än för andra anticykliska instrument. Staten har sannolikt bättre kontroll över arbetsmarknadspolitiken än över effekterna av finans- och penningpolitiken, som i avgörande grad beror på okontrollerbara parametrar som chocker i efterfrågan på kapital, marknadsförväntningar och spekulation, konsumenters och investerares förtroende, samt enbart påverkar den verkliga ekonomiska aktiviteten med "långa och varierande eftersläpningar".

Slutligen kan inte problemet med trovärdighet bedömas oberoende av politikens institutionella utformning. Arbetsmarknadspolitiken borde förhindras att permanent tillföra bränsle till budgetunderskottet. Avgörande för att åstadkomma detta är huruvida Arbetsmarknadsstyrelsen kan skyddas mot politiska påtryckningar och om tydliga riktlinjer finns inskrivna i dess instruktion. Vi återkommer till detta i kapitlet om ekonomisk-politiska aspekter på den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Den aktiva arbetsmarknadspolitikens effektivitet som ett makroekonomiskt medel beror även på dess effekter på inflation och lönebildning. Svenska ekonomer har ägnat stor uppmärksamhet åt möjligheten att minskat arbetssökande bland dem som deltar i åtgärder kan öka inflationen genom att minska det tryck nedåt på lönerna som arbetslösheten normalt utövar. (Se Calmfors, 1993; Forslund, 1994.) Hittills tillgängliga data, som visserligen inte är helt entydiga, tyder på att detta är ett allvarligt problem. Det förstärker vårt antagande att arbetsmarknadspolitik borde fokuseras på de långtidsarbetslösa och öka deras möjligheter att konkurrera på arbetsmarknaden. Om sådana mål uppnås, förstärks också det makroekonomiska genomslaget av aktiva arbets-

marknadspolitiska insatser. På motsvarande sätt gäller att om fackföreningarna förväntar sig att alla förlorade arbetstillfällen som förorsakats av aggressiva lönekrav kompenseras av arbetsmarknadspolitiken, kommer de inte att avstå från att formulera dessa krav och en inflationsmekanism byggs därmed in i ekonomin. Om arbetsmarknadspolitiken används som ett makroekonomiskt medel bör den på ett trovärdigt sätt utformas så att den enbart motverkar lågkonjunkturer som framkallas av en nedgång i efterfrågan och inte de som orsakas av lönehöjningar.

Makroekonomiska data kan sprida lite ljus över de frågor vi just diskuterat. För det första är det tydligt, som Calmfors (1993) har påpekat, att aktiv arbetsmarknadspolitik är kraftigt anti-cyklisk. Erfarenheten från den förra lågkonjunkturen, då så stor andel som 6 % av arbetskraften deltog i dessa åtgärder, är slående. För det andra verkar det ha funnits betydande handlingsfrihet vad gäller *vilka* åtgärder som användes för att bekämpa lågkonjunkturerna. Vid en del tillfällen användes utbildningsprogram, vid andra beredskapsarbeten. Man kan fråga sig vad det finns för skäl till detta; mixen av utbildning och beredskapsarbeten under lågkonjunkturer bör bestämmas med hänsyn till övervägandena ovan men verkar hittills ha skett ganska godtyckligt. Enligt vår ståndpunkt är beredskapsarbeten mer relevanta än utbildning för att bekämpa tillfälliga lågkonjunkturer, åtminstone för huvuddelen av arbetskraften.

Calmfors (1993) rapporterar även en uppåtgående trend i den andel av arbetskraften som deltar i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta kan tolkas som att systemet inte fullt ut kan vända den expansiva inriktningen när väl lågkonjunkturen är över (dvs. ett trovärdighetsproblem)[6]. Tidsseriedata

över konjunktursvängningarna bekräftar antagandet att det kan finnas ett trovärdighetsproblem knutet till aktiv arbetsmarknadspolitik: Figur 1. visar det dynamiska sambandet mellan arbetslösheten och den del av arbetskraften som deltar i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ett slående inslag i figur 1. är öglorna i kurvan. Dessa öglor innebär att när arbetslösheten sjunker så går deltagandet i åtgärder ned mycket långsamt - så det är inte lätt att vända den ökning av antalet deltagare som genererats av en ökning i arbetslöshet[7].

Sammanfattningsvis: arbetsmarknadspolitik är troligtvis inte produktivare än traditionella medel för att bekämpa konjunktursvängningar, men den är antagligen mer tillförlitlig. I princip kan man argumentera för att arbetsmarknadspolitik kan användas som ett extra stabiliseringspolitiskt medel. Men att räkna ut den optimala mixen mellan detta politiska instrument och de andra instrumenten är enbart en teoretisk möjlighet, och risken att man skapar värdelösa arbeten är mycket större än om man använder sig av den mindre målinriktade finans- och penningpolitiken. På grund därav tvekar vi att tilldela dessa åtgärder någon avgörande stabiliserande roll. Vi tror dock att de kan komplettera en kontracyklisk politik genom att ta itu med den *långtidsarbetslöshet*, som finns kvar vid slutet av en lågkonjunktur. *Vilken* åtgärd som skall användas för att åstadkomma detta bör fastställas utifrån effektivitetsöverväganden.

3. Jämlikhet, inkomstfördelning och arbetsmarknadspolitik

I de föregående avsnitten har vi koncentrerat oss på sambanden mellan arbetsmarknadspolitik och ekonomisk effektivitet och försökt analysera hur statliga ingrepp kan förbättra fördelningen av resurser.

Ekonomisk politik befattar sig traditionellt även med fördelningen av inkomster. Att uppnå en jämnare fördelning av välfärden mellan individer anses i de flesta fall vara ett önskvärt mål.

Till att börja med är den logiska grunden för detta inte helt klar. Medan intresset för effektivitet motiveras av en önskan att öka välfärden för alla individer, leder jämlikhet till att man tar välfärd från vissa individer och ger till andra. Så vissa individer kommer oundvikligen att motsätta sig den.

Intresset för fördelningen uppstår när man anser att samhället i sin helhet har sina egna "preferenser" (som representeras av "en social välfärdsfunktion") där en vara som konsumeras av de fattiga väger tyngre än om den konsumeras av de rika. Men sedan är frågan: var kommer dessa preferenser ifrån?

I avsaknad av en sådan "välfärdsfunktion" kan vi se två orsaker till varför samhället skulle bry sig om inkomstfördelningen. För det första kan en omfördelning i själva verket motiveras av effektivitet, t.ex. om den förhindrar brott och andra negativa effekter som de fattiga åsamkar de rika. För det andra kan en omfördelning bli det ofrånkomliga resultatet av en demokratisk politisk process, om de "fattiga" är fler än de "rika".

Låt oss dock fortsätta att anta att "samhället bryr sig om jämlikhet". Hur kan man då öka välfärden för de mest olyckligt lottade?

Det finns flera sätt:

1) skatter och transfereringar: omfördelning i penningtermer,
2) snedvridning av lönestrukturen: användning av styrmedel som minimilöner och solidarisk lönepolitik.

3) arbetsmarknadspolitik: genom att hjälpa dessa personer att finna arbete, och eventuellt subventionera sådana arbeten.

Detta kräver flera kommentarer.

För det första är gränsen mellan dessa tre valmöjligheter inte särskilt skarp: en minimilön kan ses som en skatt på arbete som omfördelats till de resurssvagaste, subventionerade arbeten har helt klart en transfereringskomponent, etc.

För det andra använder Sverige alla tre alternativen och det i stor utsträckning: Skattesystemet är ett av de mest progressiva i världen, även om reformer i slutet av 80-talet bidrog till att anpassa det mer till andra länder. Lönestrukturen är snedvriden genom en solidarisk lönepolitik. Arbetsmarknadspolitiken är mycket aktiv. Detta föranleder följande frågor: kompletterar dessa tre metoder varandra, eller skall de ses som ersättare för varandra?

För det tredje lutar vi mot att en omfördelning genom skatter och transfereringar i allmänhet är effektivare än de andra båda alternativen. Ingrepp i lönebildningen skapar arbetslöshet och därigenom enbart slöseri med resurser. Aktiv arbetsmarknadspolitik är en omfördelning "in natura" som kan tvinga in människor i lågproduktiva arbeten och på så sätt förspilla tid och resurser. Detta innebär inte att skatter och transfereringar saknar snedvridande effekter (de tenderar att negativt påverka utbudet av arbetskraft och investeringar i humankapital), men antagandet är att dessa snedvridningar är mindre jämfört med de andra två alternativen.

Den allmänna utgångspunkten för en aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige är, som vi har diskuterat i inledningen, att alla människor bör arbeta. Tillämpningen av den principen på dem som har de sämsta yrkeskunskaperna blir följande: hellre än att ge dem kontanter skall allt göras för att se till att de arbetar. Hur önskvärt är detta om man vill uppnå en "jämlik" fördelning? Vi diskuterar denna fråga utifrån två synsätt. Frågan som bör ställas är följande: leder det fria marknadsalternativet till att människor arbetar mindre än vad som är fallet i den optimala, centralt planerade fördelningen där hänsyn tagits till jämlikheten?

Låt oss först anta att en omfördelning kan uppnås utan att förändra drivkrafterna för arbete och utbildning[8]. Svaret är att de fattiga - dvs. de mindre produktiva - tenderar att arbeta alltför hårt vid den fördelning som bestäms av marknaden. Anledningen till detta är att medan de med rätta inser det (låga) verkliga samhälleliga värdet av sitt arbete (de byter med rätta fritid mot konsumtion), måste de i alla händelser arbeta hårt för att nå en anständig konsumtionsnivå[9]. När en "välvillig diktator" tar hand om dem, tillåter de pengar som omfördelats till dem att de arbetar mindre[10] och detta är faktiskt socialt önskvärt eftersom deras produktivitet är låg och därmed även det samhälleliga värdet av deras arbete.

Omvänt har de rika en lägre konsumtionsnivå och arbetar mer vid den optimala fördelningen än vid den fördelning som bestäms av marknaden. Med andra ord, medan konsumtionen omfördelas från de rikare till de fattigare, omfördelas arbete från de fattigare (mindre produktiva) till de rikare (mera produktiva).

Den slående slutsatsen är därför att de okvalificerade tycks arbeta för mycket vid marknadsjämvikt i förhållande till vad som gäller vid den optimala fördelningen. Om något tyder detta på att den aktiva arbetsmarknadspolitiken borde förmå de *mest* produktiva arbetstagarna att arbeta ännu hårdare och på så sätt skapa ett överskott, som kan omfördelas till de minst produktiva, snarare än att sätta de minst produktiva i lågproduktiva arbeten. Men i princip kan detta resultat uppnås genom transfereringar av klumpsummor utan någon form av arbetsmarknadspolitik.

Låt oss nu göra ett mera realistiskt antagande, nämligen att omfördelningen är snedvridande och, genom att sänka lönerna efter skatt, tenderar att minska utbudet av arbetskraft. Detta leder oss tillbaka till övervakningsproblematiken som vi introducerade när vi diskuterade försäkringsaspekterna: aktiv arbetsmarknadspolitik kan ses som ett övervakningsmedel för att tvinga människor att arbeta, även om de drabbas av mycket höga marginalskatter. Problemet att mycket höga marginalskattesatser leder till att människor inte arbetar är i huvudsak relevant för de fattigaste till följd av deras starka bidragsberoende[11]. Den första typen av snedvridning är kanske inte så oroande om man endast ser till välfärdsaspekten eftersom dessa människor, som vi just såg, har en låg produktivitet och tenderar att arbeta för mycket vid marknadsjämvikten i förhållande till vad som gäller vid den optimala jämlika jämvikten. Men naturligtvis kan snedvridningen vara tillräckligt stor för att förmå dem att arbeta mindre än optimalt. I så fall kan man förespråka aktiv arbetsmarknadspolitik för att förmå dessa människor att arbeta (eller söka arbete), som ett villkor för att få ersättningarna. Men för det första är kanske övervakningen av arbetsökandet tillräcklig (så detta argument rättfärdigar inte nödvändigtvis utbildningsprogram och beredskapsarbeten) och för det andra kan man

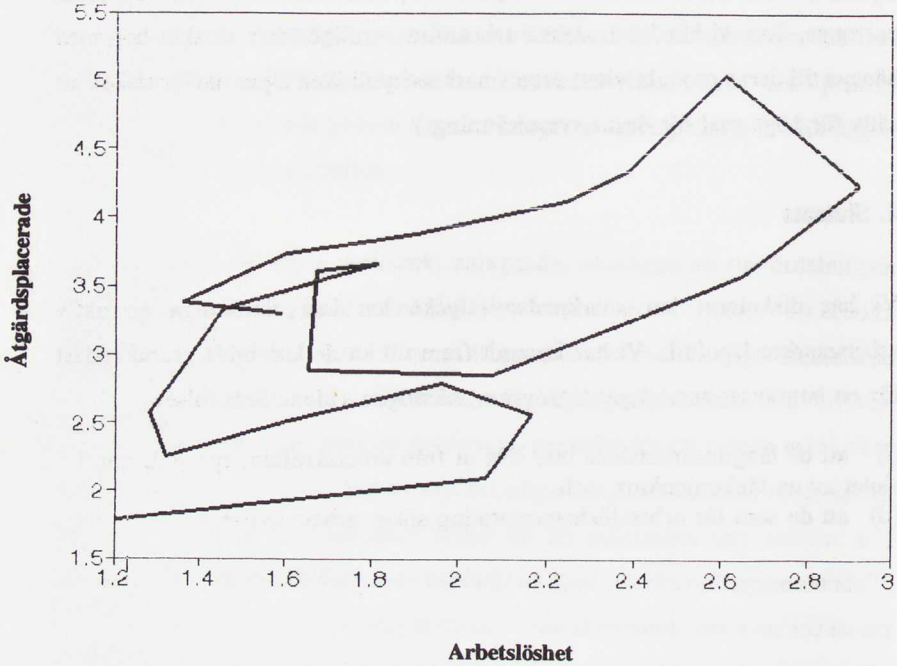
lika gärna tänka sig att minska marginalskattesatserna för de fattiga. Inkomststödet till de fattiga behöver inte sänkas om en sådan minskning av marginalskattesatsen kompletteras med en negativ inkomstskatt. (Ytterligare en svårighet är att staten måste kunna beräkna den optimala arbetsinsatsen för dessa personer. Som vi hävdat är denna arbetsinsats troligen inte särskilt hög med hänsyn till deras produktivitet, arbetsmarknadspolitiken löper därför risken att sätta för höga mål för deras sysselsättning.)

4. Slutsats

Vi har diskuterat hur marknadsmisslyckanden kan rättfärdiga en aktiv arbetsmarknadspolitik. Vi har kommit fram till att de kan bilda grund endast för ett begränsat antal åtgärdsprogram, nämligen sådana som tillser

(i) att de långtidsarbetslösa inte slås ut från arbetskraften, speciellt inte i slutet av en lågkonjunktur, och
(ii) att de som får arbetslöshetsersättning söker arbete aktivt.

Figur 2.1. Arbetslösa och åtgärdsplacerade.



Noter

1. En 'externalitet' är en påverkan mellan individer som inte förmedlas genom marknaden. Typiska exempel är buller, föroreningar, etc.

2. För att analysera en sådan matchningsprocess använder ekonomer s.k. "matchningsfunktioner". En matchningsfunktion talar om för oss hur många personer som kommer att anställas (eller motsvarande hur många lediga platser som kommer att fyllas), per tidsenhet, som en funktion av arbetslöshet och lediga platser. Teorin säger oss att det kan finnas för mycket eller för lite arbetssökande beroende på skaleffekterna i matchningsfunktionen. Om det råder stordriftsfördelar, dominerar den positiva externaliteten: ökande sökintensitet på båda sidor av marknaden kommer att öka matchningsprocessens effektivitet. Det är då för lite sökande i marknadsjämvikten. Men om å andra sidan matchningsfunktionen uppvisar avtagande skaleffekter, dominerar undanträngningsexternaliteten och sökandet blir för högt i marknadsjämvikten.

3. Tekniskt sett råder det konstant skalavkastning ("constant returns to scale") i matchningsfunktionen. Se Blanchard och Diamond (1990), Bourdet och Persson (1992).

4. Det förhåller sig huvudsakligen så därför att en enhetlig ökning i de arbetslösas sökintensitet inte påverkar jämviktssannolikheten att hitta ett arbete eftersom de arbetslösa tränger undan varandra. Dessa resultat skulle emellertid vara annorlunda i en "matchningsmodell", men effekterna skulle vara små.

5. En motsatt anmärkning kan återfinnas i en uppsats av Edin och Zetterberg (1993) som finner lägre löneskillnader mellan industrier i Sverige än i andra länder. Men dessa uppgifter är föremål för många konkurrerande tolkningar.

6. Men man bör vara försiktig med denna tolkning: Sverige har undvikit den allmänna ökning av arbetslösheten som andra europeiska länder har fått erfara. Om vi tror att orsaken till en sådan ökning också i viss utsträckning fanns i Sverige, vore en måttlig ökning av den börda som lagts på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder ändå ett fullt acceptabelt resultat.

7. Man bör notera att huvuddelen av dessa effekter beror på hur stöden till de handikappade har utvecklats. Vi tror emellertid att det finns ett avsevärt godtycke i definitionen av "handikappad", vilket styrks av det faktum att antalet personer i sådana stödprogram har tredubblats under de senaste tjugo åren.

8. Ekonomer refererar till detta som "the first-best allocation of resources".

9. Detta kallas "inkomsteffekten".

10. Tekniskt sett har de en högre konsumtionsnivå, och därför en lägre marginalnytta av konsumtion, och därför kommer de att arbeta mindre.

11. Det är också relevant för de rikaste som också har höga marginalskatter. Men medan mängden arbete som en individ utför styrs av marginalskattesatsen, är det det genomsnittliga skatteuttaget som avgör om den personen kommer att arbeta över huvudtaget. Vad gäller de rika kan man tro att de hämmande effekterna av skatter är mycket mindre än för de fattiga, därför att utbytet av att arbeta i förhållande till att inte arbeta är mycket större för dem. Detta gäller emellertid i mindre utsträckning för gifta personer om deras make/maka redan arbetar.

KAPITEL 3

Arbetsmarknadspolitikens politiska ekonomi

I föregående kapitel analyserade vi i vilken utsträckning arbetsmarknadspolitiken kan användas för att förbättra effektiviteten i ekonomin.

I detta kapitel analyserar vi arbetsmarknadspolitiken från den politiska ekonomins synvinkel. Vi försöker komma fram till vilka som är vinnare och vilka som är förlorare och försöker förstå hur den politik vi studerat kan vara resultatet av en politisk process som ackumulerar motstridiga preferenser hos individer som styrs av egenintresset. Vi kommer också att diskutera hur lämpliga systemreformer kan göras politiskt genomförbara.

Vi studerar först hur olika grupper i samhället kan förlora eller vinna på arbetsmarknadspolitik, och sedan diskuterar vi hur "lagarna" för arbetsmarknadspolitiken bör utformas.

1. Arbetsmarknadspolitikens vinnare och förlorare

(i) Effekterna på arbetskraftens välfärd

Politik som berör skatter, socialbidrag och arbetsmarknadspolitik i ett demokratiskt samhälle utformas för att passa majoritetens intressen. När speciella

intressegrupper snevrider den demokratiska processen, måste vi också ta dessa gruppers makt med i beräkningen.

Vi antar att arbetsmarknadspolitik mestadels kommer att bestämmas av dem som har sysselsättning, och bland de sysselsatta, av dem som tillhör den "lägre medelklassen" eller "icke yrkesutbildade arbetstagare". Dessa arbetstagare kommer att stödja en viss politik endast om den ökar deras egen välfärd i relation till resten av samhället.

Detta ger upphov till en första paradox: varför skulle dessa personer bry sig om en aktiv arbetsmarknadspolitik som riktar sig till de minst gynnade grupperna i samhället, som inte är särskilt mäktiga politiskt sett? Svaret är att en sådan politik påverkar deras egen välfärd indirekt genom skatter, lönebildning och risken att bli arbetslös. Vi kan därför urskilja tre effekter

a) En *skatte*effekt: aktiv arbetsmarknadspolitik påverkar antalet bidragstagare och därigenom skattebördan för dem som är sysselsatta. A priori kan effekten antingen bli positiv eller negativ: om den aktiva arbetsmarknadspolitiken är mycket kostnadskrävande i reella termer kommer den att öka skattebördan. Om den å andra sidan är mycket effektiv och återför personer till arbete kommer den att minska den totala arbetslöshetsnivån och därigenom skattebördan för dem som är sysselsatta.

b) En *exponerings*effekt: arbetsmarknadspolitiken påverkar de arbetslösas välfärd. I den utsträckning den ökar deras välfärd genom utvidgade möjligheter att hitta ett arbete eller högre ersättningsnivåer, värderas den positivt av de arbetslösa. De sysselsatta drar indirekt nytta av den, eftersom de tror att de kanske kan förlora sitt arbete i framtiden. Därför kommer det att finnas ett starkare stöd för en sådan politik, när de sysselsatta löper större risk att bli arbetslösa (t.ex. när kostnaderna för uppsägningar är lägre, när ekonomin går in i en lågkonjunktur eller genomgår en större strukturförändring). Lägg dock märke till att man kan

lika väl tänka på arbetsmarknadspolitik som ett sätt att reducera de arbetslösas välfärd ("piskan"), åtminstone i förhållande till arbetslöshetsersättning utan vidare villkor. I så fall kommer exponeringseffekten att leda till att de som är sysselsatta kommer att opponera sig mot arbetsmarknadspolitiken.

c) En *insider*effekt: arbetsmarknadspolitiken har en effekt pålönebildningen genom att det finns incitament för de arbetslösa, att under sökprocessen, bjuda under de redan sysselsatta och därigenom påverka jämviktslönerna. Denna effekt har diskuterats mycket i svensk litteratur, i synnerhet i en rad uppsatser av Calmfors (se till exempel Calmfors och Lang, 1994). Det vi önskar betona här är att denna effekt leder till ett *negativt val av politik*: de som är sysselsatta kommer att föredra en politik som faktiskt tenderar att *öka* den totala arbetslösheten. De kommer t.ex. att föredra åtgärder som i själva verket minskar intensiteten i de långtidsarbetslösas arbetssökande framför sådana som stimulerar sökandet. De lyckas på detta sätt att genom en förvrängd arbetsmarknadspolitik skydda sig mot konkurrens och därigenom kan de begära högre löner. *Det är viktigt att inse att de som är "insiders" inte har något intresse av att subventionera en aktiv arbetsmarknadspolitik, om den enda effekten av dessa åtgärder är att öka konkurrensen från "outsiders"*. Omvänt så är de villiga att satsa resurser på ett socialt ineffektivt program som får outsiders att hålla sig "tysta" och hindrar dem från att bjuda under de sysselsatta.

För att få ett smakprov på hur viktiga dessa effekter är har vi utvecklat en analytisk modell som gör det möjligt att beräkna hur olika grupper påverkas av arbetmarknadspolitiska åtgärder. (En beskrivning återfinns i bilaga A2, och läsaren hänvisas till Saint-Paul [1995] för ytterligare detaljer.)

Sifferövningen antyder att ett *ett negativt val av policy* – vilket innebär att insiders föredrar åtgärder som hindrar de arbetslösa från att aktivt söka arbete och därigenom ökar det totala antalet arbetslösa – är mer troligt när (i) de yrkesutbildade och de icke yrkesutbildade arbetstagarna kompletterar varandra i produktionen, vilket antyder att sysselsättningen av de icke yrkesutbildade inte påverkas särskilt mycket av deras löner; och (ii) de icke yrkesutbildade

arbetstagarna löper liten risk att bli blir arbetslösa, eftersom de skyddas från uppsägning genom exempelvis stränga bestämmelser om anställningsskydd.

Vi har funnit att risken för sådana *negativa val av policy* inte kan negligeras i den svenska ekonomin. Åtgärderna skulle därför få ett brett stöd, men huvudsakligen därför att de tillåter de icke yrkesutbildade arbetstagarna att begära högre löner och på så sätt omfördela pengar från utbildade arbetstagare och kapital till icke yrkesutbildade arbetstagare. Trots högre skatter har de sysselsatta (och de arbetslösa) det bättre ställt därför att de lyckas pressa upp lönerna. Detta händer huvudsakligen på grund av att man får bättre ersättning genom åtgärdsprogrammen än man får när man är arbetslös, vilket gör det möjligt för de sysselsatta att öka sina löneanspråk. Om åtgärdsprogrammen gav samma ersättning som arbetslöshet skulle de sysselsatta faktiskt motsätta sig detta något. Negativa val av policy beror inte på att åtgärderna är improduktiva utan på att de tenderar att öka ersättningarna i genomsnitt.

En annan fråga gäller målgrupper. Flödesstatistiken tyder på att deltagare i stödåtgärder får arbete oftare än de långtidsarbetslösa, men mindre ofta än de korttidsarbetslösa. Detta kan helt enkelt bero på att gruppen programdeltagare är heterogen, och består både av människor som annars skulle vara "korttidsarbetslösa" och sådana som annars skulle vara "långtidsarbetslösa". Låt oss emellertid vara optimistiska och anta att en sådan heterogenitet inte förklarar hela skillnaden i anställningsnivån mellan deltagare i åtgärder och "långtidsarbetslösa". Åtgärderna faller därför inom ett slags mellanområde, där de förbättrar arbetsutsikterna för de långtidsarbetslösa, men minskar dem för de korttidsarbetslösa.

Dessutom finns det en partiell inriktning av åtgärderna mot de långtidsarbetslösa. De korttidsarbetslösa har ändå hälften så stor chans att komma i åtgärder som de långtidsarbetslösa[1]. Eftersom uppgifterna förefaller antyda att åtgärderna minskar de arbetslösas sökintensitet men ökar de långtidsarbetslösas sökintensitet, är det rimligt att förespråka en bättre inriktning på de långtidsarbetslösa (detta är också i linje med diskussioner i föregående kapitel). Det politiska stödet för åtgärderna skulle emellertid bli mycket mindre i sådant fall. Mot bakgrund av de resultat vi just diskuterat, skulle de sysselsatta ställa sig nästan likgiltiga till åtgärderna om de vore helt inriktade på de långtidsarbetslösa.

Resultaten är tydligare om man antar att efterfrågan på outbildad arbetskraft påverkas mindre av lönerna. De sysselsatta ger då fullt stöd för åtgärderna när de ger högre ersättning och inte är målinriktade. Men i det fallet är den totala arbetslösheten större med åtgärderna än utan dem. Genom att sänka ersättningsnivån till de arbetslösas nivå eller göra åtgärderna målinriktade, skulle den totala arbetslösheten kunna minskas, men i detta fall skulle de sysselsatta opponera sig!

Omvänt minskar ett starkare samband mellan löner och sysselsättning av outbildad arbetskraft utrymmet för lönehöjningar och gör på så sätt att skatte- och exponeringseffekterna blir viktigare i förhållande till "insider"-effekterna. De anställda opponerar sig nu kraftigt mot åtgärderna när de inte är målinriktade och ger högre ersättning (och då även är dåliga för arbetslösheten), men stöder dem när de antingen är målinriktade eller ger samma ersättning som arbetslöshetsförsäkringen (och då minskar den totala arbetslösheten).

Vad kan vi dra för slutsatser av denna övning? För det första antyder svenska data att de samlade effekterna av en aktiv arbetsmarknadspolitik är relativt små. För det andra kan vi mycket väl befinna oss i ett tillstånd där de har en negativ inverkan på den totala arbetslösheten. För det tredje är det önskvärt att åtgärderna bättre inriktas på de långtidsarbetslösa och att ersättningarna sänks till samma nivå som ersättningen vid arbetslöshet. För det fjärde kan sådana reformer stöta på politiskt motstånd om efterfrågan på outbildad arbetskraft inte påverkas särskilt mycket av deras löner.

(ii) Är fördelningen av utgifterna politiskt vinklad?

En annan fråga som bör besvaras är om fördelningen av arbetsmarknadspolitiska insatser (t.ex. över regionerna) är jämn eller om den snedvrids på grund av politisk följsamhet. För att kunna fastställa detta har vi tittat på den regionala fördelningen av deltagare i aktiva arbetsmarknadsåtgärder och jämfört den med hur man röstar i respektive regioner. Naturligtvis kan en sådan övning leda till missvisande resultat om regionala skillnader i arbetslösheten inte tas med i beräkningen på ett riktigt sätt. Därför har vi tagit med arbetslösheten i beräkningen i vårt sifferexempel, vilket betyder att vi kan se om två regioner med identiskt lika arbetslöshet kan ha olika antal personer i åtgärder beroende på den politiska majoriteten i regionen.

Resultaten är överraskande tydliga, även om man måste vara försiktig som vid all statistisk analys. Om arbetslösheten hålls konstant verkar det som om mera konservativa regioner har färre personer i aktiva arbetsmarknadsåtgärder[2)]. Dessa resultat kan tolkas på flera sätt. På yttersta kanten av spektrat kan detta innebära att "vänstern" kan påverka, antingen direkt eller indirekt, fördelning-

en av aktiva arbetsmarknadsåtgärder till egen fördel. På den andra kanten kan det betyda att aktiva arbetsmarknadsåtgärder fördelas över regionerna på grundval av något annat kriterium än arbetslöshet, och att regioner som uppfyller detta kriterium också av någon anledning är mera benägna att rösta på vänstern. Fattigare regioner kan t.ex. gynnas mera av aktiva arbetsmarknadsåtgärder, även om arbetslösheten hålls på en konstant nivå, och dessa regioner kan också rösta mera på vänstern. Den fråga som då uppstår är denna: är det vettigt att använda arbetsmarknadspolitik som ett verktyg för regional fördelning av resurser? Ännu en möjlig tolkning är att vissa regioner är bättre än andra när det gäller lobbying för transfereringar, inklusive i form av deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, och dessa regioner stöder vänstern därför att den troligen kommer att främja en sådan politik. Det är inte möjligt för oss att på detta stadium ta ställning mellan dessa konkurrerande tolkningar. Vi tycker oss känna att det föreligger viss politisk vinkling i fördelningen av aktiva arbetsmarknadsåtgärder, och den ökade självständighet för AMS, som vi förordar kan kanske lösa problemet. Men man kan också överväga ytterligare åtgärder - som bör lagfästas - för att begränsa en sådan politisk vinkling i framtiden. Tyvärr finns det förmodligen få incitament för en sittande regering att hindra det egna parti från att dra nytta av denna politik. En förlängd förordnandetid för styrelsen för ett självständigt AMS skulle emellertid öka den nuvarande regeringens motiv för att lagfästa om åtgärder, som inskränker möjligheterna att utnyttja åtgärdsprogrammen för politiska syften.

(iii) Önskvärda systemreformer: är de politiskt genomförbara?

Vi har sett att negativa policyval är mera sannolika, när den anställde inte riskerar arbetslöshet i någon högre grad och när efterfrågan på okvalificerad arbetskraft inte reagerar på löneförändringar. I ett sådant fall kan de anställda opponera sig mot systemreformer som en bättre inriktning mot de långtidsarbetslösa eller ökning av intensiteten i de åtgärdsplacerades arbetssökande därför att det kommer att hämma deras möjlighet att pressa upp lönerna. Regeringen kan dock försöka skapa eller dra nytta av ekonomiska omständigheter som gynnar reformen.

Svenska arbetstagares exponeringsgrad vad gäller arbetslöshet är som uppgifterna antyder relativt små. En ökad exponering kan kanske hjälpa till att göra önskvärda systemreformer lättare att genomföra ur politisk synvinkel. Perioder med förlust av ett stort antal arbetstillfällen eller strukturförändringar kan därför användas för att genomföra systemförändringar. Likaså kan en minskning av uppsägningskostnaderna öka den anställdes exponering och på så sätt minska sannolikheten för negativa policyval. Att sänka uppsägningskostnaderna är dock inte i sig så lätt, politiskt sett. Ekonomisk analys och erfarenhet från andra länder tyder på att detta kan uppnås genom att man inför ett system med två nivåer, där tillfälliga, flexibla kontrakt samexisterar med permanenta, fasta (Saint-Paul, 1993).

Minskade uppsägningskostnader kommer också att stärka den politiska möjligheten att genomföra önskvärda reformer genom att efterfrågan på arbetskraft blir känsligare. När kostnaderna för att justera arbetskraften minskar för företagen, kommer de att reagera mycket starkare på ökningar av reallönerna. Det

blir därför svårare för "insiders" att begära högre löner, och på så sätt kommer de att vara mindre intresserade av att genom "perversa stödåtgärder" utestänga de långtidsarbetslösa från arbetssökande.

En annan åtgärd som kommer att göra efterfrågan på arbetskraft känsligare är liberaliseringen av kapitalflödet. Rörligare kapital gör att efterfrågan på arbetskraft reagerar starkare på löner. En löneökning utlöser nämligen ett kapitalutflöde som minskar arbetskraftens produktivitet och företagens motiv för att anställa.

Dessa argument tyder på att förändringar i arbetsmarknadspolitiken bör ingå i ett heltäckande reformpaket, som skulle omfatta andra aspekter av ekonomin. Denna heltäckande syn på en reformering kan bli speciellt viktig av en annan anledning: när en viss reform skadar en väl identifierad intressegrupp, kan det faktum att den ingår i ett större paket göra det möjligt att kompensera denna grupp med de andra reformerna.

2. Hur bör de arbetsmarknadspolitiska institutionerna utformas?

Vi skall nu försöka behandla frågan om den institutionella utformningen av arbetsmarknadspolitiken. Den nuvarande organisationen tyder på att AMS inte är politiskt självständigt från regeringen, som kan anställa och säga upp dess chef som den behagar. AMS åtnjuter dock "operativt självbestämmande" och kan agera efter eget gottfinnande i betydande grad. De olika typerna av åtgärder och deras relativa betydelse är utsatta för ständiga förändringar. Arbetsmarknadspolitik påverkar en växande del av samhället - den logiska orsaken till detta är inte alltid klar. Ett exempel är utvecklingen för några år sedan av

sysselsättningsprogram för ungdomar i åldrarna mellan 16 och 19. Det är frestande att tycka att det hade varit mera relevant att ge dessa personer bidrag för att gå i skolan längre än att slussa ut dem på arbetsmarknaden. Det verkar också finnas ett växande missnöje med AMS politik, vilket återspeglas i det faktum att en allt större del av arbetsmarknadspolitiken bedrivs utanför verket (andelen har stigit från ursprungligen 0 % till omkring en fjärdedel). Med detta oberoende följer problemet med demokratiskt ansvar: AMS kan synas vara en "lobby", som söker nå sina egna mål i ett sammanhang där väljarna har föga kontroll över dess beslut.

Vi diskuterar först om den myndighet, som ansvarar för arbetsmarknadspolitiken, skall vara oberoende av regeringen eller inte. Sedan diskuterar vi i hur hög grad beslutsfattandet i arbetsmarknadspolitikiska frågor skall centraliseras?

(i) Självständighet kontra ansvar

Det har länge varit vedertaget, särskilt av ekonomer, att demokratiskt beslutsfattande inte nödvändigtvis leder till effektiva resultat. Problemet är att politiskt tryck - som antas avspegla allmänhetens oro - kan leda till att politiker tar tillbaka tidigare löften och på så sätt minskar sin trovärdighet och sin möjlighet att påverka allmänhetens förväntningar på den framtida politiken. Denna trovärdighetsmekanism har mött mest förståelse i penningpolitiska sammanhang, där man hävdat att när väl låga inflationsförväntningar blivit inbakade i löneavtal och faktorpriser, har regeringen ett intresse av att skapa överraskningsinflation för att öka sysselsättningen och skatteintäkterna. Ekonomer har därför hävdat att penningpolitiken skall styras av en oberoende

centralbank, som skulle motstå politiskt tryck för att skapa inflation. Detta skulle garantera att inflationsförväntningarna verkligen är låga och skydda ekonomin från en permanent hög inflation.

Vi tror att det samma slags trovärdighetsproblem är förknippat med arbetsmarknadspolitik. Vi vet att ett (synbarligen) förbättrat ekonomiskt läge är värdefullt för politikerna eftersom det ökar deras möjligheter till återval. Arbetsmarknadspolitik kan därför användas före ett val för att ge sken av att man ökar sysselsättningen. Eftersom arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetslöshetsstatistiken, direkt och omedelbart kan graden av politiskt tryck till och med bli större än för penningpolitiken.

Bristen på trovärdighet för arbetsmarknadspolitiken kommer i sin tur att ha en motsatt effekt på lönebildningen och skapa inflationsstryck. Fackföreningarna kommer att pressa upp lönerna och leda ekonomin in i ett inflatorisk jämviktsläge när de inser att de arbetstillfällen som går förlorade på grund av aggresiva lönekrav kommer att kompenseras genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder. (Detta bekräftades av Calmfors och Horn, 1986.)

Därför tror vi att det är viktigt att arbetsmarknadspolitik bedrivs av en självständig institution. Detta betyder inte att den bör vara "konservativ" och inte ta itu med lågkonjunkturer på ett lämpligt sätt. I föregående kapitel har vi uttryckt tvivel rörande användningen av arbetsmarknadspolitken som ett viktigt makroekonomiskt stabiliseringsverktyg. Vi har dock sett att den kan spela en viss roll genom att till exempel hjälpa långtidsarbetslösa vid slutet av en lågkonjunktur. Självständighet betyder inte att man skulle offra denna funktion. Tvärtom kommer de att utföras mer effektivt och med lägre inflations-

kostnader när trovärdigheten stärks genom oberoendet. Ett talande exempel är den amerikanska centralbanken som är självständig, men trots det arbetar med penningmängdexpansion under lågkonjunkturer. Allmänheten och marknaden förväntar sig helt och fullt att en sådan expansiv hållning kommer att vändas i motsatt riktning när det blir goda tider igen. Bankens trovärdighet skadas inte av denna kontracykliska politik - trovärdigheten leder i själva verket till att politiken fungerar.

Om arbetsmarknadspolitiken skulle skötas av ett självständigt organ, hur kan man då avkräva ett demokratiskt ansvar? Svaret är att organet ifråga skulle tilldelas en väl definierad målsättning, helst genom lag eller författning. Om vi åter tar jämförelsen med en centralbank, vet vi att målsättningen för Bundesbank är att bevara prisstabiliteten. Ingenting hindrar väljarna från att vid något visst tillfälle ändra denna målsättning. Det som är viktigt är att väljarna kan välja mellan en uppsättning *föreskrifter,* som ålagts organet för en tillräckligt lång tidsperiod, i stället för att hela tiden fatta beslut efter eget gottfinnande om vilken politik man skall välja.

Vi anser att AMS har följt en politik grundat på eget gottfinnande. Detta beror på att AMS inte lagstiftningsvägen förelagts någon specifik roll eller målsättning.

Man kan inte fastställa AMS mål utan att ha tänkt igenom vilken roll arbetsmarknadspolitiken skall spela. Men det är tydligt att sådana förändringar går att åstadkomma endast om de kopplas till en begränsning och ett förtydligande av arbetsmarknadspolitikens omfattning. Ett möjligt förslag, som går att förena med den kunskap som finns om arbetsmarknadspolitikens effek-

tivitet, är att koncentrera sig på de långtidsarbetslösa. En möjlig målsättning kunde då vara att hålla nere långtidsarbetslösheten under en viss nivå och se till att dessa personer håller kontakt med arbetsmarknaden.

När en målsättning väl är definierad kan man utveckla ett incitamentprogram för att genomföra det. Exempelvis har Nya Zeelands centralbankchef en lön som är negativt beroende av inflationsprocenten. Man kunde tänka sig ett liknande arrangemang för AMS.

Oberoendet betyder dock inte att de verktyg som AMS använder sig av kommer att vara tillräckligt effektiva för att uppnå målet. Därför rekommenderar vi också en kontinuerlig utvärdering av arbetsmarknadsprogrammen av en oberoende expertgrupp. En lämplig institutionell mekanism borde upprättas för att säkerställa att ineffektiva program tas bort.

(ii) Centralisering kontra decentralisering

En annan fråga, som rör både passiv och aktiv arbetsmarknadspolitik, är graden av centralisering av finansieringen och beslutsfattandet. Skall bidrag och aktiva åtgärder finansieras på lokal, regional eller nationell nivå? En liknande fråga är om företag som säger upp personal oftare än andra skall betala högre avgifter eller om avgifterna skall vara lika för alla företag? Decentralisering innebär en högre ansvarsgrad och tvingar människor att räkna med de skatter och ekonomiska bördor som deras beslut åsamkar resten av samhället. Om t.ex. företag som ofta säger upp anställda får betala högre skatter för att finansiera arbetslöshetsersättningen (USA:s "erfarenhetsvärderingssystem"), kommer de att vara mindre benägna att utnyttja bidragssystemet för att hantera

sin arbetssyrka på ett sätt som är kostsamt för resten av samhället, t.ex. genom att systematiskt lita till tillfälliga uppsägningar - snarare än att justera lönerna och arbetstiden - för att möta fluktuationer i efterfrågan på sina produkter. När arbetslöshetsersättningen finansieras på regional nivå kommer myndigheterna i en region, som drabbats av en negativ chock, att tendera att satsa på infrastruktur och skattelättnader för att locka till sig kapital, snarare än att lita till transfereringar från andra regioner. Arbetsgivare inom en viss sektor kommer på liknande sätt att vara mer benägna att motstå aggressiva lönekrav från fackföreningarna, om den extra arbetslöshet de framkallar ökar deras sociala avgifter.

Decentralisering stöter emellertid på problemet med att politiken blir mindre effektiv ur försäkrings- och omfördelningssynpunkt. Om arbetslöshetsersättningen t.ex. finansieras på regional nivå måste en region som utsätts för en negativ sysselsättningschock antingen öka skatterna eller minska ersättningsnivån. Därför bör man inte urskiljningslöst förespråka decentralisering, utan man bör komma ihåg att centralisering är grundläggande för tillhandahållandet av försäkringar.

Finns det ett sätt att förena incitament med försäkring när man väljer av centraliseringsgraden för ett system? Detta är ett svårt problem, och att behandla det i detalj ligger utanför ramen för denna rapport. Låt oss emellertid komma med några tentativa förslag.

En lösning kunde vara att använda en "måttstockstävling", som innebär att samtidigt som finansieringen är centraliserad belastar kostnaderna de enheter som fungerar dåligt i *relation till liknande enheter*. Denna princip är

förmodligen lättare att införa, när man planerar ett system för sociala avgifter på företagsnivå. Ett företag kunde då få betala högre skatt, om det avvecklade flera arbetstillfällen än andra företag i samma bransch. I ett sådant system skulle arbetstagarna vara väl försäkrade mot låg efterfrågan i sin bransch, men företagen skulle vara mindre motiverade att utnyttja arbetslöshetsförsäkringen i hanteringen av sin arbetsstyrka.

På regional (eller bransch-) nivå kunde man försöka införa påföljder för de regioner eller branscher som hade för höga löneökningar i förhållande till andra regioner med liknande arbetslöshetssiffror.

3. Slutsats

De viktigaste slutsatserna av detta kapitel är följande.

För det första kan arbetsmarknadspolitiken fastna i ineffektiva program därför att de sysselsatta, när allt kommer omkring, är nöjda med dem så länge de hindrar långtidsarbetslösa från att bjuda under dem lönemässigt. Ett övergripande reformpaket, som i synnerhet skulle inkludera regler som minskade anställningstryggheten, kan kanske vända på den effekt som arbetsmarknadspolitiken har på de sysselsatta och på så sätt främja önskvärda reformer såsom bättre inriktning eller lägre ersättningsnivåer.

För det andra borde man göra AMS så pass oberoende att det skyddas mot politiska påtryckningar som syftar till att minska den öppna arbetslösheten före ett val.

För det tredje måste det demokratiska ansvaret bevaras genom att det anges ett snävt inriktat väl definierat mål för AMS. Det målet bör utgå från vad vi anser att arbetsmarknadspolitiken bäst kan uppnå, och vårt antagande är att det till största delen skulle handla om långtidsarbetslöshet (inklusive ungdomsarbetslöshet).

För det fjärde bör en kontinuerlig utvärdering av åtgärderna inlemmas i Sveriges institutioner för att säkerställa att AMS uppnår sitt mål så effektivt som möjligt.

Noter

1. Denna uppskattning är en undre gräns, därför att i arbetskraftsundersökningen verkar många personer ha gått direkt från anställning till arbetsmarknadsåtgärder, utan att gå genom arbetslöshet. Dessa personer togs inte med när modellen kalibrerades.

2. Den ekonometriska modell som tillämpades är som följer: den andel av den totala arbetskraften (inklusive alla deltagare i åtgärdsprogram, i motsats till hur den vanligtvis definieras i Sverige), som var inregistrerad i aktiva arbetsmarknadsåtgärder för varje region och varje år mellan 1985 och 1992 förklarades med hjälp av den regionala arbetslöshetsprocenten och andelen väljare, som hade röstat på borgerliga partier vid 1991 års val. Uträkningen skattades över olika urval och gav mycket liknande resultat. Alla variabler var i logaritmform och de borgerliga partierna definierades som Moderata samlingspartiet, Centern, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokratiska samhällspartiet. Sju tidsvariabler ('time dummies') ingick. Den uppskattade ekvationen, där U är arbetslöshetsprocenten, V är andelen väljare som röstade på borgerliga partier, var:

Log (S) = konstant + .3155514 log (U) [5.201] - 1.76189 log [-13.295] + tidsvaiabler

Antal observationer = 192
R^2 = 0.8738
Justerad R2 = 0.8676
Roten MSE = .16899 (t-värde inom parentes)

KAPITEL 4

Hur det nuvarande systemet fungerar

Den framträdande roll som arbetsmarknadspolitiska åtgärder spelar i Sverige beror i stor utsträckning på den strategiska roll de har i den "svenska modellen". Men själva åtgärdernas karaktär stämmer väl överens med liknande åtgärder i andra länder. Internationella erfarenheter av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan därför vara relevanta för svenska förhållanden. På mikroekonomisk nivå ligger bedömningen av effekterna av olika åtgärdsprogram i Sverige - utbildning, tillfälligt arbete, arbetsvägledning eller annat - i själva verket väl i linje med resultaten i andra länder. Dessa resultat är generellt sett ganska nedslående: det visar sig ofta vara svårt att visa att deltagarna haft något utbyte av åtgärderna och man kan notera att utbytet, där det kunnat påvisas, generellt sett varit ganska ringa.

Men ofta är det så att effekterna av ett åtgärdsprogram på ekonomin i sin helhet inte enbart är summan av dess effekter på de individer som är mest direkt berörda. Fördelar för vissa kan ibland vara nackdelar för andra, t.ex. om ett bidrag leder till att ett företag anställer en viss person i stället för en annan. Men det kan finnas fördelar för samhället utöver dem som tillfaller de berörda individerna. Vilka osäkerheter som än rått på mikroekonomisk nivå, råder det inget tvivel om att Sverige under många år haft arbetslöshetssiffror som väckt avund i andra länder. Sveriges förhållningssätt till ekonomisk politik, där aktiva arbetsmarknadspolitiska

åtgärder spelar en framträdande roll, har därför varit lyckosamt på makroekonomisk nivå, åtminstone under vissa omständigheter, och man måste därför ställa frågan om aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder bidragit till denna generella framgång och om så är fallet, genom vilka mekanismer.

Ett mycket vardagligt exempel på en sådan mekanism är den av Jackman (1994) nyligen framförda uppfattningen att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder är en form av "workfare" (dvs. arbete som ett villkor för välfärd). Tillspetsat kan man säga att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan vara en form av straff snarare än hjälp till arbetslösa, och i likhet med en fängelsvistelse kan den huvudsakliga effekten bli att de avhåller snarare än rehabiliterar lagbrytare. Helt klart betraktar man inte aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder ur detta perspektiv i Sverige, och längre fram i detta kapitel diskuterar vi några belägg för detta. På en något högre nivå kan Sveriges "arbetslinje" ses som ett stöd för en från etisk utgångspunkt gjord bedömning att arbetslöshet är fel. Även om vi inte anser att sysselsättning nödvändigtvis är någonting bra i sig kommer en moralisk sanktion som avskräcker från arbetslöshet att förbättra den ekonomiska effektiviteten i ett läge med ett mycket generöst ersättningssystem och därav följande problem med att övervaka arbetslösheten.

Detta kapitel behandlar först mycket kortfattat utvecklingen vad gäller aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Sverige. Därefter följer först en utvärdering av svenska och internationella redovisningar av enskilda programs effektivitet. I sista avsnittet ställs frågan huruvida aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder har spelat en avgörande roll när Sverige relativt framgångsrikt har kunnat bibehålla full sysselsättning eller om det,

som det i vissa sammanhang har hävdats, har varit Sveriges förmåga att bibehålla full sysselsättning med andra medel som gjort att landet kunnat tillåta sig en så hög standard ifråga om tillhandahållandet av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

1. Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Sverige

Det var två inslag i den svenska modellen som gav aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder en framträdande roll. Den första var den solidariska lönepolitiken - man pressade ihop löneskillnaderna med den dubbla målsättningen att minska inkomstklyftorna och öka produktiviteten (genom att framtvinga en omflyttning av arbetskraft från lågproduktiva till högproduktiva företag). Det var allmänt känt att minskade löneskillnader skulle göra det mindre attraktivt för enskilda arbetare att flytta från lågproduktiva till högproduktiva sektorer, och här ansågs aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder ha en nyckelfunktion genom att de neutraliserade denna potentiella källa till ineffektivitet genom att hjälpa arbetslösa med information, råd och, om lämpligt, med utbildning eller flyttbidrag.

Om den solidariska lönepolitiken faktiskt skulle ha framtvingat en snabbare avgång från arbeten i lågproduktiva företag, kunde man ha förväntat sig att den totala avgången på arbetsmarknaden i Sverige skulle vara relativt hög. Faktum är att siffrorna vare sig för avgångar eller uppsägningar varit speciellt höga i Sverige. Uppgifter hämtade från OECD:s "Jobs Study" (tabell 6.1) visar att bland länderna i Europa, har Sverige haft lägre siffror för avgångar än Tyskland, Storbritannien, Österrike och Finland, ungefär desamma som Frankrike och endast Italien uppvisar lägre siffror än

Sverige. (Alla europeiska länder har lägre siffror än USA och högre än Japan.)

Det andra inslaget i den svenska modellen var tanken att den makroekonomiska politiken i första hand skulle användas för att uppnå prisstabilitet. Om inriktningen av den makroekonomiska politiken generellt sett skulle vara restriktiv, skulle arbetstillfällena för de arbetare som stod utanför vara begränsade, och somliga skulle behöva hjälp genom statligt finansierad praktik eller utbildning för att få ett reguljärt arbete. Storleken på denna grupp väntades följa svängningarna i ekonomin.

Trots denna speciella utgångspunkt har den typ av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som Sverige använt sig av i praktiken varit i stort sett densamma som föreslagits i mer konventionella modeller för marknadsmisslyckanden (se kapitel 1). Det finns tre huvuduppgifter:

i. att minska friktionerna på arbetsmarknaden genom att samla in information om lediga platser och ge råd och hjälp till arbetslösa som söker arbete,

ii. att förbättra yrkesskickligheten genom utbildning,

iii. att skapa tillfälliga arbeten för att upprätthålla yrkesskicklighet och arbetsvanor tills man får ett reguljärt arbete.

Medan typen av politik var ungefär densamma som i andra länder, visade det sig att den ekonomiska miljön för politiken var mycket olik. Den solidariska lönepolitiken tillät i praktiken att man införde centraliserade löneförhandlingar, vilket under många år varit ett framgångsrikt sätt att hålla nere löneinflationen även i tider av abnormt låg arbetslöshet. Till följd av detta fungerade svenska aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder i

en miljö där det under större delen av sjuttio- och åttiotalet fanns en tämligen generell överskottsefterfrågan på arbetskraft.

Efter inflationsboomen på det sena åttiotalet inträdde en avgörande förändring i inriktningen av den makroekonomiska politiken i början av nittiotalet. Detta framgår mycket klart av beslutet att bibehålla en stram penningpolitik för att skydda växelkursen i en tid av snabbt djupnande inhemsk lågkonjunktur under hela 1991 och nästan hela 1992. Det är i detta nu inte helt klart om denna förändring i politiken bör uppfattas som oundviklig och oåterkallelig, t.ex. därför att uppslutningen kring centrala löneförhandlingar inte längre kan förutsättas, eller om den helt enkelt var en överreaktion på högkonjunkturen. Vilket det än var, tvingades den aktiva arbetsmarknadspolitiken att under det tidiga nittiotalet verka i en miljö som präglades av en allmänt låg efterfrågan.

Förändringen i den ekonomiska miljön påverkar på två sätt hur aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder fungerar. För det första medför den att antalet arbetslösa ökar och därmed även antalet faktiska och potentiella klienter. För det andra, och kanske än mer viktigt, gör den det mycket svårare för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder att fungera effektivt. Det är en sak att hjälpa en arbetslös att hitta ett arbete när det finns gott om lediga platser att välja bland, men något helt annat när vakanserna är få och sällan dyker upp och där det finns många sökande till varje ledig plats. På samma sätt är det en sak att tillhandahåll utbildning i yrken där det finns gott om arbete, men en annan att utbilda människor till yrken där det redan finns ett verskott av arbetskraft. När efterfrågan är låg har de flesta företag fler anställda än de behöver, och det är troligen få som är

villiga att anställa ytterligare arbetskraft, enbart därför att staten står för en del av (eller t.o.m. hela) kostnaden.

Figur 4.1 och 4.2 redovisar antalet deltagare i olika program och tabell 4.1 visar hur många av dem som deltar i utbildningsprogram som lyckas få ett reguljärt arbete. Det ökade antalet i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder i början av nittiotalet följde den kraftigt ökande öppna arbetslösheten, och medan detta kan tyckas logiskt, avviker det starkt från de flesta internationella erfarenheter. I de flesta länder visar det sig att utgifterna för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder är så gott som oförändrade över konjunkturcykeln, vilket avspeglar både statsfinansiella begränsningar, som tenderar att vara kännbarare under lågkonjunkturer, och institutionella stelheter. Enligt Schmid et al (1991) är Sverige det enda land där utgifterna för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder hela tiden anpassats kontracykliskt.

Under sjuttio- och åttiotalen åstadkoms denna kontracykliska anpassning primärt av variationer i antalet tillfälliga arbeten ("beredskapsarbeten"). Men i början på nittiotalet expanderade i stället utbildningsinsatserna starkt, delvis som en effekt av svårigheter att hitta tillfälliga arbeten i tider med låg efterfrågan och ekonomiska neddragningar inom den offentliga sektorn (Robinson, 1994).

I fråga om andelen arbetsplaceringar däremot verkar den svenska erfarenheten likna den i andra länder. Som ett exempel på detta jämför vi i tabell 4.1 svenska och brittiska erfarenheter av utbildningsprogram. Dessa antyder att det bättre resultat som tidigare tillskrivits de svenska programmen till stor del beror på den allmänna arbetskraftsefterfrågan.

2. Mikroekonomisk utvärdering

Utomstående observatörer har ofta slagits av kontrasten mellan de höga kostnaderna för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Sverige och bristen på utvärderingar. Den senare tidens oro för hur effektiva dessa stödåtgärder är har lett till ett antal granskningar av befintliga rapporter, i synnerhet Björklund 1993, Forslund och Krueger (1994) och Robinson (1994). Det förefaller finnas en tämligen stor överensstämmelse mellan dessa studier, och många av resultaten verkar även överensstämma med de internationella resultat som nyligen granskats av OECD (1993) och Calmfors (1994).

Återigen är det lämpligt att dela in aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder i tre grupper:

(i) de som handlar om att förbättra matchningen på arbetsmarknaden,
(ii) utbildning och
(iii) matchningsskapande åtgärder.

Den traditionella lärdomen är att sysselsättningsåtgärderna generellt sett är bra och kostnadseffektiva, att utbildningsprogram generellt sett visar relativt nedslående resultat och att de sysselsättningsskapande åtgärdernas kortsiktiga effekter är diffusa och deras långsiktiga effekter på deltagarnas framtida sysselsättning svaga. Med andra ord verkar mikroekonomiska utvärderingar av de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effektivitet inte motivera den tilltro man hyser för dem vare sig i Sverige eller någon annanstans.

(i) Metodologi

Mikroekonomiska utvärderingar försöker fastställa effekten av specifika

program på deltagarna. Dessa utvärderingar försöker bedöma huruvida en enskild individs inkomst eller förutsättningar att få arbete efter det att vederbörande deltagit i någon åtgärd är bättre eller sämre än vad de annars skulle ha varit. Eftersom man inte kan veta det senare, måste man jämföra det faktiska resultatet, förutsatt att personen har deltagit i någon åtgärd, med en hypotetisk uppskattning av vad som skulle hänt om samma person inte deltagit.

Vad man normalt gör är att man jämför en grupp personer som har deltagit i t.ex. ett utbildningsprogram med en annan, liknande grupp som inte deltagit i något program. Även i princip är detta ganska tvetydigt: utbildning tar tid, och de som inte deltar i något utbildningsprogram kan ägna sig åt en rad olika aktiviteter. Därför jämför man inte effekterna av ett utbildningsprogram på sex månader med effekterna av ytterligare sex månaders arbetslöshet, utan effekterna av ett utbildningsprogram på sex månader med effekterna av de ospecificerade aktiviteter som en representativ person kan syssla med om personen ifråga inte skulle delta i utbildningsprogrammet. Följaktligen kan man jämföra två grupper, en som består av människor i ett visst program vid en viss tidpunkt med en kontrollgrupp som består av människor med liknande kännetecken vid samma tidpunkt men som av någon orsak inte deltog i programmet, och sedan jämföra inkomst och sysselsättningsstatus för de två grupperna, exempelvis 12 månader efter programmets början. Problemet i praktiken ligger naturligtvis i att identifiera kontrollgruppen.

Det vanliga ekonometriska (eller "icke-experimentella") tillvägagångssättet är att ta fram en modell som förklarar individuella inkomster eller möjligheter till anställning som en funktion av flera karaktäristika, inklusive om

individen har deltagit i ett utbildningsprogram eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Då kan man fråga om deltagandet i ett program verkar bidra med någonting vad gäller inkomster eller möjligheter till anställning, sedan man även tagit hänsyn till andra faktorer. Svagheten i detta tillvägagångssätt är att, medan det är ganska lätt att identifiera vissa faktorer som påverkar människors inkomster, t.ex. ålder, utbildning, erfarenhet osv., finns det andra faktorer - energi, entusiasm, attityder eller uppträdande - som också kan påverka inkomsterna, men som i allmänhet inte mäts i undersökningarna. Det anförs ofta att det är bara de välmotiverade bland de arbetslösa som vill deltaga i t.ex. utbildningsprogram, och om de klarar sig bättre efter detta, kan det helt enkelt avspegla en högre motivation snarare än vara ett resultat av kursen. När platsantalet i en kurs är begränsat kan det vara så att de som ordnar kursen väljer de sökande som gör sig bäst vid en intervju eller som har andra önskvärda attribut - just de personer som har de största möjligheterna att få arbete, vare sig kursen i sig är av värde eller inte. Om å andra sidan ett program har dåligt anseende, kan de mera företagsamma bland de arbetslösa lyckas undvika att placeras i ett sådant program, så att deltagarnas eventuella dåliga prestationer efter kursen helt enkelt kan avspegla det faktum att de utgör en mindre företagsam grupp snarare än att programmet i sig haft skadliga effekter.

Därför försöker de mera sofistikerade ekonometriska studierna att förklara inte bara inkomster och möjligheter till anställning utan även de faktorer som styr vem som går till utbildningsprogram eller till tillfälliga arbeten. Detta gör det möjligt att tydligare skilja ut effekterna av programmet från programdeltagarnas olika kännetecken.

Det klassiska ("experimentella") tillvägagångssättet när man vill lösa detta problem är att ta ansökningarna från alla som är kvalificerade för deltagande i ett program och slumpvis välja ut dem som får deltaga och de som inte får. Om urvalet verkligen är slumpvist kan man anta att de som deltar i programmet kommer att ha samma kännetecken som de i kontrollgruppen. Få experimentella utvärderingar har gjorts i Sverige eller någon annanstans, delvis av politiska och administrativa skäl, men delvis också beroende på invändningar mot metoden (Heckman och Smith, 1993). Huvudproblemet är att även om det ursprungliga urvalet grundats på slumpen kan det vara svårt att i praktiken hindra de mera energiska och motiverade bland dem som inte kom med i programmet från att deltaga, och inte heller kan man hindra de latare bland dem som valts ut från att hoppa av. I sin analys av 'JTPA'-program i USA finner Heckman och Smith (1993) att experimentella och icke-experimentella utvärderingar av program ger liknande resultat, förutsatt att kontrollgruppen väljs ut noggrant. I många icke-experimentella studier räcker informationen inte till för att välja ut en på rätt sätt matchad kontrollgrupp. Därför kvarstår antagandet att i en ofullkomlig värld är experiment grundade på slumpmässiga urval förmodligen det bästa som kan åstadkommas.

En annan viktig begränsning för mikroekonomiska utvärderingar är att de genom själva sin natur inte kan utvärdera de totala effekterna av olika åtgärdsprogram. Att öka en persons möjligheter att få arbete kanske bara går ut över någon annans möjligheter. Makroekonomiska utvärderingar ser längre än till effekterna på enskilda individer – de ser till hur olika åtgärdsprogram påverkar arbetsmarknaden i sin helhet. Dessa frågor behandlas i nästa avsnitt.

(ii) Bättre arbetsförmedling

Arbetsförmedlingen spelar en central roll i svensk arbetsmarknadspolitk. Deras uppgift är "att matcha arbetssökande med lediganmälda arbeten, att ge råd åt arbetssökande, att öka omfattningen och förbättra kvalitén på arbetssökandet, att placera vissa arbetssökande i lämpliga utbildnings- eller sysselsättningsprogram och kontrollera om de är berättigade till arbetslöshetsunderstöd" (Robinson, 1994, s.12). I motsats till många andra länder har arbetsförmedlingen stora resurser, och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har högt anseende och en delvis oberoende organisation.

De flesta av arbetsförmedlingens tjänster är normalt tillgängliga för alla arbetslösa, så det finns egentligen ingen kontrollgrupp och därför ingen möjlighet till mikroekonomisk utvärdering. Några av de tillhandahållna tjänsterna är dock av varierande typ och intensitet, och därför kan man ställa frågan om det gick bättre för dem som fick mera hjälp av arbetsförmedlingen än andra.

En av de första experimentella undersökningarna av arbetsförmedlingarna genomfördes i Sverige 1974. (Björklund, 1993 samt Johannesson och Tanimura, 1978, för en sammanfattning av den ursprungliga analysen.) Undersökningen gällde ett försök i Eskilstuna, där 400 arbetslösa delades in i två slumpvist utvalda grupper, där en grupp fick omfattande vägledning och hjälp och den andra bara tillgång till det vanliga utbudet av arbetsförmedlingstjänster. Efter ett år fann man att 55 % av dem som fått extra hjälp hade arbete jämfört med 42 % av dem som inte fått någon extra hjälp, och att de arbeten som den förstnämnda gruppen fått var bättre ifråga om lön och villkor.

Även om resultatet är statistiskt signifikant slås en betraktare av att skillnaden i utsikterna att få arbete mellan de två grupperna är ganska små. (Naturligtvis gav extrainsatserna hög utdelning på de insatta resurserna, eftersom kostnaderna för dem förmodligen inte var särskilt höga.) Den extra hjälpen verkar ha varit avgörande för omkring en av tio arbetslösa, vilket utan tvivel är bra och värt att göra, men knappast av strategisk betydelse för att förklara Sveriges exceptionella framgångar på arbetsmarknadsområdet.

Det kan noteras att några av de noggrannaste undersökningarna av arbetsförmedlingsinsatsernas effekter i Storbritannien och USA har gett liknande resultat. "Restart"-programmet som påbörjades i Storbritannien 1986 innebär att arbetslösa intervjuas med regelbundna mellanrum för att de skall få vägledning och hjälp att söka arbete. Restart-programmet, som ursprungligen var inriktat på långtidsarbetslösa, har gradvis utvidgats till att ge alla arbetslösa fortlöpande rådgivning från första registreringstillfället. Under 1990 gjordes ett experiment med 5 000 slumpvist utvalda arbetslösa, där några erbjöds sin första Restart-intervju efter sex månaders arbetslöshet, medan andra fick vänta ett år innan de fick sin första intervju. (I praktiken kunde denna del av experimentet inte genomföras, och ungefär en fjärdedel av kontrollgruppen fick i själva verket rådgivning tidigare.) Utvärderingen av detta experiment (White och Lakey, 1992) visade att 27 % av dem som fick Restart-intervjuer vid sex månader hade arbete 12 månader senare, jämfört med 23 % av dem som inte fick det, och de som intervjuades efter sex månader hade i genomsnitt fyra veckor kortare arbetslöshet under de följande nio månaderna. Denna skillnad är signifikant och räcker för att fastställa att åtgärdsprogrammet är kostnadseffektivt, men skillnaden är också här ganska liten.

I USA genomfördes liknande experiment i New Jersey som en del av "Unemployment Insurance Re-employment Demonstration"-programmet. Också här fann man att människor som slumpvis valts ut för mera intensiv hjälp med att söka arbete hade bättre utsikter till anställning och inkomster än andra. OECD har sammanställt ett antal olika studier (1993). Erfarenheterna i Kanada och Nederländerna är positiva, men även här är de påstådda fördelarna i bästa fall blygsamma.

Sammanfattningsvis måste återigen betonas att ingen av dessa undersökningar försöker utvärdera arbetsförmedlingarnas vardagliga verksamhet, som insamling av information om lediga platser, rådgivning om att söka arbete, utbildningsprogram osv. Dessa verksamheter behövs utan tvivel men det räcker naturligtvis inte för att hävda att offentlig arbetsförmedling är bättre än privat. Mot bakgrund av att en del av vinsten av snabbare matchningar går tillbaka till den offentliga sektorn i form av skatteintäkter och minskade anspråk på arbetslöshetsersättning, och arbetsmarknadsinformationens "public good"-kännetecken, verkar det ganska lätt att i princip förespråka en roll för staten på detta område.

De mikroekonomiska utvärderingarna antyder att åtminstone en del av de arbetslösa kan hjälpas ytterligare genom intensivare rådgivning och vägledning. Det är inte troligt att detta minskar arbetslösheten i någon större utsträckning, men det kan vara till stor hjälp för ett relativt litet antal människor. Man kan jämföra med medicinska kontroller, där noggrannare undersökningar kan betyda mycket, men endast för en liten minoritet av befolkningen. De kan trots detta vara värda att genomföra om kostnaderna är låga.

(iii) Arbetsmarknadsutbildning

Studier av effekterna av omskolningsprogram i Sverige har både varit få till antalet och något blygsamma till omfattningen. I själva verket har endast fem undersökningar utförts om effekterna av utbildning på inkomsterna senare i livet. Av dessa fann två att utbildning hade en positiv effekt och tre att de hade en negativ effekt, med ett medeltal som insignifikant avvek från noll (Forslund och Kreuger, 1994).

Björklund (1990) har hävdat att den bristande precisionen i dessa resultat avspeglar statistikens dåliga kvalitet, medan Forslund och Kreuger (1994)låter förstå att undersökningsgruppens storlek i de flesta svenska studierna var alldeles för liten.

Trots dessa problem kan det vara av viss betydelse att den senaste av dessa studier (Regner, 1993) kom fram till de sämsta resultaten vad gäller avkastningen av utbildning med klart konstaterade negativa effekter för de flesta grupper. Hans tolkning är att sedan 1986 har utbildning uppfyllt "arbetsvillkoret" för att få arbetslöshetsersättning. Detta innebär att deltagare i utbildningsprogram, sedan de väl avslutat sin utbildning, står under mycket mindre tryck att söka arbete än andra arbetslösa, som inte varit sysselsatta i sådana program och vars ersättningsperiod därför löper ut tidigare.

Möjligen av större vikt i detta sammanhang är den inverkan som utbildning har på utsikterna till arbete. Om detta verkar det finnas endast två studier. Björklund (1989) har beräknat att omskolning ökar möjligheten till anställning för deltagarna med ca 5 %. Ytligt sett verkar den effekten vara

lägre än effekten av intensifierad rådgivning, se (ii) ovan. Och om man utgår från att utbildning kostar mycket mer, tyder det på att resurserna kunde användas bättre för att ytterligare öka stödinsatserna när människor söker arbete. I en studie som i första hand rörde effekterna av beredskapsarbete och som diskuteras närmare nedan, fann Edin och Holmlund (1991) också gynnsamma effekter av utbildningsprogram för arbetslösa ungdomar i Stockholm.

Sådana resultat stämmer väl med utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning i USA. I New Jerseys 'UI Re-employment Demonstration' erbjöds en mindre grupp, som valts ut slumpvist ur den grupp som fick intensiv hjälp med sitt arbetssökande, dessutom plats i ett utbildningsprogram. Denna mindre grupp klarade sig inte bättre än andra i den större gruppen, räknat i inkomster eller utsikter till arbete senare i livet.

Det finns en del mera positiva resultat av olika utbildningsprogram, t.ex. kurser ordnade under 'Training Opportunities Programme (TOPS)' i Storbritannien tidigt på åttiotalet (Payne, 1990), men lyckade program har tenderat att vara relativt små och i vissa fall ganska snävt inriktade. Det framgår inte klart om det är ett allmänt problem att utfallet av utbildning uppvisar negativa skaleffekter, kanske kopplade till kvaliteten på lärarna, eller om utbildningen måste anpassas exakt till specifika förekomster av marknadsmisslyckanden, och de mera allmänna utbildningsprogrammen inte gör detta.

I varje fall verkar det rimligt att anta att medan utbildning kan vara till nytta för en del arbetslösa, verkar det inte troligt att en allmän expansion

av utbildningsprogram kan ha en gynnsam effekt, särskilt inte om de sätts igång på ett urskiljningslöst sätt, vilket verkar ha varit fallet på senare år.

(iv) Skapande av nya arbetstillfällen

Dessa program är av tre slag:

(a) ytterligare tillfälliga arbeten i den offentliga sektorn, ibland kallade "beredskapsarbeten",
(b) subventioner till arbetsgivare i den privata sektorn som anställer långtidsarbetslösa eller andra svårplacerade arbetslösa och
(c) lån eller bidrag som gör det möjligt för arbetslösa att starta eget.

I början sågs syftet med dessa program vara mera ett sätt att klara cykliskt betingade minskningar i efterfrågan på arbetskraft än ett sätt att förbättra utsikterna till framtida anställning för dem som deltog i programmen. I praktiken har det i Sverige varit de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas sysselsättningsskapande komponenter som fått bära den tyngsta bördan vid konjunkturanpassningen.

I den mån målet är kontracykliskt är den lämpliga utvärderingsmetoden med nödvändighet makroekonomisk snarare än mikroekonomisk. Vi återkommer till detta i avsnitt 3 (iv) nedan. Men erfarenheter i andra europeiska länder som har konfronterats med mycket höga och ihållande arbetslöshetsnivåer i många år, och därigenom även med långa individuella arbetslöshetsperioder, har lett till att man fruktar att arbetslösheten i sig själv kan ha skadeverkningar, som kan bli värre ju längre arbetslösheten pågår. I detta sammanhang kan tillfälliga arbeten som bryter arbetslösheten hjälpa människor med lång arbetslöshet bakom sig att komma tillbaka till arbetetslivet och göra dem intressantare för arbetsgivarna och därmed lättare att anställa efter att de avslutat det tillfälliga arbetet.

Den enda svenska undersökning som verkar ha ägnat sig åt frågan om effekterna av beredskapsarbete på möjligheterna till senare anställning är Edin och Holmlunds studie (1991). De finner att beredskapsarbete (och även utbildning) förbättrar möjligheterna till anställning, medan långa perioder av arbetslöshet försämrar dessa möjligheter. De avslutar med att deras resultat stämmer med den svenska inställningen till arbetsmarknadspolitik: "arbetslöshet i sig 'orsakar' framtida arbetslöshet, och utbildning och beredskapsarbeten är bland de åtgärder som motverkar dessa negativa effekter" (s. 436). I likhet med många andra icke-experimentella studier har de emellertid svårt att korrigera för skevheter i urvalet, och tillförlitligheten av slutsatserna framgår inte helt klart.

Det finns inte heller så många internationella studier på det här området. Två experimentella studier i USA, bägge av eftersatta grupper, noterade emellertid vissa positiva effekter av subventionerade arbeten eller beredskapsarbeten på utsikterna till arbete i framtiden.

Dessa mikroekonomiska utvärderingar bildar en användbar bakgrund för den makroekonomiska bedömningen. De klargör att om aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder fungerar är det inte genom att de förändrar utsikterna på arbetsmarknaden för alla som kommer i kontakt med dem. Vissa program kan hjälpa vissa människor, men storleken och betydelsen av de beräknade effekterna verkar inte tillräckliga för att bekräfta uppfattningen att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder förändrar arbetsmarknaden genom sina effekter på de individuella arbetarnas produktivitet.

3. Makroekonomisk utvärdering

Den samlade effekten av politiska åtgärder är inte nödvändigtvis den enda summan av effekterna på de individer som direkt berörs. En mikroekonomisk studie av trafikljus kanske fastställer att rött ljus gjorde att bilarna saktade in, medan grönt ljus inte gjorde det, och att därför trafikströmmar kunde styras bättre om alla ljussignaler visade grönt. På samma sätt har man ofta hävdat att, även om det finns få mikroekonomiska bevis för att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder hjälper individerna, kan man inte förneka att Sverige genomgående har uppnått exceptionellt låg arbetslöshet under långa perioder och att därför finns obestridlig grund för påståendet att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som ett markant inslag i den svenska typen av ekonomisk politik, kan ha spelat en roll för att uppnå detta.

Diskussionen i detta avsnitt kommer att behandla fyra frågor. För det första, medan aktiva arbetsmarknadsprogram är en möjlig förklaring till Sveriges låga arbetslöshet är den helt visst inte den enda. Det första avsnittet nedan granskar olika utvärderingar av de svenska erfarenheterna av arbetslöshet och drar slutsatsen att mycket tyder på att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder har spelat en viss roll. Det andra avsnittet tar itu med en fråga som svenska ekonomer betonar mycket, nämligen om effekten av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder går utöver den rent kosmetiska effekten av att man klassificerat om arbetslösa som åtgärdsplacerade.

Det tredje avsnittet rör utvecklingen av möjliga mekanismer genom vilka aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan ha en totaleffekt, även om de

inte har stor effekt på de berörda individerna. Ett viktigt argument här är att den breda tillgången av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder tillåter en mycket hårdare kontroll över bidragen. Man kan till och med hävda att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder i princip kan fungera så att de inte hjälper människor utan straffar dem för att de inte har hittat ett arbete, och därigenom uppmuntrar arbetssökande och minskar arbetslösheten. Det sista avsnittet undersöker vilken roll aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder spelar när det gäller att minska konjunktursvängningarna i arbetslösheten.

(i) Varför var arbetslösheten i Sverige så låg?

Sveriges framgång med att upprätthålla full sysselsättning på sjuttiotalet uppmärksammades internationellt för första gången av Bruno och Sachs (1985). De hävdade att det var institutionen med centrala löneförhandlingar som, enligt deras uppfattning, gjorde det möjligt att sänka reallönerna snabbare vid negativa utbudschocker, t.ex. ökade oljepriser. Därefter konstruerades ett antal modeller som antydde att centrala förhandlingar kanske inte bara ökar löneflexibiliteten utan faktiskt också minskar den naturliga arbetslösheten (Calmfors och Driffill, 1988). Förklaringen att centrala löneförhandlingar håller nere arbetslöheten har fått ökad trovärdighet på senare år, eftersom nedmonteringen av denna institution har förknippats med högre arbetslöshet.

Tanken att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan ha varit en ytterst viktig faktor för den dokumenterat låga arbetslösheten stammade kanske från Layards och andras arbeten. De var särskilt bekymrade över effekterna av långtidsarbetslöshet i Storbritannien (och i många andra europeiska länder). Det hävdades att de långtidsarbetslösa i allt väsentligt avlägsnade

sig från arbetsmarknaden och därför inte utövade någon dämpande inverkan på lönerna. Därigenom bidrog långtidsarbetslösheten till den ihållande höga arbetslösheten i ekonomin i sin helhet (Layard och Nickell, 1986). Men bevisningen för denna uppfattning godtogs inte av alla ekonomer i Storbritannien eller annorstädes (se t.ex. Blanchflower och Oswald, 1990, 1994). Inom ramen för detta betraktades emellertid den svenska betoningen av "arbetslinjen" och arsenalen av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som avsåg säkerställa att alla arbetslösa förblev knutna till arbetsmarknaden, som ett exempel på hur man kunde undvika långtidsarbetslöshet och därigenom bidra till låg total arbetslöshet (Layard och Philpott, 1991).

En tredje aspekt rör det ökande antalet offentliganställda. Sverige har både den största och den snabbast ökande andelen offentliganställda i något OECD-land. 1990 var andelen offentliganställda 31,4 %, ungeför två gånger så många som i EU-länderna eller USA (Elmeskov, 1994). Svenska ekonomer antyder ibland att en del av detta "överskott" av offentliganställda är en form av dold arbetslöshet (Lindbeck et al., 1994). Det är emellertid inte a priori uppenbart varför en hög andel offentliganställda jämfört med en hög andel privatanställda, som t.ex. i Japan, skulle förknippas med en högre total sysselsättning. Vissa teoretiska modeller (Calmfors och Horn, 1985) tyder i själva verket på att när man väl tagit hänsyn till lönesättningen, kan flera offentliganställda väntas leda till lägre sysselsättning i den totala ekonomin.

Slutligen har Calmfors (1993) och Robinson (1994) nyligen kommit med en ytterligare förklaring. Den går ut på att Sverige kunde upprätthålla låg arbetslöshet därför att landet var berett att hålla fast vid en expansiv

makro-ekonomisk politik, när andra länder drev en stram penningpolitik för att hålla nere inflationen. Medan det utan tvivel förhållar sig så att makroekonomiska handlingsprogram är de som mest påverkar arbetslösheten i det korta perspektivet, antas det nu allmänt att jämviktsarbetslösheten bestäms av utbudsfaktorer (vari ingår löneförhandlingsmodeller och arbetslöshetsersättningssystem), och att försök att långsiktigt hålla arbetslösheten under jämviktsläget endast kan leda till en snabbt accelererande inflation. Hur lång tid arbetslösheten kan påverkas av efterfrågefaktorer är i sig själv en tvistefråga, men det verkar svårt att föreställa sig att de arbetslöshetsnivåer som noterades i Sverige på åttiotalet kunde ha upprätthållits utan gynnsamma utbudsfaktorer. Såvida man inte tror att svenskar, till skillnad mot människor i andra länder, är utsatta för penningillusion så att tolerans av högre inflation kan tillåta en permanent lägre arbetslöshet, kan det inte i det långa loppet finnas plats för en oberoende efterfrågesideförklaring. (Men detta utesluter inte möjligheten att övergången från en inflationstolerant ordning till en som innebär prisstabilitet kan leda till en djup och ihållande lågkonjunktur.)

Vid jämförelser mellan länder har man funnit ett starkt stöd för hypotesen att centrala löneförhandlingar förknippas med låga arbetslöshetstal (Calmfors och Driffill, 1988). Effekterna av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder har vid jämförelser mellan olika länder varit mycket mera omtvistade. Till att börja med är det inte klart hur man kan mäta en regerings politiska inställning till aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ett överskuggande problem är att, medan olika aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan påverka arbetslöshetsnivån, kan lika väl arbetslöshetsnivån påverka anslagen till aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Konstaterade samband kan förklaras av en "politisk reaktionsfunktion" -

dvs. regeringarna ökar anslagen när arbetslösheten går upp – snarare än av att högre anslag till aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder leder till högre arbetslöshet[1].

Mot bakgrund av dessa tvetydigheter kan en bättre förståelse uppnås genom att jämföra länder med liknande institutioner, men där resultaten skiljer sig. I detta sammanhang är det anmärkningsvärt hur mycket Danmark liknar Sverige ifråga om centrala löneförhandlingar, många offentliganställda och engagemang för aktiva arbetsmarknadsprogram. Men ändå har Danmark aldrig uppnått låga arbetslöshetssiffror, och detta tyder på att varken ensamma eller i kombination räcker dessa tre faktorer för att säkerställa låg arbetslöshet. En jämförelse mellan Sverige och Danmark tyder vidare på att en fjärde faktor kan vara avgörande, nämligen hur länge arbetslöshetsersättning utgår. Vi återkommer till detta i avsnitt 3 (iii) nedan.

(ii) "Kosmetiska" effekter

Det sägs ibland att vissa program i själva verket inte är någonting annat än ett annat namn på arbetslöshet. De arbetslösa kanske måste stå och hänga på en byggplats snarare än i ett gathörn, eller titta på "utbildnings"-videoprogram i kommunal fortbildning snarare än på TV hemma, men de är lika arbetslösa och improduktiva på bägge ställena. Men om deltagare i dessa verksamheter inte registreras som arbetslösa utan antingen som sysselsatta (om de befinner sig på en byggplats) eller utanför arbetskraften (om de är under utbildning), är det utan tvivel så att sådana program minskar arbetslöshetssiffrorna.

Därav följer att man inte kan hävda att en speciell arbetsmarknadspolitik

är "effektiv", annat än i rent kosmetisk mening, enbart därför att den förknippas med minskad arbetslöshet. Det minsta man skulle önska är att summan av öppen arbetslöshet och antalet i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall vara lägre än vad man annars kunde förvänta sig. Historiskt sett har antalet människor i olika åtgärder varit högt i förhållande till den öppna arbetslösheten, men antalet har inte varit exceptionellt högt i absoluta tal internationellt sett, och tills helt nyligen skulle ett sådant sätt att räkna inte i någon högre grad ha påverkat Sveriges ställning som ett land med låg arbetslöshet.

Under åttiotalet var t.ex. den genomsnittliga öppna arbetslösheten i Sverige, enligt OECD:s standardiserade definition, 2,4 %, jämfört med ett internationellt genomsnitt på 7,8 % enligt samma definition. Under samma period befann sig 3,5 % av arbetskraften i Sverige i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder (inklusive skyddad verksamhet för handikappade), där motsvarande siffror för de flesta andra OECD-länderna var 2–3 %. Medan Sverige fortfarande hamnar långt under medeltalet om man lägger till dem som är i åtgärder, kan man notera att vissa andra länder med låg arbetslöshet, t.ex. Japan eller Schweiz, inte har speciellt många människor sysselsatta i någon form av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

1993 hade den öppna arbetslösheten i Sverige stigit till 8,5 % med ytterligare 6,5 % i åtgärder, dvs. totalt 15 %. Helt klart har få länder så mycket som 6,5 % av arbetskraften i sådana program, och Sveriges arbetslöshet inklusive åtgärder verkar hög efter internationella mått även med hänsyn till lågkonjunkturens djup.

Det är svårare att korrigera för rent klassifikatoriska effekter av aktiva

arbetsmarknadspolitiska åtgärder på arbetslöshetens längd. Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder tenderar att bryta upp arbetslöshetsperioderna, så att det som t.ex. kunde ha varit en period på fyra år i stället blir tre ettårsperioder med avbrott för två sex-månaders inhopp i åtgärdsprogram. Den totala arbetslösheten har minskat med en fjärdedel men långtidsarbetslösheten har minskat till noll! Man kan korrigera för klassificeringseffekten på den totala arbetslösheten helt enkelt genom att lägga till antalet personer i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Men för att återfinna det korrekta målet för långtidsarbetslöshet krävs det att man följer de arbetslösa genom olika arbetskraftsstatus under flera år. Aktuellt material (Ackum et al., 1994) verkar visa att så mycket som hälften av de arbetslösa ett visst år befinner sig mitt i fyraårsperioder under vilka de har varit arbetslösa varje år. Dessa uppgifter gör dock ingen skillnad mellan arbetslöshetsperioder som avbrutits av reguljärt arbete och aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärdsperioder.

Ytterligare en komplikation är att det verkar helt möjligt att ett speciellt program kan vara till fördel för deltagarna och ändå påverka den totala statistiken mindre än ett program med rent kosmetiska effekter. Ett utbildningsprogram av hög kvalitet t.ex., som arbetslösa ansåg gynnade dem, kan leda till att människor avhålls från att söka eller ta reguljärt arbete, både före och under utbildningstiden. Edin och Holmlund (1991) finner t.ex. att strömmen till reguljärt arbete av personer som deltog i program var mindre än strömmen från öppen arbetslöshet. Även om utsikterna till arbete för dem som avslutade programmen förbättrats påtagligt kan programmets samlade effekt på minskningen i antalet öppet arbetslösa bli mindre än antalet deltagare i programmet. Men i sådana fall skulle man vänta sig att de mikroekonomiska resultaten av programmen blir

positiva, åtminstone i fråga om effekterna på löner och utsikterna till fast anställning för deltagarna.

Det finns tecken som tyder på att en stor majoritet av dem som avslutar ett utbildningsprogram går tillbaka i arbetslöshet. Detta innebär att arbetslöshetsperioder som inkluderar tiden i åtgärder är mycket längre i Sverige än på vanligt sätt uppmätta arbetslöshetsperioder. Vi kommer tillbaka till denna fråga i samband med "rundgångs"-fenomenet i följande avsnitt och ännu en gång i kapitlet med policy-rekommendationer.

(iii) Den aktiva arbetsmarknadspolitiken ekonomiska återverkningar

I inledningen till detta kapitel antyddes att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan vara effektiva när det gäller att minska arbetslösheten, inte genom effekterna på deltagarna så mycket som genom att de motiverar dem som inte vill deltaga till större ansträngningar i arbetssökandet. Rent allmänt kan man utgå ifrån att de flesta människor som blir arbetslösa är uppriktigt angelägna om att hitta ett nytt arbete, men en liten minoritet tycker det är ganska trevligt att vara arbetslösa. Dessa människor kan antingen föredra sysslolöshet i sådan utsträckning att de är beredda att i stort sett avstå från materiella inkomster (de arbetsskygga) eller också har de tillgång till andra inkomstkällor, t.ex. svartjobb, som de inte deklarerarar för (bedragarna). Människor i dessa grupper söker inte arbete med någon större energi och tenderar därför att vara överrepresenterade bland dem som varit arbetslösa en längre tid. Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder tenderar förebygga att de arbetslösa går sysslolösa eller arbetar svart, och kan därför uppmuntra många av dessa människor att mera energiskt söka reguljärt arbete.

En uppgift som stöder en sådan uppfattning återfinns i en studie nyligen av Carling et al. (1994). De finner att flödet från arbetslöshet till arbete tenderar öka när arbetslöshetsersättningen upphör, även om människor i Sverige normalt kan förvänta sig att placeras i åtgärder när detta sker. Medan detta kan tyda på att man får mera hjälp att söka vanligt arbete när ersättningsperioden går ut, tyder det också på att det finns åtminstone en del människor som ogillar arbetslöshet mindre än de ogillar att deltaga i åtgärder.

Men om åtgärder är ett avskräckningsmedel mot arbetslöshet på obestämd tid, är det utan tvivel så att avslutande av bidragsutbetalning är ett ännu kraftigare avskräckningsmedel, och det hävdas (t.ex. Layard et al., 1991) att en del av anledningen till att Sverige lyckats upprätthålla en låg arbetslöshet är dess vägran att betala ut arbetslöshetsersättning i all oändlighet. Mot detta kan hävdas

(a) att systemet de facto tillhandahåller (eller snarare tillhandahöll) ersättning på obestämd tid i det att människor helt enkelt kunde gå från öppen arbetslöshet till åtgärder och tillbaka - "rundgången" - och aldrig behövde ta reguljära arbeten, och

(b) att även om ersättningsperiodens längd var fastställd, skulle socialbidrag i stället utgå - låt vara på lägre nivå - till arbetslösa som inte kunde få arbete.

Man kan göra några påpekanden här. För det första: genom att tvinga de arbetslösa att delta i åtgärder kan man, som framgår ovan, tvinga fram de arbetsskygga och bedragarna i ljuset, även om de mera oföretagsamma kan överleva i det oändliga i rundgången. För det andra är rundgången ett sätt att bibehålla en inkomst på den högre arbetslöshetsersättningsnivån snarare än på socialbidragsnivå endast i den mån som åtgärderna uppfyller

arbetsvillkoret (att en person måste ha arbetat minst 75 dagar under de föregående 12 månaderna). Beredskapsarbete har alltid räknats som arbete i det här sammanhanget, och utbildningsprogram har också räknats sedan 1986. Hur stor roll allt detta spelar beror på gapet mellan arbetslöshetsersättning och socialbidrag, som kan vara ansenligt för en person som kommer från ett genomsnittligt avlönat arbete, men mycket mindre för en person i arbetsmarknadens periferi.

På samma sätt är det fel att tro att människor i det svenska systemet kan förflytta sig automatiskt från arbetslöshetsersättning till socialbidrag när deras arbetslöshetsersättningsperiod löper ut (vilket ofta är fallet t.ex. i Storbritannien). Tvärtom är arbetsmarknadsmyndigheterna tvungna att erbjuda människor plats i en åtgärd innan ersättningen går ut, och om personen vägrar att ta emot platsen kan vederbörandes ersättning dras in helt och hållet (men bostads- och barnbidrag utgår dock även i fortsättningen). Även om det är sant att relativt få arbetslösa i själva verket får ersättningen indragen (Layard och Philpott, 1991, citerar en siffra på ca 1 % av det totala antalet), kan själva vetskapen om vad som gäller fungera som ett kraftigt avskräckningsmedel, även om antalet faktiska fall är litet. Det verkar också vara så att de lokala myndigheter som administrerar utbetalningen av socialbidrag är underkastade strängare ekonomiska begränsningar än arbetsförmedlingen.

(iv) Arbetsmarknadspolitiska åtgärder som en form av stabiliseringspolitik

Vi har noterat att det ursprungliga syftet med beredskapsarbeten och andra sysselsättningsskapande program var att de skulle fungera som kontracykliska stabiliseringsprogram. Därför var arbetena tillfälliga och inte

avsedda att ge någon speciellt värdefull arbetslivserfarenhet, utan de skulle hålla människor i arbete tills ekonomin återhämtade sig, då det skulle bli lättare att få ett reguljärt arbete. (Om inte den tillfälliga anställningen hjälpte individen till att få arbete senare, kan man fråga sig vad det för mening med en sådan anställning. Inom ramen för den svenska modellen kan man hävda att förekomsten av många arbetslösa under en lågkonjunktur skulle kunna underminera engagemanget för arbetslinjen. Denna fråga diskuteras mera djupgående i kapitel 1.)

Den första fråga som ställs om aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder i detta sammanhang är om subventionerade arbeten eller beredskaparbeten faktiskt ökar den totala sysselsättningen, eller om de helt enkelt tränger ut icke subventionerade arbeten. Det är i princip nyttigt att skilja mellan tre olika sätt som kan leda till att subventionerade arbeten inte ökar den totala sysselsättningen:

(a) dödvikt, där staten i slutändan subventionerar någonting som skulle ha hänt i vilket fall som helst: Arbetsgivare A skulle ha anställt arbetslöse X utan bidrag, men nu finner han att han kan få ett bidrag när han anställer X.

(b) substitution, där arbetsgivaren anställer en person som berättigar till subvention framför en som inte gör det, med ingen ökad total-sysselsättning som följd.

(c) undanträngning, när arbetsgivaren ökar den totala sysselsättningen genom att anställla en subventionerad arbetare och utvidgar sin produktion och försäljning på bekostnad av produktion och anställning någon annanstans i ekonomin.

Medan alternativ (a) ovan helt klart är fullständigt bortkastade pengar, kan man bilda sig en uppfattning om alternativ (b) och (c) bara utifrån en totalbild av vad som bestämmer sysselsättningen i ekonomin i sin helhet.

På mycket kort sikt, vid en given nivå på den samlade reala efterfrågan, är det svårt att se hur utbudsåtgärder på något avgörande sätt kan öka totala antalet arbetstillfällen. Men det som betyder något på lång sikt, där sysselsättningen huvudsakligen bestäms på utbudssidan, är om programmen är väl inriktade på att få in svårplacerad arbetskraft på arbetsmarknaden, personer som annars kanske skulle förbli arbetslösa, samtidigt som de ersätter eller tränger ut "normala" arbetstagare för vilka de normala processerna för marknadsanpassning kan förväntas fungera.

Flera undersökningar har genomförts för att ta reda på omfattningen av substitution eller undanträngning inom branscher eller regioner (se t.ex. Forslund och Krueger, 1994 och andra, där citerade studier). Dessa studier tyder på en hög grad av undanträngning inom anläggnings- och byggnadssektorerna (ca 60–70 %) men mycket lägre undanträngning inom vård och omsorg. Men dessa resultat är inte helt entydiga: högre sysselsättning i en sektor kan ske på bekostnad av lägre sysselsättning i andra sektorer, medan i vissa fall personer som trängs ut från en sektor kan hitta nya arbeten och öka sysselsättningen i någon annan sektor.

Om man ser till effekterna på ekonomin i dess helhet kan man vänta sig att om beredskapsarbeten utgör ett tillskott till redan befintliga arbeten, kommer deras produktivitet att vara låg, just därför att de är arbeten som inte skulle utföras om de inte var subventionerade av staten. Detta tyder på att sådana extraarbeten förknippas med minskade svängningar i sysselsättningen (inklusive beredskapsarbeten) i förhållande till svängningar i produktionen. I det motsatta fallet, om beredskapsarbeten ersätter reguljära arbeten, finns ingen anledning att vänta sig ett produktivitetsfall under en nedgångsfas. I en studie nyligen har Elmeskov (1993) mätt variationer i

produktion och sysselsättning i flera länder. Han finner att variationerna i produktionen i Sverige i mycket är desamma som i andra europeiska länder, och även att produktionsförändringarnas effekt på sysselsättningen är i stort densamma (i Sverige är den 0,43 jämfört med 0,37 i Frankrike, 0,41 i Tyskland, 0,49 i Danmark, 0,46 i Finland, 0,53 i Norge och 0.34 i Nederländerna - här avviker Italien med 0,14 och Storbritannien med 0,65). Eftersom personer i andra åtgärder än beredskapsarbeten i Sverige inte klassas som sysselsatta (utan som stående utanför arbetskraften) tyder detta på att personer i åtgärdsprogram totalt sett inte tränger undan reguljära arbeten.

Elmeskov noterade också att svängningarna i arbetslöshet var relativt låga i Sverige, till stor del beroende på sysselsättningsförändringarnas inverkan på arbetskraftens storlek. En förklaring kan vara att när sysselsättningsnivån faller går människor till tillfälliga arbeten eller utbildningsprogram (utanför arbetskraften) snarare än att de registrerar sig som arbetslösa.

Detta tyder på att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder i det kontracyckliska sammanhanget har fungerat så avsett sätt. De har lyckats med att minska svängningarna i den öppna arbetslösheten utan någon påtagligare undanträngning av reguljära arbeten.

4. Slutsats

Den aktiva svenska arbetsmarknadspolitiken verkar ha varit framgångsrik på ett flertal områden. Även om den inte är den huvudsakliga orsaken till Sveriges historiskt sett låga arbetslöshetssiffror, har de hjälpt till att förhindra uppkomsten av långa perioder av öppen arbetslöshet, även om det

inte finns några bevis för att perioderna utan reguljärt arbete avkortades. Den har dämpat cykliska svängningar i arbetslösheten. På den mikroekonomiska nivån uppstår vissa positiva effekter, även om dessa kan förefalla nedslående små och ojämna. Trots att detta inte var den ursprungliga avsikten finns visst fog att anta att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder är verkningsfulla för att motverka de tendenser till arbetsskygghet och bidragsfusk som skapas av Sveriges mycket generösa arbetslöshetsersättningssystem.

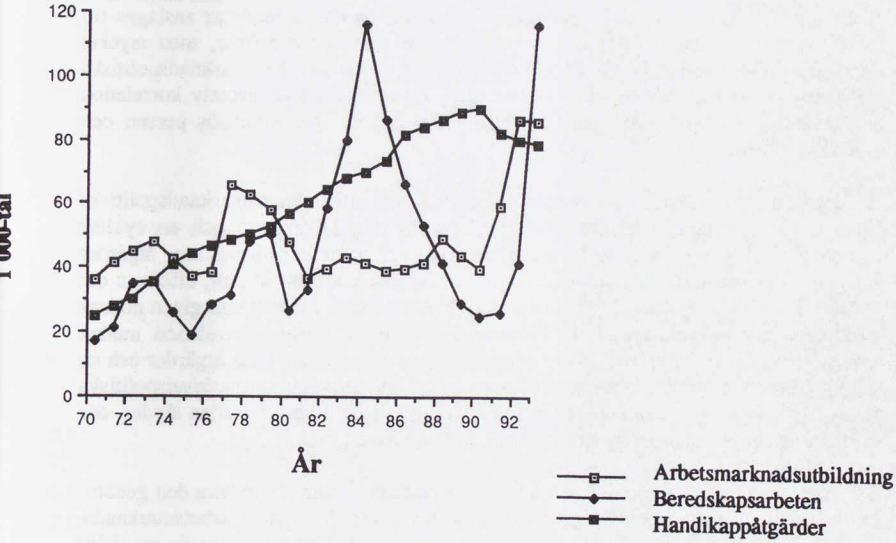
Det som kanske är svårast att fastställa på grundval av det ekonomiska bevismaterialet är om den lyckade satsningen på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ett medel att förebygga mycket hög eller långvarig arbetslöshet har bidragit till att upprätthålla arbetsmoralen i Sverige i högre grad än i andra länder. Det verkar otvivelaktigt vara så att sociala attityder på detta område kan påverka människors beteende och därigenom i hög grad påverka hur arbetsmarknaden fungerar.

Tabell 4.1. Anställning efter avslutad arbetsmarknadsutbildning i Sverige och Storbritannien, i procent

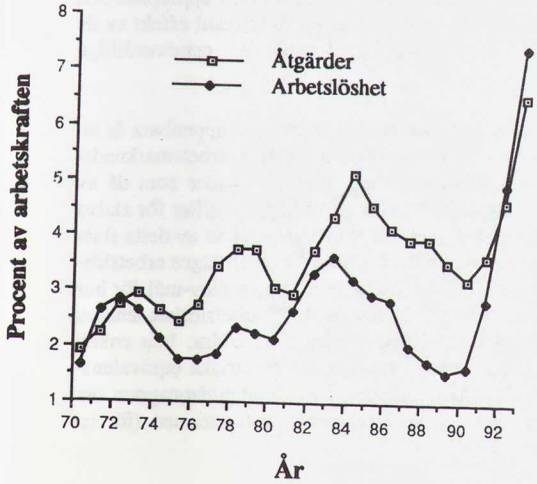
	Sverige		Storbritannien	
	% som avslutat en utbildning och som har arbete 6 månader senare	Arbetslöshet %	% som avslutat en utbildning och som har arbete 6 månader senare	Arbetslöshet %
1979	62	2,1		
1980	67	2,0		
1981	61	2,5		
1982	58	3,2		
1983	58	3,5		
1984	67	3,1		
1985	66	2,8		
1986	68	2,7		
1987	71	1,9		
1988	72	1,6		
1989	74	1,4	39	6,9
1990	65	1,5	34	6,8
1991	51	2,7	31	8,8
1992	28	4,8	35	10,0
1993	25	7,3	35	10,3

Källa: Sverige: Arbetsmarknadsstyrelsen, Årsrapport 1994 och Storbritannien 'Employment Gazette', september 1994

Figur 4.1. Antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.



Figur 4.2. Cykliska svängningar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.



Noter

1. Grubb (1994) har visat att i enkla jämförelser mellan länder tenderar anslagen till aktiva åtgärder att vara högre i länder med högre arbetslöshetssiffror, men mycket mindre än proportionellt. Därför är de totala anslagen till aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder positivt korrelerade till arbetslösheten, men det finns en negativ korrelation mellan anslag till aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder per arbetslös person och arbetslöshetsnivån.

En ansats har grundats på hypotesen att utgifter för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan förklaras i termer av en "exogen" policy-komponent och en cyklisk komponent. Över cykeln kan anslagen till aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder anpassa sig något, men de kan inte anpassa sig helt efter arbetslösheten, eftersom det är svårt och dyrt att ändra programmens storlek på kort sikt. Med en viss given policy-inställning kommer detta cykliska mönster att skapa en positiv korrelation mellan arbetslöshet och de totala utgifterna för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och en negativ korrelation mellan arbetslöshet och utgifter för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder per arbetslös. Samma mönster skulle noteras i jämförelser mellan länder, där de olika länderna befinner sig i olika faser av konjunkturcykeln.

Om detta vore det enda problemet kunde det bemästras genom att studera den genomsnittliga arbetslösheten och de genomsnittliga utgifterna för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder över konjunkturcykeln. Layard et al. (1991) presenterade en sådan analys, som visade en negativ korrelation mellan utgifterna för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder per arbetslös och arbetslösheten. Problemet är att det kvarstår stora skillnader i den genomsnittliga arbetslösheten över cykeln mellan olika länder, och utgifterna för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan påverkas av dessa mera långsiktiga skillnader liksom av cykliska variationer. När OECD (1993) upprepade den studie som genomförts av Layard et al. (1991) fann man ingen signifikant effekt av de totala anslagen till aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder på den genomsnittliga arbetslösheten över cykeln.

Olyckligtvis finns flera möjliga tolkningar av dessa resultat. Den mest uppenbara är att länder beslutar att anslå en viss bestämd andel av BNP till aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, men dessa har ingen effekt på arbetslösheten. Länder som då av någon orsak råkar ha låg arbetslöshet kommer just därför att ha högre utgifter för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder per arbetslös, men det skulle vara fel att av detta sluta sig till att utgifter för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder leder till lägre arbetslöshet. Men det är åtminstone rimligt att tänka sig att länder sätter upp policy-mål för hur mycket de skall anslå till varje person. Då skulle länder med låg arbetslöshet tendera att lägga ut mindre på aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder än andra, helt enkelt därför att de har lägre arbetslöshet. Detta liknar i mycket det empiriska equivalens-problemet i makroekonomi: vi kan inte fastställa effekterna av ett åtgärdsprogram om vi inte på ett oberoende sätt kan fastställa den politiska reaktionsfunktionen (för en vidare diskussion hänvisas till Jackman, 1994)

Ett senare upprepande av Layard et al.:s ekvation på 1993 års data av Forslund och Krueger (1994) kan kritiseras på samma grunder som Grubbs resultat, som diskuterats ovan, nämligen att korrelationerna i första hand kan härledas från det faktum att jämförelser görs mellan länder i olika faser av konjunkturcykeln, och inte avspeglar annat än dessa skillnader.

KAPITEL 5

Rekommendationer

Sverige har på ett avundsvärt sätt kunnat upprätthålla en hög levnadsstandard, full sysselsättning, ekonomisk jämlikhet och social harmoni under hela efterkrigstiden. Men denna bedrift har köpts till priset av alltmer ökande ekonomiska snedvridningar, som lett till relativt låg tillväxt, bristande anpassning till internationell konkurrens och ett skattesystem som fungerade endast vid överfull sysselsättning.

Den utmaning som svensk ekonomisk politik nu står inför är tvåfaldig: för det första måste samlade åtgärder nu sättas in för att få den statsfinansiella krisen under kontroll. Annars kan denna ohållbara situation leda till statsbankrutt, massiv kapitalflykt och galopperande inflation. För det andra måste utformningen av arbetsmarknadspolitiken liksom av välfärdssystemet i stort omprövas för att undvika att man begår samma fel som i det förflutna, och för att få den mera i linje med de makroekonomiska begränsningar som Sverige förmodligen måste räkna med i framtiden. Paradoxalt nog är den akuta situation som krisen skapat en tillgång, därför att den tvingar det svenska samhället att omstrukturera både sitt välfärdssystem och sin arbetsmarknadspolitik.

Den grundläggande filosofin bakom vår rapport är att varken ett generöst bidragssystem eller aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan ersätta en välfungerande arbetsmarknad som ger reguljär sysselsättning åt alla som vill arbeta. Medan det svenska välfärdssystemet tidigare med framgång kan

ha undvikit att undergräva arbetsmarknadens fria funktionssätt, är den ekonomiska bördan som avsättningarna till de arbetslösa utgör ohållbar i det rådande klimatet med lågkonjunktur och statsfinansiell kris. Denna börda hämmar tillkomsten av nya arbetstillfällen, både genom företagarnas tunga skattebörda och de höga ersättningsnivåernas effekter på de arbetslösas reservationslöner.

Våra rekommendationer har grupperats under fyra rubriker. För det första är *chockterapi* nödvändig på kort sikt för att hjälpa till att lösa den statsfinansiella krisen. Både social- och arbetsmarknadspolitiken måste bära en del av bördan för den statsfinansiella anpassning som krävs. För det andra är det vår uppfattning att systemet för arbetslöshetsersättning på medellång och lång sikt borde omformas för att undvika skadliga effekter på arbetsviljan. För det tredje bör även den aktiva arbetsmarknadspolitiken omstruktureras så att den följer klart definierade mål och riktlinjer och blir effektivare. Slutligen bör de ungas arbetsmarknad göras mera konkurrenskraftig så att nya arbetstillfällen kan skapas.

1. Bemästring av den ekonomiska krisen

Den pågående lågkonjunkturen har blottat den kroniska och strukturella svagheten i Sveriges offentliga finanser. Budgetens progressivitet både på skatte- och utgiftssidan innebär att en nedgång i den ekonomiska aktiviteten har lett till ett enormt budgetunderskott. Den makroekonomiska politiken och särskilt den växelkurspolitik som bedrevs 1991 och 1992 bär en del av ansvaret för att den nuvarande lågkonjunkturen är så djup. Utsikterna till att Sverige kan återgå till en arbetslöshetsnivå på 1 eller 2 procent utan en accelererande inflation verkar emellertid små. De offentliga finanserna

måste omstruktureras för att uppnå balans i budgeten. Arbetslösheten kommer förmodligen att ligga på 5–10 % under resten av nittiotalet, vilket är det bästa som verkar kunna uppnås i det övriga OECD (utanför Japan).

En sådan statsfinansiell anpassning kommer med nödvändighet att kräva nedskärningar i de offentliga utgifterna. För oss förefaller det tveksamt om tvånget att harmonisera den totala skattebördan, som följer av större internationell integration, kan undvikas på medellång sikt. Det är vår uppfattning att det är olämpligt att söka bota budgetunderskottet med högre skatter.

1990 anslog Sverige, med bara 1,5 % arbetslöshet, 33 % av sin BNP till social välfärd jämfört med i genomsnitt ca 25 % i Europa och endast 15 % i USA. (OECD Employment Outlook, 1994, tabell 4.7). Som vi redan noterat har de offentliga anslagen till den sociala välfärden sedan dess stigit snabbt.

Ur ett ekonomiskt perspektiv avspeglar de statsfinansiella problemen en bristande effektivitet i utformningen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Enligt vår uppfattning har man varken tagit itu med effektivitets- eller jämlikhetsproblemen på arbetsmarknaden på ett adekvat sätt. Snarare har man introducerat brett grundade och snedvridande åtgärdsprogram som har krävt kostsamma ingrepp för att uppväga den ineffektivitet som en olämplig utformning av dessa program medfört. Systemet med den abnormt generösa arbetslöshetsersättningen är t.ex. inte bara kostsamt i sig självt utan tar dessutom i anspråk ytterligare ekonomiska resurser för att förebygga missbruk.

2. Ökade drivkrafter för de arbetslösa

Sverige har traditionellt kompenserat de hämmande effekterna av de generösa ersättningsnivåerna med en hög grad av "övervakning" av de arbetslösa. Vi anser att detta är ett önskvärt inslag i varje arbetslöshetsförsäkringssystem, därför att det är det enda sättet att dämpa de incitamentsproblem som är inbyggda i all arbetslöshetsförsäkring. Det måste därför förbli ett krav för utbetalning av ersättning i framtiden att personen ifråga är beredd att arbeta.

Beroende på att den höga arbetslösheten förmodligen kommer att vara bestående, åtminstone under de närmast kommande åren, blir det emellertid alltmer kostsamt och svårt att övervaka de arbetslösa. Därför är en revidering av ersättningssystemet i sin ordning för att öka drivkrafterna att söka arbete.

Till att börja med är ersättningsnivåerna i Sverige exceptionellt höga jämfört med andra länders, följaktligen föreslår vi en omedelbar och permanent sänkning av ersättningsnivån till 60 %.

Vidare föreslår vi att man inför en gräns som skulle sätta ett tak på den maximala arbetslöshetsersättning som kan utgå till varje hushåll med hänsyn tagen till hushållets totala tillgängliga resurser. Taket för ett hushåll som består av två vuxna med en hemmavarande make/maka skall inte vara mer än två gånger den högsta ersättningen för en ensamstående person. Om det är fråga om ett hushåll bestående av två vuxna där bägge arbetar bör ersättningen minskas, såvida inte den ena maken tjänar mycket under genomsnittet. Vår avsikt här är att skära ner de offentliga utgifterna för

arbetslöshetsersättning, medan man samtidigt försöker säkerställa att den ersättning som betalas ut mera grundas på behov än på den aktuariska rätten till försäkringsersättning. När den statsfinansiella krisen skall bemästras är det vår uppfattning att de sämst ställda i samhället skall anmodas göra de minsta uppoffringarna.

En mera genomgripande reform skulle vara att införa obligatoriskt sparande på det sätt som Cortazar (1994) skisserar. Förslaget ålägger både arbetsgivaren och den anställde ett obligatoriskt sparande. Bägge parter skulle åläggas bidra med en viss andel av den anställdes lön under anställningens tre första år. Dessa medel skulle sättas in på den anställdes personliga sparkonto och skulle användas för att finansiera arbetslöshetsersättningen. Om saldot på kontot inte räcker för att täcka arbetslöshetsersättningen får den anställde ett implicit lån och därmed ett minussaldo. Kontot fylls på igen när personen fått ett nytt arbete. När den anställde går i pension får han det innestående beloppet (inklusive ränta) på kontot som en skattefri förskottsutbetalning. På detta sätt påverkas inte drivkrafterna att söka arbete negativt: ju snabbare man hittar ett nytt arbete, ju mera ökar den intjänade bonusen på pensionsdagen. Planen är helt klart inte perfekt, eftersom den inte ger en heltäckande försäkring. Den är emellertid ett sätt att uppväga kapitalmarknadernas brister, som hindrar människor att låna för att finansiera konsumtionen under dåliga tider. Människor som använder arbetslöshetssparsystemet minst har mest att vinna och vice versa, och det är en lämplig drivkraft. Mera allmänt kan vi tänka oss att man kopplar ett 'normalt' system för arbetslöshetsersättning – som förslagsvis skulle garantera en ersättning på minst 40 % av lönen – till den nya obligatoriska sparplanen som skulle göra det möjligt för en anställd att ta ut ett valfritt belopp motsvarande mellan t.ex. 0% och 30 % av den tidigare lönen för

att komplettera basersättningen på 40 %. Vi föreslår att man noga undersöker förutsättningarna för en obligatorisk sparplan för arbetslöshetsförsäkring i syfte att om möjligt införa en sådan.

3. Reformering av den aktiva arbetsmarknadspolitiken

(i) Klargöra omfattningen och inriktningen

Vi anser att omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bör minskas avsevärt och målen för dem klargöras. Vår undersökning tyder om något på att den mest oroande effekten av arbetslöshet är uppkomsten av en växande kärna av långtidsarbetslösa, som gett upp och inte längre aktivt söker arbete och därigenom inte heller bidrar till att bringa ekonomin tillbaka till en acceptabel jämviktssituation. Vi anser att den aktiva arbetsmarknadspolitiken bör inriktas på att hjälpa dessa människor att hitta nya reguljära arbeten. Minskad långtidsarbetslöshet bör klart anges som det viktigaste målet för sådana åtgärder.

(ii) Skydda arbetsmarknadspolitiken från politiska påtryckningar och förbättra den demokratiska kontrollen

Vi anser också att en viss grad av självständighet bör ges åt den som ansvarar för arbetsmarknadspolitiken för att skydda den mot kortsiktiga politiska överväganden. Denna myndighet, Arbetsmarknadsstyrelsen, måste kunna formulera långsiktiga mål. Därför rekommenderar vi att dess chef bör tillsättas, helst av riksdagen, på bestämd tid och kunna avskedas endast om det klart fastställs för riksdagen att myndigheten har misslyckats med att uppfylla sina mål. Chefen för detta organ bör ha ansvaret för den

dagliga verksamheten. Formuleringen av de långsiktiga målen måste vara riksdagens ansvar.

(iii) Uppföljningen av arbetsmarknadspolitikens effektivitet

För oss förefaller det som om relativt lite är känt om avkastningen av de olika arbetsmarknadsprogram som används i Sverige. För att investeringarna i mänskligt kapital skall bli kostnadseffektiva föreslår vi ett fortlöpande program för kvantitativa utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för att se om de varit lyckade eller inte. Avsikten här är att informera allmänheten om de olika programmens effektivitet. Sådan information kunde vara särskilt värdefull för de individer som skall välja det program som är bäst för dem. Vi anser att sådana utvärderingar också är lämpliga verksamhetsindikatorer för myndigheten själv. Vidare anser vi att åtgärder bör vidtas så att ett program lyfts ut om det visar sig ineffektivt vid en sådan utvärdering.

4. Praktiska förslag till en reformering av de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna

Vi övergår nu till mera specifika och *praktiska förslag* till en reformering av de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

(a) Arbetsvägledning verkar fungera och därför bör den få fortsätta som en del av de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna under förutsättning att den mera direkt inriktas på att minska långtidsarbetslösheten.

(b) Det finns få eller inga belägg för att utbildningsprogram, inklusive dem som speciellt riktar sig till ungdomar, har någon positiv effekt. Därför föreslår vi att dessa program läggs ner.

(c) Vad gäller specialprogrammen för de handikappade finns anledning att tro att dessa personer bättre tas om hand genom socialtjänsten än genom de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Den offentliga sektorn kan efter behov ställa ett tillräckligt antal arbeten till förfogande för de handikappade.

(d) Vi anser att det är lämpligt att det finns ett visst antal beredskapsarbeten för att hjälpa till att angripa problemet med långtidsarbetslöshet. Vi förutser inte att sådana arbeten skulle innebära utbildning - de är mera avsedda att upprätthålla de långtidsarbetslösas kontakter med arbetslivet.

(e) Vi instämmer med Forslund och Kruegers (1995) påpekande att det finns en potential i att uppmuntra arbetslösa att starta eget. Det finns belägg för att en minoritet av de arbetslösa är intresserade av egenföretagande och att statligt stöd kan hjälpa till att öka antalet arbetslösa som startar eget. Detta kunde ta formen av ett bidrag för att starta eget mot att man avstår från rätten till arbetslöshetsersättning i framtiden. En annan möjlighet är att bevilja lån till förmånlig ränta för att överbrygga likviditetsproblem som beror på bristande ekonomiska tillgångar (se Blanchflower och Oswald, 1994). I princip gäller detta argument också andra potentiella entreprenörer i den mån de har kapitalproblem.

(f) Mera allmänt instämmer vi i att det ligger ett betydande värde i att experimentera, i liten skala, med ett stort antal olika program. Så länge som deras effektivitet följs upp noggrant erbjuder detta en möjlighet att identifiera program som fungerar. De kan sedan användas för att ersätta program som inte fungerar.

5. Att förbättra arbetsmarknaden för ungdom

Vi anser att det är viktigt att ungdomar får "reguljära" arbeten när de lämnar skolan. Ett framgångsrikt inträde på arbetsmarknaden är av vital betydelse för deras integration i samhället. Att delta i utbildnings- och arbetslivserfarenhetsprogram är en mycket dålig ersättning för ett normalt arbete. Som vi har sett det kan den vitt spridda användningen av dessa

program också dölja behovet av nödvändiga anpassningar på arbetsmarknaden för ungdomar. Dessa program kan också ha den följdverkningen att de tränger undan normal utbildning, som antagligen är mera önskvärd för personer under 19 år. Eftersom det är av så avgörande betydelse att olika vägar för inträde på arbetsmarknaden görs tillgängliga för ungdomarna, är det viktigt att öka flexibiliteten på deras arbetsmarknad. Ungdomsarbetsmarknaden verkar ha drabbats särskilt hårt av institutionella stelheter. Vi föreslår att en reformering sker enligt följande linjer:

Rekommendation A

Fackföreningarna och arbetsgivarorganisationerna bör uppmuntras att undanta ungdomslöner från kollektivavtalen, som bör baseras på konkurrensprinciper och decentraliserade förhandlingar.

Rekommendation B

Beroende på att det föreligger betydande osäkerhet om nyanställa ungdomars produktivitet och attityder till arbete bör reglerna för anställningsskydd vara mindre stränga för de unga för att uppmuntra till anställning. På liknande sätt bör användningen av tidsbegränsade kontrakt och andra typer av flexibla arrangemang göras liberalare för ungdomar.

Referenser

Ackum Agell, S., Bjorklund, A. and Harkman, A. (1994) "Unemployment Insurance, Labour Market Programs and Repeated Unemployment in Sweden", mimeo, Uppsala University.

Bjorklund, A. (1989), 'Evaluation of Training Programs - Experiences and Suggestions for Future Research' Discussion Paper 89-13, Wissenschaftzentrum, Berlin.

Bjorklund A. (1990), 'Evaluation of Training Programs', Finnish Economic Papers, vol. 3

Bjorklund, A. (1993), 'The Swedish Experience' in Jensen, K. and Madsden, P. (eds.) op.cit.

Bruno, M. and Sachs, J. (1985), The Economics of Worldwide Stagflation, Macmillan, London

Blanchard, O. and Diamond, P. (1990), 'The Beveridge Curve', Brookings Papers on Economic Activity,

Blanchflower, D.G. (1985), 'The Labor Market Status of Youth in Eighteen Countries: Are the Young Different?', paper presented to an OECD Meeting of Experts on School to Work Transitions, 2-3 February, OECD, Paris, France

Blanchflower, D.G. and A. J. Oswald (1990), 'The wage curve' Scandinavian Journal of Economics , 92, pp. 215-235. Reprinted in Unemployment and wage determination in Europe, edited by B. Holmlund and K.G. Lofgren, Basil Blackwell.

Blanchflower, D.G. and A. J. Oswald (1993), 'What makes an entrepreneur', mimeo, Dartmouth College.

Blanchflower, D.G. and A. J. Oswald (1994), The Wage Curve, MIT Press, Cambridge, Mass.

Bourdet, Y. and Persson, (1992), 'An analysis of the Swedish matching process', IIES working paper.

Bulow, J. and Summers, L. (1986), 'A Theory of Dual Labor Markets with Application to Industrial Policy, Discrimination and Keynesian Unemployment', Journal of Labor Economics.

Calmfors, L. (1993), Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden, European Journal of Political Economy, vol. 9

Calmfors, L. (1994), 'Active Labour Market Policy and Unemployment - An Analysis of Crucial Design Features' OECD Economic Studies.

Calmfors, L. and Driffill, J. (1988), 'Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance', Economic Policy, vol. 6, pp.13-61.

Calmfors, L., and H. Horn (1985), 'Classical unemployment, accomodation policies and the adjustment of real wages', Scandinavian Journal of Economics, 87.

Calmfors, L. and H. Lang (1994), 'Macroeconomic effects of active labor market policy -- basic theory', IIES working paper.

Carling, K., P.A. Edin, A. Harkman and B. Holmlund (1994), 'Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden', Working Paper 1994:12, Department of Economics, Uppsala University.

Doeringer, P. and Piore, M. (1971), Internal Labor Markets and Manpower Analysis,Sharpe.

Edin, P-A. and Holmlund, B. (1991) 'Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence' in F. Padoa-Schioppa (ed.) Mismatch and Labour Mobility, Cambridge University Press, Cambridge.

Edin, P-A. and J. Zetterberg (1993), 'Inter-industry wage differentials: evidence from Sweden and a comparison with the United States', American Economic Review,

Elmeskov, J. (1993) 'High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes' OECD Economics Department Working Paper No. 132.

Elmeskov, J. (1994) 'Nordic Unemployment in a European Perspective' Swedish Economic Policy Review, vol. 1, nos 1-2.

Forslund, A. and Krueger, A. (1994) 'An Evaluation of the Swedish Active Labour Market Policy: New and Received Wisdom' Industrial Relations Section, Princeton University, Working Paper no. 332.

Forslund, A. (1994) , 'New evidence on the effects of active labour market policy on wage formation', mimeo.

Freeman, R.B. and D. Wise (1981), The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes and Consequences, University of Chicago Press and NBER.

Freeman, R.B. and H. Holzer (1986), The Black Youth Employment Crisis, University of Chicago Press and NBER.

Grubb, D. (1994) 'Direct and Indirect Effects of Active Labour Market Policies in OECD Countries' in R. Barrell (ed.) The UK Labour Market: Comparative Aspects and Institutional Developments Cambridge University Press for the NIESR, London

Heckman, J. and Smith, J. (1993) 'Assessing the Case for Randomized Evaluation of Social Programs' in Jensen, K. and Madsen, P. (eds.) op. cit.

Jackman, R. (1994) 'What Can Active Labour Market Policies Do?' Swedish Economic Policy Review, vol. 1, nos. 1-2.

Jensen K. and Madsen, P.K. (eds.) (1993), Measuring Labour Market Measures, Ministry of Labour, Copenhagen, Denmark.

Johannesson, J. and Persson-Tanimura I. (1978), 'Labour Market Policy in Transition - Studies about the Effects of Labour Market Policy' EFA: Ministry of Labour, Stockholm.

Layard, R. and Nickell, S. (1987), 'Unemployment in Britain', in Bean, C.R., Layard, R. and Nickell, S. The Rise in Unemployment, Basil Blackwell, Oxford.

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

Layard, R. and Philpott, J. (1991), Stopping Unemployment, Employment Institute, London

Lindbeck, A. and Snower, D. (1989), The insider outsider theory of employment and unemployment, MIT Press, Cambridge, MA.

OECD (1993), Employment Outlook, OECD, Paris.

OECD (1994), The OECD Jobs Study, Parts 1 and 2, OECD, Paris

Payne, J. (1990), Adult Off-the-Job Skills Training. An Evaluation Study. Policy Studies Institute, Sheffield.

Regner, H. (1993), 'Choosing among Alternative Non-experimental Methods for estimating the Impact of Training: New Swedish Evidence' Discussion Paper 8/1993, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

Robinson, P. (1994), 'The Decline of the Swedish Model and the Limits to Active Labour Market Policy', Centre for Economic Performance Working Paper no. 667 (amended), LSE.

Saint-Paul, G. (1995), 'A framework for analysis of political support for labor market policy', mimeo, DELTA.

Saint-Paul, G. (1993) 'On the Political Economy of Labour Market Flexibility', NBER Macroeconomics Annual 1993.

Schmid, G., Reissert, B. and Bruche, G. (1991), Unemployment Insurance and Active Labour Market Policy, Wayne State University Press, Detroit.

Shapiro, C. and J. Stiglitz, (1984), 'Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device', American Economic Review, vol 74, pp.

White, M. and Lakey, J. (1992), The Restart Effect, Policy Studies Institute, London.

BILAGA A1 OCH A2

1. Appendix A1: How important are matching inefficiencies in the Swedish labor market ?

Economic theory (see e.g. Hosios (1991)) has derived a simple rule to assess whether the matching process between employers and employees is efficient or not. This rule is the following one: *the matching process is efficient if and only if the matching function has constant returns to scale and its elasticity with respect to unemployment (resp. vacancies) is equal to the share of labor (resp. capital) in the surplus generated by a match.*

One should note, first of all, that there is no market mechanism which ensures that this rule be satisfied. Therefore, there is no reason to believe that the free market allocation of resources is efficient from the matching point of view. However, to make a case for intervention, one has to identify a clear deviation from efficiency in a given direction. We have already seen that constant returns in the matching function is not rejected by the data. Here, we report a crude method to compute the split of the surplus of a filled vacancy between the worker and the firm from macroeconomic data. Using this method gives a share of capital not significantly different from its elasticity in estimated matching functions.

The method is as follows:we assume a Cobb-Douglas production function $Y = AK^{\alpha}L^{1-\alpha}$. The surplus generated by a job is the difference between its marginal product and the opportunity cost of this job. Assuming a homogenous capital/labor ratio across jobs, this surplus is therefore given by:

$$S = A\left(K/L\right)^{\alpha} - r^{*}\left(K/L\right) - w^{*} - \delta\left(K/L\right) \tag{1.1}$$

, where r^{*} denotes the opportunity cost of capital and w^{*} the alternative wage, while δ is the rate of depreciation of capital. We assume a share θ of this surplus goes to the firm. The aggregate income of capital is therefore equal to:

$$\begin{aligned} R_K &= \theta SL + \left(r^{*} + \delta\right)K \\ &= \theta\left[Y - \left(r^{*} + \delta\right)K - w^{*}L\right] + \left(r^{*} + \delta\right)K \end{aligned} \tag{1.2}$$

,implying that the share of capital in value added is:

$$s_K = \frac{R_K}{Y} = \theta\left[1 - \left(r^{*} + \delta\right)\frac{K}{Y} - \frac{w^{*}L}{Y}\right] + \left(r^{*} + \delta\right)\frac{K}{Y} \tag{1.3}$$

, implying that θ can be recovered from the following formula:

$$\theta = \frac{s_K - (r^* + \delta)\frac{K}{Y}}{1 - (r^* + \delta)\frac{K}{Y} - \frac{w^* L}{Y}} \tag{1.4}$$

In the left-hand side of equation 1.4, all variables are observable from national accounts data except r^* and w^*. We assume that r^* is equal to the long-run real interest rate, while, given the low unemployment rates and the high replacement ratios which for long have prevail in the Swedish economy, w^* was assumed to be equal to 90 % of the aggregate real wage. Applying this formula (using the *OECD Economic Outlook* database) then gives consistent results from 1980 up to 1990: the estimated value of θ fluctuates around 0.65. In 1991 and 1992 the formula stops giving meaningful results because real interest rates become very high and above the estimated marginal product of capital.

The value of 0.65 is not far from the estimated elasticity of vacancies in the matching function of around 0.6 in studies such as Blanchard and Diamond (1992). Therefore, while there is no reason to believe that the equilibrium is efficient, the data do not tell us clearly whether it is unemployment or vacancies that is too high relative to the other variable, and seems to indicate that the economy is not too far from efficient matching.

2. Appendix A2: description of a model on the impact of labor market policy on the welfare of the employed and the unemployed.

2.1. Characteristics of the model

The model has the following characteristics:

- There are five "groups" in the labor force: the skilled (who are all employed), the unskilled employed, the short-run unskilled unemployed, the long-run unskilled unemployed, and participants in labor market programs. The last four groups are all unskilled; there is no mobility between skilled and unskilled.

- The short-run unemployed, long-run unemployed, and programme participants all have different job search intensities. The long-run unemployed search less effectively than the short-run unemployed. As for programme

participants, we will either consider "productive programmes", where participants search more intensively than the short-run unemployed, and "wasteful programmes", where search effectiveness is smaller than for the long-run unemployed. There is an intermediate range of programmes which yield a search intensity larger than for the long-run unemployed, but smaller than for the short-run unemployed.

- The unskilled employed manage to bargain for wages above the competitive level. They exploit a downward sloping demand curve for unskilled labor which is due to the existence of a fixed supply of skilled labor. While raising their wages, the unskilled employed at the same time reduce the skilled wage. We have assumed a simple model of wage formation where the welfare of the employed is equal to that of the short-run unemployed plus a constant additive markup. The model implies that events which make the life of the short-run unemployed more comfortable such as increases in the duration and level of benefits have adverse effects on wage formation.

- There is a certain proportion of unemployed who are put into labor market programmes each period. The proportion is not the same for the short-term and long-term unemployed. Each period a given proportion of participants exit the programmes and return to unemployment. Some of these become "long-term unemployed", others "short-term". Thus, even if the program reduces the likelihood of finding a job while in the program, it can increase it after having participated. This will happen if ex-programme participants fall less often into long-term unemployment than the other unemployed.

2.2. Parameters of the Swedish economy

Name	Parameter	Value
r	interest rate	0.05
s	job separation rate	0.08
φ	search intensity of the long-term unemployed	0.5
ψ	search intensity of programme participants	0.72
ν	flow from programmes to unemployment	1.2
π	probability of being "long-term unemployed"	0.064
μ_s/μ_l	probability for a long-term unemployed of being enrolled into a programme, relative to a short-run unemployed	2
ρ_u	benefit replacement ratio for the unemployed	0.85
ρ_a	benefit replacemnt ratio for programme participants	0.9

Table 1 shows the parameters of the model that have been chosen to reproduce the Swedish economy. The search intensities should be understood relative to the short-term unemployed. The parameters were calibrated using data on labor market flow from the Labor force survey for the second and third quarters of 1993

2.3. Numerical results for the Swedish economy

The results are summarized in table 2.

Targeting	N	Y	N	N	Y	N	N	Y	N
Benefits	>	>	=	>	>	=	>	>	=
Elast.	0.9	0.9	0.9	0.67	0.67	0.67	1.5	1.5	1.5
Pol. support	+	=	-	+ +	- -	-	- -	+	+
s.t.u (no prog.)	6.9	6.9	6.9	6.8	6.8	6.8	6.7	6.7	6.7
s.t.u (prog)	5.9	7.1	5.9	5.9	7.0	5.5	5.8	6.9	5.5
l.t.u (no prog.)	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
l.t.u (prog.)	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4
participants (pr)	1.7	0.2	1.7	1.7	0.2	1.6	1.7	0.2	0.16 ?
total u (no prog)	7.9	7.9	7.9	7.7	7.7	7.7	7.6	7.6	7.6
total u (prog)	8.0	7.6	8.0	8.0	7.5	7.5	7.9	7.4	5.8
tax rate (no prog)	3.5	3.5	3.5	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
tax rate (prog)	3.6	3.4	3.6	3.6	3.3	3.3	3.6	3.3	3.3

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. KU
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter , helikoptrar. [29]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]

Kommunikationsdepartemntet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]