

28 RECEPT
MOT

**ARBETS-
LÖSHETEN**

**Redaktörer:
Jan Johannesson & Eskil Wadensjö**

SNS Förlag

28 RECEPT
MOT
**ARBETS-
LÖSHETEN**

Till minne av Gösta Rehn

28 RECEPT
MOT
**ARBETS-
LÖSHETEN**

**Redaktörer:
Jan Johannesson & Eskil Wadensjö**

SNS Förlag

SNS Förlag

BOX 5629 · 114 86 STOCKHOLM

TELEFON 08 · 453 99 50

TELEFAX 08 · 20 62 06

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – har till syfte att främja forskning och insiktsfull debatt om viktiga samhällsfrågor. SNS vill föra ut och nyttiggöra kvalificerad samhällsvetenskaplig forskning samt tillhandahålla ett obundet forum för diskussion av aktuella politiska och samhällsekonomiska frågor för att därigenom skapa bättre underlag för beslut i privat och offentlig sektor. SNS inflytande i svensk samhällsdebatt bygger på medverkan av framstående forskare och ledande företrädare för näringsliv, förvaltning, politik och media.

Verksamheten bedrivs genom

- tillämpad samhällsforskning genom ett nätverk av akademiska forskare i Sverige och utomlands;
- utgivning av böcker i samhällsvetenskapliga ämnen på eget förlag;
- konferenser och möten i Sverige och utomlands.

SNS grundades 1948 som en allmännyttig ideell förening och är politiskt och intressemässigt obundet. Verksamheten finansieras genom individuella medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter.

Jan Johannesson & Eskil Wadensjö (red)

28 recept mot arbetslösheten

Första upplagan

Första tryckningen

© 1997 Författarna och SNS Förlag

Omslag Nyebølle Grafisk Form AB

Tryck Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1997

ISBN 91-7150-684-5

Innehåll

Jan Johannesson & Eskil Wadensjö *Förord* · 7

I. EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER · 15

Rudolf Meidner *Lär av tidigare misstag* · 17

Rune Åberg *Åtstramningspolitik i återvändsgränd* · 22

Roger Axelsson & Olle Westerlund *Keynesiansk efterfrågestimulans, samordnad lönebildning och selektiv arbetsmarknadspolitik* · 28

Gösta Dahlström *Infrastrukturinvesteringar och ökad pris-konkurrens* · 37

Bengt Furåker *Öka efterfrågan och inför sysselsättningsfonder* · 43

Ante Farm *Sökeffektivitet och arbetslöshet* · 50

II. EN FLEXIBEL ARBETSMARKNAD OCH EN FÖRNYAD LÖNEPOLITIK · 57

Bertil Holmlund *Lönebildning i olag* · 59

Christian Nilsson *En reviderad Rehn–Meidnermodell* · 64

Vassilios Vlachos *Förändra incitamentsstrukturen* · 69

Anders Björklund *En tidsbegränsad arbetslöshetsersättning* · 74

Per-Anders Edin *En reformerad arbetslöshetsförsäkring* · 81

III. EU OCH ARBETSLÖSHETEN · 87

Karl Gustaf Löfgren *En samhällsekonomisk kalkyl av det monetära samarbetet* · 89

Donald Storrie *Internationell makroekonomisk samordning och en solidarisk utbildningspolitik* · 94

IV. EN FÖRNYAD ARBETSMARKNADSPOLITIK · 101

Jan Johannesson *Ökad effektivitet genom en avlastad arbetsmarknads- politik* · 103

Jan Petersson *Behovet av en nygammal arbetsmarknadspolitik* · 109

Roger Henning *Ge kommunerna ökat inflytande över arbetsmarknads- politiken* · 115

Nils Eric Hallström *Samordna resurserna* · 120

Bo Lennertsson & Bengt Rundblad *Konstruktivt arbete vid personal- minsning* · 126

V. ÅTGÄRDER FÖR SPECIELLA GRUPPER · 131

Carlle Grand *Löner, arbetslivsutveckling och ungdomsarbetslöshet* · 133

Lena Schröder $w_i = mp_i - tc_f$ · 137

Jan Ekberg *Integrera invandrarna...* · 144

VI. FÖRÄNDRADE ARBETSTIDER · 151

Dominique Anxo *En decentraliserad och förhandlad arbetstids- politik* · 153

Eskil Wadensjö *Det går inte att pensionera bort arbetslösheten* · 162

VII. SYSSELSÄTTNINGSPOLITIK FÖR BÄTTRE HÄLSA · 169

Urban Janlert *Hibernal eller Tryptizol mot arbetslöshetskrisen?* · 170

Lennart Levi *Samlade grepp för sysselsättning, kompetensutveckling, folkhälsa och egenmakt* · 175

VIII. STRATEGIER FÖR BÄTTRE SYSSELSÄTTNING · 181

Lars Behrenz & Lennart Delander *En innovationsledd strategi – satsa på utbildning* · 183

Harald Niklasson *Ett åtgärdsprogram för lägre arbetslöshet* · 190

IX. FORSKNING FÖR EN BÄTTRE POLITIK · 195

Yves Bourdet & Inga Persson *Om EFA inte funnits...* · 197

Författarna · 203

Förord

Jan Johannesson och Eskil Wadensjö

År 1957 utgav Finansdepartementet en uppsatssamling *Recept mot inflationen* där sex nationalekonomer lämnade olika recept om hur inflationen bäst borde bekämpas. På 1950-talet var de viktigaste målen för den ekonomiska politiken liksom nu full sysselsättning och stabilt penningvärde. Problemet var då inte främst arbetslösheten utan tendenserna till inflation. Så var det också under hela tidsperioden fram till början av 1990-talet. År 1990 var arbetslösheten endast 1,6 procent medan inflationen var nära tio procent. Det var recept mot inflationen som behövdes också då. Arbetslösheten var mycket lägre än de tio procent som karakteriserade de flesta europeiska länder. År 1997 är läget helt annorlunda. Penningvärdet är stabilt, snarast finns en viss tendens till deflation, medan arbetslösheten är på europeisk normalnivå, strax under tio procent. Nu behövs recept mot arbetslösheten.

Den föreliggande uppsatssamlingen *28 recept mot arbetslösheten* är resultatet av en inbjudan till representanter för forskarsamhället att presentera sina förslag till åtgärder för att övervinna den nuvarande arbetsmarknadskrisen. Inbjudan ställdes till de forskare som ansvarat för forskningsprojekt, som finansierats av Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA). I inbjudan betonades att ett recept inte bara kunde bestå av förslag till åtgärder utan även av förslag till att man borde avstå från att vidta vissa typer av åtgärder för att inte ytterligare förvärra situationen. Vi betonade också att vi inte väntade oss att man i varje recept skulle lämna förslag till åtgärder som

FÖRORD

ensamma skulle leda till målet, utan snarare förslag om åtgärder som tillsammans med andra åtgärder kunde leda ekonomin i riktning mot full sysselsättning. Vi bad också om korta inlägg för att öka läsvärdet och vi har där blivit bönhörda. Merparten av författarna i denna volym är nationalekonomer, men även forskare från andra discipliner medverkar: ekonom-historiker, sociologer, socialmedicinare och statsvetare.

De 28 recepten omfattar en mångfald åtgärdsförslag och det enda gemensamma draget är att inte någon hävdar att arbetsmarknadspolitiken ensam skall kunna återställa den fulla sysselsättningen. För att underlätta läsningen har vi grupperat uppsatserna efter karaktären på rekommendationerna.

Inledningsvis presenteras de uppsatser som rekommenderar en omläggning av framförallt finans- och penningpolitiken och som ser förklaringen till att arbetslösheten kvarstår på en hög nivå främst som ett resultat av en alltför restriktiv politik. Rudolf Meidner, Rune Åberg, Roger Axelsson och Olle Westerlund, Bengt Furåker och Gösta Dahlström pläderar samtliga för en mer expansiv inhemsk politik för att få bukt med den höga arbetslösheten. Detaljutformningen av förslagen skiljer sig dock markant åt. Flera av dem berör också lönebildningen som ett problem vid en expansion av ekonomin och föreslår åtgärder för att förändra denna. Gösta Dahlström rekommenderar ökad pris-konkurrens som ett medel för att kunna kombinera en mer expansiv ekonomisk politik med stabilt penningvärde. Ante Farm försöker fastställa hur stor andel av arbetslösheten som kan betraktas som efterfråge- respektive icke-efterfrågebestäm, vilket varit avgörande för de tidigare rekommendationerna av åtgärder mot arbetslöshet. Hans slutsats är att friktionsarbetslösheten har mycket liten omfattning i Sverige.

I en andra grupp av uppsatser av Bertil Holmlund, Christian Nilsson, Vassilios Vlachos, Anders Björklund och Per-Anders Edin behandlas mer explicit lönebildningen och medel för att påverka

denna. De betonar alla strukturproblem snarare än efterfrågeproblem som de problem som måste lösas för att man skall komma tillrätta med dagens arbetslöshetsproblem. De föreslår olika reformer av lönebildningen och av arbetsrätten och arbetslöshetsförsäkringen, institutioner som kan påverka lönebildningen och därmed sysselsättningen.

För- och nackdelarna med Sveriges EU-anslutning är utgångspunkten för Karl-Gustaf Löfgrens och Donald Storries uppsatser, vilka utmynnar i helt olika rekommendationer.

Den centrala arbetsmarknadspolitikens tillkortakommande i nuvarande situation och rekommendationer om decentralisering och samordning med lokala initiativ diskuteras i uppsatserna av Jan Johannesson, Jan Petersson, Roger Henning, Nils-Eric Hallström samt Bo Lennartsson och Bengt Rundblad. Jan Johannesson understryker att arbetsmarknadspolitikens omfattning måste minska – den har fått en alltför stor roll som den inte kan spela tillfredsställande. Jan Petersson, Roger Henning och Nils-Eric Hallström betonar alla betydelsen av den kommunala politiken och samordningen mellan olika samhällsorgan på denna nivå. Bo Lennartsson och Bengt Rundblad visar på åtgärder för att minska de negativa effekterna vid företagsnedläggningar – lärdomar för Söderhamn, Arboga, Norrköping och...

Rekommendationer för att lindra arbetslösheten för två särskilt utsatta grupper – ungdomar och invandrare – finns i uppsatserna av Carl le Grand, Lena Schröder och Jan Ekberg. Lägre ungdomslöner och mer utbildningsinnehåll i ungdomsarbetena är åtgärder som kan förbättra ungdomarnas situation, medan bättre flyktningmottagande, annan lönebildning och åtgärder för att underlätta egenföretagande kan förbättra invandrarnas situation.

Arbetstidspolitik i olika former föreslås ofta som åtgärder som kan minska arbetslösheten. Dominique Anxo behandlar allmän arbetstidsförkortning och Eskil Wadensjö tidig pensionering som medel mot arbetslöshet. I båda fallen avvisas förslagen till åtgärder. Det är alltså i båda fallen fråga om »negativa recept« – åtgärder man bör

FÖRORD

undvika att vidta. Det kan däremot finnas argument för en större flexibilitet i arbetstidsuttaget över konjunkturcykeln och ökad företagsvis och individuell variation vad gäller arbetstider.

Lennart Levi och Urban Janlert utgår från arbetets betydelse för folkhälsan. Arbetslöshet har som Urban Janlert betonar allvarliga konsekvenser för hälsotillståndet. Lennart Levi rekommenderar ett samlat grepp för sysselsättning och kompetensutveckling.

Lars Behrenz och Lennart Delander samt Harald Niklasson argumenterar för en samlad åtgärdsstrategi utifrån samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt och betonar bl.a. utbildningens betydelse. Kompetensuppbyggnad kan genom att påverka innovationsbenägenheten också påverka arbetskraftsefterfrågan.

Utifrån ett pågående europeiskt forskningsprojekt behandlar Yves Bourdet och Inga Persson i ett avslutande kapitel frågan hur ett integrerat system för utvärdering och feedback kan förbättra utformningen av arbetsmarknadspolitiken och därmed kampen mot arbetslösheten.

De 28 recepten är inte samordnade i den meningen att de tillsammans utgör ett program. Det finns både överensstämmande åsikter och betydande olikheter. Forskarna har också behandlat olika delar av det stora problemkomplexet. En genomläsning pekar på betydande åsiktsöverensstämmelser i flera centrala frågor samtidigt som det finns klara åsiktsskillnader på några områden. Därmed finns goda förutsättningar för en levande debatt på området.

Vi vill här endast peka på hur man från läsningen av recepten kan se hur en politik mot arbetslösheten kan utformas. Vi vill betona att vi har gjort en tolkning av de olika förslagen. För denna tolkning är vi ensamt ansvariga och inte de olika författarna.

Vilka vägar finns för att minska arbetslösheten? Den väg som var aktuell under de senaste decennierna – en aktiv konjunkturpolitik av keynesianskt märke – är inte möjlig på grund av riskerna för stigande

inflation, kapitalflykt och som resultat därav stigande räntor. Detta innebär inte att det bara finns en enda möjlig finanspolitik. Det gäller att välja en utformning av denna politik som gör att inflationstakten kommer att ligga på ungefär samma nivå som i andra EU-länder. Men det finns ingen anledning att sträva efter en inflationstakt som ligger under denna nivå. I recepten finns skilda bedömningar hur långt man kan driva finanspolitiken. Gemensamt är dock att man inte önskar återfå en hög inflation utan önskar finna vägar för att förena låg arbetslöshet och låg inflation.

Frågan är om det finns medel som gör att ekonomin blir mindre inflationsbenägen, så att det därmed går att driva en något mer expansiv politik vid given inflationstakt. De medel som framför allt har anförts är sådana som påverkar lönebildningen, avreglering av arbetsmarknaden samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En åtgärd som också nämns är ökad konkurrens på varumarknaden, något som gör att företagen blir mer återhållsamma vad gäller prissättningen och också i löneförhandlingarna.

Löneförhandlingssystemet påverkar såväl lönenivå som lönestruktur. Både lönenivån och lönestrukturen kan påverka arbetslösheten. En hög löneökningstakt kan driva fram en högre inflationstakt vilket leder till krav på en mindre expansiv politik som i sin tur resulterar i ökad arbetslöshet. Även lönestrukturen kan påverka arbetslösheten. En sammanpressad lönestruktur kan göra det svårare för grupper med lägre produktivitet att få arbete, t.ex. ungdomar och lågutbildade.

Det kan därför finnas skäl att sträva efter att påverka lönebildningen, t.ex. genom utformningen av finansieringssystemet för arbetslöshetsförsäkringen. Sådana förändringar kan göra det dyrare för fackföreningarna att genom allmänt höga löneavtal öka arbetslösheten eller genom höga minimilöner öka ungdomsarbetslösheten. Själva utformningen av löneförhandlingssystemet kan också ha betydelse för löneförhandlingarnas utfall. Utformningen av detta system ligger dock utanför politikens område i Sverige.

FÖRORD

Tanken bakom förslagen att avreglera arbetsmarknaden är att öka flexibiliteten och att på så sätt öka möjligheterna för grupper som är utan arbete att få arbete. En förändring av arbetsrätten förändrar styrkeförhållandena mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Om det har en utjämnande effekt beror på vilka grupper som påverkas och hur de påverkas.

EU och EMU tillskrivs många effekter. Kunskapsläget är dock oklart och oenigheten betydande i denna volym som i debatten i övrigt. Det finns två frågor som återkommer i debatten. Den första frågan är: vilka effekter fick Sveriges ansträngningar att bli medlem i EU? Troligen ledde dessa ansträngningar till att den svenska kronan blev övervärderad och bidrog till de svårigheter som Sverige fick i början av 1990-talet. Detta och andra politiska beslut som togs i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet och som bidrog till krisen kan dock inte göras ogjorda. Vi är nu i ett läge med hög arbetslöshet och måste finna en politik för denna situation. Den andra frågan är: vilka effekter har medlemskapet och vilka effekter kommer det monetära samarbetet att få? Samarbetet innebär troligen att Sverige har mindre möjligheter än tidigare att driva en självständig sysselsättningspolitik, och det kan leda till högre arbetslöshet. Å andra sidan kan samarbetet leda till lägre räntenivåer och därmed ökade investeringar, ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Det betyder att den samlade effekten på arbetslösheten är oklar.

Arbetsmarknadspolitiken har varit en central del av den svenska stabiliseringspolitiska modellen. Under 1990-talet har den fått en alltför tungroll jämfört med andradelar av den ekonomiska politiken. Arbetsmarknadspolitiken kan inte ensam få ned arbetslösheten. Den kan däremot vid en lägre arbetslöshet åstadkommen genom andra åtgärder bidra till att arbetsmarknaden fungerar bättre som marknad och underlätta för grupper med stora arbetsmarknadsproblem att få en närmre anknytning till arbetsmarknaden. Det som starkt betonas i flera av bidragen är vikten av ett samarbete mellan olika organ på

lokal nivå så att man undviker rundgång mellan åtgärder och öppen arbetslöshet. Bristen på samarbete leder till onödigt dubbelarbete. I flera av inläggen betonas vikten av en satsning på insatser för speciellt utsatta grupper som ungdomar och invandrare.

Ett recept som ofta förekommer i den allmänna debatten men som inte har förespråkare i denna volym är en allmän arbetstidsförkortning vara sig den har formen av en förkortning av veckoarbetstiden eller en sänkning av pensionsåldern. Däremot kan en ökad flexibilitet vad gäller arbetstidens förläggning ha gynnsamma konsekvenser.

I flera bidrag betonas betydelsen av utbildning som ett medel mot såväl arbetslöshet som för att förbättra ekonomins konkurrenskraft. Förhoppningarna är dock större vad gäller utbildningens mer långsiktiga effekter än vad gäller bekämpningen av den akuta arbetslösheten.

För att sammanfatta: en något mer expansiv politik kombinerad med åtgärder för att minska inflationstendenserna främst genom en ändrad lönebildning åstadkommen genom ändrad institutionell inramning och ändrade incitament, men också genom ökad priskonkurrens. En bantad central arbetsmarknadspolitik med betoning på de traditionella rörlighetsfrämjande åtgärderna och åtgärder för de sämst ställda. En satsning på utbildning i olika former. En allmän arbetstidsförkortning är inte en framkomlig väg men en mer flexibel arbetstidsförläggning kan vara ett bidrag till arbetslöshetsbekämpningen.

Vi tillägnar denna bok minnet av Gösta Rehn som under ett halvt sekel arbetade med att utforma förslag till en politik som kunde uppnå såväl full sysselsättning som stabilt penningvärde.

EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER

Arbetsmarknadsläget i Sverige utvecklades på många sätt väl från 1970 fram till 1990. Medan andra länder fick vidkännas ihållande hög arbetslöshet lyckades man i Sverige hålla arbetslösheten på en internationellt sett mycket låg nivå. Sysselsättningen ökade under denna period med ca 750 000 personer. Ökningen låg fram till 1980 helt på den offentliga sektorn medan den enskilda tjänstesektorn och industrin uppvisade ökningar först under 1980-talets senare del.

Arbetsmarknadsläget försämrades hösten 1990 och nedgången blev kraftigare och varade längre än någon gång tidigare. Flera faktorer medverkade till den snabba nedgången, såväl inhemska som internationella. Större delen av den tidigare ökningen av antalet sysselsatta, eller 550 000 sysselsättningstillfällen, försvann under de första fyra åren av 1990-talet. Nedgången drabbade först och kraftigast den konkurrensutsatta privata sektorn och därefter de hemmamarknadsorienterade delarna av näringslivet. Genom försämrade kommunala och statliga finanser drabbades också från 1993 den offentliga sektorn av kraftig nedgång i sysselsättning. Antalet offentliganställda minskade med 250 000 under första hälften av 1990-talet. Utvecklingen medförde en kraftig ökning av den öppna arbetslösheten. Denna har ökat med 275 000 personer 1990–96 och uppgick under 1996 till i genomsnitt 347 000 eller 8,1 procent av arbetskraften. Inflationen sjönk markant under samma tid från nästan 10 procent 1990 till stabila priser år 1996.

I. EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER

Många delar uppfattningen att 1990-talets arbetslöshetskris är ett resultat av en efterfrågechock och att arbetslösheten i denna mening är keynesiansk. Det innebär inte att alla har samma uppfattning om vad som kan och bör göras. Vissa ekonomer menar att det finns ett utrymme för efterfrågestimulans, andra menar att det saknas ett sådant utrymme. Gemensamt för författarna i detta avsnitt är att de hävdar att det finns ett utrymme för efterfrågestimulans. Uppfattningen om hur stort detta utrymme är och hur de efterfrågestimulerande åtgärderna ska utformas skiljer sig dock åt. Uppfattningarna skiljer sig också åt vad gäller vilka åtgärder som behöver kombineras med efterfrågestimulansen, för att inte inflation och kapitalflykt skall motverka de önskade effekterna. Flera framhåller betydelsen av förändrade löneförhandlingssystem för att motverka inflationsuppdrivande lönehöjningar.

1

Lär av tidigare misstag

Rudolf Meidner

Efter tjugo års massarbetslöshet i Västeuropa har politikerna kommit till insikt om att arbetslösheten utgör ett samhällsproblem, som måste lösas. I första hand har dennainsikt lett till deklarationer, programförklaringar och löften, som i sin vaghet och i sin brist på konkretisering blir allt mindre övertygande. Men det råder inte heller någon brist på recept, som oftast innebär likartade rekommendationer: sänk lönerna för lågproduktiv arbetskraft, öka löneskillnaderna, gör arbetsmarknaden mera flexibel genom försämringar av arbetsrätten och sänk stödet till de arbetslösa för att öka deras intresse att söka nya jobb.

Dessa rekommendationer har också dominerat den svenska debatten, men de har kompletterats med allehanda uppslag om subventioner, bidrag och aktivering av de arbetslösa, dvs arbetsmarknadspolitiska åtgärder enligt gammal svensk tradition. Man kunde få intrycket, att arbetsmarknadspolitiken ensam skulle återställa den fulla sysselsättningen. Detta fält är nu till den grad avbetat, att det knappast är möjligt att finna nya och originella uppslag. Vad som återstår är att påbörja arbetet att praktiskt pröva hållbarheten i de anbefallda rekommendationerna.

Åtstramningen är huvudorsaken till den ökade arbetslösheten

Det kan vara naturligt att i jakten på nya recept utgå från dagens katastrofalt höga arbetslöshet. Men man kan också gå ett par steg

I. EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER

tillbaka i tiden och ställa frågan: Hur var det möjligt för Sverige att under perioden 1975–90, som i hela Västeuropa kännetecknades av massarbetslöshet, hålla kvar ett tillstånd av full sysselsättning? Och vilken är förklaringen till den abrupta höjningen av arbetslösheten i början av 90-talet? Hur kunde Sverige på mindre än två år förlora sin särställning som landet med den fulla sysselsättningen? Det är som vanligt vid katastrofartade händelser ett flertal omständigheter, som inträffat samtidigt och därför har utlöst katastrofen. Den viktigaste omständigheten har varit omprioriteringen av målsättningen för den ekonomiska politiken, som formulerades i statsverkspropositionen 1991 av den socialdemokratiska regeringen och därefter fullföljdes av den borgerliga regeringen; kampen mot inflationen och sänkningen av det statliga budgetunderskottet blev huvudmålen som ett led att föra in Sverige in i EU. Toleransen mot en växande arbetslöshet ökade i samma mån, och därmed inleddes en politik, som kännetecknades av »skarpa åtgärder« för att använda statsministerns terminologi för en politik, som innebar en begränsning av hushållens efterfrågan och en brutal avveckling av välfärdssystemet. Arbetslösheten, som följde i spåren av denna politik, fördömdes visserligen officiellt men godtogs i realiteten. Det vore frestande att göra omläggningen av den ekonomiska politiken till den enda orsaken till uppkomsten av en arbetslöshet utan motstycke i svensk efterkrigshistoria – men i nivå med EU-blocket.

Men utvecklingen förstärktes av andra omständigheter. Den internationella krisen drabbade svensk ekonomi mycket hårt. 80-talets svåra ekonomiska misstag och därav följande spekulationsekonomi försämrade statens budget och ledde till fastighetskris och kollaps för byggnadsverksamheten. De utlovade dynamiska effekterna av skattereformen uteblev och reformen blev istället en svår belastning för statsbudgeten. En ofattbart oskicklig penning- och valutapolitik drev räntorna till nivåer, som för en tid lamslog ekonomin och berövade företag och hushåll resten av deras framtidstro.

Allt detta utspelades i ett skede där internationaliseringen av ekonomin och en påtaglig acceleration av den teknologiska utvecklingen hade krävt en stark och välbalanserad svensk ekonomi. Istället blev dessa exogena faktorer ett hot för Sverige och förstärkte svårigheterna.

Prioritera åter fullsysselsättningsmålet

Den svenska massarbetslösheten i början av 90-talet är orsakad av en kombination av nya prioriteringar i den ekonomiska politiken föranledda av Sveriges önskan att ansluta sig till EU och att underkasta sig dess konvergenskrav, av svåra fel som begåtts under 80-talet, av en djup internationell kris och av strukturella förändringar i vår ekonomi. Receptet för att få ner arbetslösheten till en acceptabel nivå kan därför uttryckas kortfattat: Ge åter hög prioritet åt fullsysselsättningsmålet och lär av misstagen i den tidigare förda ekonomiska politiken.

1. Eftersom den kraftiga minskningen av efterfrågan var huvudorsaken till ökningen av arbetslösheten i början av 90-talet är en ökning av efterfrågan den viktigaste åtgärden för att återställa balansen i ekonomin och på arbetsmarknaden.

Efterfrågeökningen bör inte åstadkommas genom skattesänkningar utan främst genom en expansion av de offentliga tjänsterna där behoven är stora: sjukvården, åldringsvården, skolväsendet. Om utgifterna för dessa ändamål bedöms samhällsekonomiskt och inte som nu med en kamrersaktig uppdelning på stat, kommuner och olika delar av försäkringssystemet, är merkostnaderna försumbara. Mäniskornas reaktion mot ett läge där vi har stor arbetslöshet bland vårdpersonalen och samtidigt illa tillgodosedda behov av vård återspeglar bättre ekonomiska insikter hos folket än hos ekonomer och politiker, som halsstarrigt håller fast vid meningslösa och skadliga sparprogram.

Efterfrågan bör också ökas genom omfattande offentliga investeringar, vilket förutsätter en aktiv och bättre samordnad näringspolitik. Särskilda regionala fonder bör tillgodose småföretagens behov av

I. EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER

riskkapital och enligt kanadensiskt mönster bli instrument för företagsutveckling och skapandet av nya arbetsplatser.

2. Det svenska välfärdssystemet håller på att urholkas. Detta skapar otrygghet och ökar hushållens sparande på konsumtionens bekostnad. Ge klara besked om att inga ytterligare indragningar i den offentliga sektorn kommer att ske. Upphör att göra ständiga förändringar i socialförsäkringssystemet så att människor åter kan planera sin ekonomi. Skingra den osäkerhet och otrygghet som ligger som en tung dimma över landet och berövar människor deras framtidstro.

3. Gör arbetsmarknaden mer flexibel. Den stelnar i arbetslöshetstider då alla klamrar sig fast vid sin arbetsplats. Ökad flexibilitet nås inte genom ökade löneskillnader och »avregleringar« utan genom ökad efterfrågan på arbetskraft. Samhället bör uppmuntra till ökad rörlighet genom att förbättra flyttningsstödet. Ökade resurser bör ges till arbetsförmedlingen. En välfungerande arbetsförmedling är arbetsmarknadspolitikens effektivaste instrument. Stoppa den dåraktiga neddragningen av arbetsmarknadsverkets personalresurser.

4. Gör arbetstiden mera flexibel, men inte med hjälp av en generell arbetstidsförkortning. Experimentera gärna med lokala avtal om arbetstidsförkortning, vilket kan leda till att vissa mönster utbildas. Låt många blommor blomma samtidigt, eftersom förhållandena varierar i olika delar av näringslivet och låt det lokala facket initiera och leda dessa experiment.

Den höga frånvaron under tidigare årtionden har varit en smidig form av arbetstidsförkortning, som har bidragit till att hålla sysselsättningen hög. Arbetslösheten och hårdare regleringar av sjukförsäkringen har sänkt den korta frånvaron till hälften och därmed sänkt arbetskraftsbehovet med några hundra tusen årsarbetare. Återgå till liberalare regler, avskaffa karensdagarna i sjukförsäkringen. Ingen vet bättre än individen själv när man ska vara borta från sitt arbete. Denna form av arbetsdelning kan vara produktivetsfrämjande och leda till att arbetslösheten minskar. Mera organiserade former av arbetstids-

förkortning är speciella regler för grupper med obekväm arbetstid, förlängd föräldraledighet, sabbatsår och åtgärder mot för mycket övertid, som stjälar många arbetsplatser.

5. Återgå till centrala löneförhandlingar, som visat sig vara den bästa vägen till en samhällsekonomiskt rimlig lönebildning. Den dag som SAF (eller en förhandlingskartell av arbetsgivare) åter sätter sig till förhandlingsbordet blir en glädjedag för svensk ekonomi. En mix av centrala förhandlingar och förhandlingar på bransch- och lokal nivå är en god svensk tradition, som har varit en viktig del av den framgångsrika svenska modellen.

6. Eftersom orsakerna till massarbetslösheten är flera kan den inte avhjälpas med en enda medicin. Inte heller hjälper det med hugskott och osammanhängande detaljåtgärder. Vad som behövs är en ny politik, som ställer den fulla sysselsättningen i förgrunden som det övergripande målet. Palmes ord gäller fortfarande: Vi behöver ingen särskild minister för sysselsättningen. Varje statsråd har ett eget ansvar för att utforma en politik, som bekämpar arbetslösheten. Men, kan man tillfoga, denna politik måste samordnas, planeras noggrant och långsiktigt, och genomföras med konsekvens. En paragraf i Maastrichtavtalet om behovet av hög sysselsättning gör varken till eller ifrån. Begreppet »sysselsättningsunion« är retorik, utan ett uns av realism. Det gäller för varje enskilt land att efter bästa förmåga bedriva sin egen sysselsättningspolitik. EU-medlemskapet har inte varit till större hjälp för Sveriges ansträngningar att få bukt med sin arbetslöshet, men det lämnar större utrymme för en svensk politik för högre sysselsättning än vad våra politiker gör gällande. Utnyttja detta utrymme istället för att jaga fantomer som sysselsättningsunion och några nya paragrafer i Maastrichtavtalet.

2

Åtstramningspolitik i återvändsgränd

Rune Åberg

Före 1991 brukade den öppna arbetslösheten i Sverige svänga med någon procentenhet kring ett medelvärde på 2,5–3 procent. Sedan 1993 sker dessa svängningar kring en medelarbetslöshet på 7–8 procent. En viktig fråga är huruvida detta är ett uttryck för att jämviktsarbetslösheten, eller den »naturliga« arbetslösheten som den ibland kallas, nu stigit till ungefär dessa nivåer. Det innebär i så fall att om man försökte sig på att pressa ner arbetslösheten med generell ekonomisk stimulanspolitik skulle det snabbt leda till ökade obalanser på arbetsmarknaden och till att inflationen sköt fart igen. Under sådana betingelser bör strävan naturligtvis vara att i första hand sänka jämviktsarbetslösheten. Men innan man drar den slutsatsen bör man fråga sig vad som skulle ha gjort att jämviktsarbetslösheten nu hamnat på betydligt högre nivåer än bara för några år sedan. Ett svar brukar vara att arbetsmarknaden inte längre är tillräckligt flexibel och att »sökeffektiviteten« är för dålig. Jag ska kort kommentera den tolkningen mot bakgrund av bl.a. resultat från forskningsprojektet Long-term Unemployment Project (»LUP-projektet«) som bedrivs vid sociologiska institutionen vid Umeå universitet.

En högre jämviktsarbetslöshet är inte huvudproblemet
Vanligen nämns tre huvudförklaringar till den försämrade flexibiliteten på arbetsmarknaden. Den första är för generös *inkomstersättningskvot* vid arbetslöshet. Antingen är ersättningsnivån i arbetslös-

hetsförsäkringen för hög vilkethöjer reservationslönen och anspråksnivån eller också är ersättningstiden för lång, genom rundgångsmöjligheter är den i praktiken mycket lång, vilket innebär ett reducerat tryck mot att söka jobb effektivt och acceptera erbjudanden. Den andra förklaringen har att göra med den *växande andelen långtidsarbetslösa* i de arbetslösa skara. Långtidsarbetslöshet antas försämra individens chanser att få något jobb därför att anställningsbarheten då försämras och arbetsgivarnas misstanke om att så är fallet gör lång arbetslöshetstid till en diskrimineringsfaktor. Dessutom antas långvarig arbetslöshet föra med sig värderings- och livsstilsförändringar som gör individen mindre motiverad att söka jobb («arbetslöshetskulturrehypotesen»). Den tredje huvudförklaringen är *ökad obalans mellan de kvalifikationer som efterfrågas och de som de arbetslösa har* («mismatchhypotesen»). Sådana faktorer kan bidra till att höja jämviktsarbetslösheten, men har de verkat på den svenska arbetsmarknaden?

Huvudorsaken till den kraftiga ökningen av arbetslösheten i början av 1990-talet står knappast att finna i ovan nämnda faktorer – några höjningar av inkomstersättningskvoten gjordes inte, långtidsarbetslösheten var låg och vakanstiderna korta. Den omedelbara förklaringen till arbetslöshetschocken var ett mycket kraftigt efterfrågebortfall vars orsaker inte närmare berörs här. Men en sådan chock kan naturligtvis i ett senare skede ha lett till ett skift uppåt i jämviktsarbetslösheten. Den växande skaran av arbetslösa kanske inte söker jobb tillräckligt aktivt, allt fler av dem kanske inte är anställningsbara och kanske deras kvalifikationer inte svarar mot den efterfrågan som finns?

Hur det är med den saken har studerats i LUP-projektet. Där visas visserligen att de arbetslösa sökande påverkas av deras ekonomiska situation. Ju mer ansträngd den egna ekonomin är, oberoende av om man har A-kasseersättning eller inte, desto mer tid läggs ned på att söka jobb. Det talar för att en sänkning av inkomstersättningskvoten skulle kunna öka sökaktiviteten. Andra för sökaktiviteten betydelsefulla faktorer är t.ex. individens arbetsorientering, löften om återan-

ställning och utbildning. Men dessa är ingalunda de viktigaste faktorerna. Det är utan tvekan tillgången på jobb på den lokala arbetsmarknaden; sökaktiviteten ökar när utsikterna att få ett jobb ökar. Inte heller avtar sökaktiviteten med arbetslöshetstidens längd. De långtidsarbetslösa (i studien definieras de som långtidsarbetslösa som har en sammanhängande tid av minst tre år i öppen arbetslöshet eller i åtgärder) lägger ned lika mycket tid på att söka jobb som de korttidsarbetslösa (mindre än sex månader i öppen arbetslöshet eller i åtgärder). Men deras chanser att få ett jobb är betydligt sämre. Varför?

Om förklaringen till arbetslöshetens varaktighetsberoende inte ligger i att de långtidsarbetslösa gett upp och slutat söka jobb, så kan det möjligen bero på försämrade anställningsbarhet, en annan syn på vikten av att ha ett jobb eller för höga anspråk. Men ingen av dessa förklaringar verkar särskilt trolig. De långtidsarbetslösas kvalifikationer skiljer sig förvånansvärt lite från de korttidsarbetslösas. De är i större utsträckning handikappade och äldre men de skiljer sig föga från de korttidsarbetslösa i fråga om yrkeserfarenhet, yrkesutbildning eller utbildningsnivå. Deras arbetsorientering och önskan att få ett jobb är lika stark som de korttidsarbetslösas. Inte heller har de högre löneanspråk än andra arbetslösa; deras krav på att få bo kvar eller att få ett jobb som motsvarar deras kvalifikationer skiljer sig inte heller från andra arbetslösas. Men de bor oftare i små kommuner och kommuner med särskilt hög arbetslöshet.

Den sannolika förklaringen till att långtidsarbetslösa har svårare att få jobb än korttidsarbetslösa är att de befinner sig på delarbetsmarknader där det knappast finns några lediga jobb alls. För att få något arbete måste de flytta och/eller byta yrke. Men om det på nästan alla andra delarbetsmarknader också är betydligt fler sökande än lediga platser blir det nästan omöjligt att finna någon delarbetsmarknad att röra sig till. I massarbetslöshetssituationer går de lediga jobben till dem som befinner sig nära dem och i den kategorin sker urvalet efter sådana faktorer som utbildning, erfarenhet och social kompetens. Ett

handikapp i dessa avseenden kan inte uppvägas av ökad sökaktivitet. På så sätt är visserligen utflödet ur arbetslöshet i viss mån selektivt men då det är litet i förhållande till summan av inflödet och beståndet kommer de långtidsarbetslösas kvalifikationer inte att skilja sig så kraftigt från de korttidsarbetslösas som de skulle ha gjort i en kraftig högkonjunktur. Arbetslöshetens varaktighetsberoende är således en följd av den höga arbetslöshetsnivån och inte i huvudsak en följd av diskriminering, bristande sökaktivitet eller låg anställningsbarhet.

Den tredje förklaringen till en eventuell ökning av jämviktsarbetslösheten, ökad »mismatch«, är inte heller särskilt sannolik. Det är för närvarande ett försvinnande litet antal vakanser som inte går att fylla. Vakanstiderna har trendmässigt sjunkit och kan nu rimligen inte bli kortare. Sannolikt är det nu i huvudsak den tid arbetsgivarna tar på sig för att göra urval som bestämmer vakanstiderna. Dessutom visar det sig att så fort vakanserna stiger så sjunker arbetslösheten. Den s.k. »Beveridgekurvan« ligger stilla vilket tyder på att obalanserna inte ökat. Vidare är sambandet mellan rörlighet på arbetsmarknaden och vakanstal mycket starkt. Det är svårt att finna belägg för att den svenska arbetsmarknaden skulle vara stel och ännu svårare att belägga att den stelnat de senaste åren.

Sammantaget innebär detta att jämviktsarbetslösheten sannolikt inte alls ligger i närheten av senare års genomsnittsarbetslöshet utan betydligt lägre. Det innebär också att huvudproblemet inte är att sänka jämviktsarbetslösheten utan att öka efterfrågan på arbetskraft. En kraftig sänkning av ersättningen från A-kassan, en bortre parentes för ersättningstidens längd och hårdare kvalifikationskrav för inträde, försvagad arbetsrätt och sänkta socialbidragsnormer skulle sannolikt innebära en press nedåt på vissa löner och skapa en grund för tillväxt av låglönejobb med varierande varaktighet och arbetstid. Lönespridningen skulle öka. Vilka motreaktioner sådana förslag skapar kan vi se redan idag. Vad de skulle ge i ökad sysselsättning är osäkert. Den *relativa* arbetslöshetsrisken för lågutbildade har faktiskt inte ökat.

Ökad efterfrågan är bästa strategin för ökad flexibilitet

Det som jag i första hand vill plädera för är att olika förslag till ekonomiska stimulansåtgärder i kampen mot arbetslösheten nu bör bemötas med större öppenhet. Om sådana åtgärder ska bestå av penning- eller finanspolitiska insatser är naturligtvis en betydelsefull fråga i sammanhanget, men jag lämnar den åt andra att diskutera. Det viktiga är att man upphör med att låta budgetunderskott, statsskuld och inflationshot sätta sådana ramar för debatt och åtgärdsprogram att endast ovan nämnda flexibilitetsstrategier eller någon form av arbetsdelning återstår. Det borde nu, efter det att kronan fått flyta fritt, världsrekordet i budgetsanering slagits och inflationen sjunkit till deflationens brant, vara möjligt att börja diskutera de makroekonomiska förutsättningarna för en mer expansiv politik. En sänkning av realräntan, som fortfarande är mycket hög, vore högst angeläget; så också en finanspolitik som tillät ökad efterfrågan på områden där behoven är som störst utan att detta nödvändigtvis ska matchas mot likstora neddragningar på annat håll.

En ökning av efterfrågan i ekonomin skulle innebära att de arbetsökande aktiverade sig ytterligare och de nya vakanserna skulle fyllas snabbt. Som visats är det i första hand tillgången på jobb som bestämmer sökaktiviteten. Vidare är majoriteten av de arbetslösa, även långtidsarbetslösa, både arbetsmotiverade och anställningsbara. En ökad efterfrågan skulle öka rörligheten på arbetsmarknaden, också från jobb till jobb vilket skapar vakanskedjor och rörlighetsprocesser som bidrar till att lösa matchningsproblemet. När efterfrågan stiger ökar också effektiviteten i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. *Ökad efterfrågan i kombination med arbetsmarknadspolitik av traditionellt slag är den bästa strategin för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden.* Det innebär också att en generell efterfrågeökning sannolikt inte skulle föra med sig att inflationen sköt fart igen; i varje fall är det inte troligt att det sker på grund av en alltför stel arbetsmarknad, dvs. på en alltför hög jämviktsarbetslöshet. Skulle ändå inflationen öka något,

vilket kan ske genom andra mekanismer än obalanser på arbetsmarknaden, innebär det dessutom att flexibiliteten på arbetsmarknaden ökar ytterligare. Då blir det t.ex. lättare att ändra lönerelationer. Ett något mjukare inflationsmål vore välkommet. Detsamma kan, som nämnts, sägas om budgetsaneringsmålet. På sikt kan utgifter som skapar expansion och arbetskraftsefterfrågan understiga det man vinner på minskad arbetslöshet och de ökade skatteintäkter som expansionen ger.

Den stenhårda åtstramningspolitik som tillämpats de senaste sex åren har, även om den säkert varit nödvändig, inte bara ryckt undan den materiella efterfrågebasen för full sysselsättning; den har också påverkat människors psykologiska stämningslägen och framtidstro. Adam Smith skrev på sin tid att ett samhälle i tillväxt var muntert och hjärtligt, det stationära tråkigt och det tillbakagående melankoliskt. Där är vi nu, skuldbelagda och anklagade för att ha levt över våra tillgångar, satta i skuld och uppmanade att betala tillbaka. En framtidsvision, som bygger på fortsatta besparingar, samt fler jobb endast genom försvagad arbetsrätt, försämrade ersättningsnivåer och lägre löner, har små utsikter att vare sig framkalla muntra och hjärtliga stämningslägen eller en framtidstro som i sig bidrar till ökad tillväxt. Det som krävs är en mer hoppigivande stimulanspolitik.

Referenser

- Nordenmark M (1996), »The concentration of unemployment within families and social networks«, Long-term Unemployment Project, Working Paper no 3, Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Strand M (1996), »Unemployment and economic stress«, Long-term Unemployment Project, Working Paper no 4, Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Åberg R (1996), »Långtidsarbetslösheten, jobbchanser och inflationshot«, Long-term Unemployment Project, Working Paper no 2, Sociologiska institutionen, Umeå universitet.

3

Keynesiansk efterfrågestimulans, samordnad lönebildning och selektiv arbetsmarknadspolitik

Roger Axelsson och Olle Westerlund

Den exceptionella ökningen av arbetslösheten under 1990-talets första hälft beror väsentligen på makroekonomiska faktorer i Sverige och i omvärlden. Stigande internationella realräntor och europeisk konjunkturedgång, delvis orsakade av de europeiska ländernas inriktning mot inflationsbekämpning och EMU-konvergens, har påverkat den svenska ekonomin negativt och begränsat utrymmet för den ekonomiska politiken i Sverige.

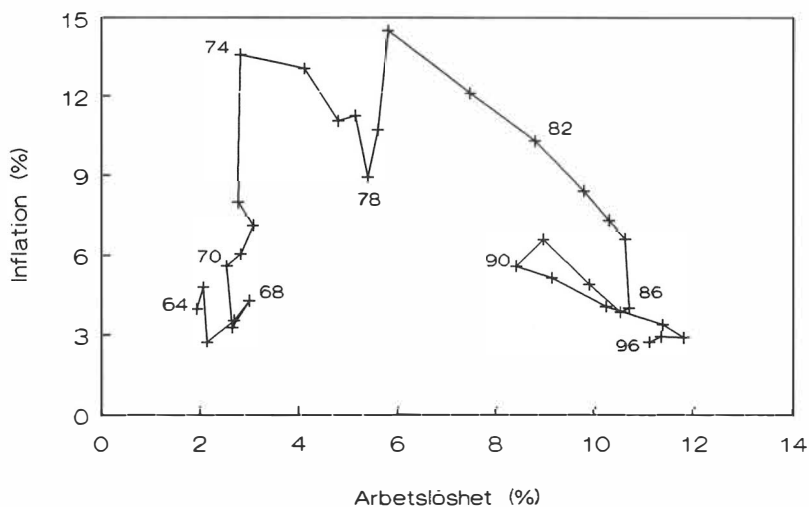
Tre inhemska faktorer framstår här enligt vår mening som de mest betydelsefulla. För det första en alltför expansiv ekonomisk politik under 1980-talet, för det andra det fåfänga upprätthållandet av en övervärderad valuta och slutligen en överdrivet stram ekonomisk politik den närmaste tiden efter kronfallet 1992.

Det första av dessa tre stabiliseringspolitiska misslyckanden resulterade bl.a. i en lånefinansierad efterfrågeexpansion och en nedgång av arbetslösheten till en nivå oförenlig med långsiktig samhällsekonomisk stabilitet. Denna politik har ingen teoretisk eller ideologisk förankring i form av »keynesianism« eller som beståndsdel i den »svenska modellen«. De övriga två missgreppen bär dock tydlig teoretisk-ideologisk prägel i form av »normpolitik«, där normerna består i upprätthållandet av en fast växelkurs, sedermera övergiven för Riksbankens inflationsmål och EMU-konvergens. I teorin var/är nor-

merna tänkta att fungera disciplinerande på företag och löntagare, så att inflationen kan nedbringas snabbt med små och kortvariga negativa effekter på sysselsättningen.

Resultaten av den ekonomiska politikens starka inriktning på inflationsbekämpning i Europa är avskräckande. Att drastiskt kunna nedbringa inflationstakten med en chockterapi för att sedan snabbt kunna återgå till en låg långsiktigt stabil jämviktsarbetslöshet vid låg inflationstakt, är en tanke som inte har kunnat realiseras. Erfarenheterna från den europeiska utvecklingen visar att anti-inflationspolitiken, i kombination med vissa andra faktorer, har pressat upp arbetslösheten till höga nivåer som sedermera visat sig vara ytterst svåra att få ned (se figur 1). Litteraturen erbjuder flera möjliga förklaringar till detta fenomen. Här brukar nämnas förhållanden som arbetslöshetsersättningens utformning och dess varaktighet, arbetsmarknadsregleringar, flexibilitet i relativlöner, skattesystemets progressivitet samt förhandlingssystemets påverkan på arbetslöshet och sysselsättning. Vi ska uppehålla oss något kring den sistnämnda frågeställningen, sett

Figur 1: Inflation och arbetslöshet OECD-Europa 1964–1996



I. EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER

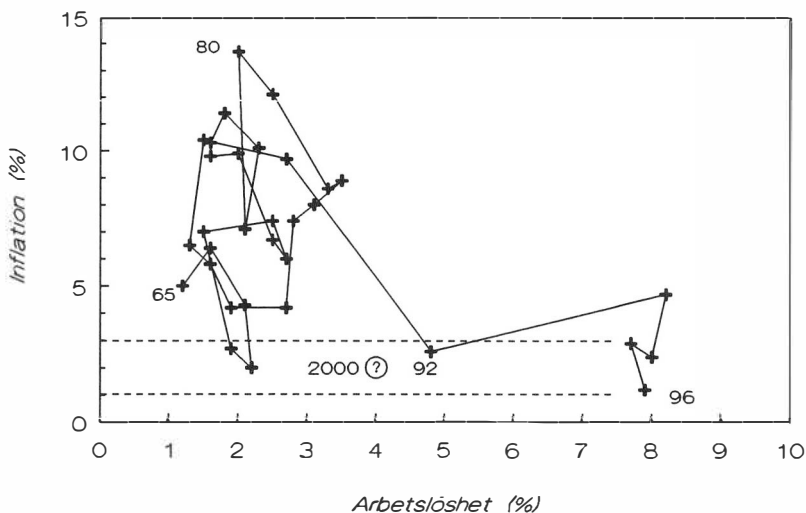
mot bakgrund av den aktuella utvecklingen på arbetsmarknaden och statsmakternas målsättningar för den ekonomiska politiken.

Vi avstår här nästan helt från att diskutera behovet av strukturella reformer. Orsaken är inte att sådana åtgärder skulle vara obefogade eller helt verkningslösa, utan återspeglar två grundläggande bedömningar från vår sida. Den första är att den akuta svenska krisen i huvudsak inte är ett strukturfenomen. Den andra består i att ett *snabbt* återtag till normalt sysselsättningsläge krävs för att undvika en omfattande långtidsarbetslöshet. Detta kräver andra ingrepp än enbart strukturella reformer, vars eventuella effekter i huvudsak kan avläsas först på längre sikt.

Sänkning av arbetslösheten kräver expansiv politik

I figur 2 illustreras utvecklingen av den svenska inflationen och den öppna arbetslösheten. I likhet med figur 1 framgår effekterna av desinflationen tydligt. I en västeuropeisk jämförelse ter sig den trendmässiga uppgången av den svenska arbetslösheten från början av

Figur 2: Inflation och arbetslöshet Sverige 1965–1996



1960-talet fram till och med 1990 som mycket måttlig. Den svenska arbetslösheten ökade dramatiskt i början av 1990-talet, från 1,6 procent 1990 till 8,2 procent 1993. Därefter har den öppna arbetslösheten varierat kring åtta-procentsnivån. Trots att vi anser att arbetslöshetskrisen under 1990-talet till huvudsaklig del är en följd av makroekonomiska chocker kan det inte uteslutas att en del av den initiella konjunkturbetingade arbetslösheten har blivit strukturell, dvs. resulterat i en högre jämviktsarbetslöshet. Studier baserade på data fram till slutet av 1980-talet eller början av 1990-talet indikerar en jämviktsarbetslöshet under 1980-talet i intervallet mellan två och tre procent (Wadensjö 1987, Holmlund 1990). Forslund (1995) redovisar skattningar av jämviktsarbetslösheten under 1993 i intervallet fyra till sex procent. Det föreligger dock betydande svårigheter att empiriskt särskilja hypotesen om trögheter i anpassningen av arbetslösheten tillbaka till en ursprunglig jämviktsnivå (»persistens«) från en alternativ hypotes om att arbetslöshetens långsiktiga jämviktsnivå har förändrats.

I figur 2 illustreras också den restriktion som Riksbankens inflationsnorm ($2\% \pm 1\%$) utgör, samt regeringens mål för den öppna arbetslösheten år 2000. Oavsett om det sistnämnda reflekterar en ny långsiktig jämviktsnivå eller ej, tvingas av allt att döma en eventuell anpassning till denna punkt från utgångsläget år 1996 att ske inom ramarna för Riksbankens inflationsnorm.

Den »gordiska knuten« består här i att en snabb minskning av arbetslösheten kräver en ökning av totala efterfrågan i ekonomin samtidigt som kostnads- och prisutvecklingen hålls i schack. En tillräcklig expansion av efterfrågan kräver, förutom en rimlig realränta, också att finanspolitiken får en expansivare inriktning. En förutsättning för låga räntor är att politiken har omvärldens förtroende. Riksbankens inflationsmål är därför numera, oavsett om dess tillkomst var ett misstag eller ej, en given förutsättning för ekonomisk politik på kort sikt.

Möjligen är, bortsett från kraven på EMU-konvergens, förutsätt-

ningarna för en generell efterfrågeexpansion mycket goda. Sveriges bytesbalans uppvisar ett rekordartat överskott, dvs. det nationella sparandeöverskottet är extremt högt. Statsbudgeten är, undersysselsättningen till trots, i det närmaste i balans. Detta indikerar enligt gängse definitioner ett kraftigt *strukturellt överskott* i statsbudgeten. Den offentliga nettoskulden i förhållande till BNP ligger i nivå med OECD-genomsnittet. Till och med Riksbankens inflationsmål ser ut att överträffas. Om inte stabiliseringspolitisk expansion bör tillgripas i detta läge, kan den då någonsin vara tillämplig?

Samordnad lönebildning och statlig inkomstpolitik

För att en generell utgiftsexpansion ska ge önskad effekt på sysselsättningen krävs emellertid att ökningen av reallönerna hålls på en rimlig nivå. Dessvärre riskerar den delvis decentraliserade lönebildningsmodell som utvecklats i Sverige sedan 1980-talet att utgöra ett avsevärt hinder.

I flera studier som behandlat frågan om vilken betydelse graden av centralisering i lönebildningen har haft på lönenivå och sysselsättning är slutsatsen följande: Ju mer centraliserade löneförhandlingarna är, desto lägre blir i genomsnitt företagens reala lönekostnader (och desto högre blir sysselsättningen). Andra studier tyder på att centraliserade och starkt decentraliserade system är att föredra framför mellanting. Ett helt decentraliserat lönebildningssystem kan i teorin innebära vissa fördelar men är dock av institutionella skäl knappast ett reellt alternativ i Sverige under överskådlig framtid.

Centraliserade löneförhandlingar innebär att hänsyn kan tas till de externaliteter som blir en följd av decentraliserade förhandlingar. I litteraturen nämns flera exempel på att i ett decentraliserat förhandlingssystem har fackföreningarna inga incitament att beakta (internalisera) dylika externaliteter. Ett exempel är den s.k. relativlöneexternaliteten («avundsjukeeffekten»).

Det är inte orealistiskt att tro att såväl enskilda löntagare som

enskilda fackföreningar lägger stor vikt vid sina respektive relativa lönenivåer. Om avundsjukeeffekter förekommer så medför en högre löneutveckling för en grupp löntagare minskad välfärd för andra grupper av löntagare eftersom de sistnämnda grupperna får en lägre relativ löneutveckling. I centrala förhandlingar kan denna relativlöneexternalitet beaktas (internaliseras), vilket leder till en högre grad av lönemoderation och till en högre sysselsättning.

Visserligen ger resultaten från empirisk forskning om förhandlingssystem och reallöneutveckling delvis motstridiga resultat, men vi anser att det nuvarande systemet, ett halvcentraliserat system där avtalsperioderna för olika avtalsområden överlappar varandra, är destabiliserande.¹ En effektiv lönebildningsprocess måste lösa ett delikat koordinationsproblem – att få samtliga aktörer att agera med måttfullhet i allas intresse – i en situation där det istället kan vara rationellt för de enskilda aktörerna att sluta avtal som resulterar i inflationsimpulser, otillräcklig sysselsättningstillväxt och förnyade trovärdighetsproblem. Dessa förtroendeproblem omöjliggör i sin tur en välbehövlig expansiv stabiliseringspolitik.

Den höga arbetslöshetsnivån och en sakta stigande medvetenhet om att små nominallöneökningar kan ge tillfredsställande reallöneökningar, talar i sig för avtal på måttlig nivå även utan samordning och ett centralt avtal. Men kompensationskrav från majoriteten av fackföreningarnas medlemmar beroende på en kombination av de direkta effekterna av den förda åtstramningspolitiken, upplevd eftersläpning i löneutveckling, samt farhågor att andra grupper tillkämpar sig förmånligare avtal, utgör tillräckliga drivkrafter för en destruktiv »huggsexa«.

Vår bedömning är att det krävs initiativ på central nivå för en

1 Vårt förslag till inkomstpolitiska initiativ och samordning utgör inget generellt ställningstagande för att centrala förhandlingar och statlig inkomspolitik är att föredra framför decentraliserade system.

I. EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER

samordning av lönerörelsen, där arbetsmarknadens parter och regeringen måste ta ett ansvar. Statlig inblandning i lönerörelserna eller s.k. inkomstpolitik var inte särskilt framgångsrik i Sverige under 1980-talet, men det råder nu helt andra förutsättningar.

För det första är arbetskraftsefterfrågan så låg att rekrytering av ny arbetskraft kan ske utan inflationsdrivande löneökningar. *För det andra* är stämningen hos den breda allmänheten helt annorlunda än under 1980-talet. Trycket på samtliga aktörer att uppvisa återhållsamhet och visa samhällsekonomiskt ansvar kommer att vara betydligt starkare och mer verkningsfullt i nuvarande situation. Framförallt på grund av att vi nu har en stor och växande grupp »outsiders«, arbetslösa och personer utanför arbetskraften, som har mycket att vinna på låga avtal men som saknar reellt inflytande över lönebildningen. Därutöver har breda lager av befolkningen direkt eller indirekt påverkats av påtagliga skattechöjningar och neddragningar i offentlig verksamhet. Den allmänna opinionens värdering av marginella satsningar inom den offentliga verksamheten och/eller skattesänkningar i utbyte mot lägre löneavtal är idag högre än tidigare. Motargumentet, att den enskilde i stor utsträckning kan kompensera sig för bortfall i offentlig välfärdsproduktion genom löneökningar, gäller bara »insiders«, dvs. de sysselsatta. En central samordning av lönerörelsen har stöd i den allmänna opinionen, och ger i jämförelse med en decentraliserad lönerörelse en viss ökning av inflytandet från »outsiders«.

Regeringen bör således ta ett initiativ till samtal med arbetsmarknadens parter i syfte att hitta en uppgörelse innehållande ett centralt samordnat avtal i utbyte mot vissa utfästelser från regeringens sida. Regeringen har i detta sammanhang flera olika medel till sitt förfogande, där förändring av lagstiftning, skatter och transfereringar kan användas för att få förhandlingar och ett »socialt kontrakt« till stånd. Ett sådant kontrakt måste innefatta såväl den offentliga som den privata sektorn för att ha förutsättningar att lyckas. Demonstrationseffekter av stora löneökningar för grupper som inte omfattas av

ett sådant kontrakt riskerar annars att snabbt underminera lönedisciplinen över hela arbetsmarknaden. Erfarenheterna från Europa och Sverige talar för att den höga arbetslösheten i sig inte är en tillräcklig drivkraft för löneavtal som i sig löser sysselsättningproblemet.

Arbetsmarknadspolitik kan inte ersätta en sund stabiliseringspolitik

Arbetsmarknadspolitiken har under den nuvarande lågkonjunkturen spelat en alltför stor roll, där de s.k. undanträngningseffekterna kan ha varit betydande. Expansion av arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör rimligtvis på marginalen ge avtagande avkastning, och vad traditionell arbetsmarknadspolitik aldrig kan åstadkomma är att skapa nya jobb i näringslivet. Det finns därför en distinkt övre gräns för den samhällsekonomiskt riktiga omfattningen av arbetsmarknadspolitiken, även om denna gräns kan bero av konjunkturläget. Under senare år har denna gräns passerats.

Vi tror alltså inte att arbetsmarknadspolitiken ensam kan vända arbetslöshetsutvecklingen. Det är viktigt att vara klar över att det är den svaga efterfrågan som är det helt överskuggande problemet. Därmed är inte sagt att det inte är viktigt att, utan förutfattade meningar, pröva alla idéer och uppslag som kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och underlätta situationen för de mest utsatta grupperna.

Vi anser emellertid att det behövs en tydligare utformad arbetsmarknadspolitisk strategi för de grupper som har svagast anknytning till arbetsmarknaden, dvs. för långtidsarbetslösa, invandrare, äldre och ungdomar samt arbetshandikappade. En idé värd att pröva, eller i alla fall närmare utreda, är införandet av en differentierad arbetsgivaravgift för att göra nyanställningar av dessa grupper av arbetslösa billigare.

Det har hävdats i debatten (se Bergström 1993) att arbetsmarknadspolitiken har en ogynnsam effekt på lönebildningen. Arbetsmark-

I. EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER

nadspolitiken motverkar anpassningen av reallönerna nedåt; forskningsresultaten är dock inte entydiga. För att minska arbetsmarknadspolitikens eventuella löneupptrivande effekter bör politiken i en konjunkturuppgång inriktas på arbetslösa som i ringa utsträckning har effekter på lönebildningen, dvs. troligtvis främst långtidsarbetslösa och arbetshandikappade.

Sammanfattningsvis hävdar vi att massarbetslösheten i första hand inte är ett strukturellt fenomen utan främst beror på för låg aggregerad efterfrågan. Varaktig sänkning av arbetslösheten kräver sannolikt en kombination av åtgärder, däribland vissa strukturella reformer, vars effekter företrädesvis uppträder på längre sikt. Arbetslösheten måste dock nedbringas snabbt för att undvika en permanent hög arbetslöshetsnivå och detta förutsätter i sin tur expansiva finans- och penningpolitiska åtgärder. En sådan politik kan dock endast bli lyckosam vid en måttlig nominell och real löneutveckling. Risker är stora att den (delvis) decentraliserade lönebildningsmodellen som utvecklats i Sverige under senare år inte är förenlig med ett sådant scenario. I ett medellångt perspektiv bör samordnade avtal på central nivå i kombination med statlig inkomstpolic kunna förbättra möjligheterna till en betydande och varaktig sänkning av arbetslösheten. I samband med en mera expansiv generell efterfrågepolitik bör de arbetsmarknadspolitiska insatserna minska och ges en mycket stark inriktning mot att bekämpa långtidsarbetslöshet.

Referenser

- Bergström, V (red.) (1993), *Varför överge den svenska modellen? 12 uppsatser om arbetslöshet och stabiliseringspolitik*. Tiden, Stockholm.
- Forslund, A (1995), »Unemployment: Is Sweden Still Different«, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 2, nr 1, 15–58.
- Holmlund, B (1990), *Svensk lönebildning – teori, empiri, politik*, bilaga 24 till Långtidsutredningen 1990, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Wadensjö, E (1987), »Labour Market Policy and Employment Growth in Sweden«, *Labour*, vol. 1, nr 3, 3–23.

4

Infrastrukturinvesteringar och ökad priskonkurrens

Gösta Dahlström

Den nuvarande arbetsmarknadskrisen gäller den höga arbetslösheten och den tilltagande långtidsarbetslösheten. Att det också finns problem att rekrytera till vissa specialistjobb, t.ex. IT-uppgifter, kan inte jämföras med kris utan är snarare ett uttryck för dålig balans mellan tillgång och efterfrågan i ett tidigt skede av en strukturomvandlingsprocess.

Hög arbetslöshet och lågt kapacitetsutnyttjande i existerande tjänste- och varuproducerande företag/organisationer har varit rådande så länge att det skapats negativa följdverkningar i form av förlorad kompetens och dämpad kapacitetsutveckling i företag. Vidare följer ohälsa, social utslagning, alkohol- och drogproblem i arbetslöshetens spår. Dessa sekundära kriseffekter fordrar speciella åtgärder och lång tid för att de ska mildras.

Arbetsmarknadspolitiken

Huvudkomponenter för ett recept mot arbetslösheten måste sökas inom den makroekonomiska politiken, dvs. finans- och penningpolitiken samt det som har att göra med valuta- och konvergenspolitiken. När ett land växlar över från en strategi med full sysselsättning som prioriterat mål till en strategi där produktion och sysselsättning främjas först då prisstabilitetsmålet uppnåtts, är det inte oväntat att en arbetslöshetskris kan uppstå. Den nuvarande arbetslöshetskrisen i Sverige har en egen historia, som går tillbaka till inflationshoten i

kreditliberaliseringens efterdyningar och en underfinansierad stor skattereform samt försvaret av den fasta ecu-anknytningen, som tog sig uttryck i bl.a. en extremt hård begränsning av inhemsk efterfrågan. En försvagad internationell konjunktur har också inverkat. Åtstramningen av inhemsk hushållsefterfrågan har fortsatt till i dag.

Samspelet mellan makropolitiken och arbetsmarknadspolitiken är dock ytterst viktigt och kommenteras först. Arbetsmarknadspolitiken kan öka arbetsmarknadens rörlighet och flexibilitet och därmed ge ökat utrymme för ekonomisk expansion utan allvarigare hot för pris- och lönestabiliteten. Vid högkonjunktur måste tonvikten läggas på utbudsfrämjande åtgärder: flyttningsstöd, omskolning, bristyrkesutbildning, aktivering av utbildade hemarbetande, men också på matchning och extra förmedlingsinsatser. Vid en djup recession, som det nu är fråga om, läggs tyngdpunkten i stället på efterfrågesidan: tidigareläggning av offentliga investeringar, beredskapsarbeten inom både tjänste- och varusektorer, stöd till kompetenshöjning, omorganisation och rekrytering inom företag, medan arbetsmarknadsutbildning i gängse form bantas. Detta sker delvis automatiskt genom att yrkes-specialiserad utbildning förlorar i meningsfullhet när den allmänna efterfrågan stagnerar eller går ned. Inriktning på förmedlingsinsatser och matchning har en viktig roll också i lågkonjunkturen, men får då en annan profil än vid högkonjunktur och relativ arbetskraftsbrist.

Vid lågkonjunktur måste arbetsmarknadsutbildningen göras mer individorienterad och långsiktig. Förmedling och matchning kämpar då mot dåliga odds. Allt fler personer blir långtidsarbetslösa eller objekt i en rundgång mellan olika arbetsmarknadsprogram och/eller rent kontantstöd. De som är arbets- och karriärorienterade bör lotsas fram till att finna allmänt nivåhöjande utbildningsgång allt efter läggning och intresse. Den framtida arbetsmarknadens behov bör vara centrala i studie- och yrkesorientering. Utbildningen kan ske inom det ordinarie utbildningsväsendet, inklusive komvux, folkhögskolor, bildningsförbunden m.m.

För arbetslösa som är yrkesorienterade men inte teoretiskt lärosugna måste beredskapsarbetsobjekt, statsstödd företagspraktik och organiserade insatser för starta eget kunna erbjudas i tillräcklig skala i kombination med eventuellt flyttnings- och resestöd.

Arbetsmarknadspolitiska program bör inte ha som förstahandsmål att hindra utförsäkring från A-kassan eller formellt undgå ett högt statistiktal för långtidsarbetslösa. Huvudskälet vid beslut om åtgärd är att förr eller senare underlätta placering och rekrytering till den öppna arbetsmarknaden. Åtgärderna per individ oavsett tiden måste definitivt bli dyrare i genomsnitt vid lågkonjunktur. Man bör då gå in för medvetet långsiktiga och individorienterade insatser. Dessutom berörs fler personer, så totalkostnaden över offentlig budget blir särskilt hög vid lågkonjunktur. Denna kostnad måste hanteras i den övergripande finanspolitiken. Det är fel att betrakta budgetramen som given och därför söka sprida ut AMS-anlagen på största möjliga antal arbetslösa.

Infrastrukturinvesteringar

Särskilt penningpolitiken, men i hög grad också finans- och budgetpolitiken, leds av en snäv målinriktning, fokuserad på prisstabilitet och budgetkonsolidering. Här förutsätts att den ekonomiska politiken i EU är given och inte direkt kan påverkas från svensk sida. Detta ger en begränsning för svensk makroekonomisk politik. Det finns dock ett visst handlingsutrymme och detta måste preciseras och verkligen utnyttjas.

Handlingsutrymmet bestäms främst av den svenska ekonomins inflationsbenägenhet men också av omvärldens konjunktur och relativa konkurrenskraft. Redan en mindre extra produktions- och sysselsättningsuppgång i Sverige kan öka handlingsutrymmet, beroende på om budgetsaldo, produktivitet och inflationstryck sammantagna utvecklas gynnsamt. Den långsiktiga trenden för produktionspotentialen har mattats något till följd av lägre investeringar och kapacitetsbe-

hov sedan 1991. Ett rimligt mål på lång sikt är att återta den tappade potentialen genom en höjd bruttoinvesteringsskatt.

Det krävs nu en kvantitativt och tidsmässigt noggrant avvägd styrning för att förena prisstabilitet med höjd sysselsättning och produktion samt utbyggnad av näringslivets investeringar med iakttagande av krav på utvecklingen av bytesbalansen, budgeten och statsskulden.

Receptets huvudingrediens är ökade infrastrukturinvesteringar i offentlig regi eller genom stöd till privata sektorn. Både tjänste- och varusektorer kan göras till föremål för beredskapsprojekt. Praktikplatser bör underlättas finansiellt. I princip bör den gängse arsenalen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder liksom innovations- och kompetenshöjningsprojekt av typ Mål 4 och ADAPT komma i fråga. Både allmänna effekter på penningflöde och efterfrågan liksom specifika effekter i företag, för branscher och yrkeskategorier är av intresse. Uppföljningen är viktig, eftersom sektorsvisa obalanser och brister ska undvikas. Bristyrkesutbildning kan bli aktuell i enstaka fall. Den ökade efterfrågan för konsumtion och export bär upp och vägleder investeringarna.

Handlingsutrymmet kan påverkas i någon mån. Åtgärderna måste vara tidsbegränsade eller kunna trappas ned utan stora olägenheter. En viss smärta i form av något höjt inflationstryck får man vara beredd på. Det är inte uteslutet att räntenivån kan gå ned då en sekundär positiv effekt på budgetsaldot uppstår. Men också en räntehöjningstendens kan bli följd. Handlingsutrymmet varken analyseras eller utnyttjas i nuvarande makrostrategi. Riksbanken har fått tolkningsföreträde vad gäller inflationshotet. Svenska kronan anges sedan 1993 ha en rörlig växelkurs, vilket är missvisande, då det är en i hög grad styrd »float«. Denna oklarhet bidrar till räntegapet visavi den tyska räntan. Regeringen har annonserat ett specialmål: att pressa budgetsaldot till noll, innan några kranar öppnas.

Ökad priskonkurrens

Riksbankens mål för inflationen – årligen 2 procent och ett tillåtet intervall mellan 1 och 3 procent – är acceptabelt. Det är viktigt att en undre gräns satts för att markera att en obefintlig inflation eller prissänkning utlöser en oönskad ytterligare produktionsavmattning.

Handlingsplanen måste innehålla en systematisk politik för att stärka konkurrensen och rationaliseringsbenägenheten på alla marknader. En verksamt bidrag i denna strävan är Sveriges inlemmande i den gemensamma, inre marknaden. Den konkurrensutsatta sektorns andel av ekonomin ökar genom fri etableringsrätt, produktstandardisering och öppen marknad för de flesta tjänster. Men en aktiv och offensiv tillämpning av de nya kartell- och konkurrensreglerna måste tillföras. Inför de exempel på bristfällig konkurrens som går att dra fram borde betydligt fler utredningar och motåtgärder sättas in av övervakningsorganen. För vissa marknader (transporter, energi, kommunikationer m.m.) finns övergångsbestämmelser i EU, som åberopas för att försena en mer öppen konkurrens.

Tyvärr har EUs jordbrukspolitik och yttre handelspolitik medfört ett väsentligt gränsskydd och minskad priskonkurrens för jordbruks- och livsmedelsprodukter, textilvaror, viktiga konsumentvaror som bilar, elektronikvaror, elektronikkomponenter och annan högteknologi. Aktivt tillämpande av dumpingreglerna gentemot tredje land har en prisskyddsavsikt. Det finns också skäl anmärka på att vissa sektorer getts mångåriga gruppundantag i EU från öppen konkurrens, t.ex. handeln med bilar och reservdelar. Dessa regelsystem bidrar till att skapa laguner med inskränkt konkurrens, vilket ökar den inbyggda inflationsbenägenheten.

Till inflationsprocessen hör också lönebildningen och den roll förhandlingssystemet spelar. Pris- och lönebildning är ömsesidigt beroende av varandra. Förväntningar om prishöjningar styr lönekrav och lönebudgetering. Omvänt påverkar löneförväntningar och löneprognoser företagets prissättning. Vanligt är att i den allmänna debat-

I. EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER

ten ställa upp lönerna som huvudorsak till inflationen. Detta är en felsyn. Här är ett veritabelt slagfält för ekonomiska intressen, eftersom vinstkvoter, reallöner och produktivitetsökningens fördelning står i fokus och bestäms i en gemensam process. Utan effektiv konkurrens på varu- och tjänstemarknaderna bjuder arbetsgivarna inte hårt motstånd i löneförhandlingar.

När låg inflation kommer in i det allmänna medvetandet som något givet finns goda förutsättningar för att förväntningar om framtida priser, löner och räntor ska ligga tämligen fast, vilket ger en grund för en ekonomisk politik i riktning mot ökande produktion, investeringar och sysselsättning. Så länge konkurrenspolitiken är slapp och marknaderna har sina skyddade laguner är risken för ökad inflation mer påtaglig och handlingsutrymmet för expansiv efterfrågepolitik klart inskränkt.

5

Öka efterfrågan och inför sysselsättningsfonder

Bengt Furåker

Den aktuella debatten om vad som kan göras åt massarbetslösheten i Sverige är inte särskilt upplyftande. Allsköns idéer lanseras, men ingen verkar sitta inne med någon realistisk och acceptabel lösning. Varför ser då debatten ut som den gör? Under en lång period byggde den framgångsrika svenska sysselsättningsmodellen på en keynesianskt inspirerad ekonomisk politik och en aktiv arbetsmarknadspolitik. Efterfrågan på arbetskraft hölls uppe genom olika stimulansåtgärder och den offentliga sektorns successiva utbyggnad. Den arbetslöshet som ändå uppstod togs i huvudsak om hand av arbetsmarknadspolitiken som dessutom var inriktad på att befrämja strukturförändringar. Politiken innebar viss inflation och återkommande devalveringar, men den höll arbetslösheten nere. I dag är situationen mycket annorlunda. Internationaliseringen av den svenska ekonomin fortgår och vi ska nu kvala in för ett europeiskt monetärt samarbete, vilket innebär restriktioner för vad som får hända med inflation, budgetunderskott och statsskuld. Inför omvärldens tryck börjar man spana efter andra lösningar än de traditionella, men någon ny svensk modell står inte att skönja.

Framför allt är det socialdemokratin som har problem med att formulera ett alternativ, men det är ungefär likadant beställt på den borgerliga kanten. Det verkar dock bli något enklare ju längre högerut man kommer. Där finns en mer helgjuten klasskampspräglad politik, inriktad på att pressa tillbaka löntagarna och deras fackföreningar via

I. EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER

försvagning av anställningsskyddet, mindre generösa arbetslöshetser-sättningar, ökad lönespridning och liknande. Kanske kan man den vägen skapa fler låglönejobb, men flertalet förslag kommer sannolikt inte alls att få de effekter förslagsställarna väntar sig eller bara blygsamma sådana. Att den socialdemokratiska regeringen nu ställer sig bakom förändringar i samma riktning ger en fingervisning om bristen på egna idéer. För att komplettera bilden vill jag tillägga att det utanför de båda politiska huvudblocken, t.ex. bland miljö- och vänsterpartister, finns tankar om arbetsdelning och medborgarlön. Åtminstone på kort sikt är dessa tämligen utopiska och deras betydelse är därför begränsad.

Ett huvudargument mot keynesiansk ekonomisk politik tycks vara att en sådan inte kan föras i ett enda land i dagens internationaliserade ekonomi, eftersom effekterna i allt för stor utsträckning försvinner ut över gränserna. Detta är möjligen korrekt, men i så fall är vi faktiskt illa ute. Möjligheterna att – annat än på det retoriska planet – få till stånd en sysselsättningsunion på europeisk nivå förefaller synnerligen små. Någon omedelbar och genomgripande förändring av den starka konservativa dominansen i Europas tyngst vägande länder ligger inte inom räckhåll.

Finns det då över huvud taget någonting som kan göras? I mina ögon ter sig situationen onekligen dystert, men något tror jag ändå kan åstadkommas. Här ska tre åtgärdsförslag framhållas. Valet av dessa sammanhänger med att jag vill lyfta fram sådant som inte alls eller sällan hörs i debatten. Mina förslag utgår alltså från att mycket av det som redan görs ska fortsätta. Självfallet måste den aktiva arbetsmarknadspolitiken vara kvar och likaså bör det även fortsättningsvis satsas på utbildning i allmänhet, på utveckling av transport- och kommunikationssystem och åtskilligt annat. Samtidigt måste vi inse att dessa åtgärder inte kan lösa alla problem.

Stimulera efterfrågan

De senaste åren har efterfrågan på varor och tjänster varit alldeles för liten. Och finns det ingen efterfrågan så upphör snart produktionen; det är ju en av marknadsekonomins främsta poänger. Genom inkomstbortfall, indragningar och nedskärningar av olika slag har folks köpkraft hämmats. Många har helt enkelt för lite resurser att röra sig med eller är oroliga inför framtiden och sparar därför hellre än konsumerar. Man skulle kunna tänka sig att sänka skatten för att ge människor större utrymme för privat konsumtion. Det är emellertid ingen god lösning eftersom den innebär att möjligheterna att finansiera offentliga verksamheter skulle minska – och dessa utgör också en viktig del i den totala efterfrågan.

I stället bör man välja en annan väg. Det finns faktiskt åtskilliga som har tämligen stora resurser, men som inte omsätter dessa i konsumtion. Köpkapaciteten verkar helt enkelt vara felfördelad i samhället. Inkomster behöver omfördelas på ett sådant sätt att fördelningen blir jämnare. De mindre bemedlade har stora otillfredsställda behov och skulle genast öka sin konsumtion om de fick lite mer att röra sig med – i varje fall om de också kunde känna en trygghet inför framtiden, dvs. kunde lita på att välfärdssystemen inte rasar ihop. Med en annan fördelning av köpkraften skulle efterfrågan på varor och tjänster stimuleras generellt.

Frågan är emellertid om inte en allmänt ökad efterfrågan bara leder till en ökad konsumtion av importerade varor och att sysselsättningseffekterna i Sverige uteblir. I viss utsträckning blir det nog så och möjligheterna till mer riktade åtgärder är relativt begränsade – om man ska hålla sig till det europeiska samarbetets spelregler. Utfallet är likväl beroende av vilket slags insatser som görs. Bostadsbidrag utgör ett exempel på hur åtgärder kan ha en bestämd inriktning. De skapar förutsättningar för människor att förbättra sin boendestandard, vilket i sin tur innebär en stimulans åt byggsektorn här hemma.

Huvudinvändningarna mot stimulansåtgärder brukar vara att in-

flation och budgetunderskott stiger. I dagsläget behöver vi dock inte vara rädda för inflationen; den är nu i princip borta. Med de offentliga utgifterna förhåller det sig något annorlunda. Här finns onekligen ett dilemma, men en expansiv politik ökar ju aktiviteten i ekonomin och därmed också inkomsterna. Vi kan inte exakt lokalisera brytpunkten där inkomster och utgifter balanserar varandra, men det avgörande måste vara att få fart på hjulen igen. Kräftgången måste brytas och för det behövs stimulansåtgärder. Att avstå från sådana under förevändning att vi måste uppfylla konvergenskraven för den monetära unionen i Europa kan bli förödande.

Försvara den offentliga sektorn

Ett led i en expansiv politik är att satsa på den offentliga sektorn. Det hävdas ofta att tillväxten av nya jobb måste ske i den privata tjänstesektorn. Många politiker och debattörer upprepar närmast sömngångaraktigt denna tes. Det finns emellertid inte mycket som tyder på att en snabb ökning av den privata tjänstesysselsättningen är på väg. Om man fortsätter att skära ner på den offentliga sektorn kan effekten bli att det försvinner en massa jobb utan att vi får några andra i stället. Pigavdrag och liknande är heller inte mycket att komma med som alternativ.

Vi vet att det finns stora behov inom sjukvård och omsorg. Vissa offentliga verksamheter har utan tvekan varit väl försedda med personal och denna har inte alltid utnyttjats effektivt. De senaste årens omprövningar har därför haft en del positiva effekter. De har ibland lett till rationellare organisatoriska lösningar och medfört att mindre angelägna aktiviteter rensats bort. Kanske behöver den offentliga sektorn – som ju inte är konkurrensutsatt såsom den privata (även om konkurrensmekanismer inte helt saknas) – då och då skakas om. Nu börjar emellertid en hel del verksamheter att gå på knäna, vilket leder till allvarliga konsekvenser för både anställda och dem som ska komma i åtnjutande av tjänsterna.

Vad som med andra ord är angeläget i dag är att försvara den offentliga sektorn och att bygga ut den igen efter råd och lägenhet. Här finns arbetsuppgifter som faktiskt behövs. Det är dessutom här som kvinnorna framför allt har sin arbetsmarknad. Motsvarande tjänster kommer inte att automatiskt växa fram på en privat tjänstemarknad eftersom många helt enkelt inte har råd att köpa tjänsterna. Som det nu ser ut finns det verkligen anledning att undra om alla äldre, sjuka och handikappade i framtiden ska få sina behov tillgodosedda eller om bara de som har råd att betala för sig ska få det. Varför ska vi acceptera en situation med massarbetslöshet samtidigt som det finns en massa otillfredsställda behov? Detta absurda tillstånd går faktiskt att ändra på. Emellertid måste man kanske räkna med skattehöjningar. Om det är sådana som krävs för att vi ska kunna bibehålla ett anständigt samhälle finns det väl inget att tveka om?

Inrätta sysselsättningsfonder

Under senare år har kapitalet fått en ökad rörlighet. Detta har möjliggjorts genom kommunikations- och datateknikens landvinningar och genom att man tagit bort politiskt införda regleringar. Numera kan människor sitta på olika håll i världen och blixtnabbt placera om sina pengar när någonting händer. Kapitalet dras till företag som förväntas ge den bästa avkastningen. Det ligger en poäng i detta, men samtidigt måste utvecklingen rimligen också kunna styras av andra mål än maximal förräntning. Man ska ju komma ihåg att kapitalplaceringar delvis går ut på spekulation. Dessutom överreagerar ibland nervösa marknader på politiska beslut eller rykten om vad som ska hända. Det finns en uppenbar risk för en kapitalets överrörlighet – med negativa följder för sysselsättning och välbefinnande.

Den friare marknaden innebär att företag i Sverige får konkurrera med företag i länder där löner och arbetsvillkor befinner sig på en helt annan nivå. Ju rörligare kapitalet blir, desto större är sannolikheten att det söker sig till områden där de anställda betalas lägre, fackförening-

I. EFTERFRÅGESTIMULERANDE ÅTGÄRDER

arna är svagare och profitmarginalerna större. Ett sätt att möta den utvecklingen är att försöka bevara det teknologiska och utbildningsmässiga försprånget som vi i förhållande till många länder länge haft. Detta är dock knappast realistiskt i längden. I dagens och morgondagens värld med dess utbyggda och snabba kommunikationer går teknikspridning och kvalifikationsutveckling alldeles för fort för att sådana försprånget ska kunna permanentas.

Det är självfallet ytterst svårt att återgå till valuta- och kapitalregleringar av olika slag. Därför behövs det någon annan kraft som kan verka stabiliserande på kapitalflödena och göra vissa sysselsättningspolitiska överväganden. Vi behöver en kollektiv kapitalbildning som kan användas ungefär som en stabilisator på ett större fartyg, dvs. som en mekanism som kan dämpa effekterna av vågornas rörelser. Min tanke är att man skulle skapa ett antal fonder, förslagsvis benämnda sysselsättningsfonder. De ska eftersträva ordentlig avkastning på sina medel, men de ska också vara instruerade att ta vissa andra hänsyn – i första hand sysselsättningspolitiska. På så sätt går det att bygga in ett socialt ansvarstagande som vi aldrig kan få från det vinstmaximerande kapitalet. En fördel med sysselsättningsfonderna skulle vara att de inte flyttar utomlands (om vi inte bestämmer att de ska göra det). Möjligen kan de också ta lite större risker än andra finansinstitut (men inte mycket större vill jag säga; man får akta sig för äventyrligheter av det slag vi fick bevittna under 1980-talet).

Hur fonderna ska finansieras och organiseras är en öppen fråga. Beträffande finansieringen kan man exempelvis tänka sig något slags värnsskatt. När det gäller den konkreta utformningen bör man dra lärdom av hur löntagarfonderna fungerade, även om mitt förslag avser fonder med helt andra syften. Också erfarenheterna från AP-fonderna och de tidigare investeringsfonderna bör beaktas.

Om någon politisk kraft ska göra någonting i linje med mitt förslag så är det regeringspartiet. Frågan är förstas om man därifrån över huvud taget vågar knyta om fonder igen efter bakslaget med löntagar-

fonderna. Avskaffandet av de senare grundade sig emellertid knappast på någon bedömning i sak utan på en ideologisk-principiell inställning. Det är anmärkningsvärt hur lite vi egentligen vet om hur olika fonder har fungerat. I dagens kärva läge borde det var möjligt att föra en saklig diskussion igen.

6

Sökeffektivitet och arbetslöshet¹

Ante Farm

En vanlig syn på arbetslösheten i Sverige och i Europa är att även om den ursprungliga uppgången av arbetslösheten berodde på ett kraftfullt efterfrågebortfall, så räcker det inte med att öka efterfrågan för att minska arbetslösheten. Det krävs också åtgärder på utbudssidan. Bland de åtgärder som föreslås för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt brukar lägre arbetslöshetsersättning och kortare ersättningsperioder vara bland de första som nämns.² Tanken är att arbetslöshetsersättningens utformning genom att påverka de arbetslösa sökande kan påverka inte bara lönebildningen utan också de arbetslösa arbetslöshetstider.

De arbetslösa sökaktivitet skulle alltså kunna påverka arbetslösheten på två sätt, dels indirekt, via lönebildningen, dels direkt, via påverkan på arbetslöshetstiderna. Jag ska här diskutera på vilket sätt och hur mycket effektivare arbetssökande kan minska arbetslöshetens storlek genom förkortade arbetslöshetstider.

Vakanskvoten som mått på matchningsproblem

Matchningen mellan arbetssökande och lediga platser tar tid och skapar en kil mellan antalet anställda och antalet jobb.³ Antalet anställ-

1 Jag är tacksam för synpunkter jag fått från Anders Björklund, Jan Johanneson och Eskil Wadensjö.

2 Se t ex Calmfors (1996 s. 245).

da beror naturligtvis främst på antalet jobb, men det finns också en skillnad mellan antalet jobb och antalet anställda som beror på att matchningen mellan arbetsökande och lediga platser inte är friktionsfri. Matchning av sökande och platser omfattar både rekrytering och uppsägning, men låt oss här för enkelhetens skull anta att uppsägningssprocessen är friktionsfri. Det finns då en skillnad mellan antalet anställda och antalet jobb i ett företag, om företaget inte helt kan förutse sitt rekryteringsbehov och om rekrytering tar tid.

Ett företag som möter en oförutsedd uppgång i efterfrågan kan finna att det är svårt att rekrytera, och att det därför under en viss tid kan finnas produktiva arbetsplatser som inte är tillsatta, lediga platser som »kan tillsättas omedelbart«, dvs otillfredsställd efterfrågan på arbetskraft. I andra fall kan en uppgång i efterfrågan förutsägas, t.ex. vid säsongvariationer, och rekryteringen avslutas innan motsvarande produktion kommer igång. Även vid personalomsättning kan man ofta förutsäga när rekryteringsbehov kommer att föreligga. Pensionering kan exempelvis förutsägas och ersättare rekryteras i god tid. Det är endast oförutsedda rekryteringsbehov som kan ge upphov till »lediga platser som kan tillsättas omedelbart«.

Friktionen i rekryteringsprocessen beror alltså inte bara på hur snabbt ett företag kan rekrytera personal (vakanstiden), utan också på företagets möjligheter att förutse sitt rekryteringsbehov. Samtidigt är det uppenbart att antalet jobb kan mätas som antalet anställda plus antalet lediga platser som kan tillsättas omedelbart, och att det finns en skillnad mellan antalet jobb och antalet anställda, som utgörs av antalet lediga platser som kan tillsättas omedelbart. Antalet lediga platser som kan tillsättas omedelbart på hela arbetsmarknaden (V) utgör därför ett mått på friktionen i matchningen av arbetsökande

3 Denna ansats och följande diskussion bygger på Farm (1996), som i sin tur anknyter till Blanchard och Diamond (1989). Framställningen här blir nödvändigtvis kortfattad och läsaren hänvisas till Farm för en utförligare analys.

och lediga platser på arbetsmarknaden. Utan friktion skulle sysselsättningen öka med V anställda. Detta innebär inte nödvändigtvis att arbetslösheten skulle minska med V på en friktionsfri arbetsmarknad, eftersom i praktiken inte bara arbetslösa utan även studerande och andra personer utanför arbetskraften konkurrerar om den sysselsättning som erbjuds. Men V kan uppfattas som ett mått på den bristande matchningens bidrag till arbetslöshetsproblemet i den meningen att bristande matchning minskar antalet anställda med V personer.

Arbetslösas sökaktivitet kan påverka arbetslösheten genom att påverka företagens vakanstider och därmed kilen mellan antalet jobb och antalet anställda. Arbetslösa kan förlänga vakanstider genom att exempelvis tacka nej till jobberbudanden (så att de företag som får jobberbudanden avvisade också får längre vakanstider), eller begränsa sitt arbetssökande till vissa regioner och vissa yrken (så att detta ökar vakanstiderna i andra regioner och andra yrken).

För att kunna bedöma hur mycket bristande sökeffektivitet bidrar till bestående arbetslöshet måste man alltså studera arbetssökandets effekter på vakanstider. Ett sammanfattande mått på sökeffektivitetens betydelse är antalet lediga platser som kan tillsättas omedelbart. Antalet kvarstående lediga platser i AMS statistik var under perioden 1991–95 i genomsnitt 13 000, eller 0,3 procent av arbetskraften. Om vi alltså kan anta att alla lediga platser anmäls till arbetsförmedlingen, och att alla platser i statistiken också kan tillsättas omedelbart, så bidrog bristande sökeffektivitet till bestående arbetslöshet under perioden 1991–95 genom att göra antalet anställda i genomsnitt ca 13 000 färre än antalet jobb.

Vakansstatistiken är bristfällig i olika avseenden. Det är emellertid inte helt klart om den registrerade vakanskvoten under- eller överskattar den totala vakanskvoten. Å ena sidan anmäls inte alla lediga platser till arbetsförmedlingen. Å den andra beror kanske försummelse att anmäla en plats till arbetsförmedlingen på att den tillsätts så snabbt (med tidigare anställd eller spontant sökande) att en anmälan upplevs

som meningslös. Det är också väl känt att alla kvarstående lediga platser vid arbetsförmedlingen inte kan tillsättas omedelbart.

Om man emellertid antar att alla lediga platser registrerade vid förmedlingen kan tillsättas omedelbart, och att oregistrerade platser har samma genomsnittliga vakanstid som registrerade platser, så kan man uppskatta den totala vakanskvoten med hjälp av statistik om nyanställningar till 1,1 procent av arbetskraften under 1991, 0,6 procent under 1993, och 1,1 procent under 1995.

Arbetslöshetstider och arbetslöshetens sammansättning

Att försöka bedöma sambandet mellan sökeffektivitet och arbetslöshetens omfattning genom att beräkna effekter på arbetslöshetstider i mikroekonometriska studier är dömt att misslyckas. Enklast ser man detta i några exempel. Antag först att en undersökning visar att arbetslösa med högre arbetslöshetsersättning också har längre arbetslöshetstider. Det kan bero på att högre ersättning gör det möjligt att tacka nej till vissa jobb. Men om en arbetslös med högre ersättning tackar nej till ett visst jobb så ökar inte detta nödvändigtvis antalet arbetslösa. Jobbet kan nämligen i stället gå till en arbetslös med lägre ersättning. En arbetsgivare kan bli besviken, men å andra sidan kan den arbetsgivare som den arbetslösa med högre ersättning så småningom väljer bli nöjd. Ersättningsnivåerna påverkar i detta fall arbetslöshetens sammansättning, och dessutom matchningen mellan arbetstagare och arbetsgivare, men inte arbetslöshetens storlek – om inte vakanstiderna påverkas.

Uppskattade effekter av ersättningsperiodens varaktighet kan tolkas på samma sätt. Antag att man i en studie finner att arbetslösa blir sysselsatta i allt större utsträckning när ersättningsperioden närmar sig sitt slut. Detta kan tyda på att arbetslösa söker allt mer intensivt när tidpunkten för utförsäkring närmar sig. Men även om arbetslösa faktiskt begränsar sitt arbetssökande under arbetslöshetsperiodens början, så ökar arbetslöshetens omfattning endast om arbetsgivarna

inte kan ersätta dessa arbetslösa med andra arbetsökande, dvs endast om vakanstiderna ökar.

I ett tredje exempel kan vi anta att arbetslösa yrkesarbetare begränsar sitt arbetsökande till att försöka få jobb i sitt gamla yrke med bibehållen lön i stället för att försöka få jobb i en »sekundär« sektor med lägre lön. Denna begränsning i arbetsökandet kan påverka den totala arbetslösheten, men endast om det minskade antalet arbetsökande inom den sekundära sektorn också leder till minskad sysselsättning där, genom att öka vakanstiderna. Om vakanstiderna *inte* ökar så är det bara arbetslöshetens *sammansättning* som kan påverkas. Arbetslösheten bland okvalificerade arbetare kan nämligen bli lägre om de slipper konkurrens från yrkesarbetare.

Slutsatser

Sammanfattningsvis ger studier av samband mellan sökaktivitet och arbetslöshetstider ingen information om hur bristande sökeffektivitet påverkar arbetslöshetens storlek genom att förlänga söktider. Det är endast studier av samband mellan sökaktivitet och vakanstider som kan visa detta. Och de uppskattningar av sökeffektivitetens betydelse som kan göras idag med hjälp av vakanstatisiken tyder på att allra högst 1 procentenhet av den öppna arbetslösheten på 8 procent kan förklaras av bristande sökeffektivitet.

Växande långtidsarbetslöshet och utslagning kan emellertid successivt försämra sökeffektiviteten bland vissa grupper på arbetsmarknaden. I så fall kommer vakanstider och arbetslöshet att öka även om efterfrågan på arbetskraft inte förändras. Och en kommande återhämtning av efterfrågan kan få en begränsad effekt på arbetslösheten om sökeffektiviteten försämras så mycket att vakanstiderna ökar väsentligt under återhämtningen. Huruvida den aktiva arbetsmarknadspolitiken under en depression lyckas i sin uppgift att upprätthålla sökeffektiviteten på arbetsmarknaden avgörs alltså av hur vakanstiderna utvecklas under de kommande åren.

Referenser

- Blanchard, O J och Diamond, P (1989), »The Beveridge Curve«, *Brookings Papers on Economic Activity*, nr 1, 1–76.
- Calmfors, L (1996), »Nationalekonomernas roll under det senaste decenniet – vilka är lärdomarna?«, i Jonung, L (red.), *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?*, IVA och Ekerlids förlag, Stockholm.
- Farm, A (1996), *Friktionsarbetslösheten i Sverige 1990–1995*, EFA-rapport nr 41, Arbetsmarknadsdepartementet.

II

EN FLEXIBEL ARBETSMARKNAD OCH EN FÖRNYAD LÖNEPOLITIK

Till skillnad från recepten i det föregående avsnittet, där man främst föreslår en mer expansiv ekonomisk politik, menar de fem följande författarna att det som krävs är åtgärder mot den strukturella delen av arbetslösheten i syfte att nå större flexibilitet och en förändrad lönebildning. För deras recept spelar resultaten från forskningen kring utvecklingen av den långsiktiga jämviktsarbetslösheten (den strukturellt betingade arbetslösheten) huvudrollen.

Medan den konjunkturbetingade »keynesianska arbetslösheten« betraktas som temporär beror jämviktsarbetslösheten antingen på brister i anpassningen mellan arbetskraftsefterfrågan och arbetsutbud eller på att lönerna är så trögrörliga nedåt att de inte utjämnar skillnaderna mellan arbetskraftsutbud och arbetskraftsefterfrågan. Författarna menar att trots den rekordhöga öppna arbetslösheten under 1990-talet har lönerna stigit i sådan grad att en sysselsättningsökning förhindrats.

En mer flexibel arbetsmarknad kan enligt recepten åstadkommas genom olika typer av förändringar. En sådan är att föra ner lönebildningen till företags- och individnivån, en andra är inriktad på att förändra det arbetsrättsliga systemet och en tredje syftar till att förändra arbetslöshetsersättningsystemet. Statens utgifter för kontant stöd för arbetslöshet ökade från 5 832 miljoner under perioden 1 juli 1989–30 juni 1990 till 36 143 miljoner under perioden 1 juli 1995–30 juni 1996. Förslagen till förändringar av detta system berör inte så mycket

II. EN FLEXIBEL ARBETSMARKNAD...

ersättningsnivån som den maximala ersättningstiden (den bortre parentesen) och finansieringen. Syftet med förslagen är att dämpa löneökningstakten och på så sätt öka sysselsättningen.

7

Lönebildning i olag

Bertil Holmlund

Det har blivit något av en truism att säga att svensk lönebildning inte fungerar väl. Få torde vilja hävda att vi för närvarande har en lönebildningsmodell som bidrar till hög sysselsättning. Man kan diskutera hur bra eller dåligt den fungerade under 70- och 80-talen, men det råder inget tvivel om att lönebildningens funktionssätt i mitten på 90-talet är ett stort hinder för ambitionerna att komma ut ur arbetslöshetskrisen.

Reallönestegringar trots hög arbetslöshet

Löne- och prisstegringstakten föll mycket snabbt under åren 1990–92, delvis sannolikt som ett resultat av den s.k. Rehnberg-kommissionens arbete. Den öppna arbetslösheten ökade från 1,6 procent till 8,2 procent under åren 1990–93 och verkar att ha bitit sig fast på en nivå runt 7–8 procent. Trots den mycket höga arbetslösheten har lönestegringstakten successivt ökat sedan 1993. Under 1995–96 ökade lönerna med ca 5–6 procent i årstakt. Eftersom prisstegringarna praktiskt taget har upphört under 1996 har resultatet blivit betydande lönekonsumtionsstegringar.

Uppgången i lönestegringar sedan 1993 gäller de flesta branscher. Inom byggnadsindustrin, där den öppna arbetslösheten ökat från 2 till 24 procent under perioden 1989–93, har också lönestegringarna tilltagit under 1995–96. Lönerna för byggnadsarbetarna har visserligen ökat något långsammare än industriarbetarlönerna, men det handlar

inte om mer än någon procentenhet. Trots att alltså en fjärdedel av byggnadsarbetarna saknar arbete stiger de reala lönekostnaderna för de arbetare som har jobb. Om lönebildningen fungerar på detta sätt är det inte förvånande att arbetslösheten har förblivit hög. En mer slående illustration till den s.k. insider–outsiderteorins rimlighet är svår att tänka sig.

Problemet med lönebildningen i dagsläget är inte att den leder till inflation utan att den bidrar till höga reala lönekostnader som förhindrar sysselsättningsexpansion. Man kan se detta som resultatet av otillräcklig samordning i löneförhandlingarna; varje part tänker på sitt och ingen tar övergripande samhällsekonomiska hänsyn. En sådan miljö bidrar också sannolikt till att de arbetslösas intresse av återhållsamhet beaktas i mycket liten utsträckning.

Individuella anställningskontrakt?

Vad kan göras och vad bör göras? Individuella anställningskontrakt har på sina håll blivit ett recept som antas kunna lösa arbetslöshetskrisen. Visst finns det argument som talar för åtgärder i den riktningen. Inslaget av lönekonkurrens skulle förstärkas. De arbetslösa skulle ges möjligheter att konkurrera med de redan anställda genom att sälja sin arbetskraft till löner som är lägre än kollektivavtalens.

Men en sådan »avkollektivisering« är inte problemfri, alldeles bortsett från att den sannolikt ger upphov till ökade löneklyftor. Svante Nycander (1996) har pekat på svårigheterna att i praktiken förena kollektivavtal med individuella avtal, en möjlighet som har föresvävat en del debattörer. Är det verkligen rimligt att eftersträva en tudelning av arbetsmarknaden, och enskilda arbetsplatser, där vissa anställda omfattas av kollektivavtal med strejkrätt medan andra har individuella avtal utan strejkrätt? Till detta kommer att facket har en högst legitim uppgift att ta tillvara de anställdas intressen på arbetsplatsen, något som också delvis kan vara till gagn för företagen. Det vore opraktiskt och kostsamt för stora företag att genomföra individu-

ella förhandlingar med alla eller en stor del av sina anställda. Och naturligtvis behövs facket för att förhindra arbetsköparmonopol (monopson), dvs. att starka arbetsgivare exploaterar anställda som har få alternativ utanför företaget.

Om individuella kontrakt inte är en särskilt attraktiv lösning återstår att få till stånd ett samhällsekonomiskt ansvarstagande inom ramen för i huvudsak den nuvarande ordningen med kollektiva avtal. Det lär också vara realistiskt att utgå från att löneförhandlingarna inom den överblickbara framtiden kommer att föras på förbunds nivå. För att få till stånd ansvarsfulla löneuppgörelser kan regering och riksdag göra betydligt mer än att vädja till återhållsamhet och be parterna själva leverera en ny modell för lönebildningen. Staten kan bestämma över *konfliktreglerna* och påverka kostnaderna för lönehöjningar bl.a. genom *arbetslöshetsförsäkringens finansiering*.

Ändrade konfliktregler och reformerad arbetslöshetsförsäkring

Både strejkrätt och fredsplikt är delar av kollektivavtalsregleringen. Lagstiftningen om konfliktregler påverkar styrkeförhållandena mellan parterna i löneförhandlingarna.

Vilka motiv finns t.ex. för att tillåta sympatiåtgärder? Varför ska fredsplikten i ett ingånget avtal kunna brytas därför att det råder konflikt på ett annat område? Det är hög tid att se över konfliktreglerna och överväga olika sätt att fördröja och försvåra konfliktutlösning. Ett förstärkt medlingsinstitut kan här vara ett viktigt inslag. Ett medlingsinstitut kan ges möjligheter att skjuta upp konflikter viss tid. Det bör också kunna tvinga parterna att komma med kompletterade underlag för sina bud och motbud. Härvidlag är det viktigt att parterna tvingas att explicit väga in effekterna på sysselsättningen.

Statens relativa bidrag till arbetslöshetsförsäkringen har successivt ökat under efterkrigstiden. För närvarande svarar staten för ca 95 procent av kassornas totala utgifter. På marginalen är bidraget 100

procent, dvs det finns inget direkt samband mellan ökad arbetslöshet i en kassa och kassamedlemmarnas egenavgift. Subventionssystemet har helt eliminerat sambandet mellan ökad arbetslöshet och högre egenavgifter inom den egna kassans område. Lönebildningens aktörer har därmed inga incitament att beakta skatte- eller avgiftskonsekvenserna av sina beslut. En omläggning av subventionssystemet till A-kassorna kan bidra till större återhållsamhet i löneuppgörelserna. Om en löneökning medför ökade egenavgifter till följd av att fler blir arbetslösa bör detta verka återhållande på lönekraven.¹

Utöver dessa argument som gäller lönebildningen kan man också hävda att finansieringsreformer bör påverka kassornas – och ytterst fackföreningarnas – incitament att på olika sätt aktivera de arbetslösa. Det kan handla om att upprätthålla incitament till aktivt arbetsökande, uppmuntran till geografisk rörlighet eller vidareutbildning för att minska arbetslöshetsrisken. Medlemmar i facket och A-kassan förlorar ekonomiskt på att arbetslösa inte engagerar sig för att skaffa sig arbete och kommer därför att ha starka skäl att bidra till att de arbetslösa verkligen är aktiva. Denna effekt gäller oavsett om löneförhandlingarna sker i samordnade eller decentraliserade former.

Slutord

Arbetslöshetskrisen löses inte med enstaka åtgärder – det finns inga patentmediciner. Ändrade konfliktregler och reformerad arbetslöshetsförsäkring kan emellertid bidra till att lönebildningen fungerar bättre, vilket är en central förutsättning för att få till stånd en sysselsättningsexpansion.

Det vore lätt att räkna upp en hel del andra åtgärder som borde kunna bidra till högre sysselsättning. Om sysselsättningsfrågan ska ges den prioritet den förtjänar, måste också alla åtgärder utvärderas bl.a.

¹ Se Holmlund (1996) och Holmlund och Lundborg (1996) för närmare diskussioner av arbetslöshetsersättningens finansiering.

utifrån effekterna på sysselsättningen. Ibland borde man då komma fram till att *avstå* från att införa vissa förändringar. Den från den 1 januari 1997 förlängda arbetsgivarfinansierade sjuklöneperioden, från 14 till 28 dagar, är ett sådant exempel. Effekterna kan inte gärna vara annat än negativa för sysselsättningen. Dessutom drabbar åtgärden de av alla omhuldade småföretagen extra hårt. Och anställda med hög faktisk eller förväntad sjukdomsrisk får svårare att få jobb.

Den förlängda sjuklöneperioden är också ett dystert exempel på hur irrationalitet understundom präglar politiskt beslutsfattande. Effekterna av den för några år sedan införda arbetsgivarfinansierade sjuklöneperioden på 14 dagar har inte utvärderats. Trots detta är man beredd att gå vidare i samma riktning. Kanske beror det på att de som drabbas av åtgärden inte har några riktigt röststarka företrädare.

Referenser

- Holmlund, B (1996), »Arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshet«, *Ekonomisk Debatt*, Årg. 24, 353–368.
- Holmlund, B och Lundborg, P (1996), »Wage Bargaining, Union Membership, and the Organization of Unemployment Insurance«, Working Paper 1996:17, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Nycander, S (1996), »Maktbalans eller avkollektivisering«, i *Verkstadsindustrin, lönebildningen och framtiden*, Festskrift till Sveriges Verkstadsindustriers 100-årsjubileum.

En reviderad Rehn–Meidnermodell

Christian Nilsson

Sverige redovisade för 1970- och 1980-talet lägre arbetslöshet än flertalet OECD-länder. På 1970-talet låg arbetslösheten 2,5 procentenheter under OECD-genomsnittet, på 1980-talet växte gapet till nära det dubbla. Nu under 1990-talet har gapet försvunnit, och frågan inställer sig om vi upplever en tillfällig arbetslöshetskris som en konsekvens av den snabba nedtagningen av inflationstakten, eller om arbetslösheten som i flertalet andra EU-länder permanentas på en hög nivå på grund av underliggande strukturella problem. Vad som talar för det senare är att den svenska jämviktsarbetslösheten trendmässigt förefaller ha stigit, från ca 2 procent i början av 1970-talet till ca 6 procent i början av 1990-talet, medan den faktiska arbetslösheten temporärt hållits nere av upprepade devalveringar.¹ Även att de regionala arbetslöshetsskillnaderna förefaller mer eller mindre permanenta talar för att det finns betydande strukturproblem på den svenska arbetsmarknaden.

Den svenska modellen

En betydelsefull beståndsdel av den under 1960-talet så framgångsrika »svenska modellen« var det lönepolitiska program som har kommit

1 Jämviktsnivån har definierats som den arbetslöshetsnivå som krävs för att hålla löneökningarna så låga att konkurrenskraften inte urholkas (Berg m.fl., 1997, kapitel 10).

att kallas för Rehn-Meidnermodellen. Detta program lyckades hantera målkonflikterna mellan inflation och arbetslöshet å den ena sidan, samt löneutjämning och regional arbetslöshetsstruktur å den andra. Rehn-Meidnermodellens tre grundelement var en centraliserad solidarisk lönepolitik, en stram ekonomisk politik samt en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Den första målkonflikten handlar om hur stora löneökningar som är förenliga med bevarad konkurrenskraft och prisstabilitet. I programmet slogs fast att det är »en illusion att tro, att fackföreningsrörelsen i sin lönepolitik kan ställa sig utanför och spränga ramen för en ekonomisk politik som eftersträvar samhällsekonomisk balans«. ² Utrymmet för löneökningar som är förenliga med prisstabilitet bestäms enligt programmet av produktivitetsutvecklingen. Anpassningen av löneökningarna till denna norm kan dock inte garanteras. Den kan endast åstadkommas av en kombination av en stram ekonomisk politik och en centraliserad lönebildning.

Den andra målkonflikten handlar om lönestruktur och strukturarbetslöshet. Den förordade solidariska lönepolitiken var ett uttryck för en facklig fördelningsambition, motiverad utifrån kravet på en rättvis inkomstfördelning. Målet var lönedifferentiering efter arbetets art och krav. I stället för att tillfälliga obalanser på marknaden skulle få bestämma lönerna ville man lägga fast den lönestruktur som kunde sägas motsvara den fria marknadens långsiktiga jämviktsläge. En lönepolitik med denna inriktning skapade en lönepress på låglöneföretagen och påskyndade därigenom strukturomvandlingen. Lönepolitiken var således tillväxtbefrämjande men medförde samtidigt strukturella obalanser. Rörlighetsbefrämjande arbetsmarknadspolitik skulle återskapa jämvikten.

1960-talet representerar den svenska modellens guldålder, med full sysselsättning, stabil tillväxt och balans i utrikesbetalningarna. I bör-

2 LO (1951), s. 147.

jan av 1970-talet fick fullsysselsättningsmålet en ny betoning: sysselsättningstrygghet blev anställningstrygghet. Ett stort antal nya lagar, som syftade till att förstärka anställningstryggheten och företagsdemokratien, introducerades. Denna lagstiftning hade framdrivits av fackföreningsrörelsen och visade en omsvängning i synen på statlig intervention i förhållanden, som i Saltsjöbadsavtalets anda tidigare reglerats i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Resultatet gick också på tvärs med Rehn-Meidnermodellens intentioner. Det gick naturligtvis inte att driva på strukturomvandlingen med ökade löneutjämningskrav och samtidigt bromsa den med olika sysselsättningsstöd. Resultatet blev växande obalanser och ansvaret för att ta hand om de lokala utbudsöverskotten kom i högre grad än tidigare att läggas på arbetsmarknadspolitiken.

Enligt LO är själva syftet med kollektivavtal att hindra konkurrens, samtidigt som man något motsägelsefullt hävdar att avtalen ger obegränsade möjligheter till flexibilitet och anpassning uppåt.³ Sannolikt har denna anpassningsprocess kommit att driva på inflationen, inte minst genom i avtalen inbyggda följsamhetsklausuler. Under de senaste decennierna har arbetsmarknadspolitiken stöttat LOs lönepolitik med åtgärder som mera inriktats på att dölja symptomen på obalanser än att lösa de underliggande anpassningsproblemen. Arbetsmarknadspolitiken kan under denna period till och med ha bidragit till att driva upplönekostnaderna och låsa fast den regionala lönestrukturen, och som en följd av detta kommit att höja jämviktsarbetslösheten. Det var de upprepade devalveringarna inte arbetsmarknadspolitiken som under 1980-talet garanterade den fulla sysselsättningen.⁴

Under de 45 år som gått sedan Rehn-Meidnermodellen formulerades har det skett betydande förändringar i samhället. Det vore därför konstigt om denna modell till alla delar fortfarande skulle vara rele-

3 LO (1996), s. 49.

4 Berg m.fl. (1996) kapitel 10.

vant. LO har under åren också försökt revidera grundkonceptet, även om centrala förhandlingar alltid varit en given beståndsdel. Frågan är dock om inte LO i allt för hög grad har fixerat sig vid de centrala avtalens betydelse; rätten till sympatiåtgärder torde ha varit en av de faktorer som en gång gjorde att arbetsgivarsidan drev fram en centralisering snarare än de ideologiska motiven bakom Rehn-Meidnermodellen. Ambitionen att centralt styra både nivåutveckling och fördelning skapar motsättningar mellan central och lokal nivå: Vad blir skillnaden för klubbar och medlemmar mellan en statligt inkomstpolitik och samordnade och centralt styrda avtalsrörelser? Vilka blir allokeringseffekterna?

En reviderad Rehn–Meidnermodell

En nödvändig förutsättning för en långsiktigt lägre arbetslöshet är att den inhemska efterfrågan kan tillåtas växa utan att detta leder till ökad inflation (i dagsläget torde åtstramningspolitiken ha drivits för långt, även givet den institutionella ramen). Detta förutsätter i sin tur kontrollerad löneutveckling och större löneflexibilitet. En strategi kan vara att återgå till Rehn-Meidnermodellens fundament men med den förändringen att de centrala avtalen begränsar sig till minimilönenivåer och i övrigt lämnar ansvaret för löneförhandlingarna till klubbarna/avdelningarna.

Vad skulle då fördelarna vara med en sådan politik? För det första skulle arbetsmarknadspolitiken slippa att vara en stötta för lönepolitiken, och kunna koncentreras på att ta hand om de långtidsarbetslösa, vidga flaskhalsar samt förmedla arbeten. För det andra så kommer ansvaret för lönebildningen att primärt läggas på fackklubbarna/avdelningarna och företagen. Detta skulle sannolikt innebära en vitalisering av fackföreningsrörelsen och befria de centrala fackliga organisationerna från ansvaret för kostnadsutvecklingen, och lägga det där det hör hemma, nämligen på arbetsgivarna och regeringens stabiliseringspolitik. För det tredje kan den solidariska lönepolitiken

klaras genom avtal om minimilöner, t.ex. konstruerade enligt den modell som tidigare har använts för LOs låglönesatsningar; det är också möjligt att en vidgad lokal förhandlingsrätt skulle medföra en ökad samordning av lönepolitik och lönesystem mellan arbetare och tjänstemän. Slutligen krävs större respekt för ingångna avtal för att ett decentraliserat löneförhandlingssystem ska fungera. Detta kan åstadkommas av en uppstramad förhandlingsordning, som i en ny Saltsjöbadsanda mera bygger på avtal och mindre på lagar. Detta förutsätter sannolikt såväl begränsningar i rätten till sympatiåtgärder som högre bötesbelopp vid avtalsstridiga konflikter.

