

# De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna – en lyckad medicin?

*"Varenda själ som föds här har rätt till det  
Att många går utan är ingen hemlighet  
Om ingen ger dej det så får du ta det min vän  
När du har tagit det, se till att behålla det sen"*

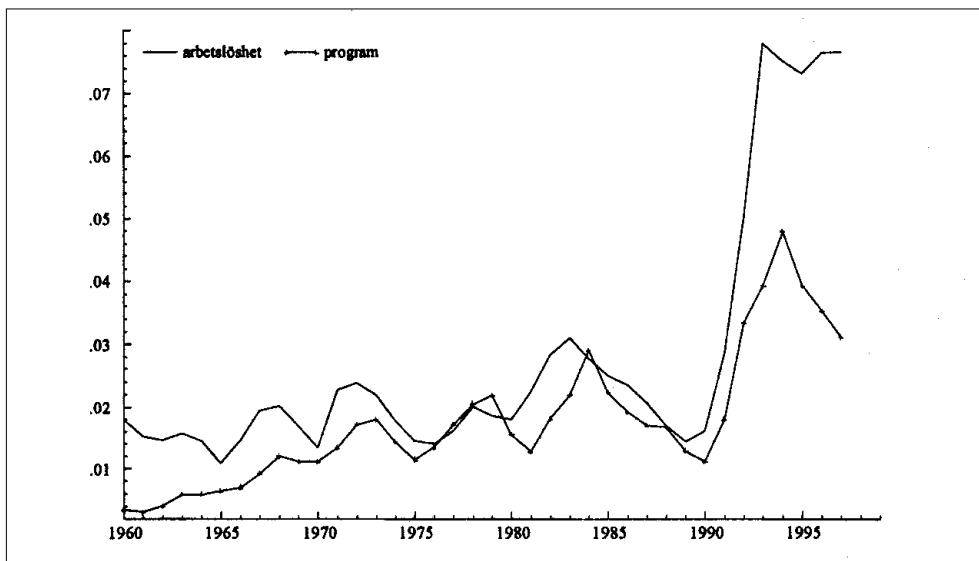
Ulf Lundell, "Du har ett jobb"

Under 1990-talets recession nådde den svenska arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken nivåer som svårigen låter sig matchas av någon tidigare period. Det exceptionella svenska arbetsmarknadsläget under 1990-talet framgår tydligt av *Figur 1*. Från att år 1990 ha legat på en nivå under två procent ökade den öppna arbetslösheten till över fyra procent år 1992, redan det den högsta efterkrigs-nivån. Därefter steg den upp till åtta-

procentsnivån, där den i stort sett legat stilla fram tills helt nyligen. Parallellt med ökningen av den öppna arbetslösheten nådde omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna rekordnivåer. Det kan noteras att år 1997 deltog i genomsnitt 191 000 personer, motsvarande 4,5 procent av arbetskraften, i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder (exklusive handikappåtgärder); tidvis under 1990-talet deltog mer än 200 000 personer i olika åtgärder.

Under 1990-talet ändrade också arbetsmarknadspolitiken inriktning i så måtto att nya storskaliga program som innebar subventionerad sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden initierades, som ungdomsåtgär-

**Figur 1** Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program som andel av arbetskraften, 1960–1997.



der, arbetslivsutveckling och arbetsplatsintroduktion. Sedan tidigare var arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete de två viktigaste åtgärderna. Nu blev dessutom avvägningen dem mellan en annan än under tidigare konjunkturnedgångar. Det traditionella mönstret hade varit att beredskapsarbete var den mest konjunktur-anpassade av åtgärderna, medan det konjunkturrella mönstret i arbetsmarknadsutbildning inte alls varit lika framträdande. Under 1990-talet påverkades dock inte beredskapsarbete i någon större utsträckning av det förändrade arbetsmarknadsläget. Där emot var tillväxten i antalet personer i arbetsmarknadsutbildning anmärkningsvärd i början av 1990-talet; under andra halvåret 1991 mer än fördubblades volymen.

Syftet med det här temanumret av *Ekonomisk Debatt* är att försöka få ett grepp på kunskapsläget kring de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekter under det senaste dramatiska decenniet. Vår förhoppning är att lyckas fånga vad den aktiva arbetsmarknadspolitiken har lyckats med, vad den har misslyckats med samt vad det finns för kunskapsluckor.

### Vad lär vi oss av detta nummer?

I ett temanummer om utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är det naturligt att låta företrädare för såväl Ams som de som utvärderar arbetsmarknadspolitik komma till tals. I en bred översikt sammanfattar Susanne Ackum Agell, generaldirektör för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, och Martin Lundin forskningen om effekterna av den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken. Anders L Johansson, generaldirektör för Ams, diskuterar vilka frågor som han anser är viktiga att besvara av framtida forskning. Han hävdar dess-

utom att arbetsmarknadspolitiken under nittio-talet har fått ha hand om uppgifter som egentligen inte hör hemma där.

En slutsats som vi kan dra från detta nummer är att praktik är viktigt, inte minst för dem som har sämst förutsättningar att lyckas på arbetsmarknaden. Detta visar såväl Kenneth Carling & Katarina Richardson som Per Johansson & Sara Martinson. En annan viktig slutsats är att åtgärder inriktade mot ungdomar inte har fungerat tillfredsställande; Laura Larsson visar att de ungdomar som valt att inte delta i en ungdomsåtgärd lyckats minst lika bra eller bättre jämfört med dem som valt att delta. Ungdomar är en grupp som arbetsmarknadspolitiken ska prioritera. En annan grupp som ska vara prioriterad är invandrare. Jan Ekberg & Dan-Olof Rooth visar att olika grupper av utrikes födda är mycket ojämnt representerade i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, samtidigt som arbetslösheten är stor bland dessa grupper. Författarna visar på faran med att enbart studera invandrare med *icke-nordiskt medborgarskap* snarare än personer som är *utrikes födda*.

Rörlighet, såväl geografisk som mellan yrken och branscher, är viktig för att arbetsmarknaden ska fungera väl. Olle Westerlund går igenom befintliga studier på området och konstaterar att pålitliga studier av arbetsmarknadspolitikkens effekter på arbetskraftens geografiska rörlighet i stort sett saknas. Denna uppfattning delas av Susanne Ackum Agell & Martin Lundin.

Slutligen visar Anders Forslund & Ann-Sofie Kolm att förändringarna på den svenska arbetsmarknaden inte tycks ha påverkat lönebildningen. Detta är extra intressant eftersom det allt sedan studier av Lars Calmfors

och Anders Forslund i början av 1990-talet har varit allmänt vedertaget att arbetsmarknadspolitiska åtgärder tenderar att leda till ett ökat lönetryck. Skillnaden i de nya resultaten jämfört med de äldre resultaten uppges vara en revision av data i nationalräkenskaperna.

### **Kan vi tro på de gjorda studierna?**

Studierna som presenteras i detta nummer är samtliga icke-experimentella. Frågan är om dessa verkligen kan säga något om verkligheten eller om vi behöver en helt ny typ av studier som baseras på experiment. Detta är en fråga som diskuteras hett i den vetenskapliga litteraturen.

De starkaste förespråkarna för sociala experiment menar att sådana är den enda möjligheten att få veta något om t ex arbetsmarknadspolitikens effekter. De anser att icke-experimentella ansatser bygger på en mängd starka antaganden som inte är uppfyllda i realiteten. Därför bör man söka efter "naturliga" experiment eller, allra helst, en möjlighet att designa sociala experiment på så sätt att randomisering av deltagare in i program är möjligt. På den motsatta sidan i debatten finns de som menar att sociala experiment kan kritiseras på ett flertal punkter. De hävdar t ex att de frågor som kan undersökas är relativt få och inte nödvändigtvis de mest intressanta att besvara samt att experiment inte säger något om det underliggande beteendet hos individerna. (För en diskussion av för- respektive nackdelar med sociala experiment, se t ex artiklarna av James Heckman & Jeffrey Smith och Gary Burtless i *Journal of Economic Perspectives*, vol 9, nr 2, 1995.)

Den ena metoden behöver dock inte utesluta den andra. Princeton-profes-

sorn Alan Krueger brukar säga att "nothing is true but by comparison". Det spelar inte så stor roll om det är ett väldeignat experiment eller inte, bara man tydligt kan identifiera en jämförelsegrupp. Den slutsats man kan dra från detta, och som de flesta torde skriva under på, är att bägge metoderna säger något om effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det skulle därför vara intressant och värdefullt om vi i Sverige fick möjlighet att studera fler sociala experiment som ett komplement till de redan gjorda studierna.

MATZ DAHLBERG  
EVA JOHANSSON