

Den svenska arbetslösheten i ett längre perspektiv

I denna artikel diskuteras arbetslösheten i Sverige under 1900-talet. Vårt land har under denna tid upplevt tre perioder av massarbetslöshet, i början av 1920-talet, 1930-talet samt 1990-talet. Den sistnämnda perioden inleddes med en överhettad arbetsmarknad som följdes av massarbetslöshet och därefter en situation av dålig anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Denna har i hög grad strukturella orsaker och beror på ett starkt omvandlingstryck inom näringslivet. Detta har inverkan på den arbetslöshetspolitik som kan föras. Det mest allvarliga är kanske att en del av den arbetslösa arbetskraften inte nås av de regelförändringar i arbetslöshetsförsäkring m m som för nuvarande diskuteras.

Arbetslöshetens 1900-tals- historia

Begreppet arbetslöshet är intimt förknipat med det industriella samhällets utveckling. Det förindustriella samhället kännetecknades av mindre skarpa gränser när det gällde olika former av verksamheter, mellan arbete och fritid samt mellan sysselsättning och vad som i praktiken var undersysselsättning. I agrarsamhället bestämde jordbrukets naturliga rytm när olika former av arbete kunde utföras. Enligt den tjänstehjónslagstiftning som gällde intill 1870-talet skulle samtliga egendomslösa vara knutna till en arbetsgivare eller husbonde. Kontraktet, eller legan, upprättades vanligen årsvis. Detta hindrade inte

att det i praktiken fanns en relativt stor kringflytande grupp som säsongsvist arbetade på olika håll. Särskilt under 1800-talet var så k arbetsvandringar vanliga, vilka just innebar förekomsten av temporära och/eller säsongsvisa anställningar.

Den moderna industrialismen innebar framväxten av en arbetarklass vars enda egentliga försörjningskälla var en anställning. Under den tidiga industrialismen växlade kontraktsformerna mycket. I praktiken kom även i fortsättningen temporära anställningar och säsongarbete att ha stor betydelse. Detta gällde långt fram; ända in under efterkrigstiden. Under perioden av undersysselsättning hade denna nya arbetareklass små möjligheter att fylla ut luckorna med arbete i ett eget litet jordbruk, etc. De blev därför mycket socialt sårbara. I och med detta blev också arbetslöshet ett vedertaget begrepp.

När arbetslöshet får stor omfattning i ett samhälle kan man tala om massarbetslöshet. Sedan industrialismens genombrott i Sverige under senare delen av 1800-talet har massarbetslöshet drabbat Sverige främst vid tre tidpunkter. Vid samtliga tre tillfällen har den yttersta or-

LARS MAGNUSSON är professor i ekonomisk historia vid Uppsala universitet samt forskningsledare vid Arbetslivsinstitutet i Stockholm. Han forskar för närvarande bl a kring den tredje industriella revolutionen, arbetsmarknadens funktionssätt och parternas roller.

saken utgjorts av externa chocker – men där även interna faktorer har bidragit i olika hög grad. För det *första* inträffade detta i början av 1920-talet. De arbetslöshetssiffror kring 25 procent av arbetskraften som uppnåddes under 1922 har varken förr eller senare överträffats. Orsaken till massarbetslöshet vid detta tillfälle måste ses mot bakgrund av den omställning inom näringslivet som skedde efter första världskriget. Till detta kan läggas de makro- och penningpolitiska problem som den tyska krigsskulden gav upphov till samt återgången till guldmyntfoten och den ytterst restriktiva penningpolitiken i dess följe. (Lundberg [1994, s 40–72]; Magnusson [1996]).

En *andra* våg av massarbetslöshet inträffade som en konsekvens av den stora depressionen i början av 1930-talet. Utlösande för svensk del var kraschen på den internationella finansmarknaden och hur denna påverkade den svenska finansiella sektorn och därefter också den ”reala” ekonomin. Särskilt under 1933 nåddes återigen höga arbetslöshetstal, även om de långt ifrån nådde upp till samma höjd som tio år tidigare. Till skillnad från i många andra länder rättade dessutom situationen till sig ganska raskt. Orsaken var dock mindre en ny krispolitik lanserad av Wigforss (och Myrdal) som tidigare så ofta framhållits – med inslag av en mera expansiv finanspolitik – än övergåendet av guldmyntfoten och spikandet av en undervärderad krona gentemot pundet fr o m 1932 (Lundberg [1994, s 75–109]).

En *tredje* period av massarbetslöshet kom att inträffa åren efter 1991. Till skillnad från de övriga bör orsakerna denna gång främst tolkas mot bakgrund av interna svenska förhållanden. Visserligen bör kanske den yttersta orsaken sökas i den penningpolitiska oreda som blev följden av Bretton Woods-systemets sammanbrott i början av 1970-talet, de omtalade oljekriserna samt den industriella struktursturkris som drabbade de mogna industri-

länderna fr o m slutet av 1960-talet. Men problemen förstärktes otvivelaktigt av att Sverige under 1970- och 80-talen svarade på internationellt betingade makroekonomiska chocker genom att till skillnad från omvärlden bedriva en sysselsättningsbefrämjande växelkurspolitik. När 1990-talet inleddes med en övergång från inflation till deflation ledde detta till att förväntningarna i ekonomin sjönk mot botten. Massarbetslöshet blev ett av resultaten – något som vi återkommer till.

I ett internationellt perspektiv har annars svensk arbetslöshet – i synnerhet under efterkrigstiden – varit låg. Under 1950- och tidvis under 1960-talet kännetecknades arbetsmarknaden snarast av en kraftig brist på arbetskraft, särskilt i storstäderna. Arbetslösheten steg tillfälligt i början av 1970-talet och mot slutet av samma decennium. Särskilt under andra hälften av 1980-talet rådde på nytt en situation som karakteriserades av ett efterfrågeöverskott på arbetsmarknaden. Tillfälliga toppar i arbetslösheten – i synnerhet 1957–1958 då denna steg upp emot 3 procent – kunde på ett lyckosamt sätt motas via en ambitiös arbetsmarknadspolitik som hade utvecklats från och med slutet av 1940-talet (Lindbeck [1968, s 68–71]). Genom tillskapandet av AMS och AMV 1947 fick denna arbetsmarknadspolitik en internationellt unik förstärkt roll i Sverige. Man kan bedöma den förda arbetsmarknadspolitikens på olika sätt. Men otvivelaktigt spelade den en viktig roll för att jämna ut arbetslöshetstalen samt för att skapa förutsättning för den kraftiga strukturomvandling som låg bakom den höga svenska tillväxten under i synnerhet 1950- och det tidiga 1960-talet.

Som redan antytts kom Sverige ifrån att uppvisa ett arbetslöshetsmönster under 1950- och 60-talen som knappast skilde sig särskilt mycket från det övriga Europa – överallt i västvärlden låg arbetslösheten på en låg nivå – att kraftigt avvika från det gängse mönstret under 1970- och 80-

talen. En viktig orsak som framförts i diskussionen till att arbetslösheten även i fortsättningen förblev låg i Sverige var att den ekonomiska politiken via en serie av devalveringar lyckades skapa "full sysselsättning" (Lindbeck [1997]; Magnusson [1996, s 475–483]).

Grundförutsättningen för denna "överbrygningspolitik" har varit att "full sysselsättning" hela tiden utgjort den främsta ledstjärnan för svensk ekonomisk politik under efterkrigstiden. Kring detta mål har det i allmänhet rått en hög grad av politisk konsensus. Vill man generalisera kan man med stor säkerhet hävda att i valet mellan inflation och arbetslöshet har svenska politiker i allmänhet valt det förra. Under lång tid skapade en kraftigt markerad tillväxt den viktigaste förutsättningen för att "full sysselsättning" kunde uppfyllas. När sedan tillväxten i stort sett halverades, inflationen satte fart och en hel serie av makroekonomiska påfrestningar uppstod så kunde den dock bara upprätthållas genom successiva kostnadsanpassningar i form växelkursförändringar. Detta lade i sin tur grunden för den ovanligt kraftiga kris som drabbat det svenska folkhushållet – med bl a en kraftigt ökad arbetslöshet som följd – under 1990-talet.

Under 1990-talet har en arbetslöshet av västeuropeiskt snitt tenderat att bita sig fast också i Sverige. Från att under 1980-talet ha toppat sysselsättningslistan i Västeuropa ligger vi mot slutet av 1990-talet i dess mitt. Mellan 1991 och 1994 minskade antalet sysselsatta drastiskt. Ungefär 600 000 jobb försvann, varav 450 000 från privat sektor. Från början av 1994 och fram till sommaren 1995 fick vi i den förbättrade konjunktursens spår (med en flytande krona) en relativt kraftig återhämtning om ca 130 000 jobb (inom den privata sektorn). Mellan sommaren 1995 och sommaren 1997 försvann återigen 110 000 jobb (mest inom stat, kommuner och landsting). En ny uppgång inleddes ånyo från och med hösten 1997 och har

inneburit en ökning om ca 140 000 jobb fram till i slutet av 1999. Samtidigt har den betydligt lägre sysselsättningsnivån efter 1991 bitit sig fast. Jämfört med 1991 är det fråga om en minskning av cirka 400 000 jobb. Under 1999 har dock förvärvsfrekvensen ökat igen, från cirka 76 procent till 78 procent (augusti 1999)

Även om arbetslösheten sjunkit kraftigt under särskilt 1999 finns det inte anledning att enbart betrakta de gångna årens arbetslöshet som ett konjunkturproblem eller något som åstadkommits via en serie makroekonomiska chocker – vilka otvivelaktigt haft stor betydelse och hjälpt till att förvärpa krisen under 1990-talet. Men det finns också anledning att betrakta den massarbetslöshet som faktiskt kom att uppstå och tenderat att stanna kvar särskilt i vissa regioner som ett strukturellt betingat problem.

Situationen i Sverige idag kan knappast karakteriseras som ett tillstånd av massarbetslöshet. En sådan har vi, för tillfället åtminstone, lämnat bakom oss. Snarast uppvisar arbetsmarknadsläget en splittrad bild, en "mis-match". En kraftigt efterfrågan på arbetskraft inom en region eller bransch samsas med en fortsatt hög arbetslöshet, särskilt i form av hög långtidsarbetslöshet, inom andra regioner och/eller branscher. Det innebär konkret att efterfrågan är hög i storstäderna, inom särskilda branscher som byggsektorn, IT-sektorn och vården samt för grupper med hög formell kompetens.

Som t ex Layard har framhållit kan en dålig anpassning (mis-match) mellan olika sektorer av ekonomin förklara en betydande del av den europeiska arbetslösheten, kanske uppemot hälften av dess storlek. I Sverige tycks förklaringsvärdet vara ännu högre med avseende på det sena 1990-talet (Layard [1999, s 193]). I stort sett två förklaringar dominerar när det gäller anpassningsproblemens ursprung (Björklund mfl [1996]; Layard [1999, s 141]). Det gäller för det första att mis-match på arbetsmarknaden måste ses mot

bakgrund av näringslivets strukturomvandling. Å andra sidan betonas att dålig anpassning bottnar i inlåsningseffekter som i sin tur kan tolkas som stelheter på arbetsmarknaden.

Strukturomvandling och en tredje industriell revolution

För det första betonas alltså ofta att "misspassningen" mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden beror på den snabba strukturomvandlingen inom EU-området. Snabbt växande branscher får helt enkelt inte tag i den arbetskraft de behöver, eftersom den i betydande utsträckning är "inlåst" i gamla, tynande sektorer av ekonomin. Denna dåliga anpassning mellan utbud och efterfrågan kan bara överbryggas med hjälp av utbildning och/eller aktiv arbetsmarknadspolitik. Orsaken kan alltså sökas i att det inte längre i samma utsträckning som tidigare finns en efterfrågan på traditionella industrijobb med låga utbildningskrav. Högt uppdriven mekanisering och automatisering, tillsammans med den mikroelektroniska revolutionen, spelar en huvudroll bakom denna förändring, men också den nya internationella arbetsfördelningen är en viktig faktor.

Den industriella ekonomins utveckling under de senaste hundra åren brukar inte sällan beskrivas i termer av tre industriella revolutioner som successivt har avlöst varandra (Magnusson [1999]; Greenwood [1997]). Den första innebar det egentliga industriella genombrottet på 1800-talet samt den andra massproduktionens införande med början vid sekelskiftet. Den andra revolutionen innebar i grunden den moderna industrialismens genombrott under 1900-talets första hälft. Den tredje industriella revolutionen kan sägas ha inträtt i och med att krisen satte fart inom den traditionella industrisektorn från 1970-talets början.

Det mest spektakulära med omvandlingen under de senaste tre decennierna är

att industrisektorn fallit tillbaka kraftigt – både mätt som andel av BNP eller sysselsättning – i samtliga mogna industriländer. Istället ökar i synnerhet en sektor som i brist på bättre brukar kallas "tjänstesektorn". Denna omvandling drivs framåt av en snabb teknologisk omvandling och internationalisering och har en lång rad följdverkningar varav en del är svåra att för nuvarande överblicka.

Mot denna bakgrund är det många som velat hävda att den tekniska förändringen under 1990-talet är så snabb att teknologisk arbetslöshet i Ricardos mening har uppstått i Västeuropa: dvs att ny teknologi slår ut arbetskraft som sedan inte kan föras över till andra, mera expanderande sektorer. Dessa människor förblir istället arbetslösa – åtminstone på medellång sikt (Freeman-Soete [1994]). Denna uppfattning kombineras ofta med slutsatsen att någon form av arbetstidsförkortning skulle kunna vara ett sätt att råda bot på denna form av mer eller mindre permanent tendens till arbetslöshet. Men liksom i diskussionen kring den "nya ekonomin" för tillfället – som främst gäller makroekonomins sätt att fungera – finns det egentligen inga som helst belägg för att den nuvarande snabba teknologiska utvecklingen i sig skulle vara mer arbetslöshetsskapande än tidigare "teknologiska paradigm". Det finns med andra ord inga belägg för att teknologisk arbetslöshet spelar någon större roll för att förklara den massarbetslöshet som karakteriserat 1990-talet eller för de anpassningsproblem som tex karakteriserar den nuvarande svenska arbetslöshetssituationen.

Mera fruktbart är utan tvivel att hävda att de nya kompetenskraven – liksom ökade krav på flexibilitet – leder till nya former av arbetsorganisation eller sätt att organisera produktion och kommersiell verksamhet. På samma sätt ställs krav på nya kontrakts- och anställningsformer. I detta sammanhang kan man också peka på den nya kompetensprofil som sätts på arbetskraften.

Det ena problemet i detta sammanhang är de nya kompetenser som krävs framförallt inom de nya växande branscherna, i synnerhet inom IKT-sektorn (informations- och kommunikationsteknologi). Övergången från den klassiska industrialismens yrken och kompetenskrav är i och för sig dramatisk. Till detta kommer att egenskaper som pålitlighet, att självständigt kunna ta beslut, flexibilitet och social kompetens efterfrågas i ökande omfattning. Det är i detta sammanhang intressant att konstatera att både för Sverige och allmänt till exempel inom EU-området gäller att arbetslösheten främst tycks drabba kategorin lågutbildade löntagare. Det gäller förstas ungdomar men också vuxna. Inte minst slår denna tendens hårt mot den senast invandrade arbetskraften, från 1980-talet och framåt. Över 40 procent av de långtidsarbetslösa i Sverige 1996 hade inte genomgått gymnasium.

Att arbetslösheten främst drabbar människor med låg utbildning är kanske inte så förvånande. Men två olika tendenser gör sig gällande och det är ibland svårt att veta vilken som är den viktigaste. Å ena sidan är det uppenbart att den tredje industriella revolutionen främst har inneburit att traditionella industrijobb slagits ut. Det gällde allmänt i Västeuropa från mitten av 1970-talet och fram till 1983. (Addison [1997, s 32]). I Sverige försvann hundratusentals sådana jobb under 1990-talet. I första hand har det varit fråga om jobb med låga krav på formell utbildning. En del av den arbetskraft som genom detta blivit av med sina jobb har haft svårt att utan betydande insatser i form av utbildning och kompetenshöjning finna nya. Det verkar vara så att många av de nya jobb som tillkommer istället för de gamla verkligen kräver relativt hög grad av formell utbildning och kompetens av annat slag än tidigare. Men det finns också en annan verksam tendens. Även den höga arbetslösheten i sig har under 1990-talet tvingat fram krav på högre formell

utbildning – vare sig en sådan är motiverad eller ej. I en situation där många lågutbildade bjuder ut sina tjänster på arbetsmarknaden finns det en tendens bland arbetsgivarna att anställa den som har högsta kompetensen även om denna kompetens inte alltid behövs för den tilltänkta arbetsuppgiften.

Det går mot denna bakgrund att hävda att den tredje industriella revolutionen hittills lett till en viss dålig anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Vissa av dem som idag erbjuder sin arbetskraft har fel utbildning eller fel kompetensprofil i förhållande till de jobb som existerar. En annan viktig anledning kan vara att de bor på fel ställe. Utan tvivel innebär de senaste decennierna att det skett en ökad tendens till geografisk koncentration, särskilt till storstäderna. Detta är något paradoxalt eftersom många i diskussionen kring IKT:s effekter särskilt betonat att de geografiska avstånden numera fått mindre betydelse eftersom den nya tekniken innebär att beroendet av centraliserade arbetsställen blir mindre accentuerat. Men detta har uppenbarligen inte hindrat att storstäderna fortsätter att växa, medan glesbygden år efter år får se sin befolkning minska.

Incitament och stelheter

För det andra framförs ofta uppfattningen – som väl närmast kompletterar den första – att anpassningsproblemen ytterst beror på att arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågemekanismer fungerar dåligt på grund av olika typer av regleringar och institutionella förhållanden. Arbetsmarknaden fungerar alltså inte längre som en riktig marknad där utbud och efterfrågan balanserar varandra. De exempel som man använder för att visa detta pekar vanligtvis åt samma håll. Kritiken riktar sig till exempel ofta mot lönebildningen, som på de flesta håll inom EU baseras på enhetliga kollektivavtal och därför anses skapa arbetslöshet genom att vara alltför

stela och inte medge en större lönespänning. En annan skottavla är höga skatter och avgifter på arbetskraft, ytterligare en är arbets- och konflikträtten som anses skapa stelheter. Sammanfattningsvis medger den nuvarande genomreglerade arbetsmarknaden för lite flexibilitet, hävdar man. För EU-området – i motsats till USA, Australien och Kanada – tycks empiriska data tyda på att den kraftiga utslagningen av traditionella industrijobb inte lett till kraftigt ökade löneskillnader (Paqué [1997]). För att förklara detta brukar vanligtvis någon variant av insider-outsider teorin användas, dvs att insiders med hjälp av olika institutionella arrangemang lyckas ”skydda” sin egen löneutveckling ifrån en allt för stor påverkan av arbetsmarknadens utbuds- och efterfrågeförhållanden. Den relativt stadiga löneutvecklingen i Sverige under 1990-talets kris kring 3–4 procent – trots massarbetslöshet – kan möjligtvis antyda att denna teori är relevant i ett svenskt sammanhang (SOU [1998, s 141]).

Ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen och andra bidrag vid arbetslöshet anges ofta som förklaringar till både lönestelhet och en fortsatt arbetslöshet. Hur hög den s k reservationslönen är bestäms enligt detta resonemang till stor del av nivån på arbetslöshetsunderstöd och andra bidrag vid arbetslöshet. Men den bestäms också av ytterligare en faktor: hur trygga och långsiktiga bidragssystemen är. En individ kommer att söka arbete vid en relativt sett högre nivå av understöd om hon vet att stödet är tidsbegränsat och snart kommer att minska. Reservationslönen bestäms alltså också av understödets långvarighet och ”säkerhet”. Att förändra incitamentstrukturen så att individen ökar sina ansträngningar att söka ett nytt jobb blir därför ett huvudnummer enligt detta sätt att resonera. I sin mest auktoritativa form kom detta budskap att framföras i OECD:s mycket inflytelserika *Job study* från 1994 där sambandet mellan en generös arbetslöshetsförsäkring

och låga incitament att söka nya jobb framhövdes starkt

Det är dock inte så enkelt att hitta empiriska belägg för sambandet mellan olika typer av arbetslöshetsförsäkringssystem och arbetslöshetens nivå eller långvarighet. Tex Layard, Nickell och Jackman har visserligen presenterat data som visar att det i många länder finns ett samband mellan arbetslöshetsperiodernas längd och hur länge arbetslöshetsersättning utgår (Layard-Nickel-Jackman [1991]). Men när det gäller ersättningsnivåernas höjd verkar det vara svårare att komma fram till någon enighet. Något starkt empiriskt stöd för antagandet att det finns ett direkt samband mellan nivån på den kompensation en individ får i samband med arbetslöshet och hans/hennes vilja att söka ett nytt arbete tycks inte finnas idag. Både ILO och senast EU-kommissionen har publicerat studier som tillbakavisar tanken att det skulle finnas något enkelt samband mellan ersättningens nivå – samt i motsättning till Layards och andras antaganden även dess tidsutsträckning – och individens vilja att söka ett nytt jobb (European Commission [1995]; ILO [1995]). Som bl a Atkinson betonat är det mycket vanskligt att bedöma den mikroekonomiska effekten av arbetslöshetsförsäkringssystem och arbetslöshetsprogram. Det kan bl a finnas en rad ”disincentives” med arbetslöshetsunderstöd som gör detta mindre generöst än vad som kan antas vid första påseende. Det går därför inte kategoriskt att säga att ett system med mera generösa (pekuniära) ersättningsnivåer alltid är sämre ur incitamentshänseende (Atkinson [1999], s 15). Den lokala tillämpningen av olika program är också en viktig faktor i sammanhanget.

För det andra kan inte konsekvensen av olika ersättningsnivåer och ersättningens längd hårdras, även om det säkert är så att olika sociala stödformers utformning påverkar individens beteende till exempel när hon/han drabbas av arbetslöshet. Vis-

serligen kan det vara så att en relativt hög och långvarig ersättning minskar individens benägenhet att snabbt ta ett nytt jobb vilket som helst och förlänger perioden under vilken han/hon söker ett nytt jobb. Men det är ännu troligare att han/hon via ett generöst ersättningsssystem får ett jobb som är bättre anpassat till de individuella kvalifikationerna (vilket kanske ökar hans/hennes produktivitet). På så vis kan dessutom transaktionskostnaderna reduceras genom att hon/han inte ideligen söker ett nytt jobb. Risken för att vederbörande permanent hamnar utanför arbetskraften blir också mindre.

För det tredje hävdas ibland i debatten att incitamenten att söka nytt jobb inte påverkas nämnvärt genom en sänkning av ersättningsnivåerna i ett läge där arbetslösheten är mycket hög och det är mycket svårt att få ett nytt jobb – det läge som många västeuropeiska länder befunnit sig i sedan 1970-talet. Den enda effekten av sänkta ersättningsnivåer blir i detta scenario en ännu mera utbredd fattigdom (Freysinnet [1997]).

Från welfare till workfare

I OECD:s ”Job study” betonade bl a att: ”Det bör undersökas hur övergången från understödsberoende till arbete kan göras mer ekonomiskt attraktiv, genom sänkt inkomstbeskattning och reducerade sociala avgifter på låga inkomster samt genom att förmåner ingår i arbetet för lågavlönade och genom att begränsa de negativa effekterna när understödstagare tar ett deltidsarbete.” (OECD [1994, s 48]). I ett flertal länder har denna syn kommit att accepteras som en självklar sanning – trots att den inte är det som nyss nämdes. Uppenbarligen har också detta förstärkts genom de allt mera ambitiösa sysselsättningsmål som numera ställs upp av EU och dess medlemsländer, inklusive Sverige.

Den svenska regeringens sysselsättningsmål för tillfället är att öka andelen

sysselsatta i åldern 20 till 64 år från idag ca 75 procent till 80 procent fram till år 2004. Detta är ett mera preciserat och realistiskt mål än det gamla att halvera arbetslösheten fram till sekelskiftet. Det skulle i så fall innebära att de förvärvsarbetesandelen av arbetskraften är tillbaka på ungefär samma nivå som i slutet av 1980-talet.

Att koncentrera sig på den totala andelen i arbete avspeglar en allmän europeisk trend. EU har i sin sysselsättningspolitik – vilken formulerats på toppmötet från Luxemburg på hösten 1997 och framåt – banat väg för ett sådant synsätt. I sina nationella sysselsättningsplaner (de s k NAP-arna) ombeds medlemsländerna att fästa störst vikt vid hur den totala sysselsättningen utvecklar sig. EU:s sysselsättningspolitik syftar till att aktivera de långvarigt arbetslösa eller sådana som trätt ut ur arbetsmarknaden. Man framhåller länder som för en mera aktiv arbetsmarknadspolitik, satsar på utbildning och kompetenshöjning och hittar åtgärder som gör det möjligt för marginaliserade grupper att komma in på arbetsmarknaden. Istället för att passivt via socialbidrag försörja sådana som har svårigheter att få jobb går man in för något som i Sverige traditionellt sett kallats ”arbetslinjen”, eller med en annan term övergången ”from welfare to workfare”. I Sverige idag betonas politiken att dra ned på arbetsmarknadspolitik som ett led i att förmå människor att söka ett ”riktigt” arbete. I samma riktning verkar de ökade krav på aktivt arbetssökande som i praktiken numera uppställs av arbetsförmedlingarna i landet. De ökade utförsäkringarna under 1998 och 1999 som rapporterats om i massmedia är därför knappast någon tillfällighet. Utan tvekan är dessa en följd av en politik som har brett politiskt stöd inom hela EU-området, inklusive Sverige (Heikkilä [1999]; Magnusson [1998]; Foden-Magnusson [1999]).

Senast i den statliga utredningen om deltidsarbete och tillfälliga arbeten, den

s k DELTA-utredningen, betonades vikten av att kraftigt skärpa kraven på de arbetslösa, i synnerhet de långtidsarbetslösa. Utredningens förslag om kraftiga försämringar i den deltidarbetslöses möjligheter att få arbetslöshetsunderstöd och inskränningen av individens skyldigheter i förhållande till arbetsförmedlingen bör inte bara ses som en mera konsekvent tillämpning av den traditionella svenska arbetslinjen eller enbart som syftande till att minska de otvetydiga inlåsnings effekter och snedvridning av företagets konkurrensvillkor som detta system alldeles säkert medför. I den utredning om arbetslöshetsförsäkringens utseende i framtiden som just slutförts inom näringsdepartementet är slutsatserna ungefär likartade: det måste ställas större krav på individens benägenhet att söka ett nytt arbete (Ds 1999:58). Det är en gängse politik i de flesta EU-länder idag att öka individens söktryck på arbetsmarknaden samt att med olika medel försöka höja andelen sysselsatta. Komparativ forskning på området visar hur man på de flesta håll strävar efter att göra socialförsäkrings- och arbetslöshetsunderstödssystemen mera "sysselsättningsvänliga" ("employment friendly") (Heikillä [1999]). Detta kan säkert ha sina fördelar. Men det är samtidigt otillfredsställande att så liten uppmärksamhet – i forskningen eller i den politiska debatten – läggs kring vilka förutsättningar som krävs för en kraftigt ökad sysselsättning eller vilka effekter på individ- och samhällsnivå en sådan politik leder till.

Man kan fråga sig vilka förutsättningar som skulle krävas för att få till stånd den kraftiga aviserade ökningen av förvärvsfrekvensen. För Sveriges del förutsätter en femprocentig ökning på fem års sikt tillkomsten av åtminstone 250 000 nya jobb. Om den uppåtgående trenden på arbetsmarknaden som rått under 1999 fortsätter är det inte omöjligt alls att detta kan komma till stånd. Samtidigt är det uppenbart att den överhettning som redan idag råder på vissa segment av arbetsmarknaden kan ställa till problem i form av stigande löner

som tvingar fram räntesänkningar och en dämpning av den ekonomiska aktiviteten. I sin tur innebär detta att de som idag är arbetslösa i fel yrken, med fel kompetens och boende på "fel" orter måste komma ut i arbetslivet utan att detta ökar det övertryck som för nuvarande råder inom andra segment av arbetsmarknaden.

Frågan är hur detta skall komma till stånd? Frågan är svår att svara på, men det är möjligt att de åtgärder som skulle krävas är betydligt mer drastiska än vad de som uppställt målet egentligen tänkt sig!

Ett av de mera auktoritativa inläggen i debatten kring vad en övergång till "workfare" i större skala verkligen skulle innebära har gjorts av Robert M Solow i efterföljden av Bill Clintons välfärdsreform från 1996. Reformen syftar till att göra det svårare att upprätthålla socialbidrag under lång tid. Solow är allmänt positiv till "workfare". Han betonar att det är viktigt även för den understödstagande individen att det ställs aktiva krav på att söka arbete. Ett arbete innebär för de flesta ett ökat självförtroende och en förbättrad position i samhället. Viktigt är också att de som betalar skatt känner att "understödstagarna" verkligen anstränger sig och gör sitt bästa för att komma ur sin situation. Men Solow pekar samtidigt på konsekvenserna av en sådan politik. Kraven på "workfare" får inte slå över i en ren moralism – vilket det lätt kan göra i västerländska samhällen med stark tonvikt på arbetsmoral, t ex USA (men också Sverige). Enligt Solow måste man också inse att Clintons reform på sikt skapar ett kraftigt utbud av arbetskraft. Denna kraftiga ökning kommer framförallt att ske inom den lågproduktiva sektorn. Detta kommer att ytterligare reducera de redan ytterst pressade lönenivåerna inom denna sektor. Denna "utbudschock" kommer också att spilla över på andra sektorer. De med hyfsade löner inom en industri- och tjänstesektor där kompetenskraven inte ställs så högt kommer att få känna på en

kraftig lönekonkurrens från dem som nu står längst ned i trappan. Deras jobb i sin tur övertas nu av dem som genom "workfare" tvingas in på arbetsmarknaden och som gör anspråk på ännu lägre löner.

Sedan tillkommer också andra problem. En hel del av den arbetskraft som nu tvingas ställa sig till arbetsmarknadens förfogande har stora problem att fullgöra ett arbete – av sociala eller medicinska skäl. I USA är det också så att en stor del av socialbidragstagarna är ensamstående kvinnor med barn. Att få ut dessa på arbetsmarknaden är inget enkelt problem och förutsätter kraftfulla insatser från samhällets sida (d v s i praktiken ökade skatter).

Man kan mot denna bakgrund ställa sig frågan vad som skulle krävas för en kraftigt ökad förvärvsfrekvens i Sverige? För det *första* måste det i så fall komma till stånd en mycket snabb tillväxt i ekonomin som *inte* leder till framväxten av flaskhalsar på arbetsmarknaden eller ökad inflationsrisk. Tyvärr existerar redan nu farhågor att det gångna årets sysselsättningsökning håller på att slå i taket i form av mis-match, vilket i så fall mycket snart skulle kunna spåda på inflationsbrasan. Sannolikheten för att detta scenario skall slå in kan sålunda diskuteras.

För det *andra* måste arbetsmarknadspolitikerna inrättas så att de snabbt växande sektorerna av ekonomin får den arbetskraft den behöver. Detta förutsätter kraftfulla insatser för att utbilda och kompetenshöja ett ökat antal människor.

Men för det *tredje* måste också antalet jobb öka inom sektorn för service och enkla tjänsteuppgifter som betalar relativt sett låga löner. Det är i första här den relativt stora mängd långtidsarbetslösa eller sådana som av olika anledningar håller på att trilla ur arbetsmarknaden idag befinner sig. Men om de skall bli attraktiva för den potentielle arbetssökande krävs förmodligen en rad åtgärder. En kraftfull förändring av social- och arbetslöshetspolitiken i riktning mot mera "workfare" skulle definitivt

utgöra ett effektivt medel. Som vi sett finns det tecken på att också Sverige går i denna riktning. Medlen för detta kan naturligtvis vara flera. En väg vore att införa den bortre parentesens inom arbetslöshetsförsäkringen. En annan vore att sänka ersättningsnivåerna kraftigt. En tredje väg är den mera indirekta metoden att öka kraven på "sökbenägenhet" hos de arbetslösa, t ex genom att dra ned på arbetsmarknadspolitikerna. I vilken mån detta verkligen fungerar för personer med särskilda problem på arbetsmarknaden är dock, som vi sett, oklart.

En annan väg vore förstås att på olika sätt subventionera den arbetskraft som tar jobben inom den växande låglönesektorn. Detta kan å ena sidan ske i form av skattelättnader för dem som anlitar denna sektors tjänster – det är i detta sammanhang vi skall se den svenska "pig-debatten". Men också andra vägar är framkomliga, t ex skattelättnader för anställda med låga löner som gör det möjligt att överleva även på låga nominella löner – eller andra former av subventioner. Det är dock knappast troligt att sådana jobb skulle bli attraktiva utan ett visst inslag av tvång via "workfare". Men frågan är förstås hur långt vi vill gå här. Hur långt vill vi gå i riktning mot en företeelse som i ett amerikanskt sammanhang brukar benämnas "the rise of the working poor"? Eller hur långt *kan* vi gå? Som redan nämnts är det inte säkert att söktrycket hos vissa individer kommer att öka särskilt mycket genom att vi förändrar incitamentsstrukturen och ökar kraven på rörlighet hos individen. Uppenbarligen finns det en risk att kraven på ökad "anställningsbarhet" här snarare leder till ökad utslagning från arbetsmarknaden.

Avslutning

Vi har i denna artikel sett hur massarbetslöshet uppstått vid tre tillfällen i Sverige under 1900-talet. I samtliga fall är dessa starkt kopplade till den internationella ekonomins utveckling. Under 1990-talet

har Sverige gått ifrån en utpräglat överhettad arbetsmarknad via massarbetslöshet till en situation vars mest utpräglade drag är dålig anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Denna har i hög grad strukturella orsaker och beror på ett starkt omvandlingstryck inom näringslivet. Den tredje industriella revolutionen innebär att allt större andel av de värdeskapande processerna sker inom ramen för vad vi kan kalla tjänsteproduktion. Att i detta läge lita till konventionella metoder för att minska en kvardröjande arbetslöshet inom speciella segment av arbetsmarknaden kan innebära stora problem. Det gäller särskilt om sysselsättningsmålet sätts allt mera ambitiöst i Sverige liksom i EU som helhet samtidigt som en övergång från welfare till workfare ställs i förgrunden för att åstadkomma detta. En del av de arbetslösa kanske inte nås av de regelförändringar i arbetslöshetsförsäkring etc som för närvarande diskuteras och t o m förbereds.

Referenser

- Addison, J T & Welfens, P J J (ed) [1997], *Labour Markets and Social Security*, Springer verlag, Berlin.
- Atkinson, A B, [1998], *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, MIT press, Cambridge Mass.
- Björklund, A, mfl [1996], *Arbetsmarknaden*, SNS, Stockholm
- European Commission, [1995], *Social Protection in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Freeman, C & Soete, L, [1994], *Work for all or Mass unemployment?*, Pinter Press, London
- Foden, D & Magnusson, L (red), [1999], *Entrepreneurship in the European employment strategy*. ETUI, Bryssel.
- Freyssinet, J, [1997] "Unemployment compensation and labour markets: a disincentive to work?" i Bosco, A & Hutsebaut, M, (red), *Social Protection in Europe*. ETUI, Brussels.
- Greenwood, J, [1997], *The Third Industrial*
- Revolution: Technology, productivity and income equality*, AEI Press, Washington.
- Heikkilä, M, [1999], "A Brief Introduction to the Topic", i European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions *Linking Welfare and Work*, Dublin.
- ILO, [1995], *World Employment*. ILO, Geneva.
- Layard, R, [1999], *Tackling Unemployment*. MacMillan, Houndsmills.
- Layard, R, Nickel, S, & Jackman, R [1991], *Unemployment* Oxford U P, Oxford.
- Lindbeck, A, [1968], *Svensk ekonomisk politik*, Stockholm.
- Lindbeck, A, [1997], *The Swedish Experiment*, SNS, Stockholm.
- Lundberg, E, [1994], *Ekonomiska kriser förr och nu*, SNS, Stockholm.
- Magnusson, L, [1996], *Sveriges ekonomiska historia*, Rabén, Stockholm.
- Magnusson, L [2000], *Den tredje industriella revolutionen*. Prisma Norstedts, Stockholm.
- Näringsdepartementet Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*, Näringsdepartementet, Stockholm.
- OECD, [1994], *Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, OECD, Paris.
- Paque, K-H, [1997], "Structural unemployment in Europe: A Bird's Eye view" i Addison, J T & Welfens, P J J *Labour Markets and Social Security*, Springer Verlag, Berlin.
- Solow, R M, [1998], "Lecture I and II" i Amy Gutman (ed) *Work and Welfare*. Princeton U P, Princeton.
- SOU 1998: 41, *Medling och lönebildning*. Fritzes, Stockholm.