

LARS CALMFORS
ANDERS FORSLUND

Kritiken mot EFA-rapporten är berättigad

I en föregående artikel (Calmfors & Forslund [1993]) riktade vi hård kritik mot det senaste betänkandet från EFA (*Politik mot arbetslöshet*, SOU 1993:43) för att presentera forskningsresultat om arbetsmarknadspolitikens makroeffekter på ett missvisande sätt. I en replik – som till stor del ägnades vår forskning och en redogörelse för EFAs allmänna verksamhet – hävdade Jan Johannesson, Henry Ohlsson, Eskil Wadensjö och Johnny Zetterberg (nedan betecknade J-O-W-Z) att våra synpunkter var ogrundade [1993]. Det kan därför finnas skäl att punkt för punkt gå igenom vår kritik och de bemötanden som gjorts för att därefter summera våra slutsatser.

Wadensjös artikel

En första kritik avsåg skattningsmetodiken i de regressioner i vilka Wadensjö försökte förklara inflationstaktens förändringar från år till år. Genom att ersätta den faktiska arbetslösheten med residualet från en hjälpekvation där arbetslösheten skattats på de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna introducerades en "bias" som på ett felaktigt sätt fick arbetsmarknadspolitikerna att framstå som inflationsdämpande. Här ger oss J-O-W-Z helt rätt. Detta betyder att den i pressen upp-

märksammade slutsatsen att AMS-åtgärder har kunnat användas för att pressa ner den öppna arbetslösheten utan inflationskonsekvenser saknar stöd i rapporten.¹ Vad Wadensjö borde ha redovisat på denna punkt är i stället att han utöver tidigare uppmärksammade effekter på reallönerna funnit att arbetsmarknadspolitiska insatser som sänker arbetslösheten dessutom kan vara inflationsdrivande!

En andra *forskningsetisk* invändning gällde att Wadensjö använde den ovan diskuterade (felaktiga) korrigeringsmetoden på ett selektivt sätt: den tillämpades endast i de ekvationer där arbetsmarknadspolitikerna ursprungligen framstod som problematisk. J-O-W-Z lämnar ingen förklaring till detta.

En tredje kritisk synpunkt avsåg Wadensjös påstående *utan belägg* att Holmlunds [1990] slutsats att AMS-åtgärder verkar lönehöjande styrts av att företagsutbildning för uppsägnings- och permitteringshotade personer inkluderats i måttet på de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Vi tvivlade på denna utsaga, eftersom vi i en tidigare studie (Calmfors & Forslund [1990]) redovisade att våra skattningar var ganska okänsliga för om denna kategori inkluderades eller inte. Inte heller detta kommenteras av J-O-W-Z. I stället antyds att resultaten i bl a

Professor LARS CALMFORS är verksam vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet och fil dr ANDERS FORSLUND vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

¹ Detta är också den slutsats som EFA aktivt gett spridning åt. Så tex gör Wadensjö följande uttalanden i *Svenska Dagbladet* den 28/5 i år: "Politikerna trodde på talet om att arbetsmarknadspolitiska åtgärder spädde på inflationen" resp "Våra undersökningar visar att arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte påverkat inflationen under hogkonjunktur".

Calmfors & Forslund [1990] skulle ha berott på att också *flödet* in i fortidspensionering inkluderats i det arbetsmarknadspolitiska måttet. Detta flöde är emellertid marginellt i förhållande till övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder och det rapporteras klart i vår studie att slutsatserna inte påverkas om denna kategori exkluderas.

Slutligen kritiserade vi också den teoretiska grundvalen för Wadensjös Phillipskurveestimationer: från vedertagen teori kan man varken härleda samband där förändringen av ökningstakten för konsumentprisindex i en öppen ekonomi beror enbart på arbetsmarknadsläget eller en relation mellan endast de nominella löneökningarna och arbetsmarknadsläget. Inte heller här har J-O-W-Z något att anföra.²

Ohlssons bidrag

I Henry Ohlssons bidrag påtalade vi att presentationen av resultaten var missvisande. Den slutsats som betonades i rapporten var att en ökning av de sysselsättningsskapande åtgärderna inte tycks leda till reallöneökningar. Däremot kommenterades ytterst kortfattat att öknings av såväl de sysselsättningsskapande åtgärderna som arbetsmarknadsutbildningen enligt samma regressioner föreföll leda till betydande utträngningseffekter på den reguljära sysselsättningen *vid sidan om* lönebildningen (sannolikt genom att arbetsgivarna ersätter reguljära arbetstillfällena med subventionerade). Detta är en av de få punkter där J-O-W-Z går in svaromål.

För det första hävdas att resultaten inte ger underlag för att dra sådana slutsatser om undanträngningseffekter: detta motiveras med att skattningarna är så oprecisa att man inte kan utesluta att arbetslösheten faller lika mycket som de sysselsättningsskapande åtgärderna ökar. Detta framgår inte av vad som redovisats i studien men må vara riktigt (samtidigt som

det är väsentlig information att punkttestimaten faktiskt pekar på en undanträngning av reguljära arbetstillfällena). Men samma logik bör i så fall tillämpas också beträffande reallöneeffekterna. Också dessa förefaller vara så oprecist skattade att man inte heller torde kunna avvisa hypotesen att en betydande reallöneökning faktiskt sker. Varför ska i så fall frånvaron av signifikanta löneeffekter anses mer betydelsefull än frånvaron av signifikanta arbetslöshetseffekter? J-O-W-Zs försvar på denna punkt är ytterligare ett exempel på hur man mäter med olika mått beroende på om man finner stöd för positiva arbetsmarknadspolitiska effekter eller inte.

För det andra bestrider J-O-W-Z att de funna (?) utträngningseffekterna i Ohlssons studie inte skulle ha framhållits tillräckligt. Enligt vår uppfattning är det emellertid helt klart att så inte skett. Frånvaron av löneeffekter framhålls som "den viktigaste slutsatsen" (s 72) och ingenstans nämns att innebörden av att effekten på arbetslösheten ebbar ut samtidigt som åtgärderna ligger kvar på en hög nivå just är att den reguljära sysselsättningen minskar. Utträngningseffekterna påpekas vidare inte i vare sig Ohlssons slutsatser eller i EFAs sammanfattningskapitel. Rimligen måste många läsare gå miste om informationen.

Vi kritiserade också Ohlsson för att han gav en bild av att olika empiriska studier av arbetsmarknadspolitikens effekter på lönebildningen i Sverige kommit till skilda resultat, fastän den relevanta slutsatsen i stället är att nästan alla funnit att en expansion av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som reducerar den öppna arbetslösheten tycks höja reallöne

² Det enda argument som framförs är att målkonflikten mellan full sysselsättning och stabil penningvärde bara kan studeras om såväl nominallöne- som prisekvationer skattas. Detta är i och för sig sant men motiverar inte skattningar utan tillfredställande teoretisk grund.

nerna. Man kan diskutera hur man ska bedöma de olika typerna av skattningar i Edin m fl [1993], men det ändrar inte bilden i stort. Vi är vidare förvånade över att J-O-W-Z anför en nyutkommen OECD-studie [1993] – vilken för övrigt den ene av oss (Lars Calmfors) deltog i arbetet på – som ett entydigt exempel på att ökade arbetsmarknadspolitiska åtgärder dämpar lönerna. En intressant slutsats där är visserligen att ökade arbetsmarknadspolitiska utgifter per deltagare (som eventuellt kan tolkas som ökad programkvalitet) tycks verka lönedämpande. Ett mer relevant resultat för de frågor vi diskuterar här (som särskilt gäller Sverige) – och som J-O-W-Z inte nämner – förefaller emellertid vara att "the open unemployment rate is more effective in producing wage moderation than the programme participation rate", vilket betyder att en överflyttning av arbetslösa till AMS-program höjer lönenivån.

Övrig kritik

J-O-W-Z tycks åtminstone delvis acceptera vår kritik av att sättet att mäta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna (andelen av det totala stödet till de arbetslösa) i Zetterbergs studie kan ha introducerat en "simultanitetsbias" som överdrivit de positiva sysselsättningseffekterna. Orsaken är att andelen utgifter som går till aktiva åtgärder i de flesta länder tycks minska när arbetslösheten stiger. J-O-W-Z menar emellertid att detta är ett litet problem eftersom tvärsnittsskattningar (med olika länder som observationer) ger likartade estimat som de blandade tvärsnitt- och tidsserieskattningar som redovisas i betänkandet. Detta är emellertid knappast en relevant invändning, eftersom det förefaller finnas ett negativt samband mellan arbetslösheten och det använda arbetsmarknadspolitiska måttet (som kan tolkas som en ekonomisk-politisk reaktionsfunktion) också över tvärsnitt av OECD-länderna (Grubb [1993], OECD

[1993]). J-O-W-Z ger inte heller någon förklaring till varför simultanitetsproblemet inte alls nämns i Zetterbergs uppsats (när det tenderar att förbättra bilden av arbetsmarknadspolitiken), medan det framhålls av Wadensjö som en allvarlig invändning mot tidigare svenska lönebildningsstudier (som pekar på negativa effekter av arbetsmarknadspolitiken). Man ska då komma ihåg att problemet bör vara allvarligare i Zetterbergs arbetslöshetskvantiteter än i de skattade löneekvationerna: i de senare kan man nämligen argumentera för att högre löner först med viss tidseftersläpning leder till arbetslöshet (som i sin tur medför ökade AMS-insatser).

Till sist konstaterar vi att J-O-W-Z inte försöker besvara varför EFAs sammanfattningskapitel drar slutsatser om lönesänkande effekter av arbetsmarknadsutbildning och "obetydliga effekter på lönebildningen" av åtgärder för arbetshandikappade och ungdomar trots att detta inte har stöd i delstudierna. Inte heller kommenteras våra synpunkter på Bourdet & Perssons bidrag. Enligt vår mening kringgärdar de inte sin analys med tillräckliga reservationer om att effekterna på rundgången mellan öppen arbetslöshet och AMS-åtgärder inte kunnat beaktas.

Vår bedömning

Slutsatsen av vår genomgång måste bli att J-O-W-Z inte kunnat bemöta vår kritik. EFA-rapporten ger en missvisande bild av forskningsresultaten om arbetsmarknadspolitikens makroeffekter. Det gör det berättigat att som vi gjorde i vår artikel (Calmfors & Forslund [1993]) ställa frågan om varför betänkandet fått denna olyckliga utformning. Vår uppfattning är *inte* att medverkande forskare skulle vara ohederliga. Vår hypotes är däremot att EFA-konstruktionen kan vara ett exempel på systemfel i forskningen. En expertgrupp som består av forskare och tjänstemän från arbetsmarknadens parter, AMS

och Arbetsmarknadsdepartementet är inte den bäst skickade att göra sådana vetenskapliga bedömningar som EFA givit sig in på. Det finns också en stor risk att tillräckligt allsidiga synpunkter inte kommer fram under arbetets gång. Även om enskilda forskare själva står för sina bidrag – och flera olika tolkningar kan vara rimliga i de enskilda fallen – måste EFA anses ha ett ansvar för att dess betänkanden inte ger en skev *helhetsbild*.

Det allmänna forskningsläget

Eftersom detta är en diskussion om en specifik EFA-rapport är missvisande eller inte, finns det ingen anledning att här bemöta synpunkterna från J-O-W-Z på *våra* arbeten och ekonomisk-politiska inlägg (lika litet som vi har någon anledning att granska J-O-W-Zs verksamhet i övrigt). Däremot ger vi gärna avslutningsvis några synpunkter på det allmänna forskningsläget och möjliga ekonomisk-politiska slutsatser.

Vår uppfattning är att nationalekonomisk – liksom annan samhällsvetenskaplig forskning – aldrig kan ge entydiga svar och att de ekonomisk-politiska beslut som ändå måste fattas därför alltid kommer att bygga på osäkra bedömningar. Det gäller också arbetsmarknadspolitiken. Icke desto mindre finns det goda *teoretiska* skäl varför stora arbetsmarknadspolitiska insatser vid låg arbetslöshet kan verka lönehöjande. Huvudskälet är att de för *insiders* på arbetsmarknaden kan fungera som en garanti mot öppen arbetslöshet. Flertalet svenska lönebildningsstudier som gjorts de senaste åren tycks också ge stöd för en sådan hypotes. Enligt vår uppfattning motiverade detta återhållsamhet i expansionen av AMS-åtgärderna när arbetslösheten började öka från ca 1,5 procent hösten 1990. Vi tror också att den försiktiga uppdragningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som kom att ske var en viktig bidragande orsak till den snabba uppbromsningen av löneök-

ningarna under 1991–92.³

Vi är förvånade över att diskussionen om studierna av arbetsmarknadspolitikkens lönebildningseffekter i så hög grad kommit att handla om metodmässiga och teoretiska problem. Den största svagheten är naturligtvis att de flesta – men inte alla – undersökningar gjorts på ungefär samma svenska tidsseriematerial. Den som inte tror att de empiriskt funna sambanden speglar några verkliga orsakssamband utan är en ren statistisk sinkadus har vår fulla respekt, även om vi gjort en annan bedömning. Däremot vänder vi oss mot att man som i EFA-rapporten (och i *tex* Bergström & Löfgren [1991a-d]) prövar resultat som tycks påvisa negativa effekter av arbetsmarknadspolitiken mer kritiskt än dem som verkar ge en positiv bild.

Vad beträffar dagsläget vill vi än en gång framhålla att vi inte är beredda att dra några slutsatser angående arbetsmarknadspolitikkens effekter från tidigare studier när arbetslösheten låg i intervallet 1–3 procent. Det faktum att undersökningar som utnyttjar också de större tvärsnittsvariationerna i arbetslöshet mellan olika länder förefaller ge en positiv bild av arbetsmarknadspolitikkens mak-

³ J-O-W-Z avslutar sin artikel med ett artikelcitat av den ene av oss (Calmfors [1991]), enligt vilket såväl bestående hog arbetslöshet som en ny devalvering borde ha kunnat undvikas om vi avstod "från breda arbetsmarknadspolitiska satsningar i konjunkturnedgången". Citatet är olustigt av två skal. För det första saknar det relevans för frågan om EFA-rapporten är missvisande eller inte utan kan endast ha som syfte att ifrågasätta kritikernas allmänna trovärdighet. För det andra utelämnas argumenteringen i meningarna innan som gick ut på att generella ekonomisk-politiska åtgärder, innefattande en sänkning av arbetsgivaravgifterna, måste till om arbetslösheten skulle stiga till 4–5 procent (liksom insatser för att förhindra långtidsarbetslöshet). Eftersom citatet rumphuggits, ger det lasaren en felaktig bild av den forespråkade politiken.

roeffekter kan tolkas som att den kan ge betydande bidrag till att undvika bestående hög arbetslöshet, även om det empiriska materialet än så länge måste betecknas som magert.

Ska vi avslutningsvis peka på några positiva inslag i EFA-rapporten, identifierar den i och för sig några relevanta områden för fortsatt forskning: t ex att skilja mellan effekterna av olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och av inriktning på olika grupper, att studera hur arbetskraftsdeltagandet påverkas och att undersöka om tidigare funna negativa effekter på lönebildningen kan motverkas av att lönernas känslighet för variationer i den öppna arbetslösheten ökar. Om rapporten systematiskt hade försökt följa upp dessa uppslag, kunde den ha utgjort ett värdefullt bidrag. Det är möjligt att forskning längs dessa linjer kan ge delvis andra slutsatser än tidigare undersökningar (jfr t ex Forslund [1992]), men detta återstår i så fall att visa.

Referenser

- Bergström, V & Löfgren, K-G, [1991a], "Arbetsmarknadspolitik under krisen?". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 4, s 328–335.
- Bergström, V & Löfgren, K-G, [1991b], "Hellre arbetsmarknadspolitik än devalvering. Svar till Calmfors och Holmlund". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 5, s 454–459.
- Bergström, V & Löfgren, K-G, [1991c], "Lönensättningskurvor – finns dom? Replik till Calmfors och Holmlund". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 7, s 623–626.
- Bergström, V & Löfgren, K-G, [1991d], "Ett skott i blindo: Inget svar till Calmfors och Holmlund". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 8, s 702.
- Calmfors, L, [1991], "Ams-åtgärder löser inte sysselsättningskrisen. Kanslomässiga reaktioner försvarar kritiska omprövningar". *Svenska Dagbladet*, 26 januari.
- Calmfors, L & Forslund, A, [1990], "Wage Formation in Sweden". I Calmfors, L, (red). *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, SNS och Oxford Univeristy Press, s 63–130.
- Calmfors, L & Forslund, A, [1993], "Missvisande forskningsrapport om arbetsmarknadspolitiken". *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 6, s 559–566.
- Grubb, D, [1993], *Some Indirect Effects of Active Labour Market Policies in OECD Countries*, OECD, Paris.
- Edin, P-A, Holmlund, B & Östros, T, [1993], "Wage Behaviour and Labour Market Programs in Sweden: Evidence from Micro Data". Working Paper, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- "Experter försvarar insats för arbetslösa", [1993], *Svenska Dagbladet*, 28 maj.
- Forslund, A, [1992], *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 1990, Allmanna Forlaget, Stockholm.
- Holmlund, B, [1990], *Svensk lonebildning – teori, empiri, politik*. Bilaga 24 till Långtidsutredningen, Finansdepartementet, Stockholm.
- Johannesson, J, Ohlsson, H, Wadensjö, E & Zetterberg, J, [1993], "Stenkastning i glashuset. Svar till Calmfors och Forslund". *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 6, s 567–574.
- OECD, [1993], *Employment Outlook*, Paris.
- SOU 1993:43, *Politik mot arbetslöshet*. Betänkande av Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier.