

ÅSA SOHLMAN

Arbetsmarknadspolitiken – svensk och internationell forskning

För andra gången på ganska kort tid har arbetsmarknadspolitiken kommit upp till diskussion i *Ekonomisk Debatt*. Förra gången (1991) handlade det nästan uteslutande om forskningsresultat kring arbetsmarknadspolitiken makroekonomiska effekter. Kunde arbetsmarknadspolitiken få en negativ inverkan på sysselsättningen och kanske till och med öka, i stället för att minska, arbetslösheten genom att förhindra nödvändiga löneanpassningar?

Den här gången är perspektivet något vidare. Apropå EFAs betänkande *Politik mot arbetslöshet* (SOU 1993:43) har inte bara forskningsresultat kring arbetsmarknadspolitiken makro- utan även dess mikroekonomiska effekter uppmärksamats. I det senare fallet handlar det om utvärderingar av olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser – tex arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning och sysselsättningskapande åtgärder – och vad de kan betyda för enskilda individer. Dessutom har frågan om hur den arbetsmarknadspolitiska forskningen skall organiseras kommit upp. Hur garantera att man får en korrekt helhetsbild av forskningsläget som underlag för utformningen av arbetsmarknadspolitiken (jfr Calmfors & Forslund [1993 a, b] och Johansson, Ohlsson, Wadensjö & Zetterberg [1993]?)

Fil dr ÅSA SOHLMAN är verksam i Paris som fristående utredare med inriktning på utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor, bla i ett uppdrag för Institutet för framtidsstudier.

Även så förefaller diskussionen något världsfrånvänd – inriktad som den varit på enbart hanteringen av forskningsresultat och dessutom endast svenska forskningsresultat.

Det är inte bara i Sverige som man forskar kring arbetsmarknadspolitiken. Vad säger oss de *sammanlagda* internationella och svenska forskningsresultaten? Andra länder har haft större erfarenhet av hög arbetslöshet än Sverige så i dagens läge kanske vi har något att lära av dem. Dessutom finns det andra mikro- och makrofrågor än dem som den svenska debatten handlat om. Vad vet man tex om effekterna av den passiva arbetsmarknadspolitiken, kontantstöden, och anställningsreglerna?

Diskussionen kan också behöva kompletteras med ett praktiskt-politiskt perspektiv. Hur kommer slutsatserna av den arbetsmarknadspolitiska forskningen in i det beslutsunderlag som politiker och praktiker disponerar? Hur såg situationen ut 1990, dvs när den senaste svenska konjunkturnedgången började, och vad hände sedan? Vilka är lärdomarna av den senaste tidens utveckling för lämpliga former för policydiskussionen?

Forskningsläget

År 1990 kom OECD ut med en intressant skrift (OECD [1990]). I den rekommenderades varmt en aktiv arbetsmarknadspolitik. Visserligen hade man inte mycket av utvärderingar att falla tillbaka på – vilket också framgår med all önskvärd tydlighet av den OECD-skrift som kom året därpå (OECD [1991]) – men ändå gjordes bedömningen att "unless displacement is nearly total, the social rate of return from

reintegration should quickly repay the investment implied by the difference between the cost of income support and that of more active measures".

Makroutvärdering i termer av löneeffekter var ännu inte påtänkta. Hypotesen var att som helhet skulle den aktiva arbetsmarknadspolitiken öka arbetsmarknadens anpassningsförmåga och därmed vara effektivitetsbefrämjande.

Sedan dess har emellertid forskningen intensifierats och en rad översikter av forskningsresultat har till och med sett dagens ljus. Exempelvis avrapporterade EG-Kommissionen år 1992 de projekt för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder man hade haft på gång i olika EG-länder (Commission of the European Communities [1992]) och 1993 kom även OECD med en översikt (OECD [1993]). Världsbanken och OECD har också gjort vissa översikter med inriktning på arbetsmarknadspolitiska lärdomar för de central- och östeuropeiska länderna och andra utvecklingsländer (se tex Sohlman [1993]). Så låt oss studera dessa översikter lite närmare och jämföra med de svenska erfarenheterna.

