



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik

Anders Forslund
Bertil Holmlund

RAPPORT 2003:6

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Det finns två fasta ansökningstillfällen per år: den 1 april och den 1 november. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en traditionell styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och åtta andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även referensgrupper knutna där arbetsgivar- och arbetstagsarsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*

av

Anders Forslund* och Bertil Holmlund*

2002-11-10

Sammanfattning

I den här uppsatsen ger vi en översiktlig och oteknisk presentation av teori och empiri som rör svensk arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik. Vi presenterar en enkel teoretisk referensram för jämviktsarbetslöshetens bestämning och diskuterar hur olika faktorer påverkar jämviktsarbetslösheten. Vi går också igenom hur den svenska arbetslösheten har utvecklats under de senaste decennierna. Slutligen diskuterar vi hur arbetsmarknadspolitikens påverkar arbetslöshet och sysselsättning med hjälp av den teoretiska referensramen och vi presenterar en översikt av vad vi vet om arbetsmarknadspolitikens effekter.

En viktig fråga är hur man ska se på den aktiva arbetsmarknadspolitikens roll i förhållande till andra typer av ekonomisk politik. Är det bättre att i en djup lågkonjunktur arbeta med generella finanspolitiska medel än att lägga resurser på arbetsmarknadspolitiska åtgärder? De mycket omfattande arbetsmarknadspolitiska insatserna under 1990-talet kan nog bara motiveras om man kan göra troligt att det är den *öppna* arbetslösheten som är förknippad med stora individuella välfärdsförluster.

* Särtryck av kapitel 4 i Persson, M & E Skult, *Tillämpad makroekonomi*, SNS förlag, Stockholm 2003.

* IFAU och Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, e-post: anders.forslund@ifau.uu.se

* Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, e-post: bertil.holmlund@nek.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Teoretisk referensram.....	4
2.1	Pris- och lönebildning.....	4
2.2	Matchningen mellan arbetslösa och vakanser.....	5
2.3	Vilka faktorer påverkar jämviktsarbetslösheten?.....	7
3	Den svenska arbetslösheten.....	9
3.1	In i 90-talskrisen.....	11
3.2	Ut ur 90-talskrisen.....	12
3.3	Högre eller lägre jämviktsarbetslöshet?.....	14
4	Vilka effekter har arbetsmarknadspolitiken?.....	17
4.1	De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.....	17
4.2	Makroekonomiska studier av arbetsmarknadspolitiken effekter.....	21
5	Slutord.....	27
6	Referenser.....	29

1 Inledning

Den ekonomiska politiken har låg arbetslöshet som ett av sina centrala mål. Hög arbetslöshet innebär samhällsekonomiska kostnader i form av utebliven produktion. Därutöver kan också arbetslöshet innebära välfärdsförluster för de berörda individerna i form av minskat fysiskt och psykiskt välbefinnande.

Arbetslösheten kan påverkas via en rad olika ekonomisk-politiska medel. De konjunkturella variationerna kan motverkas via den allmänna stabiliseringspolitiken. Den långsiktiga nivån på arbetslösheten – jämviktsarbetslösheten – kan påverkas av arbetsmarknadspolitiken i vid mening, inklusive politik rörande arbetslöshetsersättning och arbetsrätt. Vi ska i den här uppsatsen särskilt diskutera effekterna av vad som brukar kallas *aktiv* arbetsmarknadspolitik. Med detta avses åtgärder som riktas till de arbetslösa i syfte att förbättra deras sysselsättningsmöjligheter. Här innefattas förmedlings- och vägledningsinsatser, arbetsmarknadsutbildning samt olika former av subventionerad sysselsättning.

Arbetsmarknadspolitiken har såväl avsedda som icke avsedda effekter på sysselsättning och arbetslöshet. Avsedda effekter är t ex bättre matchning mellan arbetssökande och lediga platser eller produktivitetsökningar till följd av deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Exempel på icke avsedda effekter är direkt undanträngning av ordinarie arbetstillfällena eller inlåsnings effekter.

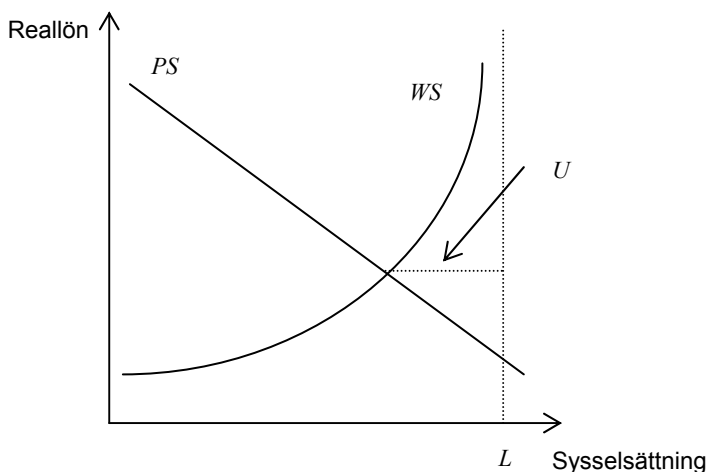
I det följande ger vi en översiktlig och oteknisk presentation av teori och empiri som rör svensk arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik. Vi börjar med att presentera en enkel teoretisk referensram för jämviktsarbetslöshetens bestämning och diskuterar hur olika faktorer påverkar jämviktsarbetslösheten. Därefter går vi igenom hur den svenska arbetslösheten har utvecklats under de senaste decennierna. Det därpå följande avsnittet behandlar arbetsmarknadspolitikens makroekonomiska effekter. Vi diskuterar hur politiken påverkar arbetslöshet och sysselsättning med hjälp av den teoretiska referensramen och vi presenterar en översikt av vad vi vet om arbetsmarknadspolitikens effekter.

2 Teoretisk referensram¹

2.1 Pris- och lönebildning

Vi börjar med att diskutera arbetslösheten på lång sikt, eller vad som brukar kallas jämviktsarbetslösheten. Den i huvudsak vedertagna uppfattningen är att jämviktsarbetslösheten är oberoende av inflationstakten, något som har gjort att man i regel sätter likhetstecken mellan jämviktsarbetslösheten och NAIRU.²

Jämviktsarbetslösheten kan ses som den arbetslöshet som gör de olika aktörernas pris- och lönesättningsbeslut förenliga med varandra. *Figur 1* visar de centrala sambanden: en prissättningsrelation för företagen (*PS*) och en lönesättningsrelation (*WS*). Prissättnings sambandet visar den relation mellan varupris och lön som vinstmaximerande företag eftersträvar. Detta samband kan också ses som företagets efterfrågan på arbetskraft: ju högre reallönen är, desto färre anställda efterfrågas. Antalet arbetslösa (*U*) är skillnaden mellan antalet personer i arbetskraften (*L*) och sysselsättningen i jämvikt.



Figur 1 Reallön och sysselsättning

¹ Se Calmfors & Holmlund (1999) och Björklund m fl (2000) för en utförligare diskussion.

² NAIRU betyder ”non-accelerating inflation rate of unemployment” och svarar mot den arbetslöshet som ger konstant inflationstakt.

Lönesättnings sambandet innebär att löntagarnas reallöner växer med högre sysselsättning. Ju bättre arbetsmarknadsläget är, desto mindre risk är det för en fackförening att driva upp lönerna: om detta leder till att medlemmar förlorar jobbet kan de lätt få arbete på annat håll. En liknande logik gäller vid individuella löneförhandlingar: hot om att byta jobb blir mer trovärdiga om arbetsmarknadsläget är bra. Företagens konkurrens om arbetskraften driver också upp lönerna när det råder brist på arbetskraft, dvs. när arbetslösheten är låg.

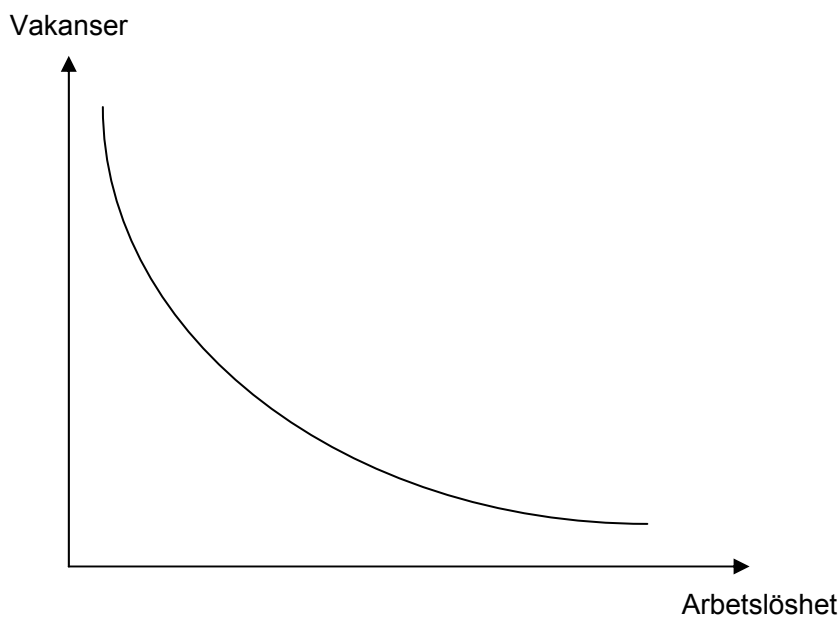
På kort sikt kan sysselsättningen avvika från sin jämviktsnivå. Det beror bl a på att *nominella* löner är trögrörliga. Löneavtal sluts ofta för långa perioder och måste då grundas på *förväntningar* om den allmänna pris- och lönenivån. Om t ex inflationen oväntat ökar kommer de avtalade nominallönerna att ha satts för lågt, så att den faktiska reallönen blir lägre än som avsetts. I *Figur 1* innebär det att lönesättningskurvan tillfälligt förskjuts nedåt. Följden blir en temporär minskning av arbetslösheten som består tills lönerna anpassat sig till de högre priserna.

Vid mycket låga inflationstal kan nominell lönestelhet eventuellt också ge upphov till ett *långsiktigt* samband mellan inflation och arbetslöshet (Akerlof, Dickens & Perry, 1996). Anledningen är att mycket låg inflation gör det svårt att ändra relativa löner utan att samtidigt sänka de nominella lönerna för vissa grupper. Om sådana förändringar inte är möjliga blir reallönerna i en del av ekonomin högre än de annars skulle ha blivit (lönesättningskurvan i *Figur 1* kommer att ligga permanent högre). En penningpolitik som håller inflationen mycket nära noll kan därför eventuellt innebära högre jämviktsarbetslöshet än en politik som tillåter viss inflation.

2.2 Matchningen mellan arbetslösa och vakanser

Jämviktsarbetslösheten påverkas av hur lätt det är att para ihop jobb och arbetsökande. Det tar tid för rekryterande företag att finna rätt personal till lediga platser. På samma sätt tar det tid för arbetssökande att få lämpliga jobberbjudanden. Ju längre tid det tar för ett företag som vill nyrekrytera att hitta lämplig arbetskraft, desto större blir de kostnader som är förknippade med en nyanställning och desto mindre kan arbetskraftsefterfrågan antas bli (efterfrågekurvan i *Figur 1* förskjuts till vänster). Långa rekryteringstider gör det också svårare att ersätta personal som slutar. Detta kan tvinga företagen att betala högre löner (lönesättningskurvan förskjuts uppåt). Av båda dessa skäl tenderar en sämre matchning mellan jobb och arbetssökande att öka jämviktsarbetslösheten.

Matchningsprocesserna på arbetsmarknaden illustreras ofta med hjälp av ett samband mellan arbetslöshet och vakanser som brukar kallas *Beveridgekurva* (efter den brittiske nationalekonomen och socialpolitikern William Beveridge); se *Figur 2*. Om arbetslöshet och vakanser rör sig åt motsatta håll, ligger det nära till hands att se förändringarna som uttryck för variationer i efterfrågan på arbetskraft av det slag som sker över en konjunkturcykel. Om däremot *både* arbetslöshet och vakanser ökar, tyder det på försämrad matchningseffektivitet. I det förra fallet har vi rörelser *utmed* en Beveridgekurva, medan vi i det senare fallet har en *förskjutning* av kurvan.



Figur 2 Beveridgekurvan

Beveridgekurvans läge bestäms både av hur många personer som blir arbetslösa under en period (inflödet) och hur lång tid det tar innan de arbetslösa får jobb eller lämnar arbetskraften (utflödet). Om inflödet ökar, förskjuts kurvan utåt. Inflödet blir större vid en hög strukturomvandlingstakt i ekonomin. Om arbetslöshetstiderna ökar vid givet antal vakanser innebär också detta en förskjutning utåt av Beveridgekurvan. Man kan visa att såväl ökat inflöde som längre arbetslöshetstider leder till högre jämviktsarbetslöshet.

2.3 Vilka faktorer påverkar jämviktsarbetslösheten?

Jämviktsarbetslösheten bestäms av en rad olika faktorer som påverkar prisbildning, lönebildning, företagens rekryteringsbeteende och de arbetslösas sökbeteende. Vi diskuterar här några av dessa.

Arbetslöshetsförsäkringen. Det finns en omfattande forskning om hur arbetslöshetsförsäkringen påverkar arbetslösheten (se t ex Holmlund, 1998). Detta gäller i synnerhet frågan om *ersättningsnivåns* effekt. En besläktad fråga avser *ersättningsstiderna*. Långa ersättningsperioder påverkar lönebildningen och de arbetslösas beteende på liknande sätt som hög ersättningsnivå.

Högre ersättning medför ett större "löneökningstryck", dvs. att lönesättningskurvan förskjuts uppåt med åtföljande ökning av jämviktsarbetslösheten. Orsaken är att incitamenten att undvika arbetslöshet genom återhållsamma lönekrav blir svagare om arbetslösheten blir mindre kostsam. Det finns ett visst empiriskt stöd för att högre ersättning driver upp lönerna på detta sätt.

Vidare minskar hög ersättning sannolikt den intensitet med vilken de arbetslösa söker efter arbete. Även de lönekrav (reservationslöner) de arbetslösa ställer för att acceptera arbetserbjudanden kan öka. Slutsatserna bygger på förutsättningen att de arbetssökande kan behålla sin ersättning om de tackar nej till ett erbjudande. Om det i försäkringens regelsystem finns starka krav på att anta erbjudet arbete – och stark kontroll av att kraven uppfylls – kan emellertid ersättningsnivån bli mindre viktig.

Empiriska studier av individers beteende har i huvudsak bekräftat hypotesen om att högre ersättning och längre ersättningsperioder leder till längre arbetslöshetstider. Resultaten från makrostudier som försöker förklara skillnader i arbetslösheten mellan olika länder tyder på att ökad kompensationsgrad och längre ersättningsstider leder till högre arbetslöshet.

Konkurrensen på varumarknaderna. Den referensram vi utgår ifrån innebär att ett ökat konkurrenstryck på varumarknaderna leder till lägre arbetslöshet. Med ökat konkurrenstryck kommer företagen att försöka öka sin produktion och sysselsättning, vilket i termer av *Figur 1* kan beskrivas som en förskjutning åt höger av prissättningssambandet och således en högre sysselsättning. Samtidigt innebär ett ökat konkurrenstryck att efterfrågan på arbetskraft blir mer lönekänslig, vilket gör att kostnaderna för lönehöjningar framstår som högre för fackliga organisationer. Större återhållsamhet i löneuppgörelserna kan därför väntas, vilket också bidrar till högre sysselsättning.

Skatter. Det är ganska självklart att förändringar i skatterna kan påverka den allmänna efterfrågan i ekonomin och därmed leda till cykliska variationer i ar-

betslösheten. En annan fråga är om skatterna också påverkar jämviktsarbetslösheten (se Holmlund & Kolm, 1998).

Om arbetsinkomster och arbetslöshetsersättning beskattas på samma sätt kan man under vissa förutsättningar teoretiskt visa att det totala skattetrycket inte har några effekter alls på reala lönekostnader och jämviktsarbetslöshet. Avgörande för att skatterna ska påverka jämviktsarbetslösheten är nämligen att de påverkar relationen mellan de sysselsatta och de arbetslösa inkomster. Resonemanget behöver modifieras om de arbetslösa har tillgång till andra inkomster (från svart arbete). I så fall kommer generella skattesänkningar att gynna de sysselsatta mer än de arbetslösa och vi kan förvänta oss ett lägre löneökningstryck som sänker arbetslösheten. Likaså bör skattesänkningar för enbart *arbetsinkomster*, men inte för arbetslöshetsersättning och andra bidragsinkomster, öka sysselsättningen. Om kompensationsgraden i arbetslöshetsförsäkringen hålls konstant *före skatt* innebär nämligen en sådan selektiv skattesänkning en sänkning av kompensationsgraden *efter skatt*.

Det finns starka argument för att det på lång sikt inte spelar någon roll för sysselsättningen hur skatterna fördelas på inkomstskatter, konsumtionsskatter och arbetsgivaravgifter. Men på kort sikt bör lägre arbetsgivaravgifter alltid öka sysselsättningen, även om de finansieras med högre inkomstskatt eller moms. Skälet är att *lönekostnaderna* då sjunker, eftersom det tar tid innan lönerna hinner påverkas.

De empiriska studierna har inte gett entydiga resultat. En del studier finner att högre totalt skattetryck leder till högre reala lönekostnader medan andra inte finner några sådana effekter. De flesta empiriska studier stöder det teoretiska resultatet att "mixen" mellan exempelvis arbetsgivaravgifter och inkomstskatter inte spelar någon större roll på sikt.

Förhandlingssystem och spelregler för avtalsförhandlingar. Frågan om hur olika löneförhandlingssystem påverkar arbetslösheten har varit föremål för mycket forskning. I en stor del av litteraturen hävdas att mer centraliserade förhandlingssystem bidrar till större återhållsamhet i löneuppgörelserna och därmed högre sysselsättning. Skälet är att parterna i samordnade förhandlingar tar hänsyn till ("internaliserar") de externa effekter på andra grupper som inte beaktas i decentraliserade förhandlingar.

Förhandlingssystemens betydelse har studerats empiriskt genom jämförelser av arbetslöshetsutvecklingen i olika länder. Det råder enighet om att hög grad av centralisering tycks befrämja låg arbetslöshet, men det finns också en del stöd för att decentralisering till företagsnivå gör det.

Arbetstidens längd. I den allmänna debatten förekommer ofta förslag om att minska arbetslösheten genom att förkorta arbetstiden. För att bedöma hur kortare arbetstid påverkar arbetslösheten måste två effekter beaktas: en *direkt* effekt på arbetskraftsefterfrågan och en *indirekt* effekt via lönebildningen. Troligen är den direkta sysselsättningseffekten positiv, dvs. efterfrågan på antal anställda ökar om arbetstiden blir kortare.

Arbetstidsförkortning kan emellertid också påverka lönebildningen. Kortare arbetstid innebär lägre årsinkomst vid given lön per timme. För att motverka detta kan löntagarna komma att kräva högre lön per timme. Denna indirekta effekt via lönebildningen kan uppväga den direkta effekten på arbetskraftsefterfrågan så att arbetslösheten inte minskar. Empiriska studier av förkortad arbetstid i Tyskland och Sverige tyder på att denna indirekta löneeffekt kan vara betydelsefull (se Hunt, 1999, och Nordström Skans, 2002).

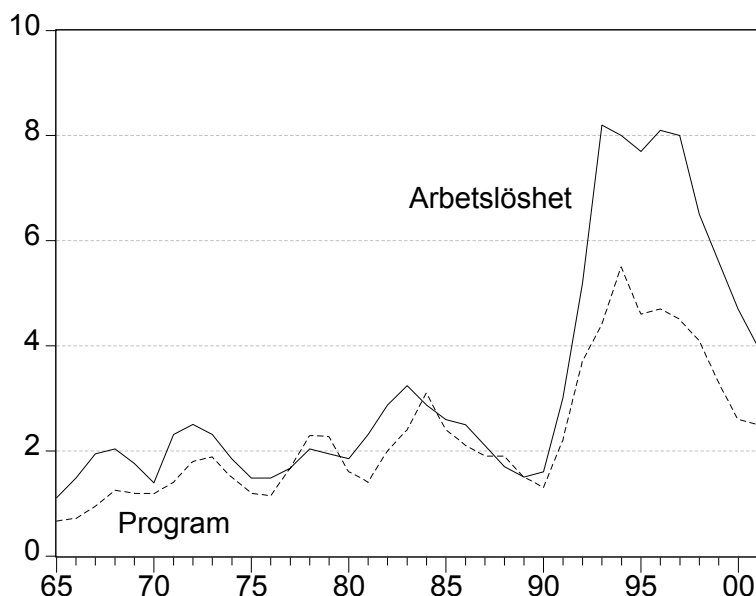
Anställningsskydd. Det är oklart hur ett förstärkt anställningsskydd påverkar jämviktsarbetslösheten. Å ena sidan blir det dyrare för företagen att säga upp personal, vilket tenderar att minska arbetslösheten (färre personer blir arbetslösa). Å andra sidan innebär också ökade kostnader för avskedanden att det blir mer riskfyllt att anställa personal, vilket tenderar att öka arbetslösheten (via längre arbetslöshetsstider). Nettoeffekten är osäker och forskningen har i regel inte hittat tydliga belegg för att skillnader i anställningsskydd mellan olika länder skulle vara en viktig förklaring till skillnader i arbetslöshetsnivåer.

3 Den svenska arbetslösheten

Den viktigaste källan till information om sysselsättning och arbetslöshet i Sverige är de arbetskraftsundersökningar (AKU) som utförs av Statistiska Centralbyrån (SCB). Som arbetslös räknas i AKU en person som under en viss mätvecka i månaden inte hade utfört något förvärvsarbete, önskade förvärvsarbete och som aktivt hade *sökt* efter arbete. De svenska definitionerna av arbetslöshet följer i huvudsak internationell praxis. Personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder räknas inte som "öppet" arbetslösa. Ibland brukar man lägga samman antalet personer i konjunkturberoende åtgärder med den öppna arbetslösheten för att få ett grovt mått på den "totala" arbetslösheten.

Utöver den AKU-baserade arbetslöshetsstatistiken finns också statistik över antalet arbetslösa registrerade vid arbetsförmedlingarna. I denna statistik, som publiceras av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), ingår personer utan arbete som

sökt arbete vid arbetsförmedlingarna. Arbetslöshetsserierna från AKU respektive AMS följer varandra i stora drag.



Figur 3 Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program 1965-2001, procent av arbetskraften

Källa: SCB (AKU).

Arbetslöshetens utveckling sedan mitten av 1960-talet beskrivs i *Figur 3*. Fram till och med 1990 finns en viss svag trendmässig ökning i arbetslösheten men de dramatiska förändringarna inträffar först i början av 1990-talet. Mellan 1990 och 1993 steg arbetslösheten från 1,5 procent till drygt 8 procent av arbetskraften. Samtidigt ökade antalet personer i åtgärder mycket starkt och den totala arbetslösheten uppgick i mitten av 1990-talet till närmare 14 procent.³

I början av 1990-talet minskade också arbetskraftsdeltagandet kraftigt. Nedgången i arbetskraftsdeltagande i kombination med den stigande arbetslösheten

³ Arbetskraften består av antalet sysselsatta och antalet arbetslösa. Flertalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder tillhör inte arbetskraften enligt AKU-definitionerna. Vi följer konventionen att relatera antalet programdeltagare till arbetskraftens storlek trots att de flesta deltagare egentligen inte ingår i arbetskraften.

innebar ett dramatiskt fall i sysselsättningen. År 1990 uppgick sysselsättningsgraden – antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen i åldersgruppen 16-64 år – till ca 83 procent. Tre år senare hade sysselsättningsgraden minskat med drygt 10 procentenheter, vilket motsvarar en minskning av sysselsättningen på över en halv miljon personer.

3.1 In i 90-talskrisen

Sysselsättningskrisen i början och mitten av 1990-talet har flera samverkande orsaker. I korthet handlar det främst om en kombination av inhemska politikmisslyckanden och en ogynnsam internationell utveckling.

I slutet av 1980-talet rådde en inflationistisk högkonjunktur i landet. Inflationstakten ökade och löner och priser i Sverige steg snabbare än i de viktigaste konkurrentländerna. Högkonjunkturen drevs bl a av en konsumtionsledd inhemsk efterfrågeexpansion som förstärktes av att kreditmarknaden hade avreglerats i mitten på 1980-talet. Avregleringarna skedde under en period när skattesystemet fortfarande utmärktes av höga marginalsatser och generösa möjligheter att göra ränteavdrag för lån. En omfattande utlåning från banksystemet avsåg köp av fastigheter och byggde på förväntningar om fortsatt stigande fastighetspriser.

Den stigande inflationstakten innebar att det svenska lönekostnadsläget kom att successivt försämrats i förhållande till utländska konkurrenters. Riksbanken hade som målsättning att försvara den fasta växelkursen, vilket uteslöt devalveringar som medel för att neutralisera lönestegringarnas negativa effekter på konkurrenskraften. Industriproduktionen föll med närmare 10 procent från konjunkturtoppen 1989/90 till botten 1992.

Under åren 1990-91 genomfördes en omfattande förändring av skattesystemet, där lägre marginalsatser och minskade avdragsmöjligheter var centrala inslag. Skattereformen gjorde det väsentligt dyrare att låna, vilket bidrog till ett prisfall på fastigheter och en mycket stark ökning av hushållens sparande. Mellan åren 1988 och 1992 ökade hushållssparandet som andel av disponibel inkomst från minus 5 procent till plus 7 procent, en viktig förklaring till det kraftiga fallet i den inhemska efterfrågan under perioden 1990-93.

Omkring 1990 skedde också en omprioritering av målen för den ekonomiska politiken. Medan man tidigare främst betonat sysselsättningsmål betonade man nu särskilt behovet av låg inflation. Denna omläggning av stabiliseringspolitiken inträffade samtidigt som den internationella konjunkturen vände nedåt. Även efterfrågan på arbetskraft i den offentliga sektorn bidrog till den ökade

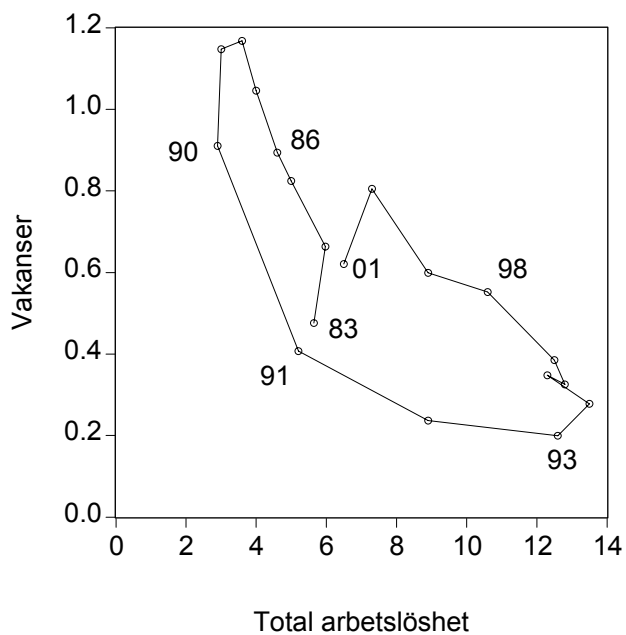
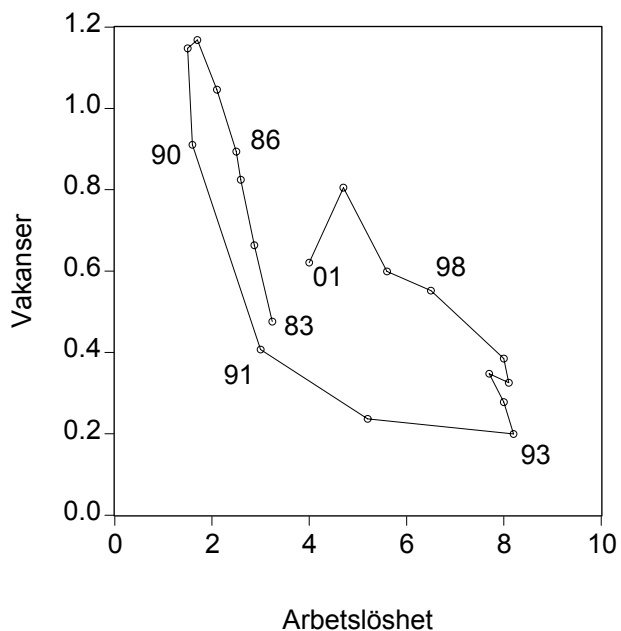
arbetslösheten. Under 1990-talets kris skedde en kraftig neddragning av den offentliga sysselsättningen parallellt med att också den privata sysselsättningen minskade.

Sammanfattningsvis utlöstes arbetslöshetskrisen i början av 1990-talet i huvudsak av makroekonomiska chocker, delvis sådana som kan ses som inhemska politikmisslyckanden. Det är betydligt svårare att göra gällande att arbetslöshetsexplosionen beror på att väsentliga strukturella förändringar av arbetsmarknadens funktionssätt i början av 1990-talet skulle ha medfört högre jämviktsarbetslöshet. Det faktum att arbetslösheten minskade kraftigt i slutet av decenniet stärker denna hypotes. Det utesluter naturligtvis inte att också jämviktsarbetslösheten kan ha ökat över tiden.

3.2 Ut ur 90-talskrisen

Under slutet av 1990-talet skedde en kraftig återhämtning av sysselsättningen. Mellan 1997 och 2001 halverades både den öppna och den totala arbetslösheten (den öppna från 8 till 4 procent, den totala från ca 12 till ca 6 procent). Den totala sysselsättningen ökade med drygt 300 000 personer, främst i den privata sektorn.

Man skulle kunna uppfatta arbetslöshetsförändringarna sedan början av 1980-talet som rörelser *utmed* en Beveridgekurva snarare än som en *förskjutning* av Beveridgekurvan. Som framgår av *Figur 4* är förändringarna i arbetslösheten relativt väl korrelerade med förändringar av antalet lediga platser. Den totala arbetslösheten, vid givet antal vakanser, är ungefär lika hög 2001 som 1984. Denna bild tyder inte på att arbetslöshetskrisen skulle ha medfört bestående negativa effekter på matchningseffektiviteten på arbetsmarknaden. (En vanlig hypotes har varit att hög arbetslöshet medför att långtidsarbetslösa personer minskar sin sökaktivitet vilket i sin tur kan leda till ökade svårigheter att besätta lediga platser.)



Figur 4 Svenska Beveridgekurvor 1983-2001, procent av arbetskraften
Källor: SCB (AKU) och AMS.

3.3 Högre eller lägre jämviktsarbetslöshet?

Hur har då jämviktsarbetslösheten utvecklats under de senaste decennierna? De undersökningar som finns har pekat på att det skett en viss trendmässig ökning av jämviktsarbetslösheten fram till och med början av 1990-talet (Forslund 1994). Hur hög jämviktsarbetslösheten är i början av 2000-talet är emellertid svårt att exakt ange. Det förefaller dock utomordentligt osannolikt att arbetslöshetsnivåer på de extremt låga nivåer som vi hade kring 1990 skulle vara förenliga med en stabil och låg inflationstakt, nu lika lite som kring 1990.

De förändringar av politik och institutionella förhållanden som skett de senaste 10-15 åren pekar knappast i riktning mot att jämviktsarbetslösheten skulle ha ökat under det senaste decenniet. En del faktorer har snarare verkat i riktning mot lägre jämviktsarbetslöshet. Låt oss kort diskutera några faktorer som kan ha betydelse för jämviktsarbetslöshetens utveckling. (Arbetsmarknadspolitikens effekter behandlas utförligt i avsnittet ”Vilka effekter har arbetsmarknadspolitikerna?”.)

Arbetslöshetsförsäkringens utformning. Som vi diskuterade i teorigenomgången leder sannolikt högre arbetslöshetsersättning till högre arbetslöshet via längre arbetslöshetstider och kanske också genom högre lönetryck. Det finns som nämnts en omfattande forskning som i huvudsak ger stöd för denna hypotes. I Sverige har arbetslöshetsersättningen blivit successivt mer generös fram till början av 1990-talet. Det är troligt att dessa förändringar har bidragit till den trendmässiga ökning vi ser i arbetslöshetstiderna (se *Tabell 1*).

Under 1990-talet skedde en rad förändringar på arbetslöshetsförsäkringens område. Först sänktes kompensationsgraden från 90 till 80 procent och sedan till 75 procent. År 1993 sänktes också ”taket” i arbetslöshetsersättningen, dvs. det högsta ersättningsbelopp som kan utgå. I slutet av decenniet inleddes en återgång till mer generösa villkor, bl a genom höjd kompensationsgrad till 80 procent. Senare har också tillkommit förändringar som har syftat till att förstärka incitamenten till aktivt arbetssökande. Arbetslöshetsförsäkringens i början av 2000-talet framstår som mindre generös än vad den var tio år tidigare. De förändringar som genomförts torde tillsammans ha verkat i riktning mot kortare arbetslöshetstider och lägre total arbetslöshet.

Tabell 1 Arbetslöshetsinflöde och arbetslöshetstider, 16–64 år

	<i>u</i>	<i>f</i>	<i>D</i>
1965–1969	1,8	0,27	6,8
1970–1974	2,2	0,19	11,5
1975–1979	1,9	0,17	11,5
1980–1984	2,9	0,19	15,5
1985–1986	2,7	0,17	15,5
1987–1988	1,8	0,12	14,5
1989–1990	1,5	0,10	13,8
1991–1992	3,7	0,18	20,6
1991–1992	8,0	0,34	23,5
1996-1998	7,5	0,31	24,2
1999-2001	4,7	0,30	15,9

Anm.: *u* är arbetslösheten i procent, *f* är inflödet per vecka i procent av arbetskraften och *D* är den genomsnittliga varaktigheten (i veckor) för avslutade arbetslöshetsperioder.

Källa: Egna beräkningar baserade på AKU.

Lönebildningen. Sedan början av 1980-talet sker de svenska löneförhandlingarna i huvudsak på förbunds nivå, till skillnad från tidigare centrala förhandlingar. Det är troligt att övergången till löneförhandlingar på förbunds nivå har minskat incitamenten att ta hänsyn till löneuppgörelsernas effekter på arbetslösheten, något som torde ha verkat i riktning mot högre arbetslöshet. Samtidigt finns också under senare år tendenser till *ökad* samordning på vissa områden. Det har främst manifesterats i det samarbetsavtal på industrins område som slöts 1997. En utveckling i denna riktning innebär sannolikt att sysselsättningshänsyn kommer att ges ökad vikt i löneförhandlingarna, vilket verkar i riktning mot lägre arbetslöshet.

Tidsbegränsade jobb och uthyrningsföretag. I Sverige har vi en lagstiftning om anställningsskydd som går tillbaka till 1974. Lagstiftningen kräver bl a ”saklig grund” för uppsägning av arbetskraft och reglerar användningen av

tidsbegränsade anställningar. Förändringarna i regelverket har varit små under 1990-talet. Ändå har vi sett en markant ökning av antalet tidsbegränsade arbeten (Holmlund & Storrie, 2002). I början av 1990-talet var ca 10 procent av alla anställningar tidsbegränsade; tio år senare uppgick andelen till 16 procent. Till viss del är denna utveckling konjunkturstyrd; företagen har lättare att få arbetsökande att acceptera tidsbegränsade anställningar i en djup lågkonjunktur med stark konkurrens om lediga platser. Men mycket tyder på att det också finns en underliggande trendmässig ökning av antalet tillfälliga jobb.

Det är svårt att ge en enkel förklaring till detta fenomen, men klart är att det kan ha effekter på arbetslösheten. Personer med tidsbegränsade anställningar löper betydligt högre risker att bli arbetslösa, varför fler tillfälliga jobb leder till större inflöde i arbetslöshet. Det är också vad vi kan se i svenska data. Som framgår av *Tabell 1* har inflödet i arbetslöshet – antalet personer som blir arbetslösa under en vecka – ökat väsentligt under 1990-talet. Den generella förbättringen av arbetsmarknadsläget i slutet av decenniet har inte drastiskt minskat inflödet. Den ökade omfattningen av tidsbegränsade anställningar är en förklaring till detta mönster.

Även om den ökade omfattningen av tidsbegränsade anställningar har ökat inflödet i arbetslöshet är det inte givet att arbetslösheten verkligen stiger. Det är ju tänkbart att företagen är mindre ”kräsna” när det gäller att anställa personal på tidsbegränsade jobb, något som kan bidra till kortare arbetslöshetstider och därmed lägre total arbetslöshet. Nettoeffekten på arbetslöshetens storlek är därför osäker.

En väsentlig förändring av arbetsmarknadens regelverk gäller uthyrningsföretag. År 1993 genomfördes en långtgående reform som i ett slag öppnade vägen för etablering av uthyrningsföretag, dvs. företag som anställer personal för att i sin tur hyra ut denna arbetskraft till andra företag. Denna sektor har fortfarande liten omfattning (mindre än en procent av arbetskraften) men har vuxit snabbt. Det är troligt att liberaliseringen av uthyrningsmarknaden har bidragit till ökad flexibilitet på arbetsmarknaden och underlättat matchningen mellan arbetsökande och lediga platser. Denna effekt är dock sannolikt ännu kvantitativt mycket begränsad.

Konkurrenstrycket på produktmarknaderna. Gängse teori säger att ökat konkurrenstryck på marknaderna för varor och tjänster leder till lägre arbetslöshet via minskat lönetryck. I Sverige har utvecklingen under 1990-talet gått i riktning mot ökad konkurrens på flera områden. Till viss del sammanhänger detta med ökad internationell konkurrens och med deltagandet i EU:s inre

marknad. Därutöver har också lagstiftningen öppnat flera nya marknader för konkurrens och en ny konkurrenslag har tillkommit. Sammantaget bör också dessa faktorer ha verkat i riktning mot lägre jämviktsarbetslöshet.

Sammanfattning. Flera faktorer talar för att jämviktsarbetslösheten kan ha minskat något under 1990-talet. Vi har pekat på politikförändringar gällande arbetslöshetsförsäkringen, uthyrningsföretagen och konkurrensen på varumarknaderna. Även tendenserna till ökad samordning i lönebildningen bör ha verkat i riktning mot lägre arbetslöshet.

4 Vilka effekter har arbetsmarknadspolitiken?⁴

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan påverka arbetslöshet och sysselsättning via en rad olika mekanismer. Genom förmedlingsinsatser kan matchningsprocesserna påverkas, vilket kan minska arbetslösheten vid givet antal lediga platser. Åtgärderna kan också påverka lönebildningen och därmed, via företagets efterfrågan på arbetskraft, den reguljära sysselsättningen. Som vi ska se är det oklart i vilken riktning denna lönebildningseffekt går. Det finns också risker med att vissa åtgärder medför direkta undanträngningseffekter av reguljär sysselsättning. En omfattande forskning under det senaste decenniet har studerat hur arbetsmarknadspolitiken verkar i dessa avseenden.

Vi presenterar i det följande först en översikt av de viktigaste arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Därefter följer ett avsnitt som redovisar resultat från makroekonomiska utvärderingsstudier.

4.1 De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna

Arbetsmarknadsläget har varierat kraftigt under de senaste 20 åren och parallellt med detta har arbetsmarknadspolitiken inriktning och volym förändrats påtagligt. En del av de förändringar som arbetsmarknadspolitiken har genomgått har sannolikt betydelse för hur resultaten i olika studier av politikens effekter bör tolkas. Dit hör förändringar av ersättningsnivåerna och i vilken utsträckning olika åtgärder kvalificerat deltagarna för arbetslöshetsersättning.

⁴ Se Calmfors, Forslund & Hemström (2002) för en detaljerad genomgång av forskningsläget.

I vår genomgång av empiriska studier begränsar vi oss till sådana arbetsmarknadspolitiska åtgärder som administrerats av Arbetsmarknadsverket.⁵ Vi skiljer mellan matchningsåtgärder, utbildning och subventionerad sysselsättning. Till *matchningsåtgärder* räknar vi insatser av förmedlingskaraktär, rådgivning/vägledning av arbets sökande och olika rörlighetsstimulanser.

Arbetsmarknadsutbildningen var länge främst yrkesinriktad men har så småningom kommit att innehålla också allt mer kurser av mer förberedande slag. Under senare år har utbildningen även tagit andra former, t ex *datortek* och *Swit* (IT-utbildning i samarbete med näringslivet). Arbetsmarknadsutbildning har normalt varit knappt ett halvår. Ersättning till deltagarna har utgått som utbildningsbidrag motsvarande ersättningen från a-kassa. Datortek har inburet att arbetslösa deltagit i olika arbetsmarknadsinriktade IT-projekt i högst tre månader.

En viktig förändring som ägde rum under andra hälften av 1980-talet var att arbetsmarknadsutbildning blev kvalifikationsgrundande för a-kassan. Detta har sannolikt påverkat incitamenten för att delta och därmed också utbildningens resultat.

Subventionerad sysselsättning har under åren tagit en mängd olika former. Den traditionella formen har varit *beredskapsarbete*, där ersättningen utgjorts av avtalsenlig lön. Under 1990-talet kom de traditionella beredskapsarbetena att till stor del ersättas av *ALU (arbetslivsutveckling)* som innefattade aktiviteter ”som inte annars skulle ha kommit till stånd”. Syftet med denna inriktning var att försöka undvika undanträngningseffekter. Ersättningen i ALU utgjordes av a-kassa. *Rekryterings- och anställningsstöd* har utgjort andra program av mer anställningsliknande karaktär. I båda fallen har det handlat om subventioner till arbetsgivare som anställt arbetslösa (ofta långtidsarbetslösa). Ersättningen till deltagarna har här varit avtalsenlig lön.

Till den subventionerade sysselsättningen kan man även hänföra *starta eget-bidrag*, som har lämnats till arbetslösa för att starta som egenföretagare efter prövning av arbetsförmedlingen. Ersättningen har motsvarat a-kassa under sex månader (med möjlighet till förlängning). Förmedlingen har dessutom ofta anordnat ”företagarorienterade” utbildningar för deltagarna.

Resursarbeten infördes i juli 1997 och innebar bidrag (motsvarande det belopp deltagaren skulle ha fått i arbetslöshetsersättning) till arbetsgivare för till-

⁵ Vi behandlar t ex inte regionalpolitiska satsningar som genomförts av arbetsmarknadsskäl, olika ”EU-program” eller Kunskapslyftet.

fällig anställning av arbetslösa (högst sex månader med möjlighet att förlänga till nio). Deltagaren skulle huvudsakligen arbeta men även delta i kompetenshöjande verksamhet och söka jobb. Lönen fick uppgå till högst 90 procent av tidigare inkomst.

Utbildningsvikariat innebar ekonomiskt stöd i högst sex månader till arbetsgivare som bekostade utbildning för en anställd och som med anställningsstöd anställde en ersättare (med lön enligt kollektivavtal). Utbildningsvikariat var alltså både utbildning och en form av subventionerad sysselsättning.

En del program kan närmast karakteriseras som praktik. Vi klassificerar dessa program som subventionerad sysselsättning i vår genomgång av empiriska studier, men syftet har varit att de också ska ha ett utbildningsinnehåll. Till denna kategori hör *ungdomsprogram* av olika slag. Det första ungdomsprogrammet var ungdomslag, som introducerades 1984. Det följdes av inskolningsplatser. Båda dessa program hade en begränsad omfattning. 1992 introducerades ungdomspraktik, som snabbt fick en stor omfattning. Programmet omfattade ungdomar under 25 år. Syftet var att ge ungdomarna yrkespraktik och arbetslivserfarenhet. Liksom med ALU fanns bestämda direktiv (ungdomspraktik fick inte ersätta normal rekrytering och var en sistahandsåtgärd) som syftade till att förhindra undanträngning. Ersättning lämnades i form av utbildningsbidrag under normalt sex månader.

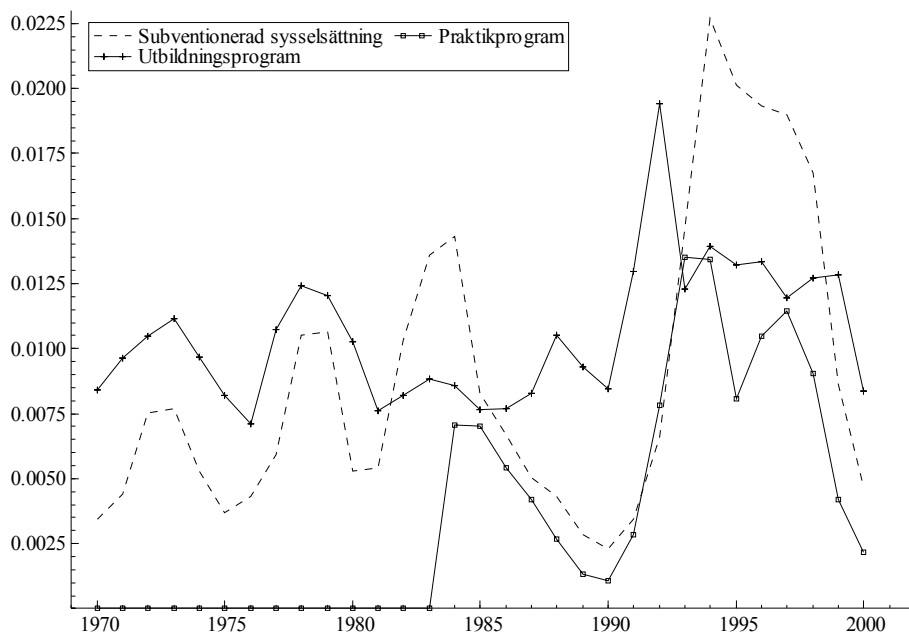
Andra exempel är *akademiker- och invandrarpraktik*, som haft samma principiella konstruktion som ungdomspraktik, fast andra målgrupper. Till praktik-kategorin hör också *arbetsplatsintroduktion (API)*, som i juli 1995 ersatte akademikerpraktik, invandrarpraktik och ungdomspraktik.

Den enda åtgärd som använts under hela perioden sedan det tidiga 1960-talet är arbetsmarknadsutbildning. Alla andra åtgärder har antingen införts någon gång under perioden eller avskaffats under den. Beredskapsarbeten avskaffades 1997, rekryteringsstöd användes 1981–97, ALU 1993–98, API 1995–98, utbildningsvikariat 1991–97, resursarbeten 1997–99 samt akademiker- och invandrarpraktik 1993–95. Starta eget-bidrag infördes 1984, särskilda ungdoms-åtgärder 1984, datortek 1995 och anställningsstöd 1997.

En ytterligare förändring var införandet av *aktivitetsgarantin* 2000. Denna åtgärd riktas till dem som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna vid förmedlingen eller som hotas av utförsäkring från a-kassan. De som omfattas av aktivitetsgarantin ska delta i någon heltidsaktivitet tills dess att de finner ett arbete eller börjar studera. Denna reform gjordes i samband med att den tidigare möj-

ligheten att återkvalificera sig för a-kassa genom deltagande i en AMS-åtgärd avskaffades.

Figur 5 visar hur omfattningen av olika typer av program utvecklades under perioden 1970–2000. Vi skiljer då mellan arbetsmarknadsutbildning, subventionerad sysselsättning (som fram till 1984 enbart innefattade beredskapsarbete; 1984 tillkom rekryteringsstöd) och praktik (under den här perioden enbart ungdomsprogram). Såväl arbetsmarknadsutbildning som subventionerad sysselsättning växte trendmässigt fram till mitten av 1980-talet. Arbetsmarknadsutbildningen omfattade fler personer än den subventionerade sysselsättningen under större delen av perioden. Undantaget är recessionen under 1980-talets första hälft, då den subventionerade sysselsättningen expanderade kraftigt. Praktikprogrammen förblev av relativt begränsad omfattning under hela 1980-talet.



Figur 5 Arbetsmarknadspolitiska program 1970-2000 (andelar av arbetskraften)

Anm.: Utbildningsåtgärder, subventionerad sysselsättning och praktik definieras i texten.

Källa: AMS.

Flera observationer kan göras när det gäller 1990-talet. Såväl utbildning som praktik har periodvis omfattat fler personer än den subventionerade sysselsättningen (i vilken vi under denna period inkluderar beredskapsarbete, ALU, anställningsstöd, rekryteringsstöd, offentliga tillfälliga arbeten, resursarbete och utbildningsvikariat). Vi ser vidare att arbetslöshetskrisen under 1990-talet till en början möttes huvudsakligen med en dramatisk ökning av antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning (under 1991 och 1992). Därefter ökade volymerna av såväl subventionerad sysselsättning som praktik kraftigt. I slutet av perioden växte återigen arbetsmarknadsutbildningen samtidigt som arbetsmarknadsläget förbättrades.

4.2 Makroekonomiska studier av arbetsmarknadspolitikens effekter

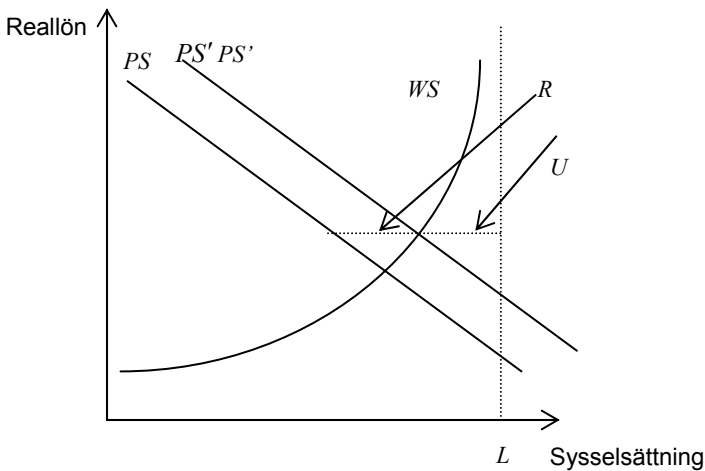
En typ av studier av arbetsmarknadspolitikens effekter avser effekterna av att delta i olika arbetsmarknadspolitiska program för dem som faktiskt har deltagit (*mikroekonomiska studier*). Programmen påverkar emellertid andra än deltagarna. Makroekonomiska studier undersöker i stället allmänna jämviktseffekter av politiken, dvs. effekter som uppstår även för andra än deltagarna. De ekonomiska studierna är i princip av tre olika slag: studier som utnyttjar aggregerade tidsserier, studier som utnyttjar tvärsnittsvariationer mellan regioner och länder samt studier som använder paneldata. Paneldata innebär att man följer grupper av individer, regioner eller länder över tiden, så att man kan utnyttja både tvärsnittsvariation och variation över tiden för att skatta effekter.

Ett svårt problem i de makroekonomiska studierna rör omvänd kausalitet. Det kanske tydligaste exemplet har vi i ekonomiska studier av direkt undanträngning, dvs. studier av hur deltagare i arbetsmarknadspolitiska program påverkar beslut om ordinarie anställningar. I en sådan studie används normalt bl a statistiska uppgifter om hur sysselsättningen och omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen utvecklats. En negativ samvariation mellan de två variablerna skulle kunna återspegla att sysselsättningen minskar när antalet programdeltagare ökar, dvs. undanträngning. Detta är dock inte den enda möjligheten – vi vet att programdeltagandet normalt ökar när arbetsmarknadsläget försämras, dvs. ofta då sysselsättningen minskar. Det är ingen trivial uppgift att fastställa åt vilket håll sambandet går.

Arbetsmarknadspolitiken har ett stort antal potentiella makroeffekter och olika program har potentiellt olika makroeffekter. Programmen kan påverka matchningen mellan lediga platser och arbetssökande; programmen kan vara

förknippade med direkt undanträngning eller ha effekter på lönebildningen; programmen kan påverka deltagandet i arbetskraften och vi kan slutligen ha totaleffekter på arbetslösheten via alla de ovan nämnda kanalerna.

Arbetsmarknadspolitikens makroeffekter kan analyseras med hjälp av *Figur 6*, som är en lätt reviderad version av *Figur 1* (se Calmfors, 1994; Calmfors, Forslund & Hemström, 2002). Figuren visar hur reallön och sysselsättning bestäms om vi tar hänsyn till den aktiva arbetsmarknadspolitik. Vi får nu göra skillnad mellan ordinarie sysselsättning (prissättningskurvan *PS*) och sysselsättning inklusive deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (prissättningskurvan *PS'*). Skillnaden mellan de två kurvorna återspeglar antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program (*R*).



Figur 6 Reallön, sysselsättning och arbetsmarknadspolitik

Den direkta effekten av arbetsmarknadspolitikerna är att minska (den öppna) arbetslösheten. Effekterna i allmän jämvikt på arbetslöshet och sysselsättning kommer emellertid också att bero på hur löne- och prissättningen påverkas av arbetsmarknadspolitikerna. Resultaten i de empiriska studierna kan därför delas in i studier som skattar effekter på lönebildningen, studier som skattar effekter på prisbildningen (efterfrågan på arbetskraft) samt studier som fångar nettoeffekten på arbetslöshet/sysselsättning via både löne- och prissättning.

Effekter på matchning. En första typ av makroekonomiska studier belyser direkt arbetsmarknadspolitikens effekter på matchningseffektiviteten. En för-

bättrad matchning har oklara effekter på lönebildningen men kan i normalfallet antas öka antalet ordinarie sysselsatta (Calmfors, Forslund & Hemström, 2002).

Arbetsmarknadspolitiken syftar till att öka matchningseffektiviteten, men de eftersträvade behandlingseffekterna kan vid åtgärdsplaceringar motverkas av inläsningseffekter. De makroekonomiska studierna som direkt belyser effekterna på matchningseffektiviteten kan delas in i skattningar av Beveridgekurvor, skattningar av matchningsfunktioner och skattningar av geografisk rörlighet.

Studierna av arbetsmarknadspolitiken effekter via Beveridgekurvor och matchningsfunktioner är mycket få, och resultaten i de befintliga studierna gäller nästan inte alls 1990-talet. Huvudslutsatsen är därför att vi inte vet hur arbetsmarknadspolitiken påverkat matchningen i dessa avseenden.

När det gäller geografisk rörlighet är antalet studier något större, men även här avser de flesta studierna perioden före 1990-talet. De flesta resultaten antyder att arbetsmarknadspolitiken antingen minskat den geografiska rörligheten eller att den saknat effekt.

Direkta undanträngningseffekter. Direkt undanträngning inträffar om arbetsgivare ersätter ordinarie anställda med programdeltagare. Konkret innebär detta antingen att man säger upp anställda eller låter bli att anställa. Direkt undanträngning innebär att den ordinarie sysselsättningen blir mindre vid varje given nivå på reallönen (prissättningskurvan PS skiftar inåt vänster). Studierna av direkt undanträngning är av två typer: *Enkätstudier* och *ekonometriska undersökningar*.

I enkätundersökningarna har arbetsgivare, programdeltagare eller arbetsförmedlare tillfrågats om de (i) tror att det arbete som utförs av programdeltagare skulle ha utförts även i programmets frånvaro (*substitutionseffekter*), och (ii), i vissa fall om svaret på frågan var ja, om samma person skulle ha anställts (*dödviktseffekter*). Resultaten antyder nästan utan undantag att undanträngning av en icke-trivial storleksordning förekommit för samtliga studerade sysselsättningsprogram. Ett annat huvudresultat är att undanträngningen har varit större ju närmare den ordinarie arbetsmarknaden programmen har varit.⁶

De ekonometriska studierna är färre än enkätundersökningarna och har i de flesta fall inte jämfört alla enskilda program med varandra.⁷ I allmänhet finner

⁶ Exempelvis pekar resultaten på att rekryteringsstöd, som inneburit att arbetsgivaren fått en lönesubvention för att anställa en arbetslös, varit förknippad med stor undanträngning.

⁷ Dock har några av studierna undersökt om arbetsmarknadsutbildning har trängt undan jobb utan att hitta signifikant stöd för att så skulle vara fallet.

de ekonometriska studierna större undanträngningseffekter än dem man funnit i enkätstudierna – typiska storlekar på skattade undanträngningseffekter i de ekonometriska studierna ligger över 50 procent för de olika formerna av subventionerade anställningar. (I enkätstudierna är de skattade undanträngningseffekterna bara i något enstaka fall över 50 procent.) Om dessa skattningar är korrekta, betyder det att för 100 subventionerade jobb försvinner mer än 50 ordinarie arbetstillfällen. Nettoeffekten på arbetslösheten blir därmed betydligt mer blygsam än omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Det kan emellertid vara på sin plats att påpeka att det redan nämnda problemet med omvänd kausalitet är svårlöst. Därför måste skattningarna av undanträngningseffekterna tolkas med försiktighet även om flera av studierna försökt åtgärda problemet på ett antal sätt.⁸

Effekter på lönebildningen. En omfattande arbetsmarknadspolitik kan påverka lönebildningen på (minst) två sätt (se t ex Calmfors & Lang, 1995; Forslund & Kolm, 2000). Om, *för det första*, den som blir av med sitt arbete uppfattar det som bättre att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program än att vara öppet arbetslös (exempelvis därför att programdeltagandet innebär en högre ekonomisk ersättning eller för att det förbättrar chansen att snabbt hitta ett nytt arbete) och om fackliga organisationer tar hänsyn till detta när de formulerar sina lönekrav, så kommer en ökad satsning på arbetsmarknadspolitiska program att driva upp löneökningstrycket i ekonomin: kostnaden för att minska sysselsättningen genom högre löner minskar. Men om, *för det andra*, programdeltagandet stärker deltagarnas ställning på arbetsmarknaden, så kommer den som förlorar sitt arbete, *ceteris paribus*, att möta en ökad konkurrens om befintliga arbetstillfällen om programdeltagandet är omfattande. Detta skulle tendera att sänka de fackliga organisationernas lönekrav. I allmänhet kan vi inte på teoretiska grunder bestämma nettoeffektens riktning. Frågan om arbetsmarknadspolitiken löneeffekter är i denna mening en empirisk fråga.

Det finns ett relativt stort antal studier som undersökt sambandet mellan löner och arbetsmarknadspolitik. De flesta av dem har funnit antingen att politiken varit löneuppdrivande eller att den inte haft någon signifikant effekt. Osäkerheten är emellertid betydande. Vi kan vidare notera att de flesta studierna

⁸ Försiktigheten gäller effektens exakta storlek och inte om den överhuvudtaget förekommer. Det är nämligen rimligt att tro att skattningarna via enkätmetoder är en undre gräns för effektens storlek.

inte skiljer mellan olika typer av program utan skattar effekter av den samlade arbetsmarknadspolitiken.

Några studier har ställt frågan om sambandet mellan löner och arbetsmarknadspolitik ändrades under 1990-talet, som ju kännetecknades av högre arbetslöshet, större programvolym och en annan avvägning mellan olika typer av program än tidigare.⁹ Kanske något förvånande har inga studier kunnat påvisa några signifikanta förändringar i lönebildningsmekanismerna under 1990-talet (se t ex genomgången i Forslund & Kolm, 2000).

Problemet med omvänd kausalitet är sannolikt mindre besvärande i lönebildningsstudierna än i studierna av direkt undanträngning. Detta sammanhänger med att det tar tid för löneförändringar att påverka sysselsättningen och för sysselsättningsförändringar att utlösa förändrat deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsmarknadspolitiken och arbetskraftsdeltagandet. Ett uttalat syfte med den svenska arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet var att den skulle bibehålla arbetskraften så intakt som möjligt och förhindra marginalisering av arbetslösa. En sådan effekt skulle bidra till en ökad konkurrens om de befintliga jobben och därmed kunna bidra till att lönesättningskurvan skiftar utåt höger, vilket skulle ge en högre sysselsättning. Frågan om arbetsmarknadspolitikens effekter på arbetskraftsdeltagandet är relativt utforskad, men det finns i alla fall några studier. Två av dessa undersöker 1990-talets erfarenheter.

Samtliga genomförda studier påvisar positiva effekter av arbetsmarknadspolitiken på arbetskraftsdeltagandet. Det är emellertid inte självklart hur resultaten ska tolkas. Effekten kan delvis återspegla att fler har blivit kvar i arbetskraften genom att utnyttja deltagande i arbetsmarknadspolitiska program som ett sätt att få en ny period med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Om det förhåller sig på detta sätt är det oklart i vilken utsträckning det ökade arbetskraftsdeltagandet också innebär ett ökat effektivt arbetsutbud.

Totaleffekter på arbetslösheten. I ett antal inbördes ganska olika studier har arbetsmarknadspolitikens totaleffekt på sysselsättning och arbetslöshet undersökts. I de här studierna är inte fokus på arbetsmarknadspolitikens mekanismer, utan intresset gäller eventuella effekter, oavsett hur de uppkommit. Resultaten tyder på att subventionerade arbeten har sänkt den öppna arbetslösheten, men

⁹ Under 1990-talets första år expanderades utbildningsåtgärderna på ett unikt sätt, senare kom tonvikten att förskjutas alltmer i riktning mot nya typer av ”lågbudgetåtgärder”.

också den ordinarie sysselsättningen. Detta resultat är konsistent med de partiella studierna av undanträngning. Det tycks också som om arbetsmarknadspolitikens effekt på den öppna arbetslösheten är större på kort sikt än på lång sikt. Vidare pekar resultaten på att ungdomsprogram tränger undan reguljär sysselsättning bland ungdomar. Precis som i fallet med studierna av direkt undanträngning är problemet med omvänd kausalitet potentiellt allvarligt. Detta har beaktats i olika utsträckning i studierna av arbetsmarknadspolitikens totaleffekter.

Länderjämförelser. Med början i en inflytelserik studie av Layard m.fl. (1991) har ett stort antal studier försökt förklara arbetslöshetsskillnader mellan OECD-länderna med skillnader i ländernas institutioner på arbetsmarknaden. De flesta av dessa studier har inkluderat den aktiva arbetsmarknadspolitikerna bland de institutioner vars effekter har analyserats. Resultaten i dessa studier har vanligtvis tolkats som positiva för den aktiva arbetsmarknadspolitikerna. Det kan därför vara av intresse att jämföra dessa resultat med resultaten i de svenska studier vi diskuterat hittills. Resultaten i länderjämförelserna är inte direkt jämförbara med de svenska studierna. Detta sammanhänger med att länderjämförelserna använt utgifter och inte antalet programdeltagare som mått på arbetsmarknadspolitikens omfattning, ett mått som introducerades av Layard m.fl. (1991) och som är det enda som är tillgängligt för många OECD-länder. Utgiftsmåttet medger inte en direkt skattning av hur antalet arbetslösa påverkas av en förändring av antalet programdeltagare. För att skatta sådana effekter krävs ett antal antaganden. Calmfors, Forslund & Hemström (2002) redovisar hur detta kan göras, och de resultat som presenteras här är framtagna i den studien.

Resultaten i de flesta av de länderjämförande studierna tyder på att arbetsmarknadspolitikerna bidragit till en lägre öppen arbetslöshet. Två av studierna visar också att effekten varit större på långtids- än på korttidsarbetslöshet.¹⁰ Den beräknade effekten på den ”totala arbetslösheten” (summan av öppet arbetslösa och programdeltagare) ger dock en delvis annan bild. Vissa studier tyder på att den totala arbetslösheten ökat med ökade programvolymerna, andra att den minskat. En del studier finner också statistiskt insignifikanta effekter. Slutligen finns

¹⁰ Detta är förväntat, eftersom programplacering kan användas för att bryta långa arbetslöshetsperioder.

det indikationer i två studier på att programmen bidragit till ett ökat arbetskraftsdeltagande.

Det finns anledning att tro att problemen med omvänd kausalitet är betydande i de länderjämförande studierna. Skälet till detta är att det vanligaste måttet, nämligen utgifter per arbetslös som andel av BNP, sannolikt samvarierar negativt med arbetslösheten (OECD, 1993; Forslund & Krueger, 1997). En del studier negligerar problemet, medan andra försöker åtgärda det på olika sätt. Det är notabelt att de senare studierna i allmänhet finner mindre positiva effekter än de förra.

Slutord om de makroekonomiska studierna. Den övergripande bilden av resultatet i de makroekonomiska studierna är ganska nedslående. Det finns inga starka belägg för att programmen förbättrat matchningen. De program som mest påminner om ordinarie sysselsättning har varit förknippade med betydande undanträngningseffekter. Programmen har bidragit till en lägre arbetslöshet, men detta till priset av en lägre sysselsättning. En ljusglimt är att programmen också har bidragit till att hålla upp arbetskraftsdeltagandet.

När det gäller resultat från länderjämförelser har det varit en vanlig uppfattning att studierna visat på positiva effekter av arbetsmarknadspolitiken. Genomgången i den här uppsatsen nyanserar den uppfattningen. Förvisso tycks länder som bedrivit en aktiv arbetsmarknadspolitik ha lyckats uppnå en lägre arbetslöshet. Men eftersom den totala arbetslösheten sannolikt inte sänkts, har förmodligen den minskade öppna arbetslösheten kommit till stånd till priset av en minskad ordinarie sysselsättning.

I själva verket kan man snarast säga att det är förvånande hur likartade slutsatserna blir efter genomgång av de länderjämförande studierna som av de svenska makroekonomiska studierna. Bägge typerna av studier visar på att den öppna, men inte den totala, arbetslösheten har sänkts av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, samt att politiken sannolikt har bidragit till ett högre arbetskraftsdeltagande.

5 Slutord

Sverige hade under hela efterkrigstiden fram till början av 1990-talet arbetslöshetsnivåer i intervallet 1-3 procent. I jämförelse med den utveckling som ägde rum i de flesta europeiska länder var detta en anmärkningsvärt låg arbetslöshet. Från mitten av 1970-talet fram till mitten av 1980-talet ökade arbetslösheten i

Västeuropa från ca 3 till ca 10 procent. Det var först i början av 1990-talet som de svenska arbetslöshetstalen kom i närheten av de europeiska.

Det faktum att Sverige kunde upprätthålla låg arbetslöshet under relativt lång tid sammanhänger till stor del med att den ekonomiska politiken, inklusive arbetsmarknadspolitiken, starkt prioriterade målet om låg arbetslöshet. Det innebar ibland, särskilt i slutet av 1980-talet, att arbetslösheten drevs lägre än vad som var långsiktigt hållbart. Arbetslösheten pressades med andra ord under jämviktsarbetslösheten och följderna blev stigande inflation. De konkurrenskraftsproblem som detta medförde – i den dåvarande regimen med fast växelkurs – löstes med flera devalveringar i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet.

I början av 1990-talet skedde ett regimskifte i stabiliseringspolitiken som innebar att låg inflation i praktiken kom att överordnas sysselsättningsmålet. Detta regimskifte inträffade samtidigt som en rad makroekonomiska chocker med full kraft drabbade svensk ekonomi. Följden blev ett dramatiskt fall i sysselsättningen och en mycket stark ökning av arbetslösheten.

Ökningen av den öppna arbetslösheten åtföljdes av en stark expansion av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dessa åtgärder bidrog att begränsa ökningen av den öppna arbetslösheten. Däremot är det osäkert om de verkligen hade några omedelbara effekter på den reguljära sysselsättningen. Politiken har dock troligen haft positiva effekter på arbetskraftsdeltagandet. Det är möjligt, men knappast belagt av hittillsvarande forskning, att detta har underlättat den snabba sysselsättningsexpansionen i slutet av 1990-talet.

En viktig fråga är hur man ska se på den aktiva arbetsmarknadspolitikens roll i förhållande till andra typer av ekonomisk politik. Är det bättre att i en djup lågkonjunktur arbeta med generella finanspolitiska medel än att lägga resurser på arbetsmarknadspolitiska åtgärder? Om målet är att upprätthålla den reguljära sysselsättningen bör man antagligen i första hand prioritera generella finanspolitiska insatser. De mycket omfattande arbetsmarknadspolitiska insatserna under 1990-talet kan nog bara motiveras om man kan göra troligt att det är just den *öppna* arbetslösheten som är förknippad med stora individuella välfärdsluster.

6 Referenser

Akerlof, G, W Dickens och G Perry (1996), The Macroeconomics of Low Inflation, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1-59.

Björklund A, P-A Edin, B Holmlund & E Wadensjö (2000), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag.

Calmfors, L (1994), Active Labour Market policy and Unemployment – a Framework for the Analysis of Crucial Design Features, *OECD Economic Studies*, nr 22.

Calmfors L & B Holmlund (1999), Arbetsmarknad, arbetslöshet och tillväxt, i L Calmfors och M Persson (red), *Tillväxt och ekonomisk politik*, Studentlitteratur.

Calmfors L & H Lang (1995), Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-setting Model, *Economic Journal*, vol 105.

Calmfors L, A Forslund & M Hemström (2002), Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter? Rapport 2002:8, IFAU Uppsala.

Forslund, A (1995), Unemployment – Is Sweden Still Different?, *Swedish Economic Policy Review*, vol 2.

Forslund A & A-S Kolm (2000), Active Labour Market Policies and Real-wage Determination – Swedish Evidence, Working Paper 2000:7, IFAU, Uppsala.

Forslund A & A Krueger (1997), An Evaluation of the Active Swedish Labor Market Policy: New and Received Wisdom, i R Freeman, R Topel & B Swedenborg (red), *The Welfare State in Transition*, Chicago University Press.

Holmlund, B & A-S Kolm (1998), Kan arbetslösheten bekämpas med skattepolitik? *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 4.

Holmlund B (1998), Unemployment Insurance in Theory and Practice, *Scandinavian Journal of Economics*, vol 100.

Holmlund, B och D Storrie (2002), Temporary Work in Turbulent Times: The Swedish Experience, *Economic Journal*, vol 112.

Hunt, J (1999), Has Work-sharing Worked in Germany?, *Quarterly Journal of Economics*, vol 114.

Layard R, S Nickell & R Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

Nordström Skans, Oskar (2002), *Labour Market Effects of Working Time Reductions and Demographic Changes*, doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

OECD (1993) *Employment Outlook*, Paris.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapport

- 2003:1** Mörk Eva ”De arbetsmarknadspolitiska programmens effekt på den kommunala skolan”
- 2003:2** Runeson Caroline & Anders Bergeskog ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2000”
- 2003:3** Runeson Caroline & Anders Bergeskog ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 2001”
- 2003:4** Calleman Catharina ”Invandrarna, skyddet för anställningen och diskrimineringslagstiftningen”
- 2003:5** Rooth Dan-Olof & Olof Åslund ”Spelar när och var någon roll? Arbetsmarknadsläget betydelse för invandrares inkomster”
- 2003:6** Forslund Anders & Bertil Holmlund ”Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik”

Working Paper

- 2003:1** Fredriksson Peter & Per Johansson “Program evaluation and random program starts”
- 2003:2** Mörk Eva “The impact of active labor market programs on municipal services”
- 2003:3** Fredriksson Peter & Per Johansson “Employment, mobility, and active labor market programs”
- 2003:4** Heckman James & Salvador Navarro-Lozano “Using matching, instrumental variables and control functions to estimate economic choice models”
- 2003:5** Fredriksson Peter & Bertil Holmlund “Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research”
- 2003:6** Lindgren Urban & Olle Westerlund “Labour market programmes and geographical mobility: migration and commuting among programme participants and openly unemployed”
- 2003:7** Åslund Olof & Dan-Olof Rooth “Do when and where matter? Initial labor market conditions and immigrant earnings”

Dissertation Series

- 2002:1** Larsson Laura “Evaluating social programs: active labor market policies and social insurance”

- 2002:2** Nordström Skans Oskar “Labour market effects of working time reductions and demographic changes”
- 2002:3** Sianesi Barbara “Essays on the evaluation of social programmes and educational qualifications”
- 2002:4** Eriksson Stefan “The persistence of unemployment: Does competition between employed and unemployed job applicants matter?”