

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning*

EUGENIA KAZAMAKI OTTERSTEN

## Sysselsättningsproblemet

### Inledning

”Arbete åt alla” har varit målet för svensk ekonomisk politik alltsedan 1950-talet. Genom selektiv arbetsmarknadspolitik har Sverige tills nyligen kunnat hålla arbetslösheten på en låg nivå. Arbetsmarknaden har emellertid under 1990-talet förändrats väsentligt. Dagens arbetsmarknad karaktäriseras av svag efterfrågan på arbetskraft och många varsel. Arbetslösheten är nu uppe på historiskt sett mycket höga siffror och trenden är stigande. Den öppna arbetslösheten i augusti 1992 var 259 000 personer eller 5,8 procent av arbetskraften. Arbetslösheten är högre bland män (6,7 procent) än bland kvinnor (4,7 procent). Vidare var arbetslösheten närmare 13,2 procent för gruppen 16–24 år. I oktober 1992 var 5,2 procent av arbetskraften arbetslös (6,2 procent bland män, 4,2 procent bland kvinnor och 12,1 procent bland ungdomar 16–24 år). Arbetslösheten närmar sig alltså den nivå som många europeiska länder ligger på, och har förmodligen passerat den nivån,

om vi korrigerar för den dolda arbetslösheten. I augusti 1992 var arbetslösheten 9,5 procent i den Europeiska Gemenskapen, 7,6 procent i USA och 14,9 procent respektive 5,8 procent i våra nordiska grannländer Finland och Norge.

I denna artikel diskuteras hur arbetslöshet mäts, vad den kostar och hur effektiva de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna varit. Artikelns avslutas med en diskussion av den framtida arbetsmarknadspolitikens utformning.

### Hur mäts arbetslöshet?

Det vanligaste arbetslöshetsmättet hänförs till ”öppen” arbetslöshet.<sup>1</sup> Detta mått ger en snäv bild av antalet arbetslösa. Ett rättvisare mått på *arbetslöshetsproblemet* omfattning inbegriper även latent arbetslöshet, så kallad dold arbetslöshet, undersysselsatta (partiell arbetslöshet) samt

<sup>1</sup> Öppen arbetslöshet definieras som ”personer som under mätveckan inte var sysselsatta men ville och kunde arbeta samt har sökt arbete (skulle ha sökt arbete men var tillfälligt förhindrade) eller avvaktade resultatet av någon åtgärd som han/hon vidtagit under de senaste fyra veckorna för att få arbete. Arbetslösa omfattar även personer som fått ett arbete och som väntar på att få börja detta arbete inom fyra veckor” (definition enligt Arbetskraftsundersökningarna).

*Fil dr EUGENIA KAZAMAKI OTTERSTEN är verksam vid Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.*

personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Latent arbetslösa (egentligen latent "arbetsökande") är de som önskat och kunnat arbeta under mätveckan men ej sökt arbete. De latent arbetslösa utgör en heterogen grupp som inte uppfyller sökandekraven men anger att de vill jobba. Denna grupp inbegriper bla individer som sökt arbete och tröttnat på att inte få något, individer som vill jobba men inte söker just nu, samt även personer i vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder, tex arbetsmarknadsutbildning. I augusti 1992 var 111 000 personer latent arbetslösa. Undersysselsatta är enligt definition "personer som arbetar mindre än de skulle vilja av arbetsmarknadsskäl"; vanligtvis mindre än 40 timmar. Ett vanligt arbetsmarknadsskäl är att lämpligt arbete saknas.<sup>2</sup>

Dessa definitioner leder till tre olika mått på arbetslöshetsproblemets omfattning:

- I. Öppen arbetslöshet
- II. Öppen, latent arbetslöshet och undersysselsatta
- III. Öppen, latent arbetslöshet, undersysselsatta samt individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

De två förstnämnda måtten är relativt allmänt accepterade, med undantag av att det andra måttet inbegriper undersysselsatta. De undersysselsatta har ju de facto ett arbete och deltar på så sätt på arbetsmarknaden. Det tredje måttet är mera kontroversiellt. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder anses innebära att individen är sysselsatt. Om åtgärderna inte sattes in skulle en del av de individer som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder vara arbetslösa. En del skulle emellertid vara i arbete, eftersom marknaden skulle se annorlunda ut, bla med en annan lönesättning. Frågan är därför hur stora effekter åtgärderna haft, samt vad det kostat samhället att uppnå dessa effekter.

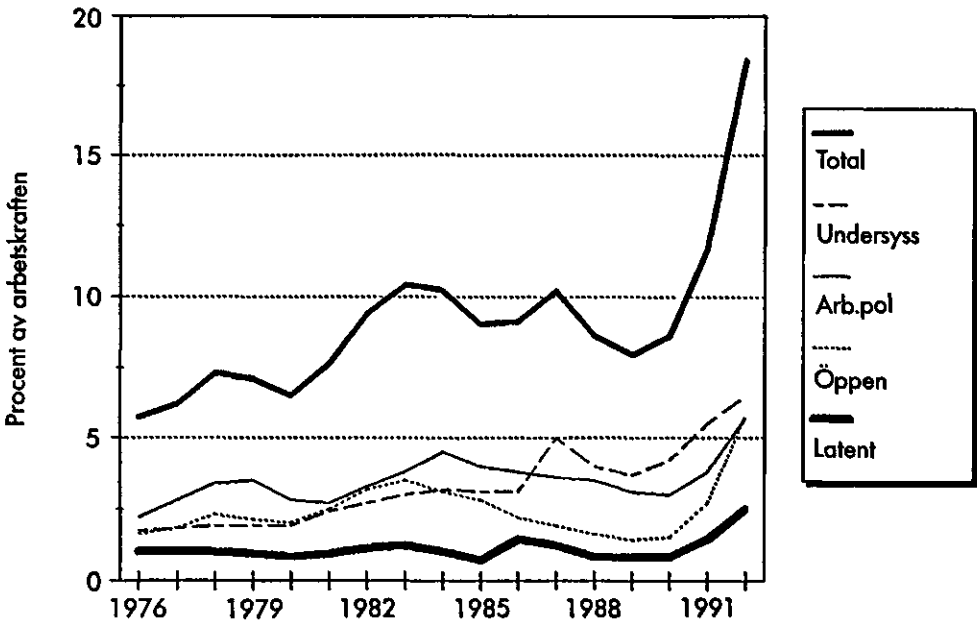
För att kunna svara på denna fråga är det viktigt att ha åtgärdernas syfte klart för sig. Arbetsmarknadspolitiken har främst avsett "selektiva åtgärder som är direkt inriktade mot att påverka sysselsättningen och arbetsmarknadens funktion" (SOU 1984:31, s 54). Denna definition är emellertid mycket allmän och lämnar ett stort utrymme för olika tolkningar. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har intagit en central roll på den svenska arbetsmarknaden och deras främsta syfte i dagens läge tycks vara att hålla den öppna arbetslösheten nere. Därigenom underskattas arbetslöshetsproblemets omfattning. Med en särskild arbetsmarknad vid sidan om den vanliga skapas kanske ett system som förvärrar för vissa grupper, exempelvis äldre och ungdomar, särskilt de svaga, som aldrig kommer in på den etablerade marknaden.

Långtidsarbetslösheten ger en god bild av arbetsmarknadsproblemets djup. I augusti 1992 var ca 1,5 procent av arbetskraften arbetslös sedan 6 månader eller längre (69 000 individer totalt). Andelen långtidsarbetslösa i åldrarna 25-54 år var drygt 1 procent, medan åldrarna 16-24 och 55-64 svarade för en mindre andel, cirka 0,2 procent vardera. Denna utveckling är ny då det skett en markant ökning i långtidsarbetslösheten bland den yngre befolkningen. Äldre långtidsarbetslösa har under senare tid utförsäkrats från marknaden via förtidspensionering.<sup>3</sup> För de yngre kan långtidsarbetslöshet leda till en permanent situation utanför den reguljära arbetsmarknaden och stigmatisering. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna

<sup>2</sup> Undersysselsatta ersatte 1987 den tidigare redovisningen av partiellt arbetslösa i statistiken. Partiellt arbetslösa var de som "arbetat mindre än 35 timmar i veckan under mätperioden men som velat och kunnat ta mer arbete".

<sup>3</sup> År 1991 svarade de långtidsarbetslösa och de förtidspensionerade för 8,6% av arbetskraften (8,1% 1990).

Figur 1 Arbetslöshetsmått.



Källa: AKU Trender och prognoser.

fungerar delvis negativt så att en del av arbetskraften "fastnar" i ett återkommande vårdssystem medan en annan del utförsäkras från arbetsmarknaden.

Under 1980-talet kulminerade "hysteresis"-debatten i många västländer. Hysteresis på arbetsmarknaden, dvs hög och ihållande arbetslöshet, var ett stort problem i Europa. I Sverige däremot låg den öppna arbetslösheten på en relativt sett låg nivå, i snitt drygt 3 procent som högst under början av 1980-talet och i snitt knappt 2 procent under senare delen av 1980-talet. Under samma period skedde emellertid en stadig höjning av långtidsarbetslösheten då främst bland de äldre, vilket tydde på hysteresis-effekter även på den svenska arbetsmarknaden.<sup>4</sup> Det finns anledning att återkomma till debatten om hysteresis.

Figur 1 belyser de tre arbetslöshetsmått. Betraktar vi det arbetslöshetsmått

som inbegriper alla, utom individer i arbetsmarknadsåtgärder ser vi att arbetslösheten 1991 enligt detta mått var tre gånger så hög som den öppna arbetslösheten. Motsvarande siffra för det vidaste arbetslöshetsmättet (III) är fyra gånger så hög. Betraktar vi det vidaste arbetslöshetsmättet i augusti 1992 så talar siffran för sig själv då ca 18 procent av arbetskraften antingen är arbetslös eller på annat sätt befinner sig utanför den normala arbetsmarknaden.<sup>5</sup> Det ser också ut som

<sup>4</sup> Se Bourdet & Persson [1990].

<sup>5</sup> Det vidaste arbetslöshetsmättet har justerats för den dubbelräkning av arbetsmarknadsutbildning, särskilda inskolningsplatser samt vikariat som sker eftersom dessa poster redovisas som arbetsmarknadspolitiska åtgärder samtidigt som de ingår i måttet latent arbetslösa. Justeringen kan eventuellt medföra viss underskattning av den totala summan.

höga arbetslösheten kommit för att stanna.

Det vidaste arbetslöshetsmålet visar klara hysteresistecken. Under tidigt 1980-tal hade i snitt drygt 9 procent av arbetskraften problem på arbetsmarknaden. Situationen förändrades ej märkbart under senare delen av 1980-talet trots högkonjunktur. I snitt stod knappt 9 procent av arbetskraften fortfarande utanför den reguljära arbetsmarknaden. Därefter har situationen förvärrats markant och visar en tendens mot både hög och ihållande arbetslöshet. Långt över 15 procent av arbetskraften har idag problem på arbetsmarknaden. Tankeväckande i sammanhanget är att den mycket markerade lågkonjunkturen under slutet av 1970-talet "bara" berörde drygt 6,5 procent av arbetskraften.

Arbetslöshetsproblemet är med andra ord mycket stort och syftet med arbetsmarknadspolitiken kan inte längre vara att hålla den öppna arbetslösheten nere. Genom att med konstlade medel hålla den öppna arbetslösheten nere hindrar man den överföring av arbetskraft till andra, mer tillväxtbefrämjande uppgifter som på sikt kan lösa de strukturella problemen. Det krävs därför en omläggning av arbetsmarknadspolitiken för att arbeten skall skapas på den "öppna" reguljära arbetsmarknaden i stället för i växande institutioner vid sidan av denna marknad, där arbetskraften delvis fastnar och inte blir tillgänglig för vanliga arbetsuppgifter när efterfrågan ökar. En omläggning av politiken så att denna låsningseffekt minskar skulle göra lönebildningen mer flexibel. Vidare skulle det medföra att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skulle återfå sin ursprungliga funktion, nämligen att fungera som buffert under lågkonjunkturen för att upprätthålla och bygga upp kompetens som höjer arbetskraftens produktivitet under den följande högkonjunkturen.

Vad kostar arbetslösheten?

Kostnaderna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har historiskt sett varit höga i Sverige. En internationell studie visar att utgifterna för vissa jämförbara arbetsmarknadsåtgärder inom EG, i Sverige och i USA svarade för respektive 0,5, 0,9 och 0,2 procent av BNP 1988.<sup>6</sup> I Sverige har utgifterna främst gällt efterfrågeinriktade och sysselsättningsskapande åtgärder. Till de efterfrågeinriktade åtgärderna räknas temporära arbeten, handikappåtgärder, beredskapsåtgärder, ungdomsåtgärder, lönebidrag, företagsutbildning m m. Sysselsättningskapande arbeten syftar till att förbättra rörligheten på arbetsmarknaden tex via rehabilitering av svårplacerad arbetskraft.

Kontantstödet (arbetslöshetsersättningen) spelade en mindre roll fram till 1990-talet, se *Tabell 1*. Idén om kontantstöd har emellertid funnits alltsedan 1910-talet, och lades fram av 1914 års arbetslöshetskommitté. Uppdelningen av kostnaderna i kontantstöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, där arbetsmarknadsåtgärderna i främsta hand prioriterats, har utgjort den huvudsakliga skillnaden mellan arbetsmarknadspolitiken i Sverige och i övriga europeiska länder.<sup>7</sup> Kostnaderna för samtliga åtgärder har varierat mellan 2–6 procent av BNP under 1970- och 1980-talen och kan komma att öka under 1990-talet.<sup>8</sup>

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är mycket kostsamma. Av *Tabell 1* framgår att per person kostar dessa åtgärder ofta *mer än en genomsnittlig årslön för en industriarbetare* (kolumnerna 5 och 7). När antalet personer i dessa program ökar

<sup>6</sup> Måttet på arbetsmarknadsutgifter inbegriper här alla typer av utgifter utom ungdoms- och handikappåtgärder (Jackman, Pissarides & Savouri [1991]).

<sup>7</sup> Se vidare Kazamaki [1991].

<sup>8</sup> Se Johannesson [1991].

Tabell 1 Kostnader för arbetsmarknadsåtgärder.

	Arbetsmarknadspolitiska åtgärder utom arbetslöshetsersättning i milj kr (1) (Apol)	Utgifter för arbetslöshetsersättning i (1000-tal) milj kr (2) (Ers)	Pers i åtgärden i (1000-tal) (3) (P)	Apol/arbetslöshetsersättning (4)	Apol/P (5)	Ers/arbetslöshetsersättning (6)	Lön för arbetstid i 1000-tal kr för arbetare (7)
1976/77	6 840,8	791,4	96,5	105,2	70,9	93,6	
77/78	9 216,5	1 294,0	118,8	129,9	77,6	17,3	
78/79	9 461,7	1 763,2	145,2	100,6	65,2	19,1	
79/80	10 049,7	1 870,3	149,0	114,2	67,4	21,3	63,4
80/81	11 178,5	2 117,5	121,4	130,0	92,1	24,6	70,1
81/82	12 242,4	3 322,0	121,1	113,4	101,1	30,8	75,9
82/83	14 987,7	4 525,5	155,5	109,4	96,4	33,0	81,3
83/84	17 281,2	6 090,9	182,4	114,4	94,7	40,3	87,0
84/85	18 962,7	6 580,5	216,9	139,4	87,4	48,4	95,3
85/86	18 702,4	6 249,7	196,6	150,8	95,1	50,4	102,9
86/87	19 310,7	7 173,5	179,8	165/197	107,4	73,2	109,5
87/88	19 291,4	7 204,4	171,6	229,7	112,4	85,8	117,4
88/89	19 607,4	6 699,8	167,2	272,3	117,3	93,1	126,6
89/90	19 907,0	5 831,6	153,4	326,3	129,8	95,6	139,1
90/91	19 211,0 <sup>a</sup>	8 342,0 <sup>c</sup>	150,5	278,4	127,7	120,9	
91/92	17 352,4 <sup>b</sup>	11 419,0 <sup>c</sup>	184,8	142,2	94,0	93,6/127,1	

<sup>a</sup> Arbetsmarknadsvärkets (AMV) verksamhetsberättelse 1990/91.

<sup>b</sup> Regeringens proposition 1991/92:100, Bilaga 11, Arbetsmarknadsdepartementet.

<sup>c</sup> Siffrorna under revidering. Beräknat utifrån 15,5 miljarder 90/91 enligt AMV.

Källor: Ds 1991:53 *Lönebildning och arbetsmarknadspolitik* Bilaga till Ds 1991:52 *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik*, Arbetsmarknadsverkets verksamhetsberättelse, samt Regeringens proposition 1991/92:100, Bilaga 11, Arbetsmarknadsdepartementet, samt *Wages and Total Labour Costs for Workers, International Survey 1979-1989*, SAF.

kraftigt blir det därför nödvändigt att ställa frågan vad åtgärderna får för positiva effekter<sup>9</sup> samt att diskutera vad som skulle hända om åtgärderna ersattes med enbart kontantstöd (arbetslöshetsersättning), som är betydligt mindre kostsamt (jfr kolumnerna 5 och 6). Samtidigt bör emellertid påpekas att kontantstödet under tidigt 1990-tal blivit mer kostsamt dels på grund av förbättrade ersättningsvillkor, dels därför att ett större antal individer har varit berättigade till stöd och att arbetslöshetstiderna blivit längre. Det genomsnittliga antalet kassaersättningsdagar per ersättningstagare var 75 dagar 1991, att jämföra med 62 dagar 1990.

### Hur effektiva har de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna varit?

Avsaknad av arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle förmodligen leda till högre arbetslöshet. Ökningen skulle dock inte helt motsvara antalet personer i åtgärder. Minskade politiska insatser pressar ned lönerna och leder till ökad flexibilitet och ökad efterfrågan. Den empiriska forskningen på området pekar på att öppen arbetslöshet verkar mer återhållande på lönebildningen än deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.<sup>10</sup> Av detta följer att arbetsmarknadspolitiken leder till högre reallöner, lägre lönsamhet i företagen och lägre sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden. Ytterligare arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan dessutom komma att undantränga arbeten på denna marknad. Empiriska resultat för Sverige antyder möjligheten till att en sådan undanträngning kan uppstå på lång sikt av tex nytt beredskapsarbete.<sup>11</sup>

Hur mycket skulle arbetslösheten öka om man tog bort sådana arbetsmarknadspolitiska åtgärder som arbetsmarknadsutbildning, utbildningsvikariat, beredskapsarbeten, inskolningsplatser och ungdomsplatser? År 1991 var 92 000 individer placerade i dessa åtgärder. Låt oss anta att

cirka 30 procent av individerna finner ett nytt arbete. Då skulle det 1991 ha inneburit att ytterligare knappt 65 000 individer hade varit arbetslösa, vilket motsvarar en ökning av den öppna arbetslösheten med 1,4 procentenheter.<sup>12</sup> Att 30 procent av individerna finner ett nytt arbete är ett optimistiskt antagande på dagens arbetsmarknad med dagens förutsättningar. Det är emellertid inte ett orimligt antagande eftersom en betydligt högre andel än så befinner sig i arbetsmarknadsutbildning. Eftersom utbildning av arbetskraften rimligtvis borde vara såväl produktivitetssom sysselsättningsbefrämjande (se Eliasson [1992]) skulle dessa resultat tyda på att utbildningen har organiserats på ett mindre effektivt sätt, och att därför arbetsmarknadsutbildningen blivit en dyr form av arbetslöshetsunderstöd.<sup>13</sup>

### Hur kan den framtida arbetsmarknadspolitiken utformas?

Hur kan arbetsmarknadspolitiken ändras så att det offentliga kostnader hålls nere samtidigt som effekten av politiken ökar? Finns det en annan och bättre organisation av arbetsmarknadspolitiken som ger

<sup>9</sup> Forskningen på detta område ger inte särskilt uppmuntrande resultat. Se Eliasson [1992].

<sup>10</sup> Se Calmfors & Holmlund [1991]. Se även Forslund [1992] för en sammanställning av en rad olika studier om arbetslöshetens effekt på lönerna.

<sup>11</sup> Se Calmfors & Forslund [1991].

<sup>12</sup> Utanför denna siffra ligger rekryteringsstöd, offentligt skyddat arbete, Samhall, samt anställda med lönebidrag (84 000 individer 1991). Dessa åtgärder är inte direkt konjunkturberoende även om tex rekryteringsstöd ofta klassas som en konjunkturberoende åtgärd. Rekryteringsstöd betalas till företag som anställer långtidsarbetslösa och de långtidsarbetslösa problem är i första hand strukturellt betingat.