Referenser

- Berg, L, Bergström R, Bergström, V och Nilsson, C (1997), *The SNEPQ Econometric Model of the Swedish Economy*, FIEF.
LO (1951), *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*.
LO (1996), *Rättvisa*.

Förändra incitamentsstrukturen

Vassilios Vlachos

Under många och långa perioder har man i Sverige provat olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, alltid i syfte att uppnå och/eller bibehålla full sysselsättning, vilket har varit den ekonomiska politikens huvudmål.

Parallellt med ett omfattande arbetsmarknadspolitiskt program, har från 1960-talet och framåt också ett trygghetssystem vuxit fram som i princip garanterade individerna ett fullgott inkomstskydd mot olika typer av oväntade händelser som t ex arbetslöshet.

Det politiska system som skapat detta omfattande trygghetssystem har dock missat en väsentlig del – kanske den väsentligaste – av ekonomins funktionssätt, nämligen att »individer reagerar på incitament«. Det handlar alltså om vilken incitamentsstruktur som byggs upp i ett ekonomiskt system och hur dessa incitament påverkar beteendet hos olika aktörer i ekonomin.

Jag tänker i det följande inte ange någon enskild åtgärd som möjligen skulle kunna lindra arbetslöshetskrisen i Sverige. Alltför många har redan provats utan annat än marginella och kortvariga effekter. Syftet med arbetsmarknadspolitiken har varit att medelst olika åtgärder rätta till små obalanser på arbetsmarknaden. Om vi ska kunna komma till rätta med massarbetslöshetsproblemet handlar det idag inte om små justeringar på marginalen utan om grundläggande systemförändringar.

Orsakerna till den höga arbetslösheten

Den nuvarande höga arbetslösheten är resultat av den incitamentsstruktur som vi har byggt in i systemet under en lång tidsperiod. Ett trygghetssystem där en arbetslös garanteras i det närmaste samma levnadsstandard som när han arbetar påverkar individens incitament vad gäller benägenhet att både söka och acceptera arbete. Det sociala trygghetssystemet i kombination med omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder skapar också incitament hos de fackliga organisationerna att driva upp lönerna oavsett om detta skapar arbetslöshet eller ej. Så länge som det finns ett system som garanterar en inkomst för den som blir arbetslös eller för den delen aldrig kommer in på den reguljära arbetsmarknaden, finns det inga incitament för de fackliga organisationerna att hålla igen på lönekraven.

När de individer som är arbetslösa också blir mindre aktiva i sitt sökande efter arbete, då kommer också det effektiva arbetsutbudet att minska, vilket bereder vägen för ytterligare löneökningar. Arbetslöshetsförsäkringen och utgifterna för arbetsmarknadspolitiken finansieras till i det närmaste 100 procent via skatterna och inte via direkta och synliga avgifter som betalas av dem som har arbete. Detta skapar ytterligare incitament för att driva upp lönerna, då kostnaderna för arbetslösheten fördelas över hela kollektivet och inte bärs endast av dem som erhåller vinsterna av löneökningarna.

Resultatet av dessa missförhållanden har de olika regeringarna under många år löst dels via devalveringar av den svenska kronan, dels via en kraftig expansion av den offentliga sektorn, men inte genom att åtgärda de egentliga orsakerna. Det vi bevittnar nu, nämligen de fackliga organisationernas kamp för att bevara trygghetssystemet och den offentliga sektorns storlek, har föga att göra med omtanke om de arbetslösa utan snarare med bevarandet av möjligheten för de fackliga organisationerna att bedriva en lönepolitik som gynnar medlemmarna – men som skapar arbetslöshet.

Om det nu är så att det politiska systemet med sitt regelverk har

skapat ovannämnda incitament hos individerna, och framförallt hos de fackliga organisationerna, och detta har lett till en omfattande arbetslöshet, vad finns det då för möjligheter att minska arbetslösheten?

Jag menar att det politiska systemet inte kan skapa nya arbeten. Jag tror att möjligheterna att åter expandera den offentliga sektorn är ytterst begränsade. Och det är där det politiska systemet kan skapa skattefinansierade arbeten. Givet att detta inte är möjligt, vad finns det då för andra vägar? Många talar varmt för skattesänkningar för såväl individer som företag. Jag utesluter inte denna möjlighet, men vi får inte glömma de fackliga organisationernas förmåga att kapa åt sig varje löneutrymme för sina medlemmar. Om detta händer kommer inte skattesänkningar att ha den effekt på sysselsättningen som man kan hoppas på, samtidigt som statens finanser försämras. Jag menar att om det är incitamentsstrukturen som har gett upphov till den höga arbetslösheten, då måste man ändra på denna och skapa de *rätta* incitamenten så att sysselsättningen ökar.

En incitamentsstruktur för ökad sysselsättning

För att skapa de *rätta* incitamenten så bör statsmakten för det första inte förstärka det sociala trygghetssystemet. Jag tror inte att den nuvarande nivån på arbetslöshetsersättningen, dvs. 75 procent av lönen är för hög. Men jag tror inte att nivån ska höjas. Individerna måste bli medvetna om att arbetslöshet innebär en ordentlig sänkning av levnadsstandarden. Om så blir fallet kommer inte individerna i egenskap av medlemmar i de fackliga organisationerna att lättvindigt säga »hellre arbetslös än arbete med dålig lön«. Pressen på fackliga löneförhandlare för rimliga löneökningar måste komma från medlemmarna själva.

För det andra måste man skapa reella möjligheter för enskilda individer att förhandla om sin lön. Om en arbetslös individ erhåller låt oss säga 400 kronor per dag i arbetslöshetsersättning och kan erhålla

arbete för 500 kronor per dag, ska han inte tvingas förbli arbetslös för att den avtalsmässiga lönen är 600 kronor per dag. Individerna har idag denna rättighet men i praktiken är detta omöjligt med hänsyn till vad de fackliga organisationerna kan göra mot en sådan arbetsgivare. De fackliga organisationerna måste, medelst lagstiftning, förbjudas att vidta stridsåtgärder mot företag som sluter avtal med enskilda arbetstagare.

För det tredje bör man omfördela stora delar av de resurser som går till arbetsmarknadspolitiken via AMS. Individerna och de fackliga organisationerna ska inte kunna ha AMS som en räddningsplanka, där man kan gå runt i olika åtgärder och utbildningar för att kvalificera sig för en ny ersättningsperiod från A-kassan. Bortre parenteser måste finnas men den får inte vara för långt borta och ska inte kunna kringgå. Resurserna bör kunna omfördelas till utbildningar av olika slag. Exempelvis inom komvux, högskolor eller andra yrkesutbildningar där individerna kan skaffa sig utbildning för att bli mer attraktiva på arbetsmarknaden. Jag menar också att individerna bör finansiera denna utbildning med studielån. Det ska finnas incitament för individerna att noggrant välja vad de ska studera.

Självfallet är det så att varje civiliserat samhälle måste ha ett trygghetssystem för sina medborgare. Ett sådant system måste garantera en viss minimistandard för de individer som trots låg reservationslön inte kan hitta ett arbete. Men nivån på »minimistandarden« bör vara så låg, att inte icke-önskvärda incitament skapas.

Låt mig kort sammanfatta. Jag tror att det är en snedvriden incitamentsstruktur samt vissa brister i lagstiftningen som har skapat den arbetslöshetskris vi har idag. Jag tror att de incitament som styr de fackliga organisationernas beteende i lönebildningen är den viktigaste orsaken till arbetslösheten. De fackliga organisationerna har dock endast medlemmarnas intresse att ta till vara och det ska de också göra. Det ligger alltså på det politiska systemet att ändra på spelreglerna och skapa en annan incitamentsstruktur för de fackliga organisationerna

men framför allt för deras medlemmar, så att dessa i sin tur påverkar sina representanter.

Rättar vi till incitamentsstrukturen och kompletterar vi lagstiftningen så att enskilda individer kan förhandla om sin lön själva, om de så önskar, är jag övertygad om att sysselsättningen inom en inte alltför lång tid kommer att öka väsentligt. Framför allt kommer sysselsättningsökningen att bli bestående.

En tidsbegränsad arbetslöshetsersättning

Anders Björklund

När jag ombetts att på några sidor formulera ett enstaka förslag mot dagens höga arbetslöshet känner jag ett behov av att börja med att ange några utgångspunkter för mitt förslag. För det första vore den naturliga ansatsen att utgå från de grundläggande orsakerna till den höga arbetslösheten och sedan rekommendera en ekonomisk politik som angriper just dessa orsaker. Denna logiska uppläggning är dock inte möjlig i detta fall. Min bedömning är att den snabba uppgången av arbetslösheten under början av 90-talet i huvudsak kan karakteriseras i keynesianska termer som ett stort bortfall av generell efterfrågan av arbetskraft. Detta efterfrågebortfall berodde i sin tur på ökat inhemskt sparande, en internationell konjunkturnedgång och försämrad konkurrenskraft för den svenska industrin. Vidare sjönk frånvaron markant vilket ledde till ytterligare bortfall av efterfrågan av arbetskraft i termer av anställda personer. Som en följd ökade också den »totala« arbetslösheten – öppet arbetslösa plus personer som sysselsätts med hjälp av åtgärder – tämligen generellt; i relativa termer grovt sett lika mycket för unga och gamla, för låg- och högutbildade, och i alla regioner.

Keynesiansk efterfrågestimulans är ingen framkomlig väg

Av en rad orsaker tror jag inte att det är möjligt att idag motverka detta enorma efterfrågebortfall på traditionellt keynesianskt maner. Vi lever

nu i en värld med flytande växelkurs och statsfinanserna är fortfarande svaga. Det är därför enligt min (läroboksmässiga) bedömning inte möjligt att stimulera den allmänna efterfrågan på annat sätt än att genom penningpolitiken påverka växelkursen så att den konkurrensutsatta delen av näringslivet erhåller goda konkurrensvillkor. Och dessa villkor är redan idag mycket goda. Det finns därför ingen enkel lösning på problemet i form av traditionell makropolitik.

För det andra är det viktigt att utgå från en uppfattning om varför den höga arbetslösheten är ett allvarligt problem. Självfallet finns all anledning att tro att de direkt berörda arbetslösa personerna drabbas inte bara ekonomiskt utan även socialt. De allra flesta studier tyder på att arbetslöshet leder till sämre upplevd välfärd för dem som drabbas. Trots detta är jag faktiskt mer bekymrad över andra mer indirekta effekter av dagens höga arbetslöshet. Den är statsfinansiellt mycket kostsam vilket i sin tur tvingar fram besparingar inom andra mycket angelägna delar av välfärdspolitiken, exempelvis stödet till de mest utsatta barnfamiljerna. Jag tror att dessa indirekta effekter är nog så allvarliga som de direkta effekterna för de berörda arbetslösa personerna. Därför avfärdar jag också alla förslag som går ut på att sänka arbetslösheten med hjälp av arbetstidsförkortningar. Även om sådana i bästa fall skulle kunna leda till lägre arbetslöshet tror jag att konsekvensen skulle bli lägre produktion totalt sett och därmed också minskade inkomster för stat och kommuner.¹

Behov av strukturförändring i form av nya regler för arbetslöshetsersättning

Av dessa skäl bör vi söka efter förslag som innebär strukturella förändringar av arbetsmarknadens sätt att fungera. Jag menar att de svenska reglerna för arbetslöshetsunderstöd är generösa och innebär att »omställningstrycket« på de arbetslösa kan bli ganska svagt. Vad

¹ Jag delar här den bedömning som görs av Anders Forslund (1996).

som framför allt gör reglerna generösa är att de arbetslösa som närmar sig slutet på den 60 veckor långa perioden med A-kassa har en rättighet att få delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som kvalificerar för en ny period med A-kassa. Därmed blir ersättningen i praktiken oändlig, dvs den kan erhållas ända fram till pensioneringen genom att kombinera perioder med A-kassa och deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Det är knappast originellt att föreslå en förändring av dessa regler, så att arbetslöshetsersättningen åter blir tidsbegränsad. Den förra borgerliga regeringen beslöt att från den 1 juli 1994 ändra reglerna så att det bara skulle vara möjligt att med hjälp av deltagande i åtgärder förnya rätten till A-kassa en gång. Eftersom tiden i den arbetsmarknadspolitiska åtgärden är ett knappt halvår innebar denna konstruktion en sammanlagd ersättningstid – A-kassa + åtgärd + A-kassa – på drygt 2½ år. Därefter krävdes för att åter erhålla A-kassa att arbetsvillkoret skulle uppfyllas genom ett reguljärt arbete. Den nyttillträdda socialdemokratiska regeringen ändrade tillbaka till de gamla reglerna, men beslutade våren 1996 att med verkan från 1 juli 1996 återinföra en tidsbegränsning i den sammantagna ersättningstiden. Denna gång föreslogs en annorlunda konstruktion med kortare men flera ersättningsperioder. Precis som i det borgerliga förslaget krävdes dock efter cirka tre år en period med ett reguljärt arbete för att åter bli berättigad till A-kassa. Innan detta förslag hann få några reella effekter togs emellertid förslaget under hösten 1996 tillbaka och det råder nu en stor politisk osäkerhet om de framtida reglerna för arbetslöshetsersättningen (liksom för flertalet andra socialförsäkringar). Mitt förslag är emellertid att införa en reell tidsbegränsning, eller en »bortre parentes« som det också kallats. Exakt vilken konstruktion som är lämpligast kan diskuteras och är definitivt ingen oväsentlig fråga, men jag nöjer mig med att föreslå någon av de ovan beskrivna modellerna.

Tänkbara effekter av en »bortre parentes«

Hur skulle ett sådant förslag kunna påverka arbetslösheten? Helt uppenbart är att »omställningstrycket« på de arbetslösa skulle öka. En nybliven arbetslös som blivit uppsagd skulle ha cirka tre år på sig med kontantersättning för att lösa sitt sysselsättningsproblem. Under denna tid skulle personen dock ha rätt att delta i åtminstone en kurs inom arbetsmarknadsutbildningen eller någon tillfällig sysselsättningsåtgärd. Vidare skulle föreligga rätt till vissa flyttningsstöd, kostnadsersättning vid arbetssökande på annan ort och till arbetsförmedlingens vägledning och övriga service.

En första mekanism vore att incitamenten att söka intensivt efter ett nytt arbete skulle bli högre. Detta skulle inte bara behöva ta formen av att den arbetslöse svarar på flera platsannonser utan också att han eller hon överväger att byta yrke eller att flytta på ett tidigare stadium än vad som annars skulle vara fallet. Vidare är det möjligt att den arbetslöse skulle sänka sina lönekrav – sin »reservationslön« – för att därmed förbättra sina chanser att få ett jobb.

En invändning kan vara att så länge efterfrågan på arbetskraft, i form av lediga platser, är mycket låg så finns bara ett begränsat utrymme för att sänka arbetslösheten på detta sätt. Den enda effekten skulle bli att konkurrensen om de få lediga jobben ökar. När antalet lediga jobb är så lågt som under de första åren på 90-talet är nog potentialen för att via enbart denna mekanism sänka arbetslösheten ganska låg. I takt med att ekonomin och arbetsmarknaden förbättras blir dock potentialen högre.

Man bör dock kunna räkna med att en ökad omställningsbenägenhet bland de arbetslösa kan påverka arbetslösheten även via andra mekanismer, nämligen sådana som kan skapa nya jobb. Det är troligt att lönebildningen påverkas i riktning mot en lägre reallön och därmed en högre sysselsättning på sikt. Inom ramen för den nu (inom nationalekonomin) dominerande modellen för bestämning av löner och sysselsättning kommer »lönesättningskurvan« att skifta så att

reallönen faller och sysselsättningen stiger.² Intuitionen bakom denna effekt är att lönerna bestäms i förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetstagar, och arbetsgivaren får större incitament att hålla tillbaka sina löneerbjudanden ju lättare det är att rekrytera arbetskraft. Allmänt sett kan man också säga att ju mer kvalificerad arbetskraft ett företag har att tillgå för givna arbetsuppgifter, desto lägre blir företagets reala kostnader för arbetskraft. När omställningstrycket ökar bland de arbetslösa, torde det finnas mera kvalificerade sökande till varje ledig plats.

Det är också troligt att nya arbeten kan skapas genom att arbetslösa personer väljer att starta eget företag. Kanske är denna effekt av ringa storleksordning, men den ska heller inte underskattas, eftersom drygt 11 procent av alla sysselsatta (AKU 1995) är egna företagare eller medhjälpare i ett familjeföretag. Framför allt för dem som står inför valet att flytta eller helt byta yrke kan alternativet att starta eget vara attraktivt.

Slutligen är det troligt att en del arbetslösa skulle lämna arbetskraften sedan den bortre parentesen passerats. Detta torde särskilt gälla dem som har attraktiva möjligheter till sysselsättning utanför den ordinarie arbetsmarknaden och vars make eller maka har en god inkomst. Åtminstone på kort sikt skulle detta sänka den öppna arbetslösheten och dessutom innebära en statsfinansiell besparing. Möjligen finns dock en risk att dessa personer längre fram vid en eventuell förbättrad konjunktur inte skulle stå till arbetsmarknadens förfogande på samma sätt som annars vore fallet.

Forskningsresultat

Vad säger då den empiriska forskningen om effekter av dessa slag? Det finns knappast några ekonometriska skattningar som ger precis information om storleksordningen på de aktuella beteendeffekterna och

2 Se Björklund m. fl. (1996) för en enkel framställning och vidare referenser.

ännu mindre några välutvecklade simuleringsmodeller vilka kan fånga upp det komplicerade samspelet mellan de effekter som skulle kunna uppstå. Ett sätt att belysa storleksordningen på de tänkbara effekterna är att undersöka hur stor andel av de arbetslösa vars incitament skulle förändras påtagligt om reglerna ändras. Till dessa bör naturligtvis räknas alla dem som redan passerat gränsen för den tänkta bortre parentes. Vidare kan man inkludera dem som ligger nära denna gräns. I en studie tillsammans med Susanne Ackum Agell och Anders Harkman³ undersökte jag på detta sätt konsekvenserna av de regler som den borgerliga regeringen införde. Vi fann att under hösten 1994 skulle 26 000 av de arbetslösa ha förlorat ersättningen och ytterligare 45 000 ha mindre än sex månader kvar tills ersättningen skulle upphöra. Visserligen är det troligt att en del av dessa skulle ha kunnat skaffat ett arbete innan ersättningen faktiskt upphörde (eller skulle komma att upphöra), men siffrorna ger en antydning om hur många som skulle få påtagligt starkare incitament att lösa sina problem. Med en effektiv gräns på cirka tre år kommer incitamenten de facto att förändras för samtliga arbetslösa, även för dem som nyligen blivit uppsagda och börjat sin första arbetslöshetsperiod.

Min sammanfattande bedömning är att »omställningstrycket« på den svenska arbetsmarknaden skulle öka betydligt om en tidsbegränsning återinförs och på sikt finns en betydande potential att sänka arbetslösheten och arbetslöshetens kostnader på detta sätt.

Slutord

Huruvida arbetslöshetsersättning ska utgå under i praktiken obegränsad tid eller ej är i grunden en fråga om värderingar. Forskning kan bara ge visst faktaunderlag för att ta ställning i frågan. En tidsbegränsning av den typ som föreslagits under senare år och som jag också förespråkar kommer med all säkerhet att drabba människor på den

³ Se Ackum Agell m.fl. (1995).

undre halvan av inkomstfördelningen i större utsträckning än dem på den övre; antalet socialbidragstagare skulle nog också öka. Några förhållanden talar dock för att de negativa konsekvenserna inte behöver bli alltför stora. För det första finns faktiskt ett sista skydds nät i form av socialbidrag för dem som lever i hushåll med en mycket svag ekonomi. För det andra kommer arbetsförmedlingarna att i sitt arbete kunna prioritera dem som riskerar »definitiv« utförsäkring. Och slutligen måste man begrunda att alternativet till detta förslag i praktiken kanske är andra besparingar med än värre konsekvenser.

Referenser

- Ackum Agell, S, A Björklund och A Harkman (1996), »Unemployment Insurance, Labour Market Programmes and Repeated Unemployment Spells in Sweden«, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 2, nr 1, 101–128.
- Björklund, A, P-A Edin, B Holmlund och E Wadensjö (1996), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.
- Forslund, A (1996), »Arbetstidsförkortning – arbetsdelning eller raserad välfärd?«, *Ekonomisk Debatt*, Årg. 25, 405–414.

En reformerad arbetslöshetsförsäkring

Per-Anders Edin

I början av 1994 skrev jag tillsammans med Bertil Holmlund om den svenska arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt för Långtidsutredningen (Edin och Holmlund, 1994). Den stora frågan var då om arbetslösheten skulle fastna på en hög nivå eller om den relativt snart skulle kunna komma ner till för Sverige mer normala nivåer igen. Erfarenheterna från andra västeuropeiska länder talade för en fortsatt hög arbetslöshet. Däremot närde jag vissa förhoppningar om att de faktorer som medverkat till att Sverige tidigare haft en så låg arbetslöshet under en lång följd av år, något som vi enligt min mening fortfarande inte fullt ut kan förklara, skulle kunna medverka till att vi inte fastnade på samma höga arbetslöshetsnivå som övriga Västeuropa. Under de tre senaste åren har jag emellertid blivit allt mer pessimistisk i detta avseende. Det förefaller allt mer troligt att vi inte kan klara av att drastiskt minska arbetslösheten utan att genomföra strukturreformer på arbetsmarknaden.

Behov av ökad reallöneflexibilitet

Ett av de starkaste argumenten för strukturreformer på arbetsmarknaden står att finna i lönebildningens funktionssätt. Det förefaller mig ytterst allvarligt att reallönerna i Sverige har ökat kraftigt under de senaste åren samtidigt som vi har en fortsatt mycket hög arbetslöshet. Enligt min mening är det allt vanligare kravet på ökad lönespridning en andra ordningens fråga för bekämpandet av arbetslösheten i för-

hållande till behovet att hålla nere den allmänna löneökningstakten i ekonomin.

Det finns ett antal olika vägar för statsmakterna att påverka lönebildningen i ekonomin. Jag anser att en förändrad utformning av arbetslöshetsförsäkringen kan göra lönebildningen mer känslig för arbetsmarknadsläget. Det finns anledning att diskutera förändringar av såväl ersättningsnivå och ersättningstid som arbetslöshetsförsäkringens finansiering. Sådana förändringar kan påverka arbetslösheten dels genom direkta effekter på de arbetslösas beteende på arbetsmarknaden, dels genom indirekta effekter via lönebildningen.

Låt oss diskutera de två områdena ersättning och finansiering i tur och ordning.

Arbetslöshetsersättningens nivå och varaktighet

I den internationella litteraturen finns ett mycket stort antal teoretiska och empiriska studier som visar att arbetslöshetsersättningens nivå påverkar arbetslöshetstiderna.¹ Det finns dock anledning att fråga sig om en sänkning av arbetslöshetsersättningen skulle ge stora direkta effekter på dagens svenska arbetslöshet. Svenska studier tyder på att arbetslöshetsersättningen har mindre effekter på arbetslöshetstiderna i Sverige än i många andra länder (Carling m.fl., 1996).

Ersättningstidens längd är också en faktor som har visat sig påverka arbetslösheten. Begränsade ersättningstider har varit en faktor som framhållits som en bidragande orsak till den låga historiska arbetslösheten i Sverige.² De nuvarande svenska ersättningsreglerna är dock betydligt mer generösa, med utförsäkringsgarantier och återkvalificering via arbetsmarknadspolitiska åtgärder, än vad som varit fallet tidigare. Det är svårt att i dagsläget beskriva Sverige som ett land med

1 Se t.ex. Devine och Kiefer (1991) för en översikt av empiriska studier och Björklund m.fl. (1996) för en introduktion till området.

2 Se Layard m.fl. (1991) för en länderjämförande studie.

tidsbegränsad arbetslöshetsförsäkring.

De direkta effekterna av förändrade ersättningsnivåer och ersättningstider som verkar via förändrat sökbeteende hos de arbetslösa är möjligtvis mycket begränsade i en situation med hög arbetslöshet och få lediga jobb. I detta sammanhang är det viktigt att även notera att förändrade regler för arbetslöshetsersättningen kan påverka arbetslösheten indirekt via lönebildningen. Det är rimligt att tro att reallöneanspråken hålls nere, när de individuella kostnaderna ökar till följd av lägre ersättningsnivåer och/eller kortare ersättningsperioder.

En sänkt och/eller förkortad arbetslöshetsersättning är förknippad med uppenbara fördelningskonflikter. Även om förändringarna syftar till att minska arbetslösheten, vilket jag ser som ett av de största fördelningsproblemen i dagsläget, så kommer de att drabba dem som nu blir arbetslösa.

Jag anser att denna aspekt har stor tyngd vid en diskussion av ersättningsnivån. Det finns starka argument för att ha en relativt generös ersättningsnivå under en begränsad tid. Däremot är jag inte alls lika övertygad om fördelningsargumentets tyngd i frågan om ersättningstidens längd. Arbetslöshetsförsäkringen är för mig en omställningsförsäkring. Den långsiktiga försörjningsnivån garanteras av andra offentliga bidragssystem. Detta borde gälla oavsett om individen lyckats kvalificera sig för A-kassa eller ej.

Arbetslöshetsförsäkringens finansiering

I det nuvarande systemet för arbetslöshetsförsäkringens finansiering finns det inte någon koppling mellan arbetslöshet och egenavgifter inom varje enskild arbetslöshetskassa. Jag anser att det är ytterst olyckligt att det här inte finns »raka rör« mellan arbetslöshet och egenavgifter. Systemet skulle vara tilltalande ur incitamentssynvinkel, om det fanns en klar koppling mellan medlemsavgifter och arbetslöshet i den enskilda kassan. Ett sådant system skulle innebära ökade incitament till lönemoderation i situationer med hög arbetslöshet.

Det skulle även innebära ökade incitament till kontroll av att systemet inte missbrukas.³

En reformering av arbetslöshetsförsäkringens finansiering skulle inte behöva betyda en kraftig minskning av de statliga subventionerna till kassorna. Vad som är viktigt är att det på *marginalen* finns ett starkt samband mellan arbetslöshet och egenavgifter. Tanken är att när arbetslösheten i en kassa överstiger en viss nivå, som inte nödvändigtvis behöver vara densamma för alla kassor, så får medlemmarna bidra till att finansiera en stor del av de utbetalda ersättningarna utöver referensnivån. En diskussion av var denna referensnivå ska ligga skulle också innebära en välkommande diskussion om i vilken utsträckning det är rimligt att tillåta att arbetslöshetsförsäkringen används systematiskt som en inkomstförstärkning i vissa sektorer i samband med tidsbegränsade anställningar.

Avslutande kommentarer

Att diskutera vilka förändringar av arbetslöshetsersättningen som borde genomföras är i viss utsträckning en värderingsfråga. De fördelningspolitiska övervägandena är av stor betydelse, om vi förändrar ersättningens nivå eller varaktighet. Jag anser emellertid att fördelningsproblemet är en mindre fråga vid en reform av ersättningens finansiering. I detta fall handlar det om att låta de sysselsatta ta på sig en större del av bördan och därigenom motverka löneökningar som driver upp arbetslösheten. Därför anser jag att en reform av arbetslöshetsförsäkringen i första hand ska ta sikte på finansieringssystemet och i andra hand på att införa en »bortre parentes« i ersättningen. I ett sådant system tror jag att fortsatt höga ersättningsnivåer under en begränsad ersättningstid skulle vara ett mindre problem.

³ Se Holmlund (1996) för en utförligare diskussion.

Referenser

- Björklund A, P-A Edin, B Holmlund och E Wadensjö (1996), *Arbetsmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.
- Carling K, P-A Edin, A Harkman och B Holmlund (1996), »Unemployment Duration, Unemployment Benefits and Labor Market Programs in Sweden«, *Journal of Public Economics*, vol. 59, 313–334.
- Devine T och N Kiefer (1991), *Empirical Labor Economics: The Search Approach*, Oxford University Press, Oxford.
- Edin P-A och B Holmlund (1994), *Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt*, Bilaga 8 till LU 94, Fritzes, Stockholm.
- Holmlund B (1996), »Arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshet«, *Ekonomisk Debatt*, Årg. 24, 353–368.
- Layard R, S Nickell och R Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.

III

EU OCH ARBETSLÖSHETEN

Merparten europeiska länder gick från låg till hög arbetslöshet i samband med de båda oljekriserna 1973 och 1979. Sverige lyckades länge behålla en låg arbetslöshet. Under 1990-talet första hälft steg den dock till en nivå som närmade sig EU-genomsnittet. Genomsnittsvärdet döljer dock mycket stora variationer inom EU. Se tabellen på nästa sida, som redovisar resultat från den första gemensamma EU-arbetskraftsundersökningen i vilken också de nya EU-länderna Finland, Sverige och Österrike ingår.

Är då deltagande i EU, ERM och EMU något som bidrar till att lösa eller försvårar arbetslöshetsproblemet? Sveriges EU-medlemskap har i den offentliga debatten framhållits både som en förutsättning och som ett hinder för att lösa arbetslöshetsproblemet. De två följande uppsatserna illustrerar tydligt detta. I den ena hävdas att uppfyllandet av konvergenskraven inför det ekonomiska och monetära samarbetet inte bara utgör ett hinder för att lösa arbetslöshetsproblemet utan också är den starkast bidragande orsaken till den höga arbetslösheten. I den andra hävdas att framgången vad gäller inflationsbekämpningen i samband med strävandena att uppfylla konvergenskraven också visar på möjligheterna till en internationell samordnad politik för ökad sysselsättning om den politiska viljan finns.

Arbetslösheten våren 1995 i EU-länderna (%)

Land	Män	Kvinnor	Totalt
Belgien	7,3	12,2	9,3
Danmark	5,6	8,6	7,0
Frankrike	10,0	14,1	11,9
Grekland	6,2	13,8	9,1
Finland	17,8	16,2	17,0
Irland	11,9	12,1	12,0
Italien	9,2	16,2	11,8
Luxemburg	2,1	4,4	2,9
Nederländerna	6,1	8,7	7,2
Portugal	6,5	7,8	7,1
Spanien	18,0	30,3	22,7
Storbritannien	10,1	6,9	8,7
Tyskland	7,1	9,6	8,2
Österrike	3,9	4,9	4,3
Sverige	8,8	7,4	8,1
EU	9,4	12,4	10,7

Källa: Eurostat, *Labour Force Survey. Result 1995*. Luxembourg 1996.

En samhällsekonomisk kalkyl av det monetära samarbetet

Karl-Gustaf Löfgren

Efter att ha följt verksamheten vid EFA, eller vad som på den tiden var dess motsvarighet, sedan slutet av 1960-talet vet jag att samhällsekonomiska kalkyler alltid stått på EFAs agenda. För Umeå universitets del började det med Åke Dahlberg som först undersökte arbetsmarknadsutbildningens lönsamhet i ett av AMS finansierat projekt och därefter fortsatte med ett EFA-projekt om de samhällsekonomiska följderna av rörlighetsstimulerande åtgärder. På senare år har Roger Axelsson replikerat Åke Dahlbergs första studie kring arbetsmarknadsutbildningens lönsamhet, och just nu arbetar vi med en samhällsekonomisk lönsamhetsstudie kring åtgärder för arbetshandikappade.

Det är med andra ord något av en umensiansk specialitet att göra cost-benefit analyser. Utvärderingsobjekten har dock alltid varit mikrobetonade, och vi har inte gjort någon studie på en makroekonomisk nivå. Föreliggande bidrag avhjälpes i någon mån denna brist. Jag avser att kortfattat och delvis schematiskt genomföra en samhällsekonomisk *kostnadsanalys* av det europeiska ekonomiska och monetära samarbetet. Jag bortser således från intäktssidan som fått en fyllig täckning i tidigare studier. Läsaren hänvisas till den utvärdering av för- och nackdelarna av Sveriges EU-anslutning som genomfördes före den svenska folkomröstningen. Som läsaren kommer att inse när han läst föreliggande uppsats överskuggas alla tidigare studiers nettointäkter av den närmast monumentala storlek som en tidigare förbisedd kostnadspost antar.

Teori

Det finns idag ett starkt stöd i ekonomkretsar för teorin för den s.k. naturliga arbetslösheten, till vilken ekonomins självreglerande egenskaper relativt kvickt återför sakernas tillstånd efter ekonomiska chocker av allehanda slag. Det kan t.ex. röra sig om att alla länder inom EU kraftigt skär ned på statsutgifterna, och därmed den totala efterfrågan i samhället, i avsikt att klara konvergenskraven för att få delta i det kanske irreversibla experimentet med en gemensam europeisk valuta. Chocken kan också uppstå som en följd av den inomteoretiskt riktiga slutsatsen att om arbetslösheten är naturlig så bör man i varje fall göra sig av med inflationen. För att lyckas bör man utsätta ekonomierna för en inledande penningpolitisk åtstramning. Det låter otäckt i en gammal Keynesians öron, men teorin innebär ju att eventuella negativa effekter på arbetslösheten är av övergående natur. Relativt snabbt återgår sysselsättningen till den naturliga. Om läsaren är en övertygad anhängare av detta synsätt kan han sluta läsa här. Den kostnadspost som jag är ute för att beräkna finns inte.

Statistiken säger oss att arbetslösheten successivt stigit i Europa under 80-talet för att under 90-talet förbli på en hög nivå. Om inte annat, så av ren nyfikenhet finns det skäl att ställa sig frågan om hela arbetslöshetsökningen varit oundviklig. Det är jag naturligtvis inte ensam om inom ekonomkåren,¹ men det är inte lätt att sätta ett tal på hur stor andel av den nuvarande europeiska arbetslösheten som kunnat undvikas med en mindre åtstramande politik.

Låt oss för resonemangets skull anta att 50 procent av ovan nämnda arbetslöshetsnivå är i grunden oundviklig och att resten är en följd av europeiska konvergenssträvanden och inflationsbekämpning som lett till neddragningar av efterfrågesidan. Visst empiriskt stöd för detta

1 Läsaren hänvisas till bl.a. Buiter m.fl. (1993). Författarna varnar för konsekvenserna på arbetslösheten av konvergenskraven både med utgångspunkt ifrån teori och empiri.

djärva antagande finns hos t.ex. Buiters m.fl. (1993). Med andra ord, lönestelheter och andra marknadsimperfectioner har gjort det omöjligt att återföra arbetslösheten till sin jämviktsnivå.

Produktionsbortfallet ska utvärderas på följande sätt. Den sist anställda arbetaren producerar ett värde som minst uppgår till lönen plus de avgifter som arbetsgivaren måste betala utöver de direkta lönekostnaderna. Hade arbetaren inte gjort det, hade det inte lönat sig för arbetsgivaren att anställa honom. Värdet av det årliga produktionsbortfallet till följd av att ytterligare en person blir arbetslös kan därför uppskattas med årslönen plus lönebikostnader.

Data och resultat

Det finns exakta uppgifter på antalet ofrivilligt arbetslösa i Europa. Idag uppgår denna siffra till cirka 20 miljoner människor. Härtill kommer personer som av arbetsmarknadsskäl avstår ifrån att söka arbete och sådana som är föremål för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Eftersom antagandet att hälften av den nuvarande öppna arbetslösheten är förorsakad av en alltför stramekonomisk politik kan vara oförsiktig, ska vi i vår kalkyl av produktionsbortfallet endast kalkylera med det produktionsbortfall som kan hänföras till de öppet arbetslösa. Vi ska också avstå ifrån att gå bakåt i tiden. Det är inte självklart vilket år som vi ska börja beräkningen, även om det finns mycket som talar för mitten av 80-talet. Ett historiskt produktionsbortfall kan dock inte återvinnas, och ur ekonomisk-politisk synpunkt är dess storlek därför mindre intressant.

Det är naturligtvis kritiskt för resultatet vilken årslön man antar att en nu arbetslös person hade haft om han istället varit sysselsatt. Den slutgiltiga kalkylen är emellertid relativt rättfram, och läsaren kan själv lätt korrigera den utifrån sina egna bedömningar. Jag uppskattar därför årslön och lönebikostnader genom att utgå från svenska förhållanden. En månadslön på 12 000 kr kostar arbetsgivaren med 40 procents lönebikostnader 16 800 kronor per månad. På årsbasis upp-

går således värdet av det totala produktionsbortfallet till 201 600 kronor per arbetslös, vilket jag avrundar till 200 000 kronor. Mitt antagande om att arbetslösheten fördubblats på grund av samtidiga åtstramningar innebär att 10 miljoner människor har drabbats av arbetslöshet i jämförelse med alternativfallet. Det totala årliga produktionsbortfallet inom EU blir således 200 000 kronor multiplicerat med 10 miljoner arbetslösa eller 2 000 miljarder kronor. Beloppet överstiger med god marginal Sveriges bruttonationalprodukt, som uppgår till cirka 1600 miljarder kronor. Ett mera suggestivt sätt att uppfatta detta till vardags ovanligt höga tal är notera att det skulle räcka till för att köpa 10 miljoner bilar av typ SAAB 900, vilka det med SAABs nuvarande årsproduktion på cirka 100 000 bilar/år skulle ta 100 år att framställa.

Om den förhöjda arbetslösheten blir permanent ett antal år in i framtiden, ska naturligtvis det framtida produktionsbortfallet också inräknas i kalkylen. Det måste dock omräknas till nuvärde, och man måste därför bestämma sig för en real diskonteringsränta. Ett normalantagande är att sätta diskonteringsräntan till 5 procent. En årlig betalning på en krona som utgår i all framtid är i så fall idag värd 20 kronor. Om kalkylräntan höjs till 10 procent halveras värdet av betalningsströmmen till 10 kronor. Det är närmast omöjligt att motivera varje antagande om hur länge den högre arbetslösheten kommer att bestå. Det är därför enklast, men förhoppningsvis felaktigt, att anta att den kommer att bestå för all framtid. Denna snedvridning kan vi kompensera genom att kalkylera med en ränta på 10 procent, vilken även med dagens mått måste betraktas som orimligt hög. Det framtida produktionsbortfallet blir då närmast ofattbara 20 000 miljarder kronor, vilket med 5 procents ränta ungefär svarar mot att arbetslösheten består i 5 år och därefter direkt återgår till jämviktsarbetslösheten. I termer av SAAB-bilar blir det frågan om 100 miljoner bilar som det skulle ta dagens SAAB-fabriker 1000 år att framställa.

Diskussion

I likhet med alla samhällsekonomiska kalkyler hänger resultaten på hur jämförelsealternativet ser ut. Alternativfallet ovan förutsätter att en annan ekonomisk politik hade kunnat sysselsätta 10 miljoner fler människor än i dag. Kostnaderna antas således ha uppstått på grund av en historiskt felaktig politik. Om man ser framåt, som jag gör i ovanstående beräkningar, kan man hävda att det är mera intressant att jämföra den nuvarande situationen med en alternativ politik som sänker arbetslösheten till hälften. Detta kan naturligtvis inte ske över en natt, kanske inte ens till år 2000. Det senare synsättet innebär att arbetslöshetens kostnader blir avgjort lägre än i ovanstående beräkningar, men tillräckligt höga i termer av SAAB-bilar för att motivera en höjning av produktionskapaciteten i Trollhättan.

Om man tycker att det är felaktigt att hänföra så mycket som 10 miljoner arbetslösa till den inflationsbekämpande och åtstramande politiken inom EU kan ovanstående kalkyler uppfattas som en beräkning av vad en halverad arbetslöshet inom EU skulle ge i form av produktionsökning. I det fall den nuvarande sysselsättningen är så »naturlig« att den inte kan ändras med hjälp av ekonomisk politik, är naturligtvis den på detta sätt beräknade produktionsökningen en praktiskt sett ointressant storhet. Detsamma gäller då olyckligtvis också stora delar av den nationalekonomiska vetenskapen.

Referens

Buiter, W, Corsetti, G och Roubini, N (1993), »Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht«, *Economic Policy*, 16, 57–100.

Internationell makroekonomisk samordning och en solidarisk utbildningspolitik

Donald Storrie

Senaste gången jag tillfrågades om botemedel mot arbetslösheten satt jag på en teaterscen i Uddevalla. Det var ett år efter att Volvo-fabriken hade stängts. Fabriken som skulle ersätta de förlorade varvsjobben. Sista frågan till panelen var »Vilket råd vill ni ge till alla de arbetslösa i publiken?« En lokal företagare talade om vikten av att »varje individ tar ansvar för sin egen situation«, arbetsförmedlingschefen uppmanade folk att söka jobb i Göteborg och alla talade om utbildning. En till och med talade om att man borde liksom han skicka sina barn till skola i Bryssel. »Lycka till« och »Starta eget« låg i luften och det kom burop från publiken. En kvinna tappade besinningen totalt och fick avlägsnas från lokalen. Jag har faktiskt glömt vad jag sa. Antagligen har jag förträngt mina ansträngningar att inte förolämpa publiken ytterligare. Jag lärde mig i alla fall att jag aldrig ens skulle försöka svara på arbetslöshetsfrågan på detta sätt.

Konjunkturpolitik är möjlig

Ansvaret för arbetslöshet ligger på dem som har makt och inflytande i samhället och arbetslösheten uppkommer ur sättet att organisera vår samhällsekonomi. Arbetslöshet är marknadsekonominns ständiga gissel. Alla marknadsekonomier sedan industrialismens genombrott har visat tendenser till arbetslöshet. Kännetecknande för de få länder som

har lyckats stävja denna inneboende tendens har varit en vilja att uppnå den fulla sysselsättningen. Mycket av Sveriges tidigare framgångar i arbetslöshetsbekämpning låg i en bred och effektiv uppslutning bakom detta mål. Politik är som bekant att vilja och för att bekämpa arbetslöshet måste man ständigt vilja. 1980-talet innebar en gradvis urholkning av fullsysselsättningsmålet, och strax innan den explosiva ökningen av arbetslöshet på 90-talet sade sig både de normgivande ekonomerna och den dåvarande regeringen uttryckligen vara beredda att acceptera arbetslöshet för att uppnå andra ekonomisk-politiska mål. En äkta förpliktelse att uppnå fullsysselsättningsmålet från stora delar av samhället är en förutsättning för bekämpandet av arbetslöshet.

Förekomsten av arbetslöshet i marknadsekonomin må vara ett otvivelaktigt empiriskt faktum, men innebär en del teoretiska svårigheter för dem som betraktar arbetsmarknaden som en marknad vilken som helst och sätter stor tilltro till marknadens självreglerande krafter. Visserligen kan alla inse hur arbetskraftsefterfrågan kan svikta temporärt: en skattereform kan påverka konsumtionsbenägenheten, varvsindustrin kan förlora konkurrenskraft, datorer kan ersätta banktjänstemannajobb, en naturkatastrof kan inträffa eller någonting annat oväntat. Det som är svårare att förklara är varför uppkommen arbetslöshet består eller varför arbetsmarknaden inte efter en kort anpassningsperiod återgår till fullsysselsättningsjämvikt.

Keynes huvudsakliga bidrag till nationalekonomin var helt enkelt att övertyga många att ett sådant »marknadsmislyckande« kunde ske. Hans andra stora bidrag var att visa att marknadsmislyckandet består av en för låg effektiv efterfrågan och visa hur denna kunde stimuleras genom en expansiv konjunkturpolitik. De konjunkturpolitiska instrument som i princip kan användas mot arbetslösheten är numera välkända. Konjunkturpolitikens faktiska utformning borde dock kännetecknas av ödmjukhet inför komplexiteten i de moderna ekonomierna och vår begränsade förmåga att förutspå även den nära framtiden.

Det finns inte någon enda eller tredje väg, som gäller för alla möjliga framtider. Denna osäkerhet innebär att man inte borde utforma oböjliga ramar för den ekonomiska politiken. Vi bör inte ha fasta ramar för penningmängden och vi bör inte ha fasta växelkurser som vi är beredda att försvara intill ruinens brant. Man ska inte ha konjunkturpolitiska dogmer.

En internationell samordning av den ekonomiska politiken är en grundförutsättning

Huvudproblemet med det keynesianska receptet är att det utgår från nationalstatens politik. Men stimulans av den inhemska efterfrågan kan läcka ur landet. Ekonomins tilltagande internationalisering innebär att nationalstatens möjligheter att bedriva en effektiv politik inom olika ekonomisk-politiska områden begränsas. Visserligen har kapitalet alltid varit internationellt men under kolonialtiden var staten och kapitalet ömsesidigt beroende. Idag flyter kapitalet ensamt runt världen utan behov av något direkt beskydd från nationalstaten (bl.a. eftersom utländskt kapital numera välkomnas i värdlandet) och i en helt annan omfattning än tidigare. Teknologi och konkurrens gör det mycket svårt för enskilda länder att utöva något reellt inflytande på de »nationella« företagens internationella transaktioner. På samma sätt som under industrialismens genombrott är det företagen som driver på den inledande fasen av den nya ekonomiska utvecklingen. Eftersom detta sker i den internationella sfären bör det vara självklart att politiken också måste bedrivas internationellt.

Det bör inte råda något som helst tvivel om hur effektiva t ex finans- och penningpolitiken kan vara om de samordnas. Förhoppningsvis blir detta den enda bestående positiva lärdomen av Maastricht-konvergenskraven. Aldrig i Västeuropas historia har man bedrivit en så samordnad politik som nu. Ingen kan påstå att denna politik inte har gett resultat. Den gemensamma åtstramningen har lett till att inflationen praktiskt tagit utplånats (under 1 procent inom EU under de sex

månaderna fram till september 1996). På sikt är således det viktigaste principiella receptet mot arbetslöshet en internationell samordning av den ekonomiska politiken.

Tyvärr verkar detta föga realistiskt på kort sikt. Medan Sveriges ansträngningar att lägga större vikt på sysselsättningen inom EU är lovvärd kommer inte några eventuella traktatsartiklar om en sysselsättningsunion att räcka. Den politiska viljan, är som jag sade inledningsvis, avgörande och finns knappast idag. I själva verket hotar EUs nuvarande politik (representerad av konvergenskraven och förmodligen den framförhandlade stabilitetspakten) att underminera hela det europeiska integrationsprojektet. När EUs medborgare kan lägga även skulden för något så konkret som massarbetslösheten till sin mer generella och diffusa antipati mot den europeiska integrationen kommer den bristande politiska legitimiteten att äventyra EUs existens. Den viktigaste politiska uppgiften är att mobilisera viljan och finna praktiska former för ett progressivt internationellt ekonomisk-politiskt samarbete.

En inhemsk politik för nya jobb

Varje enskilt land är inte helt låst av den internationella konjunkturen. Det finns några frihetsgrader och det är helt klart att den explosionsartade ökningen av arbetslösheten i Sverige är ett direkt resultat av en minskning av den inhemska efterfrågan. Anledning till detta bortfall finner vi främst i kreditmarknadsavreglering, skattereformen och det masochistiska försvaret av kronan 1992. Efterdyningar av dessa chocker består. Minskningen av konsumtionsbenägenheten späds på av nedskärningar och allmänt ifrågasättande av socialförsäkringar och inte minst av det nya pensionssystemet. Vissa ekonomer har talat om behovet av en »trygghetschock«. Tyvärr är trygghet asymmetrisk i den bemärkelsen att medan chocker snabbt kan rasera uppfattningar om trygghet, byggs den upp bara under en längre tid av stabila förhållanden. Något konkret förslag till hur medborgarnas förtroende för

systemet kan återskapas har jag tyvärr inte. Stor skada har redan gjorts.

Den kortsiktiga konjunkturpolitiken är mindre problematisk. Visserligen kan en expansiv politik vara inflationsdrivande. För närvarande är emellertid inflationen negativ och fortsätter att sjunka. Sverige uppvisar en av de lägsta inflationstakterna i världen. Att då ens nämna inflationsfaran när drygt en halv miljon är arbetslösa i Sverige eller i åtgärder tyder på att man överhuvudtaget inte har bekämpning av arbetslöshet som ekonomisk-politiskt mål. Dessutom är statens lånebehov nu nere på en sådan nivå att inte heller detta är skäl för att avstå från att stimulera ekonomin.

Idag är det viktigaste enskilda medlet till att stimulera ekonomin en sänkning av räntorna, både den generella europeiska nivån och Sveriges räntegap. För Sveriges del har Riksbanken (och har haft det länge) utrymme för större sänkningar av reporäntan än den försiktigt nedkrypande politik som har förts under det senaste året. Ytterligare räntesänkningar kan uppnås genom att Sverige omedelbart går med i ERM. Detta skulle också bidra till möjligheten att bedriva en mer seriös dialog med de andra europeiska länderna om EMU. Dessutom, i motsats till vid den tidigare våghalsiga ensidiga anknypningen till ecun, är nu Sverige medlem i EU och valutorna har numera så stort svängrum att det i praktiken knappast är fråga om ett fast växelkurs-system.

Eftersom resten av Europa ännu stramar åt sina ekonomier kan man knappast förespråka en generell finanspolitisk stimulans av den svenska ekonomien. Dessutom är den viktigaste anledningen till den djupa och långvariga minskningen i efterfrågan en grundläggande känsla av otrygghet som inte kan återskapas med kortsiktig politik. Det bör dock finnas utrymme för en selektiv finanspolitik inriktad på att öka disponibel inkomst för de sämst avlönade. En sänkning av inkomstskatterna för denna grupp ger en stor ökning i köpkraft och är fördelningspolitiskt riktigt. Jag är tveksam om det skulle fungera som ett stöd till »de nya tjänsteyobben« som många anser bör subventione-

ras fram. Detta är dock att föredra framför lägre socialavgifter. Beträffande de offentliga utgifterna kan en liknande stor effekt (och till små statsfinansiella merkostnader) uppnås genom att återanställa inom sjukvården och äldreomsorgen.

På kort sikt kan man också tänka sig initiativ för att minska arbetskraftsutbudet (mest lovande här är LOs förslag till tidigare utträde för de äldre) eller någon annan form av arbetstidsförkortning (helst framförhandlad av arbetsmarknadens parter). På sikt kan dock åtgärder som inte ökar landets produktiva förmåga inte lösa arbetslöshetsproblemet. Sveriges välfärd är beroende av tillkomsten av nya högproduktiva arbeten.

Det är inte svårt att sia om var dessa jobb kommer att finnas. Det är numera uppenbart att vi är på väg in i en ny teknologisk tidsålder. Den nya informations- och kommunikationsteknologin är det viktigaste teknologiska framsteget under detta sekel. Det utgör den teknologiska basen inte bara för ett stort antal helt nya produkter och tjänster men möjliggör också en nyorganisation av den ekonomiska verksamheten. Under inledningsfasen av alla stora teknologiska genombrott sker ständiga bortfall i arbetskraftsefterfrågan som ger större tendenser till arbetslöshet än vanligt, samtidigt som möjligheterna för nya ekonomiska verksamheter är stora. Den långsiktiga politiken mot arbetslösheten måste inriktas mot att underlätta denna omställning.

Politik för en ny tid bör rimligen bygga på det positiva i det gamla. I vissa avseenden är den svenska modellen, vars grundtanke var befrämjandet av strukturomvandling mot högproduktiva arbeten genom samarbete mellan arbetsmarknadens parter, också en modell för framtiden. I fokus för förnyelsen bör stå en satsning inom olika utbildningspolitiska områden. Flera studier tyder på att Sverige har underinvesterat i utbildning under det senaste årtiondet. Medan många talar om behovet av spetsutbildningar finns det goda skäl att tro att det är främst en satsning på bredden i områden nära knutna till den nya informations- och kommunikationsteknologin som ger störst

avkastning. En arbetskraft som äger förmågan att arbeta med den nya teknologin i nya produktionsprocesser är numera ett lands viktigaste konkurrensfördel och en solidarisk utbildningspolitik kommer att utgöra själva grunden för ett jämlikt och rättvist samhälle.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är ännu ett föredöme vad gäller utbildning. Staten borde dock också uppmuntra arbetsmarknadens parter att spela en mer aktiv roll i utbildningen, eftersom det kan vara svårt för utanförstående att bedriva relevant arbetsmarknadsutbildning under tider av snabb teknisk utveckling. Dessutom kan centrala (bransch) kollektivavtal vara en ekonomiskt rationell form för finansiering av utbildning under arbetslivet. Ett klassiskt ekonomiskt problem är den underinvestering från den enskilda arbetsgivarens sida som är resultatet av att denne inte kan vara säker på att själv kunna ta del av avkastningen (eftersom arbetstagaren kan lämna företaget). Sådana problem kan mildras om utbildningen finansieras inom branschen. Statens roll borde vara, bl.a. genom skattelagstiftning, att befrämja sådana branschöverenskommelser. Ett exempel är 1996 års grafikeravtal. Dessutom borde staten företa en översyn av hela arbetsmarknadslagstiftningen för att undersöka hur både anställda och företag kan uppmuntras till att investera i utbildning.

Slutord

Framtidens sysselsättningspolitik bör således ta tillvara både de teoretiska insikterna om konjunkturpolitikens möjligheter och de livskraftiga inslag av den tidigare så framgångsrika svenska modellen. Globaliseringen och ett nytt tekno-ekonomiskt paradigm utgör de nya ekonomiska villkoren. Dessa ska mötas med en djupgående internationell samordning av den ekonomiska politiken och en bred satsning på utbildning samt gemensamma ansträngningar av arbetsmarknadens parter för att införa den nya teknologin och skapa nya former för arbetets organisation.

IV

EN FÖRNYAD ARBETSMARKNADSPOLITIK

Arbetsmarknadspolitiken har alltsedan 1960-talet tilldelats en väsentlig roll i den svenska ekonomiska politiken. Den fungerade väl fram till slutet av 1980-talet både vad gäller åtgärdernas sammansättning, volym och tidsanpassning. Dess omfattning varierade motkonjunkturrellt, men ökade för varje lågkonjunktur jämfört med den närmast tidigare. Under 1990-talet har det, trots en exceptionell expansion av antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, inte varit möjligt att förhindra uppkomsten av en rekordhög öppen arbetslöshet. Utvecklingen återges i stora drag i tabellen nedan.

Genomsnittligt antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (exkl. åtgärder för arbetshandikappade) samt andel arbetslösa 1990–1996

År	Antal i åtgärder (tusental)	Andel av arbetskraften i åtgärder (%)	Andel arbetslösa (%)
1990	63	1,4	1,6
1991	87	1,9	3,0
1992	159	3,6	5,2
1993	193	4,5	8,2
1994	225	5,3	8,0
1995	190	4,4	7,7
1996	196	4,5	8,1

Källa: AMS och Arbetskraftsundersökningar (grundtabeller justerade 1996).

IV. EN FÖRNYAD ARBETSMARKNADSPOLITIK

Under 1996 befann sig i genomsnitt ca 200 000 personer eller 5 procent av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Såväl uppföljningar som utvärderingar av de under 1990-talet insatta åtgärderna visar på lägre sysselsättningseffekter jämfört med tidigare.

I ett försök att göra arbetsmarknadspolitiken effektivare beslöts under 1996 om ökad kommunal samverkan på det arbetsmarknadspolitiska området. Recepten i denna avdelning behandlar dels den centrala arbetsmarknadspolitiken problem, dels behovet av samordnade arbetsmarknads- och sysselsättningsprojekt på det lokala planet. Ett av recepten behandlar behovet av en genomtänkt handlingsstrategi vid nedläggningar av arbetsplatser.

Ökad effektivitet genom en avlastad arbetsmarknadspolitik

Jan Johannesson

Med en rådande arbetslöshet på 8 procent av arbetskraften och 7 procent sammanlagt i selektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder (inklusive åtgärder för arbetshandikappade) ligger Sverige längre från målet om full sysselsättning än någonsin tidigare under efterkrigstiden. I debatten hävdas allt oftare att den aktiva arbetsmarknadspolitiken snarare förhindrar än underlättar uppnåendet av full sysselsättning och att den därför är förkastlig. Likväl ger erfarenheterna över åren med en aktiv arbetsmarknadspolitik vid hand att dess dilemma ligger i att den getts allt mindre möjligheter att verka under de förutsättningar som krävs för att den ska vara effektiv. Att den nuvarande arbetsmarknadspolitiken är överbelastad, i den meningen att dess åtgärdsvolym sedan flera år ligger över effektivitetstaket, och att dess åtgärdssammansättning inte är den effektivaste är ingen grund för att döma ut aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som sådana.

En effektiv arbetsmarknadspolitik

Med facit i hand kan konstateras att arbetsmarknadspolitiken hade sin storhetstid under perioden från 1960 fram till lågkonjunkturen 1982/83. Den öppna arbetslösheten pendlade då mätt som årsgenomsnitt mellan 1,5 procent vid högkonjunkurlägen och upp till 3,5 procent vid lågkonjunkurlägen. Andelen av arbetskraften som befann sig i konjunkturberoende åtgärder (dvs i selektiva åtgärder exklusive åtgärder för arbetshandikappade) översteg i årsgenomsnitt vid lågkonjunktur-

lägen aldrig 2,5 procent. Detta låg i linje med uppfattningen att arbetsmarknadspolitiken ska verka på marginalen och att effektivitetstaket för arbetsmarknadspolitiska insatser ligger vid en åtgärdsvolym kring cirka 3 procent av arbetskraften.

Under denna period bedrevs den solidariska lönepolitiken och löneskillnaderna inom arbetarkollektivet pressades samman, vilket i praktiken innebar en subventionering av sysselsättningen inom de mest lönsamma och expansiva branscherna där lönenivån kom att understiga dessa företags lönebetalningsförmåga. Det omvandlingstryck som uppstod i ekonomin kunde hanteras med lyckat resultat genom selektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som förde över de arbetslösa från tillbakagående till expansiva sektorer. Sedan början av 1980-talet har löneskillnaderna vidgats och därmed försvann den indirekta subventioneringen av arbetstillfällen inom de mest lönsamma företagen.

Vid lågkonjunkturen under första halvan av 1980-talet uppgick den öppna arbetslösheten till cirka 3,5 procent och 1984 översteg andelen i konjunkturberoende åtgärder för första gången effektivitetstakets 3 procent av arbetskraften. Från 1984, då andelen i åtgärder av arbetskraften uppgick till sin dittills högsta nivå eller 3,5 procent, sjönk arbetslösheten stadigt fram till 1990 då den liksom tidigare låg på högkonjunkturnivåernas 1,6 procent. Men några avgörande skillnader var nu uppenbara. Den arbetskraftsefterfrågan som arbetsmarknadspolitiken arbetat med hade under denna period stimulerats fram genom generella åtgärder såsom devalveringar och avregleringar av kredit- och finansmarknader. Den ekonomiska situationen 1989/90 var överhettad och inflationistisk.

Fram till början av 1980-talet bestod de selektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna av arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten och åtgärder för arbetshandikappade. Under detta decennium tillkom särskilda ungdomsåtgärder och de enskilda beredskapsarbetena ersattes med rekryteringsstöd. De utvärderingar av åtgärder som

presenterades fram till 1990 visade att arbetsmarknadsutbildningen hade positiva individeffekter och gav upphov till samhällsekonomiska överskott. Men det framgick också att arbetsmarknadsutbildningen vid ingången till 1980-talet, då den låg på sin dittills högsta nivå (omkring 60 000 personer i årsgenomsnitt), hade en avtagande avkastning. Utvärderingarna visade också på att det uteslutande var de sysselsättningsskapande åtgärderna beredskapsarbeten och rekryteringsstöd som använts strikt motkonjunkturrellt. Dessa hade satts in tidigt vid konjunkturnedgångarna, varefter arbetsmarknadsutbildningen expanderade jämsides med att de sysselsättningskapande åtgärderna snabbt kunde dras ned. I klartext betydde detta att ett stort antal arbetsmarknadsutbildade stod klara att besätta det ökande antalet lediga platser vid förbättrade konjunkturlägen. De arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas tidsanpassning och sammansättning föreföll således framgångsrik fram till 1990. Det problematiska var att åtgärdsvolymen stadigt ökat vid jämförbara konjunkturlägen och att den vid ett tillfälle överstigit effektivitetstaket. Det ligger nära till hands att tycka att dessa erfarenheter skulle kunnat läggas till grund för utformningen av arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet. Så blev emellertid inte alls fallet.

Avtagande avkastning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder under 1990-talet

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna sattes in senare och i mindre omfattning i början av 1990-talets lågkonjunktur än vid tidigare konjunkturnedgångar. Det går att göra en koppling mellan detta förfaringsätt och att det från 1990/91 skedde en omprioritering av den ekonomiska politiken där det övergripande målet angavs vara inflationsbekämpning och dämpning av inflationsförväntningar. Flera svenska ekonomer hävdade med emfas i den ekonomiska debatten att arbetsmarknadspolitiken och i synnerhet de sysselsättningskapande åtgärderna utgjorde ett hinder för prisstabilisering. Utifrån ett sådant

synsätt valde de olika regeringarna i början av 1990-talet att arbeta med en helt annorlunda tidsanpassning och åtgärdssammansättning av arbetsmarknadspolitiken. I stället för att som tidigare låta de sysselsättningskapande åtgärderna vara den första och främsta motkonjunkturella åtgärden var det denna gång arbetsmarknadsutbildningen som inledningsvis fick den rollen. I genomsnitt befann sig 95 000 personer i arbetsmarknadsutbildning 1992 och därefter låg årsgenomsnittet fram till mitten av 1990-talet kring 60 000. Den sysselsättningskapande åtgärden beredskapsarbeten har hela tiden legat på den lägsta nivån under en lågkonjunktur. Först då lågkonjunkturen fördjupades 1993 och det statsfinansiella läget, antiinflationpolitiken och EU-anpassningen omöjliggjorde generella stimulansåtgärder var det dags för selektiva sysselsättningskapande åtgärder för att motverka en rekordhög öppen arbetslöshet. Ett nytt slags sysselsättningskapande åtgärder förlagda till arbetslivet för såväl ungdomar (ungdomspraktik) som vuxna (arbetslivsutveckling) på en sammanlagd volymnivå upp mot 100 000 i årsgenomsnitt sattes in under 1993 och 1994. Den tidsbegränsade förbättring i arbetsmarknadsläget som skedde 1995 tog sig främst uttryck i en neddragning av ungdomspraktiken och arbetsmarknadsutbildningen.

De utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningens individeffekter under 1990-talet som hittills publicerats visar på negativa effekter av de utbildningar som genomfördes de första åren och svagt positiva effekter av utbildningar genomförda mot mitten av decenniet. En rimlig övergripande tolkning av resultaten av de under årens lopp genomförda utvärderingarna av arbetsmarknadsutbildningen är att såväl volymen, tidsanpassningen som inriktningen på utbildningsinsatserna är av avgörande betydelse för de uppmätta effekterna. Enligt utvärderingarna ger arbetsmarknadsutbildningen, om denna expanderar kraftigt under inledningen av en konjunkturedgång, inga positiva effekter men däremot ger den positiva effekter under perioder då arbetsmarknadsläget stabiliserats. Vidare tyder studierna på att

styrkan i de positiva effekterna varierar mellan olika deltagargrupper och kurser.

Den sammanlagda volymen på de konjunkturberoende åtgärderna har sedan 1992 legat klart över effektivitetstaket. 1994 motsvarade andelen personer i dessa åtgärder 5,3 procent av arbetskraften och åtgärdsinsatserna dominerades av nytilkomna sysselsättningsåtgärder i vilka deltagarna ersätts med utbildningsbidrag motsvarande beloppet för arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd. Tendensen riskerar att permanentas då regeringen har fastställt ett volymmål för AMS innebärande att åtgärdsvolymen för 1997 ska motsvara 5 procent av arbetskraften. En konsekvens av volymmål och budgetneddragning blir ett krav på sänkt genomsnittskostnad för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, vilket i sin tur innebär minskat utrymme för statsfinansiellt dyrare men ur sysselsättningssynpunkt effektivare åtgärder som yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och utbildningsvikariat. Här föreligger en uppenbar risk att kvantitet premieras före kvalitet, och att åtgärdssammansättningen vid en kommande konjunkturförbättring huvudsakligen är inriktad mot sysselsättningsåtgärder istället för funktionsunderlättande åtgärder. I ett sådant fall skulle de arbetsmarknadspolitiska insatserna ha tilldelats en olycklig åtgärdssammansättning såväl i den ekonomiska nedgångs- som i uppgångsfasen.

Avlasta arbetsmarknadspolitiken

Från rollen att som selektiv ekonomisk politik på marginalen arbeta med den av annan politik framstimulerade arbetskraftsefterfrågan håller arbetsmarknadspolitiken på att få roll som generell socialpolitik att ge försörjning åt dem som blir arbetslösa och kvalificera till rätt att uppbära arbetslöshetsunderstöd i en ekonomi med sjunkande arbetskraftsefterfrågan. För att kunna bedriva en effektiv arbetsmarknadspolitik krävs att denna får en ökad arbetskraftsefterfrågan och ett minskat antal arbetslösa att arbeta med. Men den högre BNP-tillväx-

ten sedan 1994 har inte i samma grad som tidigare tagit sig uttryck i fler arbetstillfällen utan snarare i ökad produktivitet. Mot bakgrund av den pågående politiken med att sanera statsfinanserna, dåliga erfarenheter med en generellt framstimulerad efterfrågeökning i ett enskilt land och att en gemensam generell stimulering av efterfrågan inom EU inte verkar väcka gehör tycks lösningen ligga i någon form av selektiv sysselsättningssubventionering inom landet. Men till skillnad från den tid då den solidariska lönepolitiken de facto innebar en sysselsättningssubvention åt mest produktiva företagen kräver situationen med massarbetslöshet att subventioneringen riktas mot de individer som drabbats hårdast av arbetslösheten, framför allt de långtidsarbetslösa.

För att minska arbetslösheten krävs att nya arbetstillfällen framstimuleras. Då detta på grund av stora »dödviktseffekter« inte visat sig vara möjligt genom olika lönesubventionerade anställningsstöd (som GAS och RAS) inom högproduktiva sektorer blir det tjänstesektorn som måste fås att växa. En sysselsättningssubventionering av den offentliga tjänstesektorn, vilket redan är på väg genom kommunernas ökade inflytande över de arbetsmarknadspolitiska resurserna och införandet av åtgärder som kommunavtal och offentligt tillfälligt arbete (OTA), tycks vara den väg som håller på att väljas. Priset för att på detta sätt avlasta den centralt organiserade aktiva arbetsmarknadspolitiken är att ett ökande antal löntagare hamnar inom en låglönearbetsmarknad. Den avlastade aktiva arbetsmarknadspolitiken främsta uppgift blir då framöver att överföra arbetskraft från denna tillfälliga lågproduktiva sektor till mer produktiva sektorer. Arbetsmarknadspolitikens uppgifter renodlas till att genom funktionsunderlättande åtgärder se till att nya lågproduktiva sektorer fungerar som en övergångsarbetsmarknad och förhindra att en allt större del av arbetskraften permanent hamnar i låglönearbeten. Men för att återigen ge arbetsmarknadspolitiken möjlighet att verka på marginalen krävs likväl att arbetskraftsefterfrågan på längre sikt åtminstone inte minskar inom de privata högproduktiva sektorerna.

Behovet av en nygammal arbetsmarknadspolitik

Jan Petersson

Den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken betraktades under flera årtionden som ett föredöme bland såväl socialdemokratiska politiker i Europa som nationalekonomer med keynesiansk skolning, vilka trodde på möjligheterna för statliga ingrepp. Idag är omdömet ett annat. Det är på ett sätt inte märkligt. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken var konstruerad för en omvärld med låg arbetslöshet; inte en med hög. När arbetslösheten ökar, blir speciellt det utbudsinriktade inslaget i politiken försvagat. Utbildning till vad? – är en idag adekvat fråga, när bristyrken i stor utsträckning lyser med sin frånvaro. Men i princip kan vi dra slutsatsen att det ändrade tonläget i grunden inte rör sig om den aktiva arbetsmarknadspolitikens brister i sig, utan är avhängigt av att den underliggande arbetslösheten skjutit i höjden. I en annat läge kan den hälsas välkommen åter.

Det danska exemplet

I dagens politiska diskussion hämtas viss inspiration från Danmark. Det är märkligt men följdriktigt. I mina kontakter med danska forskare har de ständigt förfäktat att den svenska arbetslinjen varit främmande för danskt tankesätt. Som alternativ har man drivit en understödslinje, där individens rätt till att vara arbetslös och rätt till att försörjas av en generös arbetslöshetsförsäkring (under långa tider dessutom) varit uttalad. Skyldigheten att ta ett arbete som erbjuds, men också rätten till att garanteras ett har upplevts som främmande.

Skillnaden oss grannländer emellan, kan återföras till olika syn på avvägningen mellan individens integritet respektive skyldighet i ett kollektiv. På så vis är det märkligt och kanske också fel att vi vänder oss mot Danmark, eftersom vi har så väsensskilda människosyner och traditioner att falla tillbaka på. Men det är också motiverat, eftersom den danska arbetslöshetsbekämpningen har inslag av passiv arbetsmarknadspolitik, och i den meningen ligger mer i tiden. »Orlovsordningen« (ett friår i arbetslivet) och »Efterlöneordningen« (en närmast generell rättighet att gå i pension före normal pensionsålder) kan båda ses i perspektivet av att omfördela arbetslösheten genom att »friköpa« arbetskraft, för att använda en term från Furåkers doktorsavhandling, som på ett tydligt sätt anger vad det handlar om.

Min uppfattning är att det är synnerligen tveksamt att föra in exempel av detta slag från Danmark i svensk arbetsmarknadspolitik. Traditionen är som sagt främmande och ett positivt samband med sänkt arbetslöshet är högst oklart, trots att reformerna ursprungligen haft detta som mål. I Danmark pågår vidare idag en debatt som pekar ut en övergripande svaghet med nämnda konstruktioner – de är statsfinansiellt dyra. Man talar i Danmark om begränsningar. »Efterlönen« bedöms som en dyr rättighet in på 2000-talet när de äldres andel ökar (»Velferdssamfundets veje«, Finansministeriets Budgetredogörelse, 1996). Paradoxalt nog går Danmark i motsatt riktning i och med att ett ökat tryck på arbetslösa individer att ta arbete och delta i olika former av aktivering införts. Det framgår i »Lov om kommunal aktivering« från 1993 och förstärks ytterligare genom nya riktlinjer i »Socialministeriets vejledning om Lov om kommunal aktivering« från den 20 april 1995.

Utifrån sysselsättningsaspekter borde vi snarare än att hämta exempel från Danmark aktualisera en generell arbetstidsförkortning när den »passiva« hållningen – att dela på jobben – förs på tal. Den är statsfinansiellt åtkomlig eftersom den lägger kostnaden för reformen på arbetsmarknadens parter. Alternativa lösningar är konstruktioner

med »betingad« ledighet, i så motto att en tillfällig ledighet iscensätts eller garantipension utlöses mot att en nyanställning av en registrerat arbetslös sker. Till trots att det här finns många »kryphål« som visar på bristande målpuppfyllelse (se t.ex. erfarenheterna från British Job Release Scheme), blir nettoeffekterna på sysselsättningen störst vid ett sådant arrangemang (om man ska följa engelska beräkningar i utvärderingen av nämnda program).

Däremot är de danska exemplen väl värda att diskutera som inslag i ett medborgarkonto eller som kollektiva alternativ till detta, eftersom utgångspunkten för diskussionen då är en annan (och kanske den rätta), nämligen att ett pressande arbetsliv sliter ut människor och att det moderna samhället ställer krav på återkommande utbildning. Jag sammanfattar de danska exemplen med att de kan vara rätta förslag för Sverige, men med en annan motivering än med vilka de vanligen framförs.

Ökad lönespridning som medel mot arbetslöshetskrisen

Låt mig nu övergå till det underliggande problemet, dvs arbetslösheten i sig. Ett stort antal nationalekonomer föreslår en ökad lönespridning för att komma tillrätta med problemet. De hämtar inspiration från Förenta Staterna. Jag vill här kort argumentera mot denna linje. Min första invändning är att det är samma sak som att säga att fattigdomsproblemet är löst, bara folk lämnar offentliga fattigdomsprogram. Följdriktigt tänks arbetslöshetsproblemet vara löst bara individen får ett arbete. Huvudproblemet med lönespridningen är den tillskapade fattigdomen, och att den sannolikt kommer att drabba invandrargrupper tyngst. Fattigdomen kan bita sig fast över generationer, om låglönestrategin inramas av att den offentliga (omfördelande) konsumtionen minskas till förmån för privat konsumtion. Jag vill speciellt fästa uppmärksamheten på att de marginaliserade grupperna på arbetsmarknaden i förlängningen drabbas än värre. Kan man knappt överleva på en låg lön, blir det än svårare att göra det på

sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, förtidspension etc, vilka ju enbart kompenserar delar av lönen. Socialbidraget kommer än mindre att kunna uppfylla dessa krav, eftersom tunga röster kommer att höjas för att ett respektavstånd måste föreligga gentemot också den lägre lönenivån. Samma komplikation kommer att gälla för olika varianter av »medborgarlön«. Att gardera fattigdomen genom privata försäkringar är vidare svårt att genomföra när lönekuvertet är magert.

Lönespridningslösningen är i första hand ett moraliskt/etiskt problem. Är lönespridningen en försvarbar lösning? I Sverige strider den uppenbart mot en socialdemokratisk tradition av omfördelning, där klassklyftor eliminerats och klassresor blivit möjliga. För det andra är lösningen på sikt sannolikt farlig för demokratin. Kommer marginaliserade grupper som känner att deras marginalisering regisseras av samhället att ställa upp på demokratis spelregler? Kommer de inte att frestas att alliera sig med grupper som förespråkar goda löner på en svart och kanske illegal marknad? Nog tillskapas incitament i dessa riktningar i lönespridningens spår och frågan är hur starka dessa tendenser kommer att bli.

Alternativ till ökad lönespridning

Som alternativ vill jag sätta upp den nygamla lösningen om sysselsättning i offentlig sektor. Jag vill också tro att det kommer att ske i EU-regi (inte som önskvärdhet men som nödvändighet), och med delvis ändrade organisatoriska premisser. Inom EU träder ett nivåmönster av Överstatlighet–Stat–Region/Kommun allt tydligare fram. Mycket talar för att övergripande mål formuleras av Överstatligheten och implementeringen i ökad utsträckning utformas som Region/Kommunansvar. Detta innebär ett brott mot svenska traditioner. Arbetsmarknadspolitik har i hög grad varit en statlig angelägenhet i Sverige. Orsaken har varit att den underordnats välkända samhällsmål – att stimulera arbetskraftens rörlighet och att uppnå en regionalt »rättvis« fördelning av de medel som står arbetsmarknadspolitiken till buds.

Kommunernas självständighet har varit kringskuren (eller åtminstone upplevts vara det enligt en tidigare forskningsresultat från det s.k. frikommunförsöket). Är då trendbrottet av ondo eller godo?

Det går inte att ge något entydigt svar på denna fråga. För tio-femton år sedan var min mening att arbetsmarknadspolitik i huvudsak är en statlig angelägenhet, just genom att den bör underordnas strukturmål i ekonomin. Idag går mina funderingar i en annan riktning. För det första förordar jag som alternativ till nationella lönespridningslösningar på arbetslöshetsproblemet en sysselsättnings-skapande strategi för Europa och ett skift från utbudssida till efterfrågesida i analysen. En möjlighet är en ökning av den kommunala service- och tjänstproduktionen i en kombination av arbetsmarknads- och budgetpolitik. En konstruktion kan vara att förse invånarna med kommunala vouchers för att skapa kostnadsmedvetande och viss valfrihet i den kommunala konsumtionen, samtidigt som nya arbeten regisseras med hjälp av dessa vouchers. För det andra är det i kommunerna som arbetslöshetsproblemet får egentliga konsekvenser. Det handlar om ungdomar som inte socialiseras in i den värdegemenskap som arbetslivet är en så betydelsefull länk i, det handlar om motsättningar mellan arbetslösa invandrarungdomar och svenska ungdomar i arbete. Det handlar också om medelålders individer som redan kanske i 40-årsåldern berövats möjligheten att få ett nytt arbete när de en gång inträtt i arbetslöshet. I kommunen (åtminstone den mindre) har dessa individer ett ansikte, inte bara ett personnummer. Med kommunens yttersta ansvar för försörjning följer också att man där konfronteras med de slutliga effekterna av långvariga arbetslöshetsöden.

Kommunerna har idag en hög beredskap för att söka okonventionella lösningar. Samtal med personalchefer har påvisat för mig att man börjat ta större samlade grepp över den kommunala personalpolitiken och att det innebär ett grepp också över arbetslöshetsfrågan. Trenden börjar bli tydlig. Konkret arbetar man mer målmedvetet med

att söka helhetslösningar i samarbete med försäkringskassan i förebyggande och rehabiliterande ärenden. Man söker att dra in också arbetsförmedlingen i ett tidigare skede och samordna bidrag i s k »work fare« arrangemang. Jag anser att detta arbete bör förstärkas. Från en annan utgångspunkt är detta detsamma som att hävda att den sociala exklusionens motkrafter, dvs inklusionsstrategier, kommer att bli en kommunal uppgift. Hur helheten kommer att gestalta sig är det naturligtvis svårt att sja om. Avgörande faktorer torde bli den sociala innovationsförmågan att anpassa sig till en modernare värld, kanske Ulrich Becks »Risikogesellschaft«, men också att kommunerna ger legitimitet åt nya och annorlunda lösningar.

Ge kommunerna ökat inflytande över arbetsmarknadspolitiken

Roger Henning

Offentlig sektor karakteriseras av stark sektorisering. Flera sektorsintressen har sin organisation uppbyggd på nationell, regional och lokal nivå och samverkan med andra aktörer inom och utom sektorn är ofta bristfällig. Flera statliga sektorsorgan har under det senaste decenniet fjärmats från ett inflytande från andra intressenter, i synnerhet från lokala och regionala aktörer. Den arbetsmarknadspolitiska sektorn är företrädd på alla tre nivåerna och utgör ett sektorsintresse som har värjt sig och som frenetiskt värjer sig mot ett ökat lokalt inflytande. Om statsmakterna ska kunna halvera arbetslösheten till år 2000 krävs emellertid ett sektorsövergripande samarbete med främst kommunerna, men också med bl.a. de 25 centrala försäkringskassorna; de är företrädda i samtliga 288 kommuner. En metodisk samverkan med samordning av de ekonomiska insatserna var inte rimlig för tio år sedan, men idag ser omvärlden annorlunda ut karakteriserad av hög öppen arbetslöshet, hög insatsnivå från såväl stat som kommun samt stor lokal efterfrågan på tjänster för vård och omsorg.

Frikommunförsöket

Tydliga paralleller råder i beslutsprocesserna mellan det s.k. frikommunförsöket som startade 1985 och de i början av 1996 presenterade förslaget¹ om försöksverksamhet med förstärkt lokalt inflytande i

¹ Proposition 1983/84:152 och proposition 1995/96:148.

arbetsmarknadspolitiken. I båda fallen spelar arbetsförmedlingsnämnderna en nyckelroll och det statliga sektorsintresset bromsar försöksverksamheten.

1985 ansågs det finnas skäl att mildra regleringen, ge friare tyglar inom arbetsmarknadsverkets ram samt ge kommunerna ett visst begränsat inflytande över arbetsmarknadsinsatserna. Kännedom om lokala förhållanden och det faktum att en stor del av arbetsbytena sker inom den lokala arbetsmarknaden betonades. Vikten av närhet till de arbetssökande talar också för ett ökat lokalt inflytande, hävdade regeringen.²

För tio år sedan var det rimligt att slå vakt om de arbetsmarknadspolitiska medlen som en nationell angelägenhet. När regeringen hösten 1985 tog ställning till dispensansökningar i försöksverksamheten med frikommuner begränsades därför slutligt och på ett avgörande sätt försöket på det arbetsmarknadspolitiska området. I min utvärdering (Henning 1988) för Delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning (EFA) var det en självklar utgångspunkt att staten även i frikommunerna skulle vara huvudman för arbetsmarknadsfrågor. Arbetsmarknadspolitiken var en statlig angelägenhet och någon ändring härvidlag var inte aktuell. Skälet var, enligt Arbetsmarknadsdepartementet, att »regeringen måste ta ansvar för sysselsättningen och kan då inte lämna ifrån sig styrmedlen. Arbetsförmedlingen har till uppgift att bedriva förmedlingsarbete och medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken i sin helhet. Arbetsförmedlingen ska därvid arbeta över hela landets arbetsmarknad, vilket knappast är en kommunal angelägenhet.«³ Krav på enhetlighet och likvärdig service var ett annat skäl för att inte ge kommunerna ökade uppgifter eller

2 Proposition 1985/96:25, bilaga 5.

3 Arbetsmarknadsdepartementet, »Försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse« 22/7 1985 (cit. 52); proposition 1985/86:25 (bil. 5) samt SFS 1983:788, 1085.

vidgad beslutanderätt. Arbetsförmedlingsnämnder skapades för att hantera det kommunala inflytandet.

Den arbetsmarknadspolitiska sektorn – arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna, arbetsförmedlingarna och AMI – slog i frikommunförsöket vakt om arbetsmarknadspolitiska insatser som en nationell angelägenhet, medan frikommunerna och dåvarande civildepartementet önskade prioritera lokalt ansvar samt lokal anpassning och flexibilitet. Beslutsprocesserna karakteriserades av en intressemotsättning som inte sällan manifesterades i revirbevakning mellan arbetsförmedling och kommun. Här möttes två intressesfärer. Arbetsförmedlingen skulle vara den lokala utposten för en nationell arbetsmarknadspolitik som syftade till en väl fungerande nationell arbetsmarknad. Mot detta stod kommunernas strävan att använda de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna för att på bästa sätt långsiktigt, lokalt utnyttja insatta resurser.⁴

Behov av ökat kommunalt inflytande i arbetsmarknadspolitiken

Drygt tio år har gått sedan frikommunförsöket startade. I dag är situationen annorlunda. Ändå känns regeringens formuleringar från 1985 igen. De olika politiska områdena säges ha blivit mer och mer integrerade. En lång tid av hög arbetslöshet – och omfattande långtidsarbetslöshet – har ökat behoven av sociala insatser, samtidigt som kommunerna alltmer har engagerats i arbetsmarknadspolitiska frågor. Det finns mot denna bakgrund ett behov av att pröva om nya arbetsformer kan ge en förbättrad effektivitet i användningen av de arbetsmarknadspolitiska resurserna. Bland annat kan det vara av intresse att pröva om en förbättrad samverkan mellan kommuner och

4 Se vidare Petersson och Holm (1989) som analyserar kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken.

arbetsförmedling, och en ännu starkare lokal förankring av arbetsmarknadspolitiken, kan bidra till en ökad träffsäkerhet och förbättrad kvalitet i åtgärderna, skrev regeringen. En försöksverksamhet i detta syfte borde genomföras.⁵

För att nå ytterligare effektivitetsvinster krävs dessutom en ökad samverkan även med andra berörda instanser, hävdade regeringen. Försäkringskassorna torde vara en naturlig samverkanspartner. Om kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa samarbetar bör en bättre kvalitet i åtgärderna kunna uppnås samtidigt som de ekonomiska resurserna utnyttjas mer effektivt. Så uttryckte sig regeringen ånyo 1996.⁶

Det bedömdes vara viktigt att försöken är spridda till skilda typer av kommuner. Cirka tio kommuner ansågs som ett lämpligt antal och samverkan ska ske inom ramen för arbetsförmedlingsnämnderna. Nämnden ges i försökskommunerna mer preciserade uppgifter, delvis ny sammansättning samt ändrade befogenheter. Försöksverksamheten startade den 1 juli 1996 och ska pågå fram till utgången av 1997. 40 kommuner erbjöds delta i försöksverksamheten mot bakgrund av ett stort intresse från kommunernas sida.

Men försöksverksamheten urvattnas även denna gång av ett starkt sektorsintresse och kommunerna visar vikande engagemang för det nya försöket. Sektorsorganen delegerar inte inflytande till nämnderna. Det är också oklart i vilken utsträckning befogenheterna går utöver nuvarande regelsystem. Åter ser vi en intressemotsättning mellan sektorns volymtänkande i personer och kommunernas mer utpräglade kvalitetsöverväganden på längre sikt. Kommuner ser inte tydliga fördelar med försöket och finner det inte längre motiverat att delta. Parallellerna med frikommunförsöket är slående.

5 Proposition 1996:148. Se även propositionerna 1995/96:207 och 222 om en ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000.

6 Proposition 1995/96:148.

Det var rätt 1986, när sektorsintressen blockerade ett vidgat kommunalt inflytande i arbetsmarknadspolitiken. En sammanhållen statlig organisation för arbetsmarknadspolitiken möjliggjorde snabba och nödvändiga förändringar i arbetsmarknadspolitiken. Vidare var möjligheterna att erbjuda arbetsmarknadspolitiska åtgärder liksom kvaliteten i dessa inte avhängiga av var de arbetslösa bodde. Platsförmedlingen var nationell för att underlätta geografisk rörlighet och undvika inlåsning på de lokala arbetsmarknaderna.

Men det som var rätt då är fel tio år senare. Statsmakterna har redan givit skälen för metodisk samverkan – idag ser omvärlden annorlunda ut, karakteriserad av bl.a. hög öppen arbetslöshet, långtidsarbetslöshet, ungdomsarbetslöshet, hög insatsnivå från såväl stat som kommun samt stor efterfrågan på tjänster i skola, vård och omsorg. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och kommunens kassakista är kommunicerande kär. Nu är det rätt att ge kommunerna ett vidgat inflytande över åtgärderna – sektorsintressen företräder inte heller på lokal nivå ett helhetsperspektiv.

Referenser

- Henning, R (1988), *Frikommunförsöket och arbetsmarknadspolitiken*, Ds 1988:67.
- Petersson, J och Holm, J (1989), *Friare kommuner och arbetsmarknadspolitik – en samhällsekonomisk studie med utgångspunkt i frikommunförsöket*, Ds 1989:21

Samordna resurserna

Nils-Eric Hallström

Även vid en relativt stark ekonomisk tillväxt kommer arbetslösheten vara fortsatt hög under de närmaste åren och alla arbetslösa kan inte beredas arbete på den öppna marknaden, när regeringens målsättning att halvera den öppna arbetslösheten ska förverkligas. Det kommer därför att krävas stora ekonomiska satsningar från samhällets sida för att skapa sysselsättning och detta ställer ökade krav på ett optimalt resursutnyttjande. Från ett medborgarperspektiv är det stötande, att mellan 300 000 och 400 000 personer är drabbade av öppen arbetslöshet och uppbär ersättning för att ingenting göra, samtidigt som vård, omsorg och skola ropar efter personalförstärkningar. Det är ingen självklarhet att skattebetalarna och de öppna arbetslösa kommer att tolerera denna ordning för all framtid.

Olika aktörer

Gränserna mellan olika politikområden inom primärkommunerna är otydliga och genom sina beslut påverkar regering och riksdag den utveckling, som pågår. Arbetsmarknadspolitiken brukar primärt ses som en statlig angelägenhet, men det föreligger inga »vattentäta skott« varken mellan olika politikområden eller i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Arbetslöshetens kostnader tenderar att allt mera bli en kommunal angelägenhet, i de nya arbetsförmedlingsnämnderna har kommunerna majoritet och ordförande i kommunstyrelse och arbetsförmedlingsnämnd är ofta samma person.

Eftersom kommunerna enligt socialtjänstlagens sjätte paragraf har det yttersta ansvaret för invånarnas försörjning är det från primärkommunala utgångspunkter av intresse, i vilken utsträckning och under vilka villkor försörjningen kan ordnas genom andra myndigheter. De två myndigheter som är aktuella är försäkringskassan genom sjukpenning/sjukbidrag och arbetsförmedlingen genom A-kassa/KAS. De olika politikområdena går in i varandra, men de olika myndighetskulturerna leder till bristfällig effektivitet. Detta måste förändras och leda till en samsyn för att hantera den höga arbetslösheten. Förstudien i Finspångsprojektet, där också landstinget är involverat, beskriver ett klart bristfälligt samarbete mellan olika myndigheter.

»En förstudie, som redovisades vid årsskiftet 1994/95, visade att myndigheterna inte sällan arbetar med samma problematik, ibland samtidigt och tidvis t.o.m. så att insatserna tenderar att motverka varandra. Man kunde också konstatera att i en del enskilda ärenden förekom en 'rundgång', dvs att enskilda personer får stödinsatser från de olika myndigheterna utan att var och en av myndigheterna har vetskap om varandras insatser. Av förstudien har också kunnat utläsas att de förebyggande insatserna är dåligt samordnade och förekommer i liten omfattning.«

Dragkampen mellan stat och kommun

Från högsta till lägsta nivå i samhället finns spänningar kring ansvaret för människors försörjning och på riksnivå kommer detta till uttryck i dragkampen mellan finansdepartementet och socialdepartementet. På lokal nivå finns spänningar mellan olika myndigheter, exempelvis när det gäller finansieringen av studier. Detta gäller framför allt komvux, där i samma undervisningsgrupp kan sitta personer som läser med A-kassa, med socialbidrag eller med studielån. Situationen kompliceras av att olika A-kassor har olika regler för tillåtelse att studera. Det kan vara tillåtet att studera på heltid, på deltid, på kvällstid men inte dagtid eller inte alls tillåtet att studera med A-kassa.

Denna ordning kan starkt ifrågasättas, eftersom A-kassemedlen huvudsakligen utgörs av skattepengar. I de fall socialtjänsten tvingar bidragstagare till studier vid komvux, förstärks påståendet om att »komvux är en försörjningsinrättning«.

Sänkta nivåer i välfärdssystemen i kombination med en hög arbetslöshet har lett till en dramatisk höjning av socialbidragskostnaderna. Det är därför av högsta prioritet i kommunerna att de arbetslösa är kvar i A-kassesystemet och för dem som är utanför är det viktigt att de kvalificerar sig för att komma in i A-kassa. De skärpta reglerna från 1 januari 1996 innebär att kvalificering för att komma in i A-kassa ska ske genom »ett riktigt arbete«.

Kommunerna beskyller staten för att agera på ett kostnadsövertärande sätt. Samma beskyllning kommer från arbetsförmedlingen visavi kommunernas försök att genom speciella projektanställningar åstadkomma den önskade kvalificeringen för A-kassa och kommunerna gör inte någon hemlighet av sina ambitioner: »Vi arbetar aktivt för att människor ska bli kvalificerade för A-kassa eller KAS.« Eller som någon kommunal företrädare uttryckte saken: »Vi ska göra slut på Göran Perssons pengar först och sen ska vi göra slut på kommunens.« Det är detta som i Danmark kallas »kassatankning«. Ytterst handlar det om vem som ska betala medborgarnas livsuppehälle i ett samhälle, där A-kassa, KAS, sjukpenning, sjuk- och socialbidrag allt mindre blir tillfälliga insatser och allt mera permanenta försörjningssystem. Ytterst handlar denna debatt om att kommunerna vill ta i anspråk statliga medel på ett friare sätt.

Socialbidragsberoendet

Socialtjänsten har blivit »gökungen« i all kommunal verksamhet, men dagens höga socialbidragskostnader har varit positiva för socialtjänsten i den meningen att verksamheten »lyfts in i stadshuset«. Tidigare fick socialtjänsten i all tysthet sina pengar, som betalades ut till en viss grupp människor, men nu är de stora grupperna inne i systemet.

Socialtjänsten har därmed blivit en med arbetsförmedlingen och försäkringskassan likvärdig samarbetspartner. Fram till början av 1990-talet gick arbetsmarknadspolitiken ut på att hjälpa dem, »som blivit över«. 1997 däremot finns det många arbetslösa, som är välutbildade och motiverade och som borde ha goda möjligheter på arbetsmarknaden. Arbetslöshetssituationen är egentligen inte ett utbildningspolitiskt problem, för »det finns jobb men inte pengar«. Det finns hur mycket värdefullt arbete som helst att göra och samhället måste på något sätt sysselsätta människor, vare sig det kallas arbete eller sysselsättning.

Många kommuner har fått en dubblering av antalet socialbidragstagare under 1990-talets lågkonjunktur och en vanlig prognos är, att antalet kommer att ligga kvar på samma höga nivå och eventuellt öka något. Det finns en risk, att stora grupper ställs utanför den svenska välfärden. Det tycks inte finnas någon väg in i det svenska välfärdssamhället för de människor, som inte kommer in på arbetsmarknaden. Ungdomar under 25 år har svårt att kvalificera sig för A-kassa och kan utgöra en tredjedel av de hushåll, som har socialbidrag. Rundgången mellan öppen arbetslöshet och åtgärder är ett faktum och sänkningen av A-kassan till 75 procent från 1 januari 1996 har lett till att ännu flera behöver komplettering med socialbidrag.

På lång sikt måste det ha stor betydelse för hela samhället, att många ungdomar under 25 år lever ett speciellt liv med socialbidrag och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Samtidigt finns det ungdomar med resurser, som tar akademisk examen, kanske dubbla sådana, vilket leder till att klyftorna i samhället ökar. Det finns risker att det skapas ett Vi-och-Dom-samhälle med grogrund för främlingsfientlighet. Vad händer med barnen som växer upp i bostadsområden där de bara har socialbidragstagare omkring sig?

Samordningsvinster

En samordning av olika myndigheters resurser ekonomiskt och verksamhetsmässigt är en nödvändighet och ibland talas om en gemensam »påse med pengar«. Det går att få ut mera för pengarna, om en samordning sker. Det går att göra saker på ett bättre sätt och det är mindre risk att människor »faller mellan stolarna« eller vandrar runt i systemen, som sker idag. Det finns många konkreta fall, där en samordning skulle ge positiva effekter. Ungdomar med socialbidrag kostar samhället skattepengar, oavsett vem som betalar, och dessa personer kommer snabbare ut i arbete och egen försörjning, om olika myndigheter samverkar. En person kan ha ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet, men problemet är inte arbetslöshet utan exempelvis alkoholism. Personen ifråga kan också bli sjukskriven på grund av ryggbesvär och är då registrerad som sjukskriven för ryggskada. Dessa förhållanden visar på behovet att skapa gemensamma handlingsplaner för varje individ i stället för att dessa personer ska vandra runt mellan olika myndigheter. I en av de större kommunerna gjordes en större kartläggning av 1 700 socialbidragsärenden. I gruppen fanns 604 personer, som kunde ta jobb direkt och denna grupp minskade med 245 personer under tiden kommunen arbetade med dem. I en annan av de större kommunerna var det 50 socialbidragstagare som tackade nej till arbete i socialtjänstens regi med motiveringen: »Då söker vi jobb«.

Tjänstemän i olika myndigheter är uppfostrade och skolade inom sitt system, vilket påverkar attityder och synsätt. De tydliga kulturskillnader som finns mellan olika myndigheter kan leda till informationsproblem och dålig förståelse för andra myndigheters arbetsområde. Dessa problem måste bemästras för att en effektiv samordning ska bli möjlig. Det krävs därför ett tydligare samarbete mellan kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa. För en djupare samverkan krävs ändringar i gällande lagstiftning och regelverk och detta är en process, som fortskrider alltför långsamt. Det måste skapas en

samsyn kring de gemensamma skattemedlen för att minimera den ekonomiska dragkamp, som pågår mellan stat och kommun. Det är hög tid att stat och kommun gör upp om de ekonomiska spelreglerna. För de fackliga organisationerna är den nya situationen svår att hantera, eftersom de höga socialbidragskostnaderna kan få till följd att ännu flera anställda inom kommunernas kärnverksamheter förlorar sina anställningar. Samtidigt måste det till mera av arbetsmarknadspolitiska åtgärder med åtföljande risker för undanträngningseffekter. Detta i ett läge, då exempelvis SKAF i Östergötland under 1995 betalar ut hela 270 miljoner i A-kasseersättning.

Kommunerna har det yttersta ansvaret för människors försörjning och måste sysselsätta människor – vare sig det kallas arbete eller sysselsättning. Det är viktigt med en hög ekonomisk tillväxt och stor kreativitet för att skapa nya riktiga jobb, men det räcker inte. Stora grupper arbetslösa kommer att ha betydande svårigheter att ta sig in på den ordinarie arbetsmarknaden. För dessa grupper måste samhället genom ett maximalt resursutnyttjande och en samverkan mellan olika myndigheter bereda arbetstillfällen inom den offentliga sektorn – inom vård, omsorg och skola, där behoven är enorma. För dem som har det allra svårast på arbetsmarknaden måste det till ett »Kommunalt Samhall« i någon form. Dessa insatser är en väg bort från passivitet och öppen arbetslöshet in i aktiviteter, där viktiga samhällsuppgifter blir utförda men till ersättningsnivåer, som är relaterade till den ekonomiska tillväxten. Detta är förändringar som sker till priset av en skiktad arbetsmarknad och försvagade fackliga organisationer – en process som pågått under lång tid som en följd av 1990-talets arbetslöshetskris.

Konstruktivt arbete vid personalminskning

Bo Lennartsson och Bengt Rundblad

En arbetsmarknad med allt större krav på företagen att genomföra snabba förändringar och omstruktureringar innebär nya jobb och nyrekrytering, men också övertalighet och uppsägningar. Om dessa båda fall kunde balansera varandra skulle det vara bra. Detta skulle innebära en strukturrationalisering där arbetstillfällena i olönsamma branscher och företag skulle flytta till lönsamma. Det skulle vara än mer lyckat om intebar arbetstillfällena utan även de anställda flyttade och det fanns en långt gången utbytbarhet. Tyvärr innebär en omstruktureringsom-leder till nyrekrytering att kompetensen uppgredas och att konkurrenskraften i framtiden står i direkt proportion till framgången i hur man lyckas höja kompetensen. För de övertaliga och uppsagda innebär detta stora svårigheter, bl a med hänsyn till övertalighetens sammansättning, och leder ofta till lång arbetslöshet och sociala destruktiva beteenden. Om man inte gör något!

Lärdomar av nedläggningsstudier

I slutet av 70-talet och början på 80-talet genomfördes ett antal forskningsprojekt kring först minskningen och senare avvecklingen av varvsverksamheten i Göteborg. Nedläggningar och personalminskningar har varit föremål för åtskilliga studier internationellt och i Sverige. Ett tidigt exempel i Sverige är nedläggningen av ett textilföretag i Norrköping på 50-talet. Samtliga studier har haft till syfte att kartlägga hur den övertaliga och uppsagda personalen har klarat

omställningen. Få forskningsprojekt har studerat förutsättningarna för den framtida verksamheten vid ett företag, som genomfört en personalminskning i syfte att omstrukturera och banta personalen av ekonomiska eller organisatoriska skäl. Ett exempel är en ännu inte publicerad studie av personalminskningarna vid värmekraftverket i Stenungsund.

Studier visar att en omsorg för de övertaliga i form av en särskild organisation för att stödja avvecklingen och de uppsagda gynnat både kvarvarande verksamhet och de övertaliga. På vad sätt kan en avvecklingsorganisation vara ett recept mot arbetslöshet?

Arbetslöshet botas med arbete. De arbets sökande består av arbetslösa som antingen aldrig har haft något, eller som från ett avslutat arbete sannolikt bara för tillfället inte har något eller som sannolikt inte kan få något arbete i framtiden på grund av olika handikapp. Vid personalminskningar blir ett antal anställda uppsagda till kortare eller längre arbetslöshet, men även till en arbetslöshet som innebär att man aldrig mer återvänder till arbetsmarknaden. I de fall man ordnat med en särskild organisation för de övertaliga har vidtagna åtgärder syftat till att underlätta den omställningen det innebär att lämna företaget, att förbereda för arbetslösheten och att verka för ett nytt arbete i möjligaste mån. Att föra över de övertaliga från deras tidigare anställning till en ny utanför företaget liggande organisation underlättar omställningen för både dem som ska vara kvar och de övertaliga. För dem som ska vara kvar innebär en snabb och tidig reduktion att man kan koncentrera sig på omstrukturering och planering för framtiden. Det påskyndar omställningen och ökar sannolikheten för att vidtagna åtgärder ger önskat resultat. För de övertaliga innebär en särskild sidosorganisation att man kan fokusera sig på en enda sak, nämligen att finna varaktiga lösningar på individernas situation, vilket innebär att man kan undvika en destruktiv arbetslöshet.

Utgångspunkten för en övertalighet är i de flesta fall en företagskris orsakad av dålig lönsamhet eller av andra skäl framtvingade krav på

omstrukturering och nedskärning. Personalminskningarnas effekt ska vara att förändra förutsättningarna för den framtida verksamheten. Det är en svår uppgift och krisen kvarstår ofta en lång tid innan det vänder eller leder till att ytterligare åtgärder måste vidtas. Vid en särskild satsning på de övertaliga i en resursstark sidosorganisation är det viktigt att inte glömma den kvarvarande verksamheten och de fortsatt anställda som konkurrenskraftigare och starkare ska möta framtiden. Då krisen är akut kan de som får stanna i företaget då de ser vad företaget satsar på de övertaliga, ställa sig frågan vem är vinnare och förlorare, de som får stanna eller de som får gå.

En övertalighetssituation av större omfattning innebär att företagen genomgår en slags »revision«. Det mesta ifrågasätts och omprövas. Vid varven i Göteborg kunde man under goda tider ha en rekrytering som innebar att man åsidosatte ett aktivt personalarbete. I stället för att ta sig an den anställda personalen löste man tillfälliga personalproblem med nyrekrytering. Detta medförde att man under årens lopp samlade på sig personal som var indirekt produktiv, förrådsarbete eller städjobb, eller till och med inte produktiv alls, långtidssjukskrivna och rehabiliteringsfall. Många var s k villkorligt arbetsföra, dvs de kunde med företagets stöd och i en socialt accepterande miljö utföra ett fullgott arbete. Vid personalminskningar drabbas dessa grupper särskilt hårt. En övertalighet innebär i detta läge att man får realisera ett instängt personalöverskott som blivit allt svårare att hantera. Övertaligheten resulterar för dessa anställda i en situation där chanserna till ett nytt arbete är mycket små. För dessa människor är innebörden av övertaligheten att de förlorar fotfästet på arbetsmarknaden. De möter en mycket kärvare arbetsmarknad än då de som nyanställda sökte sin första anställning för mycket länge sedan, ofta enda gången de sökt ett jobb. Det alternativ som erbjuds vid övertaligheten är arbetslöshet.

För att förhindra arbetslöshet och i dess följd destruktiva beteenden är det en möjlighet att redan tidigt föra över de övertaliga till en

resursstark sidoorganisation. Där kan man med all den kunskap som finns inom företagen, arbetsförmedlingen, trygghetsrådet, kyrkan, sociala myndigheterna, frivilliga organisationer, utbildningsorganisationer, sjukvården och kommunala myndigheter åstadkomma dels ett socialt skydds nät för de övertaliga, dels mycket goda förutsättningar att förbereda för ett nytt jobb, eller om detta inte är möjligt, en socialt acceptabel sorti från arbetsmarknaden. Ett nytt jobb efter rehabilitering och vidareutbildning eller en pension minskar arbetslöshetskön.

En resursstark organisation vid avvecklingar

Vår och andras forskning har visat att en resursstark och ändamålsenlig organisation för att hantera övertaligheten vid stora personalminskningar har minskat personligt lidande och sociala destruktiva beteenden. Inte minst har man genom möjligheter till provanställning, praktik, utbildning, anlagstester, handledning, rehabiliteringsinsatser, pensionsutredningar och stöd kunnat minska personalen under socialt acceptabla former. Många gånger har det lett till nya jobb, ibland till socialt acceptabla lösningar på annat sätt. Och med en stor effektivitet har man kunnat förhindra en destruktiv arbetslöshet och minskat arbetslösheten. Även den s.k. restarbetslösheten kan minskas avsevärt.

Arbetslösheten minskas inte bara genom att arbetssökande får nya jobb. Den minskas också genom att antalet arbetssökande minskar genom att de lämnar arbetsmarknaden – på ett hedervärt och socialt acceptabelt sätt.

V

ÅTGÄRDER FÖR SPECIELLA GRUPPER

Arbetslösheten har sedan början av 1990-talet ökat markant för alla större grupper på svensk arbetsmarknad. På samma sätt har arbetskraftsdeltagandet sjunkit för alla grupper på arbetsmarknaden. Utgångsläget år 1990 liksom styrkan i försämringen av arbetsmarknadsläget skiljer sig dock markant åt mellan olika grupper. Tabellen nedan pekar på vissa grupper som har ett klart sämre arbetsmarknadsläge än andra grupper.

Arbetslösheten 1990 och 1996 enligt arbetskraftsundersökningarna (%)

	1990	1996
16–24 år	3,7	17,7
25–54 år	1,2	7,0
55–64 år	1,5	7,6
Samtliga	1,6	8,1
Utländska medborgare	4,0	22,4

Ungdomar och utländska medborgare har en mycket hög arbetslöshet. Situationen är än dystrare om man studerar utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet. Inom grupperna finns det stora skillnader. Bland ungdomarna har speciellt de med kort utbildning och invand-

V. ÅTGÄRDER FÖR SPECIELLA GRUPPER

rarungdomar en besvärlig situation och bland de utländska medborgarna har de som nyligen kommit till Sverige och de som kommer från utomeuropeiska länder extremt hög arbetslöshet. Också de arbetshandikappade har mycket svåra arbetsmarknadsproblem.

Tre recept behandlar situationen för speciellt utsatta grupper. Carl le Grand och Lena Schröder behandlar ungdomarnas situation och ger rekommendationer med utgångspunkt från erfarenheter i Japan respektive Tyskland och Norge. Jan Ekberg tar upp invandrarnas besvärliga arbetsmarknadssituation och ger exempel på åtgärder som skulle kunna ha effekt: förbättrad flyktningmottagning, lönesubventioner och hjälp till egenföretagande.

Löner, arbetslivsutveckling och ungdomsarbetslöshet

Carl le Grand

Den svenska arbetsmarknadskrisen har många orsaker och det finns därför inte en enda patentlösning på den. Krisen kan heller inte lösas enbart genom enbart offentliga åtgärder. I stället måste åtgärds paket utformas genom dialog och överenskommelser med arbetsmarknads parter. Det senare är speciellt viktigt då det gäller den aspekt av arbetsmarknadskrisen jag här kommer att inrikta mig på, nämligen relationen mellan ungdomsarbetslösheten, kompetensutvecklingen på företagen och lönestrukturen.

Jag är inte ensam om att anse att ungdomens svårigheter att få fotfäste i arbetslivet är den allvarligaste sidan av den nuvarande arbetsmarknadskrisen. Arbetsmarknadsstatistiken visar tydligt att en skrämmande stor andel ungdomar i dag inte erhåller tillträde till arbeten, där de kan skaffa sig den erfarenhet och de kvalifikationer som fordras för att få stabila, normala och någorlunda givande arbetsvillkor. Utbildningssatsningar är bra, men om den kunskap människor erhåller i utbildningssystemet inte kan användas praktiskt och utvecklas genom arbete leder den ingenstans.

Den japanska modellen

Många svenska debattörer sneglar i dag på den amerikanska arbetsmarknadsmodellen för en lösning på krisen. Eftersom jag för närvarande vistas i Japan som gästforskare, är det för mig naturligt att i stället jämföra med Japan. Japan är i detta sammanhang av intresse,

eftersom det i stort sett är det enda utvecklade industriland som undvikit massarbetslöshet. Dessutom är åldersstrukturen på den öppna arbetslöshet i Japan (för närvarande 3,2 procent) sådan att det inte till största delen är ungdomar som drabbas.

Jag vill definitivt inte argumentera för att det japanska arbetslivets organisering i allmänhet är ett föredöme som vi okritiskt ska ta efter. Men ungdomarnas relativt gynnsamma situation på den japanska arbetsmarknaden är något vi bör studera noga. En viktig orsak till att japanska arbetsgivare välkomnar ungdomar till sina företag är de låga ungdomslönerna. Skillnaden mot Sverige är dramatisk. I genomsnitt tjänar en manlig industriarbetare mellan 20 och 24 år i Japan 56 procent av vad en 50–54 årig arbetare tjänar. Motsvarande tal i Sverige är 88 procent! Ålderslöneskillnaderna för manliga industrijänstemän är ännu större – 34 procent i Japan mot 62 i Sverige. För kvinnor är ålderslöneskillnaderna inte alls så stora, men det är en annan historia som har att göra med könsdiskrimineringen i det japanska samhället.

Det är viktigt att poängtera att japanska företag inte bara är intresserade av att anställa unga människor till låga löner, utan att man dessutom också normalt satsar mycket resurser på att lära upp dem och utbilda dem i företagen. Orsakerna är dels, som nämnts, att deras löner är låga och dels att arbetsgivaren kan vara relativt säker på att de anställda stannar kvar i företaget efter avslutad utbildning, så att företagets investering inte går förlorad.

Personalomsättningen i de yngre åldersgrupperna är visserligen något högre i Sverige än i Japan, men även i Sverige stannar anställda normalt kvar mycket länge hos en och samma arbetsgivare. Varför vill då svenska arbetsgivare inte anställa och lära upp unga människor mer än vad som sker? Förklaringen är enligt min mening att en svensk och en japansk arbetsgivare befinner sig i olika beslutssituationer. En svensk arbetsgivare som vid rekrytering kan välja mellan dels en person med yrkeserfarenhet och dels en utan erfarenhet, kommer att anställa den förre, eftersom löneskillnaden mellan de två är så liten.

Lärdomar för Sverige

Den slutsats jag drar är därför att det måste göras lönsamt för arbetsgivare i Sverige att anställa unga människor utan yrkeserfarenhet och att lära upp dem på företagen. I första hand är detta förstås en fråga för arbetsmarknadens parter. Lönerna för anställda i arbeten som innehåller mycket lärande bör kunna sänkas under upplärningstiden, för att sedan höjas då personens kvalifikation har höjts. Den anställde måste med andra ord själv stå för en del av kostnaderna för upplärning i arbetet. Fackföreningarna bör därför acceptera argumentet att ett arbete som innehåller mycket upplärning bör betalas lägre, om personer med dessa jobb senare kan få högre löner.

Samtidigt bör dock arbetsmarknadsåtgärder införas i form av riktade subventioner, så att företagens kostnader för upplärning av personer utan erfarenhet minskas. Enligt min mening bör sådana subventioner inriktas på att subventionera *jobben* och inte direkt vissa individer. Det bör också vara »riktiga« jobb som subventioneras och inte tillfälliga arbeten av »terapeutisk« karaktär. Utformandet av sådana subventioner bör ske i samarbete med arbetsmarknadsparterna på en relativt decentraliserad nivå, där kunskapen om jobbets verkliga krav och karaktär finns.

Som flera debattörer konstaterat, leder den amerikanska modellen med generella och kraftiga lönesänkningar för okvalificerad arbetskraft visserligen till att fler låglönejobb skapas. Dessa jobb tenderar dock att inte innehålla några utvecklingsmöjligheter, utan leder i stället till ökande sociala skillnader och fattigdom i samhället. Mitt recept däremot har syftet att öka antalet *utvecklande* arbeten, som visserligen har låga startlöner, men som senare leder till löneutveckling och mer kvalificerade arbetsuppgifter. Om man ser från perspektivet på en individs hela yrkesliv, innebär ju ökade löneskillnader efter ålder och erfarenhet inte någon skillnad. Man erhåller lägre lön då man är ung och högre lön då man blir äldre, men den totala livslönen förblir densamma. Detta är en viktig skillnad mot merparten av de

förslag för att öka löneskillnaderna i Sverige som har framförts.

En mycket stor andel av dem som arbetar i Sverige, saknar möjligheter till utveckling i sitt arbete och i sin lön. Detta utgör inte bara ett problem för de enskilda individernas välmående och arbetstillfredsställelse. Det är även ett effektivitetsproblem, eftersom brist på utvecklingschanser sänker arbetsmotivationen och därmed produktiviteten hos de anställda.

En följd av mitt recept är att äldre grupper på arbetsmarknaden kan få ökade arbetslöshetsrisker. Jag anser emellertid att följande tre förhållande måste vägas mot denna eventuella negativa konsekvens: För det första är arbetslöshetens sociala konsekvenser allvarligare då de drabbar ungdomar på grund av det utanförskap som följer då man aldrig haft ett normalt arbete. För det andra har ungdomarna hittills fått bära en oproportionellt stor andel av den totala arbetslösheten i samhället. För det tredje är det för hela Sveriges framtida välstånd nödvändigt att vi skapar möjligheter för den unga generationen att er hålla yrkeskvalifikationer och arbetslivserfarenhet.

$$w_i = mp_i - tc_f$$

Lena Schröder

Arbetslösheten i Sverige drabbar ungdomar i hög och växande utsträckning. Trots en massiv satsning på arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomsgruppen är de ungas arbetslöshet ungefär tre gånger så hög som de vuxnas arbetslöshet. I dag är nästan 90 000 ungdomar arbetslösa, vilket innebär att nästan en fjärdedel av samtliga arbetslösa är under 25 år. Problemet är inte enbart att de unga arbetslösa är så många. En ytterligare dimension är konsekvenserna av att bli refuserad på arbetsmarknaden i just den fas av livet, då attityderna till arbetslivet och vuxenlivet formas.

På 1930-talet uttrycktes denna oro i starka ordalag. Statsrådet och chefen för socialdepartementet, Gustav Möller, befarade att näringslivets framtida konkurrenskraft skulle undergrävas eftersom så många unga var hänvisade till diversearbetarnas och de permanent arbetslösas växande skaror.¹

»...ett av de mest beklämmande dragen i bilden av det nuvarande arbetslöshetstillståndet utgöres av läget för de unga, som uppnått arbetsför ålder men ännu inte lyckats få fast anställning i något yrke. Arbetslöshetens skadeverkningar kunde för dessa grupper av arbetslösa sträcka sig över hela deras liv, i det att de aldrig får tillfälle att förvärva erforderlig yrkesskicklighet samt ofta komma att lida av de skador i psykiskthänseende som den tvungna sysslolösheten medför.«

¹ Riksdagens proposition 1933:216, s. 25.

Dessutom ansågs ungdomsarbetslösheten vara ett hot mot det demokratiska styrelseskicket. Många unga hade anammat den nazistiska propagandan mot arbetslösheten och roffarkapitalismen och såg lösningen i en ny »Volkgemeinschaft«.

»Det torde i detta sammanhang även vara lämpligt att särskilt framhålla den bitterhet, som genom en omfattande arbetslöshet lätt kan uppstå mellan olika folkgrupper inom samhället och som, om det gäller ungdom, kan grundlägga ödesdigra motsättningar och upprivande inre slitningar för långa tider framåt.«²

Oron över ungdomsarbetslöshetens konsekvenser är mindre framträdande i dag än under 1930-talet. Ofta framhålls att många ungdomar visserligen är arbetslösa, men att deras arbetslöshetsperioder är korta och kan ses som ett naturligt element i ungdomarnas sökande efter information om villkoren på arbetsmarknaden. Sysselsättningskrisen på 1990-talet har dock givit upphov till ett nytt problem, nämligen långtidsarbetslöshet bland ungdomar. I början av 1990-talet var andelen långtidsarbetslösa (mer än 6 månader) av arbetskraften högre i åldrarna 20–24 år än i någon annan åldersgrupp.

Varför så hög ungdomsarbetslöshet?

Vad kan då göras för att få ned den höga ungdomsarbetslösheten? Recepten hänger samman med problemets två beståndsdelar:

Varför är ungdomsarbetslösheten så hög?

Varför är ungdomsarbetslösheten så mycket högre än de vuxnas?

När det gäller den *absoluta* nivån skulle den största effekten otvetydigt åstadkommas genom en ekonomisk politik som sänker den generella arbetslöshetsnivån. Hur en sådan politik bör utformas diskuteras i andra avsnitt i denna volym. Mitt recept är inriktat mot ungdomarnas överrisk för arbetslöshet och syftar således till att minska den *relativa* ungdomsarbetslösheten.

2 Statsutskottets utlåtande 1934:11, s. 17f.

Den relativa ungdomsarbetslöshetens storlek bestäms av de institutioner som påverkar övergången från skola till arbetsliv. En jämförelse mellan olika länder visar stora variationer i ungdomars relativa arbetslöshet. I länder med lärlingssystem är ungdomsarbetslösheten på ungefär samma nivå som de vuxnas arbetslöshet och ungdomar arbetar till stor del inom de yrken till vilka de utbildats. I de flesta andra länder är ungdomarnas arbetslöshet högre än de vuxnas och de ungdomar som arbetar är koncentrerade till okvalificerade arbeten utan framtidsutsikter.³ I Sverige kännetecknas inträdet på arbetsmarknaden i ökad utsträckning av att ungdomar har arbeten med låga kvalifikationskrav och höga arbetslöshetsrisker.

Den internationella jämförelsen antyder att lärlingssystemen är mer effektiva i att matcha ungdomar och arbeten. Lärlingssystemen är djupt förankrade i respektive länders institutioner och historiska traditioner och går därför inte att enkelt exportera från ett land till ett annat. Däremot är det angeläget att analysera vilka egenskaper som ligger bakom lärlingssystemens effektivitet. Som utgångspunkt används här en enkel modell för utbud och efterfrågan på arbetskraft och inläring.⁴ Modellen bygger på att utbildning inte enbart ges inom skolväsendet utan också på arbetsplatserna. Många arbeten har således även ett »inlärningsinnehåll« vars omfattning varierar mellan olika arbeten. Modellens jämviktsvillkor kan förenklat uttryckas som

$$w_i = mp_i - tc_f$$

där

w_i = individens lön,

mp_i = marknadsvärdet av individens produktivitet

tc_f = företagets upplärningskostnader.

3 I engelskan finns det utmärkta ordet »dead-end jobs« för denna typ av arbeten. På 1930-talet användes i Sverige begreppet »återvändsgrändsarbeten«. Någon motsvarande beteckning finns inte i dagens svenska.

4 Modellen är en förenkling av Rosen (1972).

Modellen visar således sambandet mellan löner, produktivitet och utbildningskostnader, där skillnaden mellan värdet av individens produktiva förmåga och individens lön kan ses som det pris han eller hon betalar för den inläring arbetet erbjuder. Individen är villig att betala detta pris, eftersom de kunskaper han eller hon får i arbetet gör det möjligt att få ett bättre avlönat arbete i framtiden. För arbetsgivaren kompenseras utbildningskostnaderna av att ungdomarnas arbetsinsats erhålles till lägre lön. I modellens värld förutsätts att på en perfekt marknad erbjuds alla individer den inläring via arbete, som de är villiga att betala för.

Eftersom ungdomar inte inträder på helt perfekta marknader för arbete och inläring har olika institutioner uppkommit, som syftar till att påverka några eller samtliga av de komponenter som ingår i modellen ovan. Lärlingssystemet är ett exempel på en sådan institution. Ett utmärkande drag i lärlingssystemen är att *samtliga* komponenter i modellen påverkas. Lärlingslönen är vanligtvis ett resultat av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Lönen stiger i takt med att lärlingarnas produktivitet ökar under lärlingstiden. Uppläringen består både av undervisning och ren arbetsträning och följer fastställda utbildningsplaner. Slutligen utfärdas något slags diplom eller gesällbrev, som visar att lärlingen behärskar de färdigheter som krävs för yrket.⁵

Även den svenska arbetsmarknadspolitiken för arbetslösa ungdomar kan betraktas som en institution, som växt fram som en ersättning för eller ett komplement till de arbetsrelaterade kunskaper som inte inhämtats i skolan eller på den ordinarie arbetsmarknaden. Åtgärderna har bestått av tillfälliga arbeten där staten subventionerat delar av eller hela lönekostnaden.⁶ Åtgärdernas syfte har varit att ge

5 Se Schober-Brinkmann och Wadensjö (1991), Winkelmann (1996), (1997).

6 Se Bourdet och Persson (1995), Schröder (1994) och Wadensjö (1996) för översikter.

ungdomarna arbetslivserfarenhet eftersom inläring via arbete är en viktig del av etableringsfasen på arbetsmarknaden. Arbetsträningen ska öka ungdomarnas konkurrensförmåga och även bidra till den långsiktiga kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Ungdomsåtgärderna är således en institution som påverkar marknadskrafterna genom att kompensera företagen för kostnaderna för att anställa och utbilda ungdomar. Enligt modellen bör då lönesubventionen motsvara företagets utbildningskostnader (tc_f) och/eller ungdomarnas lägre produktivitet (mp_i), så att relationen $w_i - \text{subventionen} = mp_i - tc_f$ upprätthålls.

Ungdomsåtgärderna bör ges ett större inlärningsinnehåll

Det är ytterst tveksamt om ungdomsåtgärderna varit framgångsrika som förmedlare av relevanta yrkeskunskaper. I stor utsträckning har de endast utgjort ett led i rundgången mellan okvalificerade arbeten, arbetslöshet och åtgärder. De bristande framgångarna hänger samman med åtgärdernas utformning. Subventionen av lönekostnaderna är inte satt i relation till ungdomarnas produktiva förmåga eller företagets upplärningskostnader. Därigenom har åtgärderna skapat incitament för arbetsgivare att använda subventionerade ungdomar till okvalificerade arbetsuppgifter där träningskostnaderna är låga och ungdomar minst lika produktiva som vuxna. Ett exempel kan vara att en 24-åring inte är en sämre korvgrillare än en 54-åring. För de ungdomar som aldrig haft ett arbete ger naturligtvis all sorts praktik en allmän arbetslivserfarenhet, som visar att de kan passa tider, har samarbetsförmåga och andra liknande allmänt användbara egenskaper. Majoriteten av de arbetslösa ungdomarna har dock redan erfarenhet av kortare okvalificerade arbeten. Dessa erfarenheter ökar inte deras möjligheter att få ett arbete som motsvarar deras utbildning. Effekten är i stället den motsatta – ökad risk för inlåsnings på en sekundär arbetsmarknad.

V. ÅTGÄRDER FÖR SPECIELLA GRUPPER

Slutsatsen är att arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa ungdomar måste ges en inriktning som ökar deras chanser att få ett arbete som motsvarar deras utbildning. En förutsättning är då att subventionen av ungdomarnas lönekostnad kompenseras med att företaget ger ungdomarna utbildning och träning. Innehållet i denna träning bör vara fastställt i utbildningsplaner och dess fullföljande utsätts för viss kontroll. Målinriktade ungdomar kan själva leta sig fram till den mest lämpliga träningsplatsen. De mer vilslna ungdomarna behöver information och vägledning från kvalificerade arbetsförmedlare. Den lokala fackföreningen är sannolikt mest lämpad för att följa upp att utbildning och träning verkligen äger rum på arbetsplatsen, eftersom det inte ligger i fackföreningarnas intresse att subventionerade ungdomar ersätter ordinarie arbetskraft.

Det är inte heller självklart att ungdomarnas löner behöver subventioneras. De flesta ungdomar är villiga att arbeta till låg lön, om arbetet ger dem kunskaper som höjer deras kompetens och konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. En generell sänkning av ungdomslönerna skulle dock ge samma effekter som en generell subvention av deras lönekostnader, det vill säga en ytterligare koncentration av ungdomar i »dead-end jobs«.

Idealt borde en »bank« med praktikplatser med högt inlärningsinnehåll och kvalificerad handledning inrättas. Från denna bank skulle ungdomarna kunna välja de praktikplatser som är bäst anpassade till deras utbildning, erfarenheter och yrkesönskemål. Om lönen är subventionerad sker placeringen i samråd med kvalificerade arbetsförmedlare.

Receptet kan förefalla utopiskt, men tillämpas i praktiken sedan några år i vårt grannland Norge. Där är det dock inte arbetsmarknadspolitiken utan det sista året av den yrkesinriktade gymnasieutbildningen som helt och hållet följer receptet $w_i = mp_i - tc_f$

Referenser

- Bourdet, Y och Persson, I (1995), »The Youth Transition Regime in Sweden«, stencil, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Rosen, S (1972), »Learning and experience in the labour market«, *The Journal of Human Resources*, vol. 7, no 3.
- Schober-Brinkmann, K och Wadensjö, E (1991), »Youth training and Employment: Sweden and Germany«, i Ryan, P, Garonna, P och Edwards, R C (red.), *The Problem of Youth*. Macmillan, London.
- Schröder, L (1994), »Kompetenshöjning och substitution – arbetsmarknads-politiska åtgärder för arbetslösa ungdomar i Sverige 1934–1993«, TemaN-ord 1994:557.
- Schröder, L (1995), *Ungdomars etablering på arbetsmarknaden*. EFA, rapport nr 38, arbetsmarknadsdepartementet.
- Wadensjö, E (red.) (1996), *From School to Work in the Nordic Countries*. North Holland Elsevier, Amsterdam.
- Winkelmann, R (1996), »Employment Prospects and Skill Acquisition of Apprenticeship-trained Workers in Germany«, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 49, no 4.
- Winkelmann, R (1997), »How Young Workers Get Their Training. A Survey of Germany versus the United States«, under utgivning i *Journal of Population Economics*.

Integrera invandrarna...

Jan Ekberg

Arbetsmarknadsläget för invandrare i Sverige har förändrats påtagligt under de senaste femton åren. Under 1950- och 1960-talen samt början av 1970-talet hade invandrarna i allmänhet högre sysselsättningsgrad än infödda i samma åldrar. Dessutom var arbetslösheten troligen inte högre än i svenskbefolkningen. Mycket talar för att den periodvis kan ha varit lägre. Under slutet av 1970-talet började denna bild förändras och därefter har invandrarnas sysselsättningsgrad trendmässigt försämrats trots 1980-talets högkonjunktur. Trenden har förstärkts ytterligare under 1990-talets lågkonjunktur och för vissa utomeuropeiska invandrargrupper är sysselsättningsläget numera katastrofalt dåligt. En öppen arbetslöshet på 30–40 procent är inte ovanligt. Den svaga anknytningen till arbetsmarknaden gäller i huvudsak för invandrare som anlant efter 1980. En betydande del av de invandrare som anlände redan i början av 1980-talet hade ännu vid slutet av 1980-talet inte kommit in på arbetsmarknaden. Dessa har inte heller kommit in under 1990-talets lågkonjunktur, se Ekberg (1996a). Det är visserligen förstående att det tar längre tid för flyktingar än för de tidigare arbetskraftsinvandrare att komma in på arbetsmarknaden men det är knappast rimligt att en invandrargrupp efter kanske 10–15 års vistelse i landet fortfarande endast har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Det är inte enbart arbetslösheten som är hög. Även arbetskraftstalen är låga, vilket tyder på att många invandrare inte längre är tillgängliga för arbetsmarknaden.

Från några utgångspunkter är det förvånande att 80-talets invandrare integrerats så dåligt på svensk arbetsmarknad. För det första upplevde Sverige under en stor del av 80-talet en extrem högkonjunktur. Således borde de hunnit ut på arbetsmarknaden innan 90-talets lågkonjunktur kom. För det andra förefaller 80-talets invandrare vara välutbildade. För det tredje har det sedan lång tid pågått en internationalisering av svenskekonomi. Därvid borde den flerkulturella kompetens som finns hos många invandrare vara en konkurrensfördel för dem. För det fjärde finns det en invandrapolitisk målsättning, det s.k. jämlikhetsmålet. Målet innebär att invandrare ska ha samma chanser som infödda på bostadsmarknad, arbetsmarknad, likvärdig behandling som infödda i välfärdssystemet m.m. När det gäller arbetsmarknaden kan jämlikhetsmålet ses som en del av det övergripande målet om full sysselsättning.

Denna utveckling är inte något specifikt för Sverige. Även i stora invandrarländer som Australien, Kanada och USA finns samma observationer. Invandrare som anlände till dessa länder på 1980-talet har haft en betydligt sämre inkomst- och sysselsättningsutveckling än tidigare invandrare. I USA förefaller dock sysselsättningsnivån ha upprätthållits någorlunda bland invandrarna. Bidragande kan vara att man där accepterat en mycket stor lönespridning.

Det torde finnas gemensamma omständigheter i flera av västvärldens invandringsländer, som bidrar till svårigheterna på arbetsmarknaden för relativt sent anlända invandrare. En sådan är att tjänsteinnehållet i produktionen ökat vilket torde ha skärpt kraven på arbetskraften att besitta kunskaper som är specifika för invandringslandet (behärska skriftspråket, kunskaper om regelsystem och andra institutionella förhållanden i invandringslandet m.m.). Detta är krav som kan vara svåra att nå upp till även för en formellt välutbildad invandrare men också för en lågutbildad infödd person. En annan omständighet är att de nya invandrarna har en mer »avlägsen« etnisk och kulturell bakgrund än tidigare invandrare. Möjligen har de nya invandrarna

därför haft svårare att tillägna sig det ytterligare humankapital som behövs för framgång på invandrarlandets arbetsmarknad. Troligen finns också en osäkerhet hos många arbetsgivare om innehållet i kompetensen hos invandrare med en avlägsen etnisk och kulturell bakgrund. Det sistnämnda ökar sannolikt också risken för diskriminering.

Jag har här pekat på några förklaringar som kan ha bidragit till den svåra arbetsmarknaden för de invandrare som kommit under de senaste 10–15 åren. Delvis är förklaringarna gemensamma för flera av västvärldens invandringsländer, men det finns faktorer som är specifika för Sverige och som går att påverka. En sådan faktor är invandrar/invandringspolitiken. En annan är lönebildningen.

Invandrarpolitiken

Den invandrarpolitiska kommittén har nyligen avslutat sitt arbete. Kommittén har lämnat några förslag om selektiva arbetsmarknadsinsatser för att underlätta invandrares inträde på arbetsmarknaden. Främst är det frågan om lönesubventioner. Sådana subventioner innebär dock ofta administrativt merarbete för arbetsgivare och kan därför vara ineffektiva. Någon egentlig utvärdering av den hittills förda invandrar/invandringspolitiken görs inte. Den dåliga uppfyllelse som numera finns av jämlikhetsmålet borde göra det befogat med en samlad utvärdering. Finns det brister i denna politik som kan ha bidragit till den uppkomna situationen och som eventuellt kan förklara varför så många invandrare stod utanför arbetsmarknaden även under 1980-talets högkonjunktur? Har det i politiken funnits passiviserande inslag? Har de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktats till invandrarna varit adekvata med hänsyn till förändrad efterfrågestruktur på svensk arbetsmarknad och med hänsyn till att invandranas initiala kompetens numera är annorlunda än tidigare invandranes? De nya invandranas första möte med svenskt samhällsliv har ofta varit ett möte med den svenska välfärdsstaten. De tidigare arbetskrafts-

invandrarnas första möte med svenskt samhällsliv var mötet med svensk arbetsmarknad.

Välfärdsstaten har ofta ifrågasatts under senare år. Är dess medel och metoder förödande för incitamenten och speciellt för incitamenten bland invandrare? Flera debattörer menar att så är fallet och att många invandrare skolas in i ett passivt bidragsberoende. Risken för en sådan inskolning kan också ha blivit större näransvaret för flyktingmottagandet 1985 överfördes från AMS till Statens invandrarverk. Så länge AMS hade ansvaret, gällde arbetslinjen. När invandrarverket tog över blev tonvikten annorlunda. I den praktiska politiken betonades då mer flyktingarnas sociala integrering i Sverige (i de politiska dokumenten kvarstod dock arbetslinjen). Det förefaller sannolikt att omläggningen fördröjde tiden mellan ankomst till Sverige och den första kontakten med svensk arbetsmarknad.

Har invandrare vid tidpunkten för inflyttningen till Sverige och infödda olika syn på kostnaden för den enskilde av att stå utanför arbetsmarknaden? En invandrare med kort vistelsetid i Sverige och ringa erfarenhet av svensk arbetsmarknad kan antas ha en annan jämförelsenorm än den övriga befolkningen. För invandraren är sannolikt jämförelsen den levnadsstandard han/hon fick genom eget arbete i hemlandet. Om man finner att den sistnämnda är lägre än den levnadsstandard som erhålles genom offentliga bidrag i Sverige, så verkar detta rimligen återhållande på benägenheten att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande. Ofta ger bidragen också högre levnadsstandard jämfört med den som genereras av eget arbete i Sverige. Det finns sannolikt i många invandrarfamiljer en kulturspecifik tradition att endast mannen bör vara på arbetsmarknaden. I en sådan familj med två barn måste mannen ha en årsinkomst på cirka 300 000 kr för att familjen ska få en högre levnadsstandard än socialbidragsnormen. I familjer med fler barn måste årsinkomsten vara än högre.

Efterhand kan en total passivisering inträda och därmed också risken för att individens försörjning blir permanent genom det offent-

liga transfereringssystemet. Det förefaller som om förtidspensionering då ofta tillgrips. Invandrarpolitiska kommittén (SOU 1995:76) gjorde intervjuer med personer som arbetar nära med invandrarfrågor. Exempelvis säger Karl-Gunnar Bäck: »Den vanligaste förtidspensionären i en modern storstadsförort med stark invandring är en ung person, som inte kan svenska språket och därför rekommenderas förtidspension. Inte många av de människor jag här mött har aktivt sökt förtidspension – de har långsamt skolats in i hjälplöshet genom vår stelbenta byråkrati.«

Det finns även statistiska uppgifter som inger betänkligheter. Av Ekberg (1996b) framgår att av de som invandrat under perioden 1980–83 var redan 1991 andelen med förtidspension högre än bland infödda i motsvarande åldrar. Detta är naturligtvis märkligt eftersom sannolikheten för en förtidspensionering vanligtvis är kopplad till risker i arbetslivet. Här finner vi dock hög frekvens av förtidspensionering i en invandrargrupp med endast cirka tio års vistelse i Sverige och med hela tiden endast svag anknytning till arbetsmarknaden. Visserligen kan det finnas individer med psykiska och fysiska skador från krig och förföljelse men sannolikt har dessa endast mindre betydelse för den höga frekvensen förtidspensionärer.

Enhetliga regler i bidrags- och socialförsäkringssystemet för både infödda och invandrare är en rimlig utgångspunkt. Något annat skulle strida mot jämlikhetsmålet och dessutom skapa avgränsningsproblem. Hur länge ska en individ betraktas som invandrare? Samtidigt kan incitamentsproblem uppkomma om det finns invandrargrupper som har andra jämförelsenormer än infödda för individens kostnader att stå utanför arbetsmarknaden. Hur skapas i så fall enhetliga och samtidigt incitamentsskapande ersättningsnivåer i välfärdssystemet men som ändå ger en någorlunda acceptabel levnadsstandard enligt majoritetsbefolkningens (de inföddas) normer?

En annan metod är administrativ. Samhället kan ställa krav på motprestation i form av kompetenshöjande utbildning eller samhälls-

tjänst när socialbidrag utgår. Kravet ska naturligtvis gälla både för invandrare och infödda men kan antas vara av speciell betydelse för nyanlända invandrare. Deltagande i produktion eller utbildning är viktigt för att erhålla godtagbara »Sverige-specifika« kunskaper.

Lönebildningen

Under de senaste årtiondenas invandring har kompetensen på arbetskraften i Sverige blivit alltmer heterogen. Sannolikt är lönestrukturen i Sverige inte längre anpassad till denna arbetskraft. I så fall skulle de svårigheter på arbetsmarknaden som finns för både en del invandrargrupper och konkurrenssvag infödd arbetskraft åtminstone delvis bero på systemfel i lönebildningen. Det förefaller sannolikt att lägre ingångslöner skulle göra det lättare för nämnda grupper att få ett första arbete. Därvid måste också en diskussion föras om ersättningsnivåer i bidragssystemen.

Ytterligare en aspekt på lönebildningen finns i insider-outsider-teorin. Denna teori säger att insiders, dvs. redan anställda personer, kan förhandla sig till en lön som är högre än den som också skulle ge outsiders, dvs. arbetslösa personer, sysselsättning. Anledningen är att det finns kostnader för att anställa eller avskeda arbetskraft. En speciell svårighet för många invandrare är att de förmodligen har lägre status som outsiders än infödda outsiders. Invandrare med kort vistelsetid i Sverige har ännu inte lyckats etablera kontakter med insiders. Känner företagen dessutom större osäkerhet inför kompetensen hos en invandrare uppkommer ytterligare anställningskostnader. Det finns kostnader för att skaffa information om kompetensen vilket ökar motståndet att anställa denne invandrare vid given lönenivå. Diskriminering kan också lätt bli följn av en sådan osäkerhet.

Bristande kontakter med insiders reducerar också antalet sökmöjligheter på arbetsmarknaden. Olika undersökningar visar att invandrare i större utsträckning än infödda enbart använder arbetsförmedling som sökkanal.

V. ÅTGÄRDER FÖR SPECIELLA GRUPPER

En implikation av insider-outsider teorin är att inträdet på arbetsmarknaden underlättas för outsiders och därmed för invandrare om kostnaderna reduceras för anställning och avskedande. För invandrare kan det också vara av värde med centralt utarbetad information om innebörden av utbildning i olika länder. En annan implikation är att nyetablering av företag bör underlättas. I nya företag finns per definition inga insiders. Invandrapolitiska kommittén föreslår speciella insatser för invandrare att starta egna företag. Kommitténs argument är dock inte grundade på insider-outsider teorin utan mer på att det skulle finnas speciella hinder för invandrare att starta företag. Exempel härpå är eventuell diskriminering av invandrare vid kreditgivning.

Implikationen från insider-outsider teorin är dock mer generell. Nyföretagandet i hela befolkningen ska uppmuntras. Härvid bör efterfrågan på arbetslösa invandrare bli större än om enbart företagande bland invandrare uppmuntras. Samtidigt bör naturligtvis hinder av diskriminerande art för nyföretagande undanröjas.

Referenser

- Ekberg, J (1996a), »Invandrades arbetsmarknad«, *Välfärdsbulletinen* nr 5.
Ekberg, J (1996b), »Invandrare i pensionssystemet«, *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 4.
SOU 1995:76, *Arbete till invandrare*, Fritzes. Stockholm.

VI

FÖRÄNDRADE ARBETSTIDER

Att minska arbetstiden framförs ofta som ett medel för att bekämpa arbetslösheten, antingen i form av en allmän arbetstidsförkortning eller genom att vissa grupper tillfälligt eller varaktigt lämnar arbetskraften. Många av förslagen bygger på en föreställning om att det totala antalet arbetstimmar av något skäl långsiktigt skulle vara begränsat i ekonomin. Andra förslag är att variera arbetsuttaget över konjunkturcykeln eller mer generellt introducera en mer flexibel arbetstidspolitik. Det kan vara intressant att som bakgrund till denna debatt och de här presenterade recepten ge vissa bakgrundsdata.

Utvecklingen av arbetstimmar, arbetstid och arbetskraftsdeltagande

	1990	1996
Antal arbetstimmar i ekonomin (miljoner)	134,80	124,47
Antal arbetstimmar i ekonomin (index 1990=100)	100	92,3
Andel frånvarande hela veckan (%)	18,3	14,6
Medelarbetstid i timmar per vecka (av dem i arbete i åldern 16–64)	36,8	36,8
Andel i arbetskraften (%)	84,5	77,8
Andel sysselsatta (%)	83,1	71,6

Källa: *Arbetskraftsundersökningarna*.

VI. FÖRÄNDRADE ARBETSTIDER

Av tabellen framgår att antalet arbetstimmar minskade med 7,7 procent mellan 1990 och 1996. Detta förklaras inte av att de som har arbete arbetar mindre. Tvärtom, frånvaron har minskat starkt från 18,3 till 14,6 procent helt frånvarande under en vecka och arbetstiden för dem som är i arbete har varit oförändrad. Antalet arbetstimmar har minskat i ekonomin genom att arbetskraftsdeltagandet och än mer sysselsättningen har minskat.

Ett intressant fenomen är att spridningen i arbetstid har ökat. Antalet som arbetar 35–40 timmar har minskat mycket mer än andelen som arbetar deltid i olika former och antalet personer som arbetar mer än 45 timmar under en vecka har ökat. Att arbeta 40 timmar per vecka är inte lika dominerande som tidigare.

Det första receptet i denna avdelning diskuterar dels om allmän arbetstidsförkortning kan vara en väg mot lägre arbetslöshet, dels om det finns en möjlighet att via en mer flexibel arbetstidspolitik nå ett sådant resultat. I det andra receptet diskuteras tidig pensionering som ett medel mot arbetslöshet.

En decentraliserad och förhandlad arbetstidspolitik

Dominique Anxo

Arbetstidsfrågor har under de två senaste decennierna blivit föremål för en livlig debatt. På grund av växande problem på arbetsmarknaden i spåren av energikriserna under 1970-talet, har diskussionen i Europa främst fokuserats på möjligheterna att komma till rätta med den växande arbetslösheten med hjälp av en allmän förkortning av den lagstiftade arbetstiden. Generella arbetstidsförkortningar har genomförts i ett flertal EU-länder men resultaten i form av reducerad arbetslöshet har hittills varit föga övertygande. Idén att åstadkomma en arbetsdelning genom en allmän arbetstidsförkortning är inte ny och har i allmänhet framförts under perioder av massarbetslöshet. Under senare år verkar dock arbetstidsdebatten har ändrat karaktär. De flesta EU-regeringar har övergivit tanken på att införa en generell arbetstidsreform och har snarare övergått till en mer decentraliserad arbetstidspolitik på bransch- eller företagsnivå. Genom att främja en förändring av produktionsprocessen, i synnerhet en kombination av en reduktion av arbetstiden och en förlängning av driftstiden eller öppethållande, har det hävdats att en decentraliserad arbetstidspolitik skulle göra det möjligt att förena företagets lönsamhets- och produktionskrav med löntagarnas strävan till kortare arbetstid samt att förhoppningsvis skapa fler arbetstillfällen.

På grund av en förhållandevis gynnsammare situation på arbetsmarknaden under 1970- och 1980-talen har sysselsättningsaspekterna inte haft samma betydelse för arbetstidspolitiken i Sverige som i andra

europiska länder. Under denna period har välfärds-, arbetsmiljö- och jämställdhetsaspekter tydligt dominerat den svenska arbetstidspolitiken. Den dramatiska försämringen av arbetsmarknadsläget under de senaste åren har dock lett till att debatten om möjligheten att reducera arbetslösheten med hjälp av en arbetstidsförkortning åter tagit fart. Flera fackliga förbund (SKTF, Metall) och politiska partier (vänsterpartiet och miljöpartiet) har under senare tid förespråkade arbetstidsförkortningar som ett led i kampen mot arbetslösheten.

De växande och varaktiga obalanserna på de flesta europeiska arbetsmarknaderna utgör ett klart bevis på att det inte finns ett enkelt svar på arbetslöshetsproblemet. Tjugo år av permanent hög arbetslöshet bör föranleda en viss ödmjukhet inför industriländernas sysselsättningssvårigheter. Det primära syftet med denna korta debattartikel är inte att ge ett universellt recept mot obalanserna på arbetsmarknaden utan att analysera relevansen av en allmän arbetstidsförkortning som ett effektivt medel att bekämpa arbetslösheten. Det andra syftet är att diskutera hur arbetstidspolitiken i framtiden bör utformas för att förena individernas valfrihet vad gäller arbetstidens längd och förläggning under livscykeln och företagets verksamhetskrav. Vidare syftar detta korta inlägg till att analysera hur en ökad arbetstidsflexibilitet kan användas som en hävstång för att främja smidiga övergångar på arbetsmarknaden och positivt inverka på tillväxt och sysselsättning.

Arbetstid, sysselsättning och arbetslöshet

I förenklade men ofta förekommande framställningar förutsätter anhängare av en allmän arbetstidsförkortning att produktions- och/eller sysselsättningsnivån i ekonomin är given. Man förutsätter att det produktionsbortfall som skapas av arbetstidsförkortningen delvis kompenseras genom en ökning av antalet anställda. Det förväntas ske en *arbetsdelning* mellan dem som har ett arbete och dem som är arbetslösa. Det bör dock påpekas att även om man accepterar detta

tämligen orealistiska antagande blir sysselsättningseffekten inte direkt proportionell mot arbetsförkortningen, eftersom vissa företag delvis kan kompensera produktionsbortfallet genom att vidta rationaliseringsåtgärder (ökad produktivitet) samt genom att öka övertidsuttag och/eller mertid.

I en öppen ekonomi med en viss grad av konkurrens gäller det inte att fråga sig hur många arbetstillfällen ett företag är berett att skapa för att bibehålla samma produktionsnivå, utan vilken sysselsättningsnivå som är förenlig med företagets lönsamhetskrav, när det har varit tvunget att genom lagstiftning reducera arbetstiden. Hur en allmän arbetstidsförkortning kommer att påverka produktion och sysselsättning är således inte oberoende av hur förkortningen kommer att påverka företagens produktionskostnader.

Följande faktorer kan tänkas inverka på produktionskostnaderna vid en arbetstidsförkortning: graden av lönekompensation, effekten av en arbetstidsförkortning på arbetsproduktiviteten och företagens kapitalutnyttjandetid (driftstiden).

En ökning av lönekostnaderna vid en arbetstidsreform med full eller partiell lönekompensation kommer att öka produktionskostnaderna, vilket av allt att döma bör påverka produktionsvolymen negativt och därmed arbetskraftsefterfrågan. Arbetsdelningens förespråkare förutsätter en viss lönemoderation och solidaritet från de anställda. Att dessa villkor är uppfyllda i en period med fallande realinkomster kan ifrågasättas.

En ökning av produktiviteten vid en arbetstidsförkortning minskar däremot produktionsbortfallet som uppstår på grund av sänkningen av produktionskapaciteten, vilket därmed reducerar de ekonomiska kostnaderna av en arbetstidsreform. Om vi utgår från de senaste empiriska studierna genomförda i Sverige, finns det anledningen att tro att de förväntade produktivitetshöjande effekterna av en arbetstidsförkortning är ringa. Även om vissa företag genom rationaliseringar kan höja produktiviteten är det föga sannolikt att dessa förvän-

VI. FÖRÄNDRADE ARBETSTIDER

tade produktivetsvinster kommer att vara jämnt fördelade över företag och sektorer. Det finns således en risk att en allmän arbetstidsförkortning kommer att drabba företag som befinner sig i en kritisk situation. Under dessa förhållanden kan man inte utesluta att en allmän arbetstidsförkortning påskyndar strukturomvandlingen och ökar arbetslösheten i stället för att förbättra sysselsättningssituationen i hela ekonomin.

En reduktion av arbetstiden påverkar inte enbart arbetsinsatsen utan inverkar även på företagens kapitalutnyttjande. För ett givet driftsmönster, dvs för en given fördelning av arbetskraft på olika skift, medför en arbetstidsförkortning en proportionell minskning av driftstiden. När en given kapitalstock används färre timmar har detta som effekt, allt annat lika, sänkt kapitalproduktivitet. En oförändrad driftstid utgör således en nyckelfaktor, i synnerhet för kapitalintensiva verksamheter, för möjligheten att bibehålla produktivetsnivån vid en arbetstidsförkortning.

Det är dock tänkbart att en reduktion av arbetstid kan förenas med en förlängning av driftstiden. Vissa industrier eller företag kan motverka en ökning av produktionskostnaderna genom att produktionsprocessen omstruktureras, exempelvis genom att införa eller utvidga skiftarbete. Utan specifika åtgärder för att begränsa minskningen av driftstid kan man inte utesluta att en allmän arbetstidsförkortning minskar kapitalutnyttjande och därmed kapitalproduktiviteten. Det bör också påpekas att en stark förändring av driftstiden kräver en hög flexibilitet av produktionsstruktur och arbetsorganisation. En analys av driftstidens utveckling i Sverige visar att reduktionen av den faktiska arbetstiden under 1970-talet inte har medfört en ökning av kapitalutnyttjandetiden.

Sammanfattningsvis är de förutsättningar som måste uppfyllas för att en allmän arbetstidsförkortning positivt ska påverka sysselsättning och arbetslöshet ganska restriktiva och vilar på en förenklad bild av både arbetsmarknadens funktionssätt och ekonomins anpassnings-

förmåga. En allmän lagstiftad reduktion av arbetstid är förknippad med stora tekniska och organisatoriska problem. Även om vissa företag kan motverka ökningen av produktionskostnaderna genom att rationalisera och/eller genom att omstrukturera produktionsprocessen mot en ökad driftstid är det inte givet att så kan ske i hela ekonomin. I motsats till en allmän reduktion av arbetstiden via lagstiftning kan en decentraliserad och förhandlad arbetstidspolitik som främjar arbetstidsflexibiliteten och som samordnar en förändring av driftstid med reduktion av arbetstid ha positiva effekter på sysselsättningen.

Mot en förhandlad arbetstidspolitik

Jämfört med andra länder framstår den svenska arbetstidsregleringen som tämligen flexibel. Arbetstidens längd och förläggning regleras i Sverige genom ett samspel mellan lag och avtal. Den nuvarande arbetstidslagen (1983) fastställer en veckoarbetstid för heltidsarbetande på *i genomsnitt* högst 40 timmar för en tid av fyra veckor. Arbetstidslagen säger däremot inget om hur arbetsveckans 40 timmar ska fördelas på veckans sju dagar. Genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får undantag göras antingen från lagens tillämpning i dess helhet eller avvikelser från vissa bestämmelser. Avvikelser från arbetstidslagen får även göras med stöd av kollektivavtal som slutits på lokal nivå förutsatt att de godkänts av respektive förbund. Lagens dispositivitet och dess svaga detaljstyrning återspeglar den specifika karaktären av de svenska industriella relationerna som premierar förhandlingsvägen i stället för statens inblandning. Dessa institutionella förhållanden utgör därmed en bra förutsättning för införande av flexibla lösningar vad gäller arbetstidsmönster.

En analys av kollektivavtal bekräftar tendensen till en decentralisering samt en differentiering av arbetstidsmönster. Flera avtalsområden har under senare år tagit ett steg närmare flexibla former av

VI. FÖRÄNDRADE ARBETSTIDER

arbetstid. Som exempel kan nämnas verkstads- och pappersindustrin där kollektivavtal ersätter arbetstidslagen i dess helhet samt uppmunt- rar överenskommelser på lokal nivå som kombinerar en större valfri- het för de anställda och ett bättre utnyttjande av kapitalet. Vissa förändringar har nyligen skett också inom den statliga sektorn. Det nya avtal som träder i kraft den 1 januari 1997 ersätter också arbetstids- lagen i dess helhet. Denna överenskommelse banar väg för en ökad flexibilitet inom varje myndighet. Avtalet saknar detaljregleringar av arbetstiden och ger därmed starkt incitament att påverka arbetstidens förläggning på lokal nivå. Dessa nya tendenser innebär i praktiken att så länge arbetsmarknadens parter är överens på lokal nivå kan arbets- tiden förläggas fritt.

Införande av ny teknik samt nya produktions- och arbetsorganisa- toriska förändringar (just in time, lean production) har också utgjort en stark drivkraft för införande av nya arbetstidsmönster. Under senare år har flertalet fallstudier visat att en reducerad arbetstid kan förenas med flexibla och innovativa produktions sätt. Konjunktur- och säsonganpassade arbetstider och årsarbetstider har införts i många företag. Ett flertal exempel både i Sverige och utomlands har visat att flexibla arbetstidsarrangemang kan ha en positiv inverkan på syssel- sättningen. Ett inte obetydligt antal företag har lyckats kombinera en arbetstidsförkortning med en omstrukturering av produktionspro- cessen vilket har lett till en ökning av personalstyrkan. Tillfälliga arbetstidsförkortningar verkar också öka i omfattning och har visat sig vara ett effektivt medel för att bevara kompetens inom företaget samt minska nyrekryteringskostnaderna vid en konjunkturuppgång. Dessa former av tillfälliga reduktioner av arbetstiden borde i större utsträck- ning prövas och kunna kombineras med omskolning och vidareut- bildning samt med olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Även om de empiriska kunskaperna om effekterna av arbetstidsför- kortningar på företagsnivån förblir begränsade visar dessa exempel att arbetstidsflexibiliteten kan stabilisera och gynna tillväxten och syssel-

sättningen. Ett möjligt sätt att främja införande av nya sysselsättnings-
skapande arbetstidsmönster på företagsnivån vore att staten delvis
finansierar en del av kostnaderna förknippade med omstrukturering
av produktionsprocessen genom olika former av skattelättnader (ex-
empelvis en sänkning av arbetsgivaravgiften).

Individernas preferenser och övergångar på arbetsmarknaden

Preferenserna om arbetstidens längd och förläggning varierar mellan
individerna och under livscykeln. Att individerna kan påverka tidsal-
lokeringen mellan olika aktiviteter är inte bara centralt ur välfärdssyn-
punkt, utan kan vara effektivt också ur en samhällsekonomisk syn-
punkt. Den främsta uppgiften inom arbetstidspolitiken är, enligt min
mening, att kunna öka arbetstidsflexibilitet samt att underlätta över-
gångar mellan olika typer av aktiviteter under livets olika faser.

Sverige har varit pionjär vad gäller olika former av ledigheter
(utbildnings- och föräldraledighet). Dessa ledighetslagar, som inför-
des under 1970-talet, har utan tvekan utgjort en bra institutionell ram
för att gynna goda övergångar på arbetsmarknaden. Den flexibilitet
som dessa lagar ger vad gäller möjligheterna att variera arbetstiden
under livscykeln har varit en viktig komponent som bland annat har
påskyndat kvinnornas inträde på arbetsmarknaden och höjt de an-
ställdas utbildnings- och kvalifikationsnivå. Ledighetslagarna har sä-
kerligen för många ungdomar (genom de vikariat som *de facto* resul-
terar av de olika former av laglig frånvaro) även inneburit smidiga
övergångsmöjligheter från utbildningssystem till arbetslivet. Att ut-
vidga dessa övergångsmöjligheterna framstår som ett viktigt led i
försöken att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Att i större utsträckning än hittills försöka samordna traditionell
arbetsmarknads- och arbetstidspolitik bör uppmuntras. De ökade
kraven på utbildning och kvalifikationer utgör också ett starkt motiv
för en ökad arbetstidsflexibilitet under livets gång. En möjlig väg är att

kombinera reducerad arbetstid och utbildning vid inträdet på arbetsmarknaden (som exempelvis i det tyska lärlingsystemet). Vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder (utbildningsvikariat) som kombinerar vidareutbildning/omskolning för de anställda och praktik för de arbetslösa har redan prövats i Sverige men borde utvidgas ytterligare.

Slutligen kan en progressiv övergång till pensionering med exempelvis en stegvis avtrappning i arbetstiden, också betraktas som ett bättre sätt att övergå till inaktivitet än de massförtidspensioneringar som har använts i många europeiska länder. På detta sätt kan man ta tillvara den äldre arbetskraftens kompetens samt främja anställning av unga arbetstagare som saknar yrkeserfarenhet genom införande av ett handledningssystem.

Förslag

I dagens samhälle är kraven på ökad flexibilitet stor. Generella lagstiftade arbetstidsförkortningar verkar inte vara ett effektivt medel mot de tilltagande problemen på arbetsmarknaden. Ett sätt att möta både arbetsgivarnas och löntagarnas önskemål är att öka deras möjligheter att förhandla fram nya arbetstidsmönster. Framtidens arbetstidspolitik bör, enligt min mening, utgå från dessa premisser. Även om en decentraliserad och förhandlad arbetstidspolitik inte ensamt kan vara lösningen på arbetslösheten, kan den utgöra ett viktigt komplement i kampen mot långtidsarbetslöshet och social utslagning.

Referenser

- Anxo, D (1988), *Sysselsättningseffekter av en allmän arbetstidsförkortning*, Ekonomiska studier nr 20, Nationalekonomiska institution, Göteborgs universitet.
- Anxo, D (1995), »Politique et évolution du temps de travail en Suède« i *Le temps de travail en Europe, organisation et réduction*, Hoffman & Lapeyre edit., Syros.
- Anxo, D & Agnarsson S (1995), »Arbetstidspolitik och arbetsmarknadsekonomi« i *Arbetstid – längd, förläggning och inflytande*. Bilagedel. 1995 års

DOMINIQUE ANXO

Arbetstidskommittés slutbetänkande, SOU 1996:145.

Anxo, D och Bigsten, A (1989), »Working Hours and Productivity in Swedish Manufacturing«. *Scandinavian Journal of Economics* vol. 91, 613–619.

Anxo, D och Taddei, D (1995), »Shiftworking and Capital Operating Time in Manufacturing: An International Comparison« i D. Anxo m.fl. (red.), *Work Patterns and Capital Operating Time: an International Perspective*, Kluwer Academic Publishers, Amsterdam.

Det går inte att pensionera bort arbetslösheten

Eskil Wadensjö

När arbetslösheten blir hög framkommer regelbundet förslaget om att minska arbetslösheten genom att förmå personer att lämna arbetskraften – en person som är utanför arbetskraften är enligt gällande definitioner inte arbetslös. Förslagen kan i en del fall avse åtgärder som innebär att personer tillfälligt lämnar arbetskraften för studier – ett ökat antal platser inom ungdoms- och vuxenutbildningen, arbetsmarknadsutbildning av arbetslösa eller vidareutbildning av anställda kombinerat med att andra under tiden vikarierar på deras platser (utbildningsvikariat) är typiska exempel. Åtgärderna syftar i sådana fall endast till att personer fördröjer sitt inträde i arbetskraften eller tillfälligt lämnar den för att senare återkomma med högre kompetens på en delarbetsmarknad där det finns efterfrågan på deras tjänster eller i ett bättre konjunkturläge. En annan typ av förslag som regelbundet framförs är att de äldre ska lämna arbetskraften och inte bara tillfälligt utan definitivt genom tidig pensionering.¹ I en del fall är förslagen kopplade till att de äldre ska lämna anställningar och yngre samtidigt ska anställas på samma arbetsplats.

Kan man pensionera bort arbetslösheten? Svaret är självklart ja i det extremt korta loppet men nej i annat fall.

På extremt kort sikt kan man självklart eliminera all arbetslöshet genom att ge alla arbetslösa en pension oavsett den arbetslöses ålder.

¹ Se bl.a. Kohli (1991).

Glädjen över en sådan arbetslöshetsbekämpning bli emellertid mycket kortvarig. Kostnaderna skulle bli enorma och stora löneökningar skulle bli resultatet. Dämpande åtgärder behöver sättas in vilket leder till ny arbetslöshet. Även den ständigt pågående strukturella omvandlingen och inträdet av nya grupper av ungdomar på arbetsmarknaden leder till att ny struktur- och friktionsarbetslöshet uppkommer.

Även om man skulle begränsa åtgärden till en mindre grupp, t.ex. personer över 60 eller 58 år, skulle problem uppstå. Huvudinvändningarna är följande:

1. Den generella invändningen är att denna politik bygger på att det finns en viss mängd arbeten och att det gäller att fördela dessa arbeten på ett rättvist sätt. Självklart finns det inte ett givet antal arbeten i en ekonomi – antalet arbeten, dvs antalet personer som efterfrågas beror bl.a. på den ekonomiska politik som förs. Den allmänna efterfrågepolitiken, lönepolitiken och arbetsmarknadens organisation är därvid viktiga faktorer. Det som främst bromsar en expansiv efterfrågepolitik är att ökad allmän efterfrågan i ekonomin leder till att lönerna ökar och inflationen tar fart.

2. Kan då en utökad tidig pensionering av äldre personer minska arbetslösheten utan att samma typ av löneökningstendenser uppstår som vid »pensionering« oavsett arbetskraftens ålder. Också i detta fall är svaret nej. En sådan politik leder till löneökningssimpulser. Fackförningarna vet att de äldre, som i regel är insiders, vid en sådan politik inte kommer att drabbas av neddragningar av personal orsakade av löneökningar, utan tvärtom om villkoren vid avgång är tillräckligt generösa kan vinna (fackförningarna får argument för en brantare ålderslönekurva). En annan faktor som verkar i samma riktning är att ökade pensionskostnader ofta finansieras via ökade pensionsavgifter, dvs arbetskraftskostnaderna stiger, vilket i varje fall på kort sikt innebär att antalet personer som får arbete minskar.

Många länder har försökt att genom fördelaktig tidig pensionering underlätta för ungdomar att få ett arbete. Erfarenheterna har varit

nedslående. Många äldre har lämnat arbetskraften tidigt, kostnaderna för systemen har blivit mycket höga, arbetslösheten har inte sjunkit och de ungas arbetsmarknadssituation har inte förändrats.

Har man en gång infört en politik som uppmuntrar till tidigt utträde är det svårt att komma tillbaka till ett tidigare läge.² Många länder har försökt göra detta under senare år genom att höja pensionsåldern i socialförsäkringssystemet, genom att försämra villkoren och försvåra möjligheterna att erhålla olika typer av tidig pension samt genom att avskaffa de program som siktar till att byta ut äldre mot yngre arbetskraft. Dels återgår inte de personer som redan pensionerats till arbetsmarknaden, dels har företagen kommit att utforma personalpolitiken (t.ex. vad gäller lönestruktur och personalpolitik) på ett sätt som förutsätter tidig pensionering. Företagen har därvid i t.ex. Nederländerna infört avtalssystem för tidig pensionering i stor skala. Även i Sverige har under senare år av företagen finansierad tidig pensionering blivit vanlig när möjligheten till förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl blivit sämre. Dessa pensioner är visserligen inte finansierade via skatter men innebär att skattebasen blir mindre.

Lär av Japan, USA och... Sverige

Det finns alltså goda argument för att istället för att pensionera bort arbetskraften försöka få personer stanna i arbetskraften längre. Det ger mindre kostnader för socialförsäkringssystemen och högre skatteintäkter och kan på så sätt bidra till budgetsaneringen.

Hur ska man kunna nå detta mål? Det kan finnas anledning att dels granska de grundläggande mekanismerna bakom företagens önskan att pensionera bort äldre anställda, dels granska några goda exempel.

Företagen har goda skäl för att ha en lönestruktur som innebär att lönen stiger med anställningstiden och därmed med åldern. Lönen i sådana system understiger i regel värdet av personens bidrag till

² Se bl.a. Wadensjö (1995, 1996).

produktionen under en stor del av anställningstiden, men överstiger å andra sidan bidraget till produktionen under de sista åren före pensioneringen. Det kan ses som en form av uppskjuten ersättning. En sådan lönestruktur gör att det blir lättare för företag att behålla arbetskraften och också att arbetsinsatserna blir högre – förlusten av att förlora arbetet blir högre.³ För företaget innebär det att lönerna för de äldre i genomsnitt är mindre fördelaktiga jämfört med produktionsresultatet än vad lönerna för de yngre anställda är och därmed att det i sig vore lönsamt med att säga upp de äldre. Det gör företaget dock i regel inte. Dels finns det regler (LAS) som hindrar det, dels skulle ett sådant förfarande ge företaget dåligt rykte och göra att det inte i fortsättningen skulle kunna ha samma fördelaktiga lönestruktur med uppskjuten ersättning.

Vid ersättningar utifrån för dem som går tidigt (t.ex. i form av förtidspension från socialförsäkringssystemet) så kan kalkylen förändras. Företaget kan genom att lägga till en viss ersättning göra att villkoren blir så goda att många äldre frivilligt vill lämna företaget och arbetskraften. Förekomsten av ovan beskrivna lönesystem gör att även relativt små förändringar i social- och avtalsförsäkringar kan ge stora effekter vad gäller de äldres arbetskraftsdeltagande.

Det har funnits en allmän tendens till ökad tidig avgång ur arbetskraften i de industrialiserade länderna. Det finns dock stora variationer mellan länderna. Det kan finnas anledning att närmare granska de länder där denna tendens varit svagare och lära sig något av dessa länders erfarenheter. De länder som vi framför allt har något att lära oss av är Japan, USA och *Sverige*.

Japan är det land som har det högsta arbetskraftsdeltagandet bland män i åldern 60–64 (bland kvinnor är det också högt, men inte högst vilket återspeglar att kvinnor i Japan allmänt har ett lägre arbetskraftsdeltagande än i många europeiska länder). Det kan tyckas överraskan-

3 Se Lazear (1979).

de med tanke på att lönekurvan i Japan är brant jämfört med den i europeiska länder, om än inte med den i USA. Orsaken är att det egentligen finns två pensionstidpunkter i Japan. Vid den tidigare, *teinen*, lämnar man sin ordinarie befattning och får då antingen ett avgångsbidrag eller en låg årlig ersättning eller en kombination av dessa. Detta innebär emellertid inte att man lämnar arbetskraften och kanske inte heller företaget. Man fortsätter med en lägre lön i samma företag, i ett annat företag – ofta ett dotterföretag eller en underleverantör. Lönen är låg men inkomsten är högre då lönen kompletteras med avkastningen av avgångsbidraget eller av den årliga ersättningen. Det viktiga är att den lönekostnad arbetsstället har är låg, vilket gör att de önskar ha personen anställd. Det är också vanligt att personer startar egna företag med hjälp av avgångsbidraget.

I USA finns det ett förbud mot obligatorisk pensionsavgång (mandatory retirement). Det är knappast den direkta orsaken till att relativt många fortsätter att arbeta upp till 65 års ålder. Även i USA lämnar många arbetskraften före den ordinarie pensionsåldern. Många gör det på grund av att företagspensionssystemen är utformade så att det är gynnsamt att lämna företaget tidigt (det totala diskonterade pensionsbeloppet blir större). Många skulle dock ha dragit sig för att lämna företaget om pensionen hade varit enda ersättningen (den totala förväntade inkomsten minskar i sådant fall vid tidig pensionering). Det är emellertid vanligt att kombinera pensionen med en lön från ett arbete fram till 65, som är pensionsåldern i socialförsäkringssystemet, vilket tillsammans kan ge en god inkomstnivå. Denna typ av vanligen lågbetalda arbeten brukar benämnas *bridge* eller *bridging jobs*. Gemensamt för såväl det japanska som det amerikanska systemet är att lönen och företagets lönekostnad (men inte inkomsten) är låg för många personer i denna åldersgrupp.

Det tredje exemplet är Sverige. Sverige har det högsta arbetskraftsdeltagandet bland alla EU-länder. För män i åldern 60–64 är andelen i arbetskraften 57 procent i Sverige och 32 procent i EU i genomsnitt.

Det land som har näst högst arbetskraftsdeltagande är Irland med 56 procent. Bland kvinnor i samma ålder är talen 48 procent för Sverige och 14 procent för EU. Näst högst arbetskraftsdeltagande har Portugal med 26 procent. Mönstret är detsamma för personer i åldern 55–59. (Se Eurostat 1996). I Sverige har vi inte en lönenedgång efter en viss ålder som i Japan eller USA. Men vi har haft en nedgång i arbetstid vid 60 år eller äldre – en nedgång som beror på att vi har haft ett delpensionssystem med hög kompensationsnivå. Det innebär att de äldre visserligen går ner i löneinkomst men inte särskilt mycket vad gäller total inkomst, arbetsgivarnas lönekostnad sjunker om än inte per tidsenhet och det är möjligt att produktiviteten per tidsenhet ökar bland många, kanske speciellt i denna åldersgrupp, när arbetstiden per vecka minskar. Flera länder i Europa håller på att ta efter det svenska systemet. Samtidigt håller det svenska delpensionssystemet på att avvecklas. År 1994 minskade kompensationsgraden från 65 till 55 procent, åldersgränsen höjdes från 60 till 61 och antalet timmar som maximalt kunde kompenseras sänktes till tio (den tidigare vanliga nedgången från hel- till halvtid blev alltså inte möjlig). Risken är att vi inte i första hand får en övergång så att personer som skulle arbetat deltid nu i stället arbetar heltid när delpensionssystemet förändrats (eller deltidsarbete med tidigt uttag av ålderspension), utan att de i stället går till andra ersättningsformer vilka avser heltid och därmed är dyrare och att vi därmed i praktiken får en tidigare pensionering. Än mer uttalade kan dessa tendenser bli om det föreliggande förslaget om att helt slopa nya delpensioner från år 2000 genomförs.

Vilka är lärdomarna?

Om man vill hindra tidigt utträde från arbetsmarknaden så finns det framför allt två lärdomar:

1. Det är viktigt att löneprofilen inte är stigande i äldre år om inte produktiviteten stiger med åldern. Det kan leda till att företagen blir benägna att när tillfälle ges göra sig av med de äldre anställda. Ett

VI. FÖRÄNDRADE ARBETSTIDER

hinder för en ändring av lönestrukturen är att pensionen i vissa system är starkt beroende av lönen under åren närmast före 65. Det gäller ATP-systemet men också och än mer avtalspensionerna för personer i kommunal och statlig tjänst och tjänstemän inom den privata sektorn. Det nya pensionssystemet som är baserat på inkomsterna under hela det yrkesverksamma livet minskar betydelsen av lönen under åren närmast före pensioneringen. En motsvarande förändring har redan genomförts för avtalspensionssystemet för arbetare inom privat sektor. Det behövs motsvarande förändringar inom de övriga avtalspensionssystemen.

2. Avskaffa inte delpensionssystemet utan gör istället en grundlig utvärdering av de hittillsvarande erfarenheterna och av effekterna av de förändringar som gjorts. Det är inte osannolikt att den förändring som genomfördes 1994 kostade betydligt mer i andra ersättningsystem än de besparingar som åstadkoms i själva delpensionssystemet.

Referenser

- Eurostat (1996), *Labour Force Survey. Results 1995*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Kohli, M m.fl. (1991), *Time for Retirement. Comparative studies of early exit from the labour force*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- Lazear, E (1979), »Why is there mandatory retirement«, i *Journal of Political Economy*, vol. 86, s. 1261–1284.
- Wadensjö, E (1995), »De äldre och arbetsmarknaden« i E Wadensjö (red.), *1990-talets arbetsmarknad i Norden*, Nord 1995:5.
- Wadensjö, E (1996), (red.), »Leaving the Labour Market Early in the Welfare State« i *The Nordic Labour Markets in the 1990's*, North-Holland, Amsterdam.

VII

SYSSELSÄTTNINGSPOLITIK FÖR BÄTTRE HÄLSA

Arbetsmiljöns hälsorisker har länge varit ett uppmärksammat arbetslivsproblem. Utbyggnaden av arbetsmiljöpolitiken och forskningen på området arbetsmiljö och hälsa har framgångsrikt bidragit till bättre arbetsmiljöer och en minskning av arbetsskadorna.

Ett betydligt mindre uppmärksammat problem är arbetslöshetens inverkan på hälsotillståndet. De arbetslösa har en sämre hälsa än de som är i arbete av två skäl. Dels blir de som har sämre hälsa oftare arbetslösa än de som har en bättre hälsa. Dels leder arbetslösheten i sig till sämre hälsa. Båda förklaringsfaktorerna är viktiga enligt forskningen på området. Högre arbetslöshet i en ekonomi leder alltså till sämre hälsa inom befolkningen.

De två socialmedicinarna, som i det följande presenterar sina recept, menar att arbetslösheten i nuvarande situation är ett större hälsoproblem än dåliga arbetsmiljöer. Finns det annat än arbete som medel mot den ohälsa som arbetslösheten skapar? Hur skall man organisera en samhällspolitik för att minska de skador arbetslösheten ger? Det är två frågor som diskuteras i de båda recepten.

Hibernal eller Tryptizol mot arbetslöshetskrisen?

Urban Janlert

Inom hälso- och sjukvården är det rutin att skriva ut recept mot en rad sjukdomar. »Arbetslöshetskris« är ingen godkänd indikation för något läkemedel, men genom krisens konsekvenser i form av ångest, oro, depression eller stressutlösta symptom och sjukdomar framstår ändå arbetslöshetskrisen som en mycket viktig orsak till den av människan genererade ohälsan i dagens Sverige. Eftersom arbetslöshetskrisen sällan går att lösa på patientmottagningen nöjer vi oss med att behandla symptomen. Frågan är vad vi ser för bot utanför behandlingsrummet?

Arbetslöshet har länge varit ett så självklart ont förhållande, att man sällan behövt argumentera mot den. Även om man fortfarande nog är rätt enig om att (åtminstone hög) arbetslöshet är skadlig, både ekonomiskt, socialt och politiskt, tycks arbetslöshet nu inte bedömas som så allvarlig att den med alla medel måste förhindras. Det finns därför skäl att lyfta fram även de hälsomässiga effekterna. Trots allt är en god folkhälsa ett mål för de samhällliga aktiviteter där politiska och ekonomiska spelregler bara är medel, och det är illa när medlen blir överordnade målet.

Klara samband mellan arbetslöshet och ohälsa

Det är idag ganska oomstritt att det finns ett tydligt samband mellan arbetslöshet och ogynnsamt hälsobeteende, arbetslöshet och nedsatt hälsa och arbetslöshet och död. Ett stort antal vetenskapliga studier i

en rad industrinationer visar detta. Arbetslösa röker mer, har fler psykiska problem, besväras av håravfall och ledbesvär i större utsträckning, konsumerar mer sjukvård och läkemedel, har större risk för självmord och självmordsförsök och har en dödlighet som är ungefär dubbelt så stor som gruppen som har arbete. Det är i stort sett bara arbetsskadorna som de arbetslösa slipper.

I dag leder arbetslösheten sannolikt till fler dödsfall än vad dålig arbetsmiljö gör. En försiktig uppskattning säger oss att dagens arbetslöshet skördar 300 liv per år i de arbetsföra åldrarna. Arbetsmiljöns offer i form av dödliga arbetsskador (olycksfall och sjukdomar) är ungefär hälften av detta. Såväl arbetsmiljön som arbetslösheten är resultatet av mänsklig planering och mänskligt handlande. Genom kraftfulla insatser på arbetsmiljöns område har vi lyckats minska skadorna till följd av brister i arbetsmiljön. Men vi har inte alls varit lika framgångsrika när det gäller arbetslösheten. Den tycks inte ha blivit lättare att uthärda och själva fenomenet arbetslöshet har nu nått nivåer som för några år sedan var helt otänkbara.

En fråga är givetvis om sambandet mellan arbetslöshet och ohälsa beror på att arbetslösheten *skapar* ohälsa, eller om det är så att de som redan är sjuka blir arbetslösa i större utsträckning. Svaret, som vi kan avläsa det i dagens forskning, är ett både och. En del av de arbetslösa är arbetslösa på grund av personliga skäl. Det sker en *utsortering*, men framför allt en *insortering* till arbetsmarknaden där arbetsgivaren – givetvis – föredrar att anställa friska och präktiga människor i stället för de med krämpor och skavanker.

Men arbetslösheten i sig har också effekter som knappast har med insortering och utsortering att göra. Arbetslösa har till exempel högre blodtryck än de som har arbete och det är mer troligt att detta är en effekt av arbetslösheten, än att det höga blodtrycket skulle leda till arbetslöshet.

Arbetslöshet i högkonjunktur och lågkonjunktur

En aktuell fråga är om arbetslösheten idag är lika bekymmersam för individen som för tio år sedan. Är det inte lättare att vara arbetslös i onda tider jämfört med goda tider, dvs. fördras inte arbetslösheten lättare i en lågkonjunktur än i en högkonjunktur?

Om vi i en lågkonjunktur hittar svagare samband mellan arbetslöshet och ohälsa än vi gör i en högkonjunktur så kan detta bero på åtminstone tre saker:

- mindre selektion, dvs. de arbetslösa skiljer sig i hälsoavseende mindre från dem som har arbete – vi ser alltså framför allt effekten av arbetslösheten på hälsan, medan hälsans effekt på arbetslösheten elimineras,
- det är lättare att fördra arbetslösheten när den delas av flera; den är inte lika stigmatiserande och samhället är mer förstående och har större beredskap att på olika sätt hjälpa de arbetslösa,
- själva ohälsnivån har höjts i hela samhället, så skillnaden mellan de arbetslösa och de icke arbetslösa blir mindre.

Mindre skillnad mellan arbetslösa och icke arbetslösa i en lågkonjunktur än i en högkonjunktur är också precis vad man hittat i några studier där man jämfört situationen under 1980-talet med den under 1990-talet. Skillnaderna minskar, men de försvinner inte.

Vilket är då det större folkhälsoproblemet: att färre antal människor utsätts för en stor risk (som det var på 80-talet) eller att många människor utsätts för en lägre risk (som idag)? Dvs. om vi multiplicerar risken med antalet drabbade – vilken produkt blir större?

Det finns idag inget säkert svar på frågan, men den får här illustrera en tanke som inte är helt självklar, nämligen att en lägre individuell effekt av arbetslösheten *kan* innebära en större belastning på folkhälsan, om denna effekt kommer att drabba betydligt fler människor.

Arbete som bot

På samma sätt som det finns grader i helvetet finns det också grader i arbetslöshetskvalen. Unga människor i olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder mår bättre än de som lever i en öppen arbetslöshet, även om de inte mår lika bra som de som har arbete. Och att komma tillbaka på arbetsmarknaden innebär en klar förbättring, även om man gått arbetslös en längre tid.

Arbetet är för de allra flesta av oss inkörsporten till en acceptabel ekonomi, sociala kontakter, en känsla av sammanhang, en social position och mycket annat. Det är möjligt att det finns något annat som skulle kunna ersätta arbetet och alla dess funktioner i samhället, men än så länge har vi inte sett några goda exempel på något sådant.

Budskapet från hälso- och sjukvården och dess erfarenhet av arbetslösheten – dels som den upplevs i vårdvardagen, men också som den kan redovisas utifrån noggrant genomförda studier – är därför att arbete är precis lika viktigt som det sägs i vår grundlag där det står att »det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete« (Regeringsformen, § 2). Det är ingen tillfällighet att »arbetsterapi« är ett viktigt behandlingsinstrument inom hälso- och sjukvården. Ur detta perspektiv har arbetet ett värde som ligger utanför dess ekonomiska nytta. Rätten till ett meningsfullt arbete borde vara ett överordnat mål.

Arbetslösheten i mänsklig makt?

Ser man till priset får man lätt uppfattningen att det är *ont* om arbetskraft och *gott* om energi i Sverige idag – för arbetskraften är dyr och energin billig och rimligen borde det vara så att tillgång och efterfrågan speglar sig i priset. Och om det inte gör det, så måste det väl finnas en tanke bakom detta?

Den misstanke som växer fram är att arbetslösheten inte bara, eller inte ens i första hand, är ett resultat av mänskligt tillkortakommande, utan ett uttryck för en syn på arbetet som ger det en plats i den

ekonomiska processen men inte i människans utveckling.

Arbetslösheten hotar att generera ett ohälsoproblem som i allt mindre utsträckning kan få sin lösning inom hälso- och sjukvården. Därför måste slutsatsen bli att mot arbetslöshetskrisens negativa effekter på folkhälsan botar varken neuroleptika eller antidepressiva. Där hjälper bara arbetet självt.

Referenser

- Folkhälsogruppen, (1993), *Arbetslöshets som folkhälsoproblem*, Folkhälsogruppens skriftserie nr 17. Allmänna förlaget, Stockholm.
- Hammarström A (1996), *Arbetslöshet och ohälsa – om ungdomars livsvillkor*. Studentlitteratur, Lund.
- Janlert U (1997), »Ökad arbetslöshet – mer missbruk och psykiskt lidande« i Steineck G (red.), *Längre liv och bättre hälsa*. SBU, Stockholm.
- Järholm B (red.) (1996), *Arbetsliv och hälsa – en kartläggning*, Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetslivscentrum & Rådet för arbetslivsforskning, Stockholm
- Rantakeisu U, Starrin B, Hagquist C (1996), *Ungdomsarbetslöshet. Vardagsliv och samhälle*. Studentlitteratur, Lund.

Samlade grepp för sysselsättning, kompetensutveckling, folkhälsa och egenmakt

Lennart Levi

Ett bra arbete bidrar till att ge livet mål och mening. Det ger dagen, veckan, året och livet struktur och innehåll. Det bidrar till en fortgående kompetensutveckling, det livslånga lärandet. Den arbetande får identitet och självkänsla, och får ge och ta emot socialt stöd i sociala nätverk. Arbetet möjliggör egenmakt, dvs. inflytande över den egna vardagen. Och det ger materiella förmåner, en rimlig försörjning. Allt detta – utom möjligen det sistnämnda – riskerar man att förlora eller aldrig få tillgång till, om man ställs utanför arbetslivet. Så är det redan för *var fjärde svensk* i arbetsför ålder.

Samtidigt pressas många av de »kvararbetande« allt hårdare, dels genom att färre arbetande ska prestera allt mer, dels för att de många utanförstående måste försörjas.

Negativa effekter för hälsa och välbefinnande uppstår vid såväl över- som undersysselsättning och arbetslöshet. Båda ger stress. Och stress kan leda till ohälsa och sänkt kroppsligt, psykiskt och socialt välbefinnande. Vi är på väg dit. Frågan är om vi inte redan är där. Och ingen verklig ljusning finns i sikte.

Svagheter i den förda politiken

En grundläggande svaghet i dagens arbetsmarknads- och socialpolitik är att den är inriktad på bara en fråga i taget. Just nu dominerar den

höga och ihållande arbetslösheten. I stället måste vi angripa hela paketet av med varandra sammanflätade samhällsproblem, med en hel bukett av med varandra samordnade åtgärder, i en systemansats. I vilken somliga åtgärder är »top-down«, medan andra – kompletterande – är »bottom-up«.

De verktyg man idag föreslår för att skapa nya jobb varierar med förslagsställarens placering på den politiska skalan. Somliga förordar större lönespridning, graderade sociala avgifter, flexiblare arbetsrätt, subventioner till delar av tjänstesektorn och gynnsammare skatteregler för småföretagen. Andra vill i första hand satsa på en ökad offentlig konsumtion för att stimulera inhemsk efterfrågan och på arbetsmarknadspolitiska åtgärder, eller på arbetsdelning. Alla vill satsa på kompetensutveckling.

Problemen är emellertid så komplexa att ingen enstaka »nyckel«, hur riktig den än är, kan öppna kombinationslåset.

En viktig nyckel på nyckelknippan – egentligen faktiskt en dyrk – som nästan alltid glöms bort i debatten, är att över en miljon människor utanför arbetsmarknaden faktiskt inte bara är en börda för folkhushållet. De är också en utomordentlig *resurs*, nämligen om vi lyckas aktivera deras idérikedom och initiativlust samt avlägsna strukturhinder för dem. Så att de utvecklar sin kompetens, dammsuger Sverige på befintliga jobb och/eller skapar nya jobb genom att »starta eget« eller ännu hellre »starta vårt« i kooperativ form.

För att detta ska fungera krävs att människor återfår tron på sig själva och sin förmåga. Vanmakt ska vändas till egenmakt. Att människor samverkar med, stöds av och stöder andra i liknande situation, ungefär som i »Det finns bruk för alla« i Södra Skaraborg och att den gemensamma sektorns hjälpinsatser fokuseras på grundlagens formulering att det »särskilt skall åligga det allmänna att trygga rätten till arbete«.

Men så sker väl redan? Jovisst, men med tre väsentliga störningar. Den första är att problemen är för stora och komplexa för att kunna

lösas med nuvarande »duttande« inom varje sektor – arbetsmarknad, utbildning, social, hälsa, näring etc. Åtgärderna måste vara samplanerade och samordnade.

Det andra hindret anknyter till det första och utgörs av nuvarande strikta gränsdragning mellan olika departements, myndigheters, nämnders och förvaltningars specifika budgetansvar. Effekterna blir många men alltför begränsade och otillräckligt koordinerade insatser som var för sig inte leder till avsett resultat, trots att de – sammantagna – kostar enorma belopp. Våra tre trygghetsystem – försäkringskassans, socialtjänstens och arbetslöshetskassans – har var sitt specifika budgetansvar. Det gör det tyvärr lockande för varje aktör att spara sina egna begränsade resurser genom att lämpa över »Svarte Petter« (en arbets- och kostnadskrävande hjälpsökande) till ett annat system.

Ett tredje handikapp sammanhänger med att många arbetslösa blivit för modstulna, för osäkra på sig själva och för »inlärta hjälplösa« för att initialt av egen kraft kunna ta sig ur sin situation. De behöver stöd av varandra, och av resurspersoner och »mentorer«. Sådana ansatser finns redan, men i för liten skala och för undanskymt för dem som bäst behöver.

Förslag till reformprogram

Sådana samordnade, varandra kompletterande insatser medför att man vänder ett problem och en belastning – de många arbetslösa – till att bli en tillgång, en resurs. Denna, från början latent, tillgång aktiverar man till hjälp till självhjälp och till kooperativa lösningar, bl.a. inom ramen för den tredje sektorn och vad man brukar kalla social ekonomi. Detta kräver ett samarbete över departements-, myndighets-, förvaltnings- och fakultetsgränserna för att avlägsna strukturer och genomföra problemlösningar med samordnad penning- och personalanvändning. Skapa en nätverksorganisation, ett »samverk«, med »kommunicerande kärl« mellan arbetsförmedlingarna, försäkringskassorna, socialtjänsten, primärvården, företagaror-

Åtgärder mot arbetslöshet och dess effekter

AKTÖRER & METODER	NATIONELLA	KOMMUNALA	REGIONALA	NÄRINGSLIV OCH FACK	IDEELLA ORG.	KOOPERATIVA	INDIVIDUELLA
MÅL	Lagar/ föreskrifter/ skatter/bidrag (S,A,U,N m.fl)	Landsting Länsstyrelse Länsarbets- nämnd	Försäkr.kassa Arbetsförmedl. Socialtjänst Komvux m.fl.	Förnyelse Socialt ansvar	Kyrkan m.fl.	»Starta vårt«	Hjälp till själv- hjälp
Bevara/utveckla/avveckla jobb							
Skaffa jobb							
Skapa jobb							
Utveckla a) yrkeskompetens b) livskompetens c) egenmakt							
Utveckla samhällsmiljön »Det civila samhället«							
Skydda/bota individens hälsa, funktionsförmåga							

Källa: Matrisen »Ett samlat grepp för lärande, arbete och hälsa« (IPM, FHI & AMFO, 1994).

ganisationerna, facken, frivilligorganisationerna – och de arbetslösa själva. Men insatserna får inte dröja till uppåt ett år efter inträdd arbetslöshet. De ska sättas igång – i form av ett samhällskontrakt och en aktiv handlingsplan med den arbetslösa som huvudperson – senast efter tre månader. Väl att märka – inte i stället för, utan som ett komplement till den mix av arbetsmarknadspolitiska och stimuleringsåtgärder som man ändå tänkt vidta.

Nyckelorden i ett reformprogram enligt en sådan matris måste vara: samordning, poolning av resurser, kompetenshöjning såväl yrkesmässigt som – vid behov – ifråga om livskompetens, egenmakt och samverkan mellan gräsrotterna i sociala nätverk. Rutorna i matrisen måste fyllas på ett sådant sätt att åtgärderna förstärker varandra. Detta bygger på två grundförutsättningar. Den ena är entydiga politiska signaler från regeringschefen själv. Den andra är en folkrörelse mot arbetslöshet, med hundratusentals lokala initiativ. För en ny välfärd, för *hela* vårt folk.

VIII

STRATEGIER FÖR BÄTTRE SYSSELSÄTTNING

Flera av recepten i denna volym tar inte upp endast ett utan flera olika medel i syfte att forma mer samlade strategier. Det gäller bl.a. de båda bidragen i denna del. Utmärkande är att de båda tar upp utbildning som en del av en strategi mot arbetslöshet, ett tema som varit allmänt förekommande i den politiska debatten. En utgångspunkt för denna debatt har varit de stora skillnaderna i arbetslöshet mellan olika utbildningsgrupper både i Sverige och i andra länder. De lågutbildades utsatta situation har varit en källa till oro. Tabellen på nästa sida visar hur arbetslösheten skiljer sig åt mellan olika utbildningsgrupper i Europa.

Tabellen pekar på stora skillnader mellan olika utbildningsgrupper med för de flesta länder det förväntade mönstret. Undantagen finns främst i vissa sydeuropeiska länder där den högre utbildningen ofta i mycket begränsad utsträckning är yrkesinriktad, till skillnad från vad som är fallet i Nