

Vad hände med den aktiva arbetsmarknadspolitiken?

JOHANNES LINDVALL
är docent i statsvetenskap vid Lunds universitet och forskar bl a om ekonomisk politik, arbetsmarknad och välfärdsstaten. johannes.lindvall@svet.lu.se

*Under ett knappt halvsekel, från 1950-talet till början av 2000-talet, satsade Sverige betydligt mer på aktiv arbetsmarknadspolitik än andra rika demokratier. Detta faktum uppmärksammades tidigt i internationella sammanhang (se exempelvis OECD 1963) och i böcker såsom Andrew Shonfields *Modern Capitalism* (1965) betraktades Sverige som ett föregångsland, ungefär på samma sätt som Nederländerna på 1990-talet och Danmark på 2000-talet. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken var också en viktig beståndsdel i den ekonomisk-politiska modell som socialdemokraterna tillämpade, på LOs inrådan, under 1950- och 1960-talen (Erixon 2003; Rothstein 1986). Den ökade samtidigt legitimiteten för vårt lands jämförelsevis generösa arbetslöshetsförsäkring.*

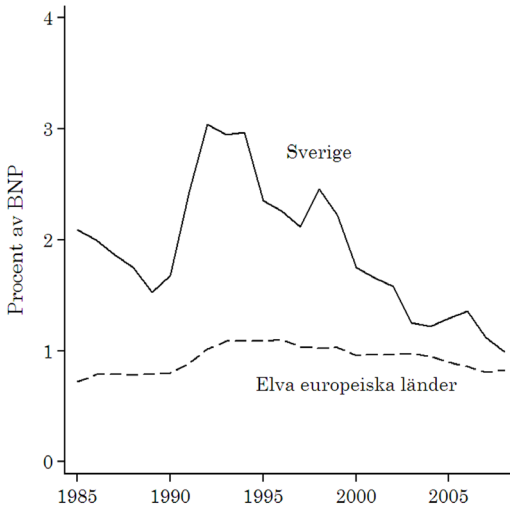
Sedan tio år tillbaka satsar Sverige inte längre mer resurser på aktiv arbetsmarknadspolitik än alla andra länder. Denna artikel beskriver den aktiva arbetsmarknadspolitikens tillbakagång i Sverige i ett jämförande, västeuropeiskt perspektiv (avsnitt 1) och diskuterar orsakerna till denna utveckling (avsnitt 2) samt dess politiska konsekvenser (avsnitt 3).

1. Den aktiva arbetsmarknadspolitikens tillbakagång

Under den djupa ekonomiska krisen 1991–93 nådde anslagen till aktiv arbetsmarknadspolitik i Sverige en toppnivå på nära 3 procent av BNP men från 1990-talskrisen till den djupa ekonomiska nedgången 2008–09 minskade de offentliga utgifterna på detta område kraftigt, både under de socialdemokratiska regeringarna 1994–2006 och under regeringen Reinfeldt (se figur 1; jfr Olofsson och Wadensjö 2009, s 24–27, 134). Under samma period, särskilt i mitten av 1990-talet, satsade många andra europeiska länder mer på aktiv arbetsmarknadspolitik än tidigare. Sverige närmade sig därmed det europeiska genomsnittet. Under 1980- och 1990-talen var de arbetsmarknadspolitiska utgifterna i Sverige i medeltal 1,3 procentenheter högre än i de andra länderna i figur 1. År 2008 var skillnaden mindre än 0,2 procentenheter.

Vi ser här resultatet av en långvarig trend. Den nya borgerliga fyrtipartiregeringen minskade visserligen anslagen till aktiv arbetsmarknadspolitik kraftigt under åren 2007–08 (särskilt när det gäller arbetsmarknadsutbildningen) men den största delen av nedgången i de arbetsmarknadspolitiska utgifterna – också i förhållande till perioden före 1990-talskrisen – ägde rum när socialdemokraterna innehade regeringsmakten.

Jag är tacksam för kloka synpunkter från Carl Dahlström, Johan Davidsson, Jessica Lindvert och Bo Rothstein.



Figur 1
Utgifter för aktiv arbetsmarknads- politik 1985–2008

Kommentar: Figuren beskriver de offentliga utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik som andel av BNP. Den heldragna linjen representerar Sverige. Den streckade linjen representerar medeltalet för de elva andra europeiska länder (undantaget Italien) som har varit demokratier sedan andra världskriget och som har mer än en miljon invånare (dvs Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike). Italienska data saknas för 1980- och 1990-talen.

Källa: OECD (2011).

Tabell 1 jämför Sverige med ett urval europeiska länder vid två tidpunkter: 1985 och 2008 (första och sista året i senaste utgåvan av OECDs *Social Expenditure Database*). År 1985 hade Sverige klart störst utgifter. År 2008, däremot, satsade tre europeiska länder mer på aktiva åtgärder än Sverige. Danmark har haft högre utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik än vårt land under hela 2000-talet. Nederländerna gick om Sverige för första gången år 2003. Belgien gjorde detsamma år 2007.

Denna utveckling är särskilt anmärkningsvärd med tanke på att Sverige i jämförelse med flertalet andra länder i tabellen hade mycket låg arbetslöshet under andra hälften av 1980-talet. Från 1990-talskrisen och framåt har Sverige däremot haft högre arbetslöshet än medeltalet för denna grupp länder (Lindvall 2010, s 6). Med andra ord var behovet av aktiva arbetsmarknadspolitiska program större på 2000-talet (när utgifterna minskade) än på 1980-talet (när utgifterna var klart högre än det europeiska genomsnittet).

En stor del av den nedgång som beskrivs i figur 1 kan förklaras av minskade satsningar på arbetsmarknadsutbildningar (*training* i OECD-databasen) och skyddade anställningar och rehabilitering (*supported employment and rehabilitation*). Nedskärningarna inom arbetsmarknadsutbildningen har varit så stora att Sverige år 2008 låg under medeltalet för de andra länderna i tabell 1 (se figur 2). Redan i början av 2000-talet, under regeringen

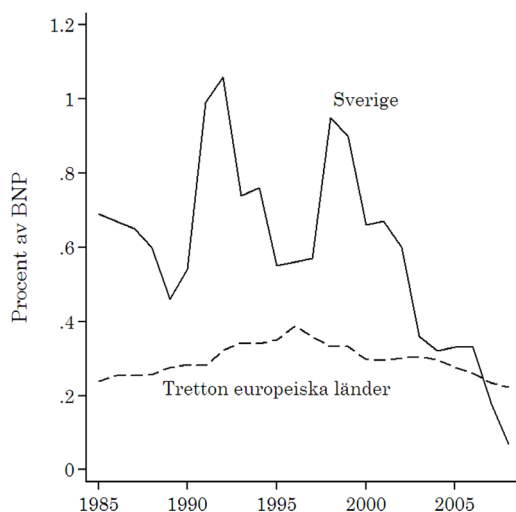
Tabell 1
Utgifter för aktiv
arbetsmarknads-
politik 1985 och 2008
(procent av BNP)

1985		2008	
Sverige	2,09	Danmark	1,35
Nederländerna	1,31	Belgien	1,28
Belgien	1,17	Nederländerna	1,04
Irland	1,06	Sverige	0,99
Danmark*	1,04	Finland	0,82
Finland	0,73	Frankrike	0,81
Storbritannien	0,71	Tyskland	0,81
Frankrike	0,60	Irland	0,70
Norge	0,59	Österrike	0,67
Västtyskland	0,58	Norge*	0,56
Österrike	0,28	Schweiz	0,47
Schweiz	0,19	Italien	0,45
Storbritannien	0,32		

Kommentar: Tabellen beskriver de offentliga utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik som andel av BNP. Uppgiften för Danmark 1985 är från 1986 eftersom data för 1985 saknas och uppgiften för Norge 2008 är från 2007 eftersom data för 2008 saknas. Data saknas helt för Italien före 2000-talet. När man tolkar uppgifterna i tabellen är det viktigt att komma ihåg att arbetslöshetsnivåerna skiljer sig åt mellan olika länder och tidpunkter. År 1985 hade Sverige exempelvis betydligt lägre arbetslöshet än genomsnittet för de andra tolv länderna. År 2008 hade Sverige däremot högre arbetslöshet än samma grupp länder. I termer av utgifterna per arbetslös är minskningen således ännu kraftigare än vad tabellen visar.

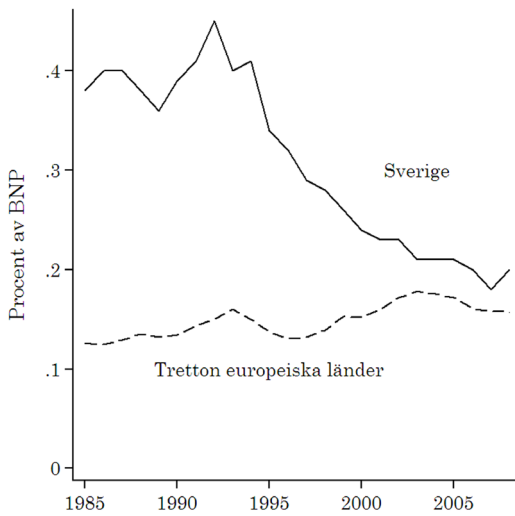
Källa: OECD (2009).

Figur 2
Utgifter för arbets-
marknadsutbild-
ningar 1985–2008



Kommentar: Offentliga utgifter för arbetsmarknadsutbildningar som andel av BNP. Den hel-dragna linjen representerar Sverige. Den streckade linjen representerar medeltalet för de elva andra europeiska länder (undantaget Italien) som har varit demokratier sedan andra världskri- get och som har mer än en miljon invånare.

Källa: OECD (2011).



Figur 3
Utgifter för rehabilitering 1985–2008

Kommentar: Offentliga utgifter för skyddade anställningar och rehabilitering som andel av BNP. Den heldragna linjen representerar Sverige. Den streckade linjen representerar medeltalet för de elva andra europeiska länder (undantaget Italien) som har varit demokratier sedan andra världskriget och som har mer än en miljon invånare.

Källa: OECD (2011).

Persson, var nivån emellertid lägre än den hade varit i mitten av 1980-talet. Det är också uppseendeväckande att svenska regeringar under perioden efter 1990-talskrisen, när andelen långtidsarbetslösa var hög, har minskat anslagen till skyddade anställningar och rehabilitering, verksamheter som ju syftar till att öka de mest marginaliserade gruppernas anställningsbarhet och sysselsättningsgrad (figur 3).

2. Förklaringar

Jag tror att det finns två huvudförklaringar till den aktiva arbetsmarknadspolitikens tillbakagång i Sverige.

Den första förklaringen är att tilltron till den aktiva arbetsmarknadspolitikens effektivitet minskade i samband med 1990-talskrisen (jfr Olofsson och Wadensjö 2009, s 21, 54–57). Som Jessica Lindvert (2006) har visat fick den aktiva arbetsmarknadspolitik en delvis ny inriktning efter den djupa ekonomiska nedgången 1991–93. Den dåvarande borgerliga regeringen prioriterade kvantitet framför kvalitet såtillvida att Arbetsmarknadsverket instruerades att kraftigt öka volymen på de arbetsmarknadspolitiska programmen (från 60 000 personer 1990 till mer än 230 000 personer 1994), vilket i gengäld fick negativa konsekvenser för den genomsnittliga kvaliteten (Lindvert 2006, s 62). I efterhand har många bedömare varit kritiska mot denna utveckling – inklusive några av de närmast ansvariga för den svenska arbetsmarknadspolitik (se exempelvis Johansson 2002) – och

de negativa erfarenheterna från 1990-talet ledde till en viss demoralisering inom berörda myndigheter (Lindvert 2006, s 66–72). Troligen minskade också arbetsmarknadspolitikens legitimitet bland väljarna i och med att så många medborgare under 1990-talet hade erfarenheter av att vara föremål för ineffektiva arbetsmarknadsåtgärder.

I början av 2000-talet tydde också flera vetenskapliga studier av de arbetsmarknadspolitiska programmens effekter på att den aktiva arbetsmarknadspolitiken hade fungerat dåligt i Sverige under 1990-talet (se t ex Calmfors m fl 2001). Här avviker Sverige från en internationell trend. Under just 1990- och 2000-talen rekommenderade internationella organisationer såsom EU och OECD sina medlemsländer att öka insatserna på den aktiva arbetsmarknadspolitikens område (särskilt när det gäller de kostsamma arbetsmarknadsutbildningarna).

Senare svensk forskning har också varit mer optimistisk än de studier som publicerades i början av 2000-talet. När det gäller arbetsmarknadsutbildningen framhåller Forslund och Vikström (2011, s 25–27) att de studier som bygger på data från 2000-talet har påvisat mer positiva effekter än de studier som bygger på data från 1990-talet. De konstaterar att ”tidigare studier sannolikt givit en alltför mörk bild av arbetsmarknadsutbildningens effekter”, vilket tycks ha att göra med att de ekonomiska och institutionella förutsättningarna var särskilt ogynnsamma under 1990-talet (Forslund och Vikström 2011, s 26).¹

Den andra förklaringen till den aktiva arbetsmarknadspolitikens tillbakagång är korporatismens återtåg i Sverige. Sedan början av 1990-talet deltar de stora arbetsmarknadsorganisationerna i vårt land inte i beredningen och implementeringen av politiska beslut i samma utsträckning som under de föregående decennierna (Hermansson m fl 1999; Rothstein och Bergström 1999). Också i detta avseende skiljer sig Sverige från de närmast jämförbara länderna i Europa. I de stater som satsade mest på aktiv arbetsmarknadspolitik i slutet av 2000-talet (se tabell 1) förekommer fortfarande trepartsförhandlingar om arbetsmarknadspolitiken och där finns också en högre grad av samförstånd när det gäller arbetsmarknadspolitikens inriktning (Anthonson och Lindvall 2009; Anthonson m fl 2011).

Som statsvetarna Cathie Jo Martin och Duane Swank har visat är graden av korporatism en viktig förklaring till att vissa länder satsat mer på aktiv arbetsmarknadspolitik än andra (Martin 2004; Martin och Swank 2004). Det främsta skälet är att arbetsmarknadsutbildningar, praktikplatser och liknande åtgärder förutsätter en aktiv medverkan från den privata sektorn. I länder som Danmark och Nederländerna ingick 1990-talets nya satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik dessutom i breda reformpaket som byggde på överenskommelser mellan staten och de stora arbetsmarknadsorga-

¹ Internationella erfarenheter tyder på att den aktiva arbetsmarknadspolitiken också har social betydelse: Christopher Anderson (2008) har visat att de arbetslösa som deltar i utbildningar och andra arbetsmarknadsprogram tenderar att ha tillgång till mer omfattande sociala nätverk än andra arbetslösa.

nisationerna: arbetsgivarna och den politiska högern gick med på ökade utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik medan fackföreningarna och den politiska vänstern i gengäld gick med på att strama åt reglerna för arbetslöshetsförsäkringen.²

3. Politiska konsekvenser

När det gäller konsekvenserna av den aktiva arbetsmarknadspolitikens tillbakagång vill jag främst uppehålla mig vid de politiska effekterna.

Det finns någonting inkonsekvent med de socialdemokratiska regeringarnas arbetsmarknadspolitik efter 1990-talskrisen. Å ena sidan drog dessa regeringar ned på ambitionerna när det gällde den aktiva arbetsmarknadspolitik (med undantag för de sista två åren, 2005–06). Å andra sidan var de ovilliga att genomföra några mer betydande förändringar i arbetslöshetsförsäkringen, trots att omfattande och kostsamma arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram traditionellt har betraktats som en förutsättning för generösa kontantersättning till de arbetslösa. Den största reformen på arbetslöshetsförsäkringens område under perioden 1994–2006 ägde rum år 2000 (Regeringens proposition 1999/2000:98). Då infördes t ex den sk aktivitetsgarantin (numera jobb- och utvecklingsgarantin). Men den departementspromemoria som låg till grund för reformen avvisade explicit den radikala lösning som de danska socialdemokraterna hade valt i mitten av 1990-talet: en ”bortre parentes” i arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:58, s 193–196; jfr Davidsson 2011, s 140).

Troligen är det mot bakgrund av denna inkonsekvens som Landsorganisationen och dess ekonomer i olika sammanhang under de senaste åren har lyft fram betydelsen av ett fungerande samspel mellan arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitik (se t ex Andersson m fl 2008). I en artikel i den socialdemokratiska tidskriften *Tiden* för två år sedan gick den avgående LO-ekonomen Dan Andersson (2008) så långt som att beskriva perioden ”från budgetsaneringen fram till plusjobben” som ”ett decennium där socialdemokraterna lät arbetslinjen förfalla”.

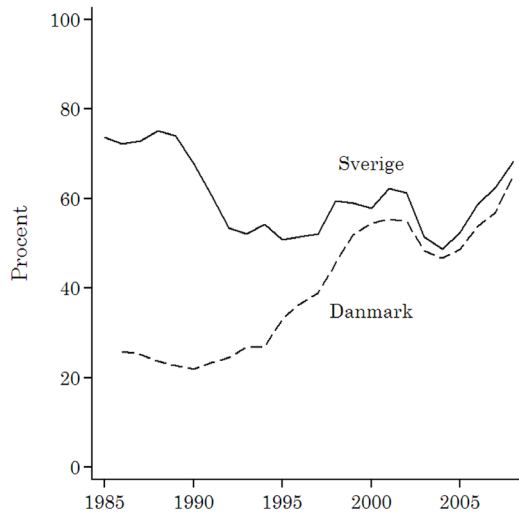
Det faktum att socialdemokraterna under perioden efter 1990-talskrisen hade svårt att hitta en ekonomiskt och politiskt hållbar kompromiss mellan å ena sidan generösa socialförsäkringar och å andra sidan hög selsättning är med stor sannolikhet en viktig förklaring till de borgerliga partiernas valseger 2006 (och troligen också 2010).³

Den borgerliga lösningen har varit att göra arbetslöshetsförsäkringen mindre generös. Den andel av de totala offentliga utgifterna för arbetsmarknadspolitik som gick till aktiv arbetsmarknadspolitik ökade visserligen under den borgerliga regeringen 2006–08 (figur 4) men det berodde

² Jag har redogjort för 1990-talets arbetsmarknadsreformer i Danmark och Nederländerna i mitt arbete *Mass Unemployment and the State* (Lindvall 2010, s 152–160).

³ En viktig skillnad mellan valen 2002 och 2006 var att ”insiders” på arbetsmarknaden var mindre benägna än ”outsiders” att rösta på socialdemokraterna i 2006 års val (Lindvall och Rueda 2011). Mycket talar för att samma sak skedde i valet 2010.

Figur 4
Andelen aktiva pro-
gram 1985–2008



Kommentar: Utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik som andel av de totala offentliga utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsersättning. Den heldragna linjen representerar Sverige. Den streckade linjen representerar Danmark.

Källa: OECD (2009).

helt och hållet på att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen minskade ännu mer än kostnaden för den aktiva arbetsmarknadspolitikerna.

Jag gör förutsägelsen att det inte kommer att bli match igen i svensk politik förrän socialdemokraterna formulerar en ny, konsekvent linje i arbetsmarknadspolitikerna (och därmed sammanhängande områden, såsom sjukförsäkringen).

Ett uppenbart alternativ är den danska modellen från 1990-talet: att (a) öka ambitionerna när det gäller den aktiva arbetsmarknadspolitikerna och (b) bibehålla eller t o m öka arbetslöshetsförsäkringens generositet vid kortvarig arbetslöshet men samtidigt (c) minska möjligheterna att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen vid långvarig arbetslöshet. Man kan tänka sig liknande modeller när det gäller sjukförsäkringen (och socialbidragen). Sverige har emellertid andra förutsättningar än Danmark så framtidens konfliktlinjer kan komma att se annorlunda ut i vårt land.

En sak förefaller i alla fall uppenbar. Arbetsmarknadspolitikerna är den högsämsledningen som binder samman alla kraftfält i svensk politik – sysselsättningsfrågan, socialförsäkringarna, inkomstfördelningen och välfärdstjänsternas finansiering. Så har det varit sedan 1920-talet. Så kommer det att vara framgent.

- Anderson, C (2008), "The Private Consequences of Public Policies: Active Labor Market Policies and Social Ties in Europe", *European Political Science Review*, vol 1, s 341-373.
- Andersson, D (2008), "Vilken arbetslinje väljer socialdemokratin?", *Tiden*, vol 101, s 6-11.
- Andersson, D, A-K Löfgren och J Lindblad (2008), *Trygghet och effektivitet. En bättre arbetslöshetsförsäkring*, LO, Stockholm.
- Anthonsen, M och J Lindvall (2009), "Party Competition and the Resilience of Corporatism", *Government and Opposition*, vol 44, s 167-187.
- Anthonsen, M, J Lindvall och U Schmidt Hansen (2011), "Social Democrats, Unions, and Corporatism: Denmark and Sweden Compared", *Party Politics*, vol 17, s 118-134.
- Calmfors, L, A Forslund och M Hemström (2001), "Does Active Labour Market Policy Work?", *Swedish Economic Policy Review*, vol 8, s 61-124.
- Davidsson, J (2011), "Unions in Hard Times. Labour Market Politics in Western Europe", manuskript, European University Institute, Florens.
- Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*.
- Erixon, L (red) (2003), *Den svenska modellens ekonomiska politik*, Atlas, Stockholm.
- Forslund, A och J Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2011.
- Hermansson, J, A Lund, T Svensson och P-O Öberg (1999), *Avkorporatisering och lobbyism*, SOU 1999:121, Fritzes, Stockholm.
- Johansson, A L (2002), "Perspektiv på arbetsmarknadspolitik", i Isacson, M och M Morell (red), *Industrialismens tid*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lindvall, J, (2010), *Mass Unemployment and the State*, Oxford University Press, Oxford.
- Lindvall, J och D Rueda (2011), "Insider-Outsider Politics", under publicering i Emmenegger, P, S Häusermann, B Palier och M Seeleib-Kaiser (red), *The Age of Dualization*, Oxford University Press, Oxford.
- Lindvert, J (2006), *Ihålig arbetsmarknadspolitik*, Boréa, Umeå.
- Martin, C J (2004), "Reinventing Welfare Regimes", *World Politics*, vol 57, s 39-69.
- Martin, C J och D Swank (2004), "Does the Organization of Capital Matter? Employers and Active Labor Market Policy at the National and Firm Levels", *American Political Science Review*, vol 98, s 593-611.
- OECD (1963), *Labour Market Policy in Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2011), *Social Expenditure Database*, OECD, Paris.
- Olofsson, J och E Wadensjö (2009), *Arbetsmarknadspolitik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Regeringens proposition (1999/2000:98), *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.
- Rothstein, B (1986), *Den socialdemokratiska staten*, Arkiv, Lund.
- Rothstein, B och J Bergström (1999), *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*, SNS Förlag, Stockholm.
- Shonfield, A (1965), *Modern Capitalism*, Oxford University Press, London.