<sup>13</sup> Se på denna punkt AMU-kommitténs förslag [SOU 1992:123].

de efterfrågade resultaten? Följande möjligheter bör studeras:

1. Incitamenten bör vara sådana att arbetskraften inte lockas att stanna kvar i åtgärder. I ett system med huvudsakligen kontantstöd där stödet relativt snabbt trappas ned skulle anpassningen på arbetsmarknaden på lång sikt vara kostnadsnedsättande. Erfarenheter från utlandet visar att om arbetslöshetsersättning ges under långa perioder minskar individens motivation att söka nytt arbete. Kontantstödet bör uppfattas som ett tillfälligt stöd.
2. Flexibilitet kan skapas på den reguljära arbetsmarknaden såväl genom löneanpassning som genom en anpassning i antalet arbetade timmar. Man skulle tex kunna arbeta fler timmar under högkonjunkturen och färre under lågkonjunkturen.
3. Utbildningen kan läggas upp så att kompetens som byggs upp under lågkonjunkturen tillhandahålls under högkonjunkturen.
4. En väsentlig del av arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna finansieras direkt som en obligatorisk, synlig avgift på lönen samtidigt som arbetsgivaravgiften sänks i motsvarande mån. Dessa försäkringspengar skulle sedan förvaltas privat och under marknadsmässiga former.
5. En del av arbetsmarknadspolitikens resurser kan användas för att sänka arbetsgivaravgifterna för att därigenom stimulera den reguljära arbetsmarknaden och skapa nya arbetstillfällen. Under lågkonjunkturen skulle sänkningen av arbetsgivaravgifterna till en del kunna vara självfinansierande genom att löntagarna bär en del av kostnaderna via sänkt lön och/eller färre arbetade timmar.

### Sammanfattning

I Sverige har den låga arbetslösheten åstadkommit av en kombination av arbetsmarknadsåtgärder och arbetslöshetsersättning. Den genomsnittliga kostnaden för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna fram till början av 1990-talet har genomgående legat på högre nivå än den genomsnittliga kostnaden för arbetslöshetsersättningen utan att de samhällsekonomiska intäkterna varit i motsvarande mån högre. Den framtida kostnadsutvecklingen kommer att bero på arbetsmarknadspolitikens utformning och vilken typ av arbeten som skapas. En förändrad arbetsmarknad där den svenska modellen överges till förmån för nya lösningar kommer att ställa krav på nya kontraktsformer och en ändrad syn på hur effektiv arbetsmarknadspolitik skall bedrivas. Framför allt måste syftet med arbetsmarknadspolitikens utformning klargöras. Hur skall avvägningen mellan tillväxtbefrämjande marknadslösningar och värnandet om de svaga göras. Detta är särskilt viktigt att reda ut om arbetsmarknadspolitikens sociala sida skadar ekonomins effektivitet. Dagens situation med ett växande sysselsättningsproblem kräver effektivare former för arbetsmarknadspolitik för att inte kostnaden skall växa statsmakten över huvudet.

### Referenser

- Bourdet, Y & Persson, I, [1990], "Long-Term Unemployment in a Recovering Economy". *Labour*, Vol 4, s 51-76.
- Calmfors, L & Forslund, A, [1991], "Real Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience". *Economic Journal*, Vol 101, s 1130-1148.
- Calmfors, L & Holmlund, B, [1991], "Hur ska studierna av arbetsmarknadspolitikens löneeffekter bedömas?" *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 5, s 448-454.
- Eliasson, G, [1992], *Arbetet - dess betydelse, dess innehåll, dess kvalitet och dess ersättning*. Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

- Forslund, A, [1992], *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 1992.
- Jackman, R, Pissarides C & Savouri, S, [1991], "Labour Market Policies and Unemployment in the OECD." I *Unemployment Policies*.
- Johannesson, J, [1991], *On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy*. EFA – the Delegation for Labour Market Policy Research, Stockholm.
- Kazamaki, E, [1991], *Firm Search, Sectoral Shifts, and Unemployment. Studies on Labor Market Adjustment in Sweden*. Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- SOU 1984:31, *Arbetsmarknadspolitik under omprövning*. Betänkande av Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA), Stockholm.
- SOU 1992:123, *Ett hav av nya möjligheter*, Förslag från kommittén för AMU-gruppens bolagisering.