Mikroresultaten

Som antydde ovan kan de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ha vissa negativa effekter redan på mikroplanet. Det gäller dels undanträngning och substitution dels sk *deadweight*. Om man med arbetsmarknadspolitiska insatser får till stånd en anställning kanske andra jobb försvinner eller uteblir och en arbetslös kanske bara ersätter någon annan i arbetskraften. En arbetsgivare som får ersättning för att anställa någon arbetslös kanske skulle ha anställt en person även utan ersättning.

Undanträngningseffekterna brukar anses vara svårare i lågkonjunktur än i högkonjunktur medan chanserna att påverka arbetsgivarnas beslut att anställa kan vara som störst under en konjunkturuppgång.

Givet olikheterna i arbetsmarknadspo-

litisk situation och utformningen och inriktningen på olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder är det inte konstigt att man i olika länder i olika utvärderingar kommit till olika resultat. Ett allmänt mönster verkar dock ha utkristalliserat sig som säger att rangordningen mellan olika åtgärder efter samhällsekonomisk effektivitet är ungefär den följande:

1. arbetsförmedling, rådgivning, jobbklubbar
2. stöd till anställning i den privata sektorn och till egenföretagande
3. arbetsmarknadsutbildning
4. anställning i offentlig sektor.

Arbetsförmedling och jobbklubbar är relativt billiga åtgärder medan traditionell arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten är dyra. Med rätt inriktning kan anställning i den privata sektorn också ge goda utbildningsresultat till betydligt lägre kostnad än arbetsmarknadsutbildning (Commission of the European Communities [1992]). I den offentliga sektorn är – i många OECD-länder i dessa tider av omstrukturering av den offentliga sektorn – möjligheterna till fortsatt anställning ofta dåliga. Därmed inte sagt att arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten aldrig skall användas utan snarare att de måste användas med stor omsorg och enbart för väldefinierade målgrupper (OECD [1993]).

Om man nu jämför denna allmänna bild med vad EFA (SOU 1993:43) kommer fram till på basis av svenska undersökningsresultat kan man till att börja med notera likheter i uppfattningen om arbetsförmedlingsinsatserna. Men därutöver finns det ett antal avvikande och något förvånande bedömningar i EFAs betänkande.

För det första sägs i det inledande, sammanfattande avsnittet att "Arbetsmarknadsutbildning ... har enligt hittills avslutade utvärderingsstudier framstått som lönsam ... såväl ur ett individ- som ett

samhällsekonomiskt perspektiv". Resultaten av de åtta studier som redovisas i kapitel 8 är dock mycket blandade. Av de fem som genomförts på senare tid är det endast en som visar på klart positiva resultat. Till detta kommer att den senaste, nu pågående studien, vilket EFA också påpekar, tyder på negativa resultat.

I EFAs sammanfattning sägs vidare att det "finns endast ett fåtal mikroutvärderingar av sysselsättningsskapande åtgärder. Resultaten från utvärderingar av effekterna av beredskapsarbeten visar på positiva inkomsteffekter. Utvärderingar av ... lönesubventioner ... visar inte på någon klar individ- eller samhällsekonomisk lönsamhet". När det gäller beredskapsarbeten finns bara resultat från tre studier redovisade i kapitel 8. I ett fall tycks beredskapsarbete ge samma eller sämre löneutveckling än för arbetslösa. I ett annat fall är inkomsteffekterna positiva men insignifikanta. För ungdomar är det störst chans att få fast arbete via ett tillfälligt arbete inom en utvecklingsplan, därefter kommer rekryteringsstöd, beredskapsarbete, tillfällig anställning utan plan och arbetslöshet i nu nämnd ordning. För de sysselsättningsskapande åtgärderna i övrigt har man bara ett ytterligare resultat att redovisa och det gäller rekryteringsstöd. Vid en intervjuundersökning uppgav de tillfrågade arbetsgivarna att merparten av de nyrekryteringsbidrag de fått gått till anställningar som ändå skulle ha gjorts.

Sammantaget förefaller resultaten av de enskilda svenska mikrostudierna ligga ganska väl i linje med de internationella vilket däremot inte EFAs bedömningar verkar göra.

Makroresultaten

Som stöd för sina teser använder sig både EFA i Johannesson, Ohlsson, Wadensjö & Zetterberg [1993] och Calmfors & Forslund [1993 a, b] av OECD [1993]. På makroplanet skulle således arbetsmarknads-

politiken ha en positiv effekt på arbetsmarknaden enligt EFA men en negativ effekt enligt Calmfors & Forslund åtminstone vid låg arbetslöshet. I sitt slutgiltiga ställningstagande är man dock i OECD-studien mycket försiktigare.

Som exempel kan nämnas att i den kalkyl OECD gjorde, där man försökte korrigera för det faktum att arbetslöshetsutvecklingen och omfattningen av de aktiva programmen är starkt korrelerade, fann man att i 10 länder (Australien, Belgien, Japan, Nederländerna, Norge, Portugal, Sverige, Tyskland, USA och Österrike) hade arbetsmarknadspolitikerna en lönedämpande effekt, i 2 en lönehöjande effekt (Irland och Spanien) medan den i 7 länder (Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Canada och Storbritannien) inte hade några statistiskt signifikanta effekter alls.

Det troliga är väl att den aktiva arbetsmarknadspolitikens makroekonomiska utfall i praktiken beror på en rad faktorer. Till dem hör arbetslöshetsituationen, regelverk och arbetslöshetsersättning samt arbetsmarknadspolitikens inriktning – på svaga grupper mer eller mindre utanför arbetsmarknaden (långtidsarbetslösa, handikappade etc) eller på insiders.

Regelverk och de passiva stöden

Utvärderingar av delar av de arbetsrättsliga regelverken börjar nu också komma fram. Många OECD-länder har under 1980-talet lättat på reglerna kring uppsägningar, korttids- och deltidsanställningar, anlitande av byråer för uthyrning av tillfällig arbetskraft, avgångsvederlag och uppsägningstider.

Till länder med stark reglering av uppsägningar, avgångsvederlag och varsel hör Belgien, Italien, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien och Österrike (OECD [1993]). De undersökningar av reglerna för den här typen av anställningsskydd som gjorts tyder på att de snarare minskar variationerna i uppsägningar och nyrekry-

tering än påverkar den långsiktiga nivån på arbetslösheten. De skulle dock kunna ha en negativ effekt på långtidsarbetslösheten (Holmlund [1993], OECD [1993]). I Sverige föreslog också Ekonomikommisionen (SOU 1993:16) att det kunde vara lämpligt att minska på den arbetsrättsliga regleringen av arbetsmarknaden för att komma ur en djup omställningskris och konjunktursvacka.

Till de arbetsmarknadsanknutna regler som oftast fått positiva omdömen hör annars varsel om uppsägningar. De verkar underlätta omställningen för den uppsagda personalen utan att för den skull den kvarvarande produktionen tar skada. Däremot verkar det vara mer tveksamt om regler om obligatorisk anmälan av vakanser till arbetsförmedlingen är särskilt effektiva (Sohlman [1993]). Beträffande arbetslöshetsförsäkringarna tycks konsensus råda om att system med vissa karaktäristika kan ha negativa effekter exempelvis:

- system med icke tidsbegränsad ersättning
- system med svaga kontrollmekanismer
- system med hög ersättning och en ersättning som inte avtar med tiden
- system som saknar karensdagar och har hög korttidsersättning.

Varaktighet tycks dock vara viktigare än nivån på arbetslöshetsersättningen vad gäller effekterna på arbetslösheten. Till länder med långa ersättningstider hör Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna och Spanien (Holmlund [1993], OECD [1992, 1993]).

De svenska arbetsmarknadspolitiska insatserna

Arbetslösheten låg i Sverige på 1,4 procent år 1989 vilket innebar att arbetsmarknaden var starkt överhettad. Första halvåret 1990 fortsatte arbetslösheten att sjunka. Därefter kom ett omslag och ar-

betslösheten började stiga. Genomsnittet för år 1990 blev 1,5 procent och för 1991 2,7 procent.

Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder var 1990 fortfarande på väg ner från rekordnivån 1984 (4,4 procent av arbetskraften) under den föregående lågkonjunkturen. Genomsnittssiffran för 1990 blev 2,9 procent av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Redan följande år hade dock siffran stigit till 3,6 procent. Det var främst arbetsmarknadsutbildningen och ungdomsåtgärderna som expanderade. Till detta kom dock andra satsningar utanför de arbetsmarknadspolitiska ramarna - extra satsningar på gymnasieskolan och högskolan liksom ökade investeringar i infrastruktur (vägar, järnvägar etc).

Första kvartalet 1993 omfattade de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna 6,5 procent av arbetskraften medan den öppna arbetslösheten låg på 7,3 procent.

Under perioden 1992-93 bestod expansionen av de arbetsmarknadspolitiska insatserna i stor utsträckning av nya typer av åtgärder: utbildningsvikariat, ungdomspraktik, sk ALU-verksamhet men även av fortsatt utökning av arbetsmarknadsutbildningen och en viss ökning av rekryteringsstöden och beredskapsarbetena (Ministry of Labour [1993]).

Planerna inför framtiden tycks vara att ungdomspraktiken skall fortsätta på ungefär samma nivå som hittills men att arbetsgivarna skall börja erlagga ett finansieringsbidrag på 1 000 kronor per månad (3 000 kronor per månad efter sex månader). ALU-verksamheten skall utvidgas väsentligt. Dessutom skall ett marginellt rekryteringsstöd införas. Det innebär att alla arbetsgivare (utom statliga myndigheter och statliga affärsdrivande verk) får göra ett avdrag på 15 procentenheter från arbetsgivaravgifterna under år 1994 för nettoökningen av sysselsättningen jämfört med september 1993 (Regeringens proposition 1993/94:66).

Vad kan då ha legat bakom dessa för-

ändringar och till hur stor nytta har forskarna varit i sammanhanget?

En första fråga gäller på vad sätt och i vilken takt man skulle reagera på signalerna 1990 om stigande arbetslöshet. Till utgångsläget hörde att:

- arbetsmarknaden till stora delar fortfarande var överhettad
- arbetsmarknadspolitiken vid den föregående konjunkturedgången hade bedömts ensamt få bära en alltför stor del av bördan för konjunktur Anpassningen (se tex Arbetsmarknadsstyrelsen [1986])
- rapporter förelåg om att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kunde förvärra en överhettning
- långtidsarbetslöshet - särskilt för ungdomar - var mycket skadlig för den långsiktiga utvecklingen
- den offentliga sektorn inte borde fortsätta att expandera
- en förstärkning av arbetskraftens kompetensutveckling var nödvändig.

Enligt min bedömning är det i korsningen mellan dessa olika impulser som förklaringen skall sökas till att utvecklingen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna blev som den blev.

År 1993 ger EFA (SOU 1993:43) uttryck för ett visst missnöje med att de expansiva åtgärderna sattes in senare och i mindre omfattning i början av lågkonjunkturen än tidigare och att beredskapsarbetena inte fick spela samma framträdande roll som förr medan Calmfors & Forslund [1993b] menar att det var motiverat med återhållsamhet i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna under hösten 1990 vilket Calmfors även gav uttryck för i januari 1991.

En andra fråga gällde fortsättningen. Vad skulle man ta sig till när arbetslösheten bara fortsatte att stiga och de traditionella åtgärderna kom att te sig mycket dyrbara. Arbetsmarknadspolitiken med dess arsenal av åtgärder och finansierings-

system för arbetslöshetsersättning kan sägas ha varit baserad på att arbetslösheten varierade kring tre procent och att åtgärderna låg på ungefär samma nivåer - inte permanent på nivåer kring 5-6 procent. Det blev helt enkelt nödvändigt att hitta billigare alternativ. Både ungdomspraktiken, ALU-verksamheten och det marginella sysselsättningsstödet är exempel på dylika innovationer. Från forskarhåll har dock inte mycket stöd kommit för sökandet efter nya lösningar.

Hur skulle då samspelet mellan forskare och politiskt beslutsfattande kunna förbättras?

Former för policydiskussion

I Sverige finansieras den arbetsmarknadspolitiska forskningen av HSFR (Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet) i den mån den inte äger rum inom ordinarie forskningsanslag vid universiteten. Den mer policyanknutna forskningen och utvärderingen av de arbetsmarknadspolitiska styrmedlen har EFA hand om. Den är ett gemensamt ansvar för de forskare och representanter för Arbetsmarknadsdepartementet, AMS och arbetsmarknadens parter som sitter med i expertgruppen.

Johannesson, Wadensjö och Zetterberg, som är med i EFA, verkar ganska nöjda med dessa sakernas tillstånd (Johannesson, Ohlsson, Wadensjö & Zetterberg [1993]) medan Calmfors & Forslund [1993a, b] menar att det är risk att expertgruppens sammansättning leder till "otillräcklig pluralism i de synpunkter som kommer fram" och "stöd för 'det man redan vet'". Man måste ha en klarare åtskillnad mellan forskare och beställare - fristående forskare och kompetenta beställare på Arbetsmarknadsdepartementet och AMS.

Men det är inte bara frågan om att få fram korrekta sammanställningar av forskningsresultat utan, som vi såg ovan, även om att få fram rätt sammanställ-

ningar i rätt tid och dessutom att få input från forskarhåll vad gäller framförhållningen – problem under uppsegling etc.

Att exempelvis OECD på senare tid kommit med en del rapporter och undersökningar av de arbetsmarknadspolitiska styrmedlen är inte något exempel på forskarinitiativ. Det var finansministrarna som vid sitt möte i OECD försommaren 1992 inför de allt mer besvärande arbetslöshetsproblemen blev tvungna att beställa en sysselsättningsstudie av OECD-sekretariatet.

Kanske lösningen ligger i att departementet och AMS inte bara skaffar sig beställarkompetens utan även resurser att i högre grad än hittills själva bevaka forsknings- och arbetsmarknadsutvecklingen. Om de dessutom mer regelbundet deltar i det offentliga samtalet om arbetsmarknadspolitiken kanske också forskarna skulle stimuleras till ett större offentligt engagemang och ett engagemang på ett tidigare stadium. Eftersom EFA uppenbarligen inte på ett tillfredsställande sätt kunnat fylla funktionen som mellanled mellan forskare och praktiker bör man överväga att fortsättningsvis kanalisera EFAs forskningspengar via HSFR.

Referenser

- Arbetsmarknadsstyrelsen, [1986], *Anslagsframställan för 1986/87*.
- Calmfors L, [1991], "Ams-åtgärder löser inte sysselsättningskrisen. Känslomässiga reaktioner försvårar kritiska omprövningar". *Svenska Dagbladet*, 26 januari.
- Calmfors, L & Forslund A, [1993a], "Missvisande forskningsrapport om arbetsmarknadspolitiken". *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 6, s 559–566.
- Calmfors, L & Forslund A, [1993b], "Kritiken mot EFA-rapporten är berättigad". *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 8, s 744–748.
- Commission of the European Communities, [1992], *ERGO Programme Phase One. Final Report*. Bryssel.
- Holmlund, B, [1993], "Arbetslösheten – konjunkturfenomen eller systemfel?". I SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och poli-*

tik, Bilagedel 16. Stockholm.

- Johannesson, J, Ohlsson, H, Wadensjö, E & Zetterberg, J, [1993], "Stenkastning i glas-
huset. Svar till Calmfors och Forslund". *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 6, s 567–574.
- Ministry of Labour, Research Secretariat, [1993], "The Labour Market and Labour Market Policy in Sweden". Stockholm.
- OECD, [1990], *Labour Markets for the 1990s*. Paris.
- OECD, [1991], *Evaluating Labour Market and Social Programmes: The State of a Complex Art*. Paris.
- OECD, [1992], *Progress in Structural Reform*. Paris.
- OECD, [1993], *Employment Outlook*. Paris.
- Regeringens proposition 1993/94:66, "Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar och långtidsarbetslösa, m.m."
- Sohlman, Å, [1993], *Labour Market Policies and Programmes in the OECD Countries – What Can Developing Countries Learn from OECD Employment Approaches?* OECD, Paris, under tryckning.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*, Ekonomikommissionens förslag.
- SOU 1993:43, *Politik mot arbetslöshet*. Betänkande av Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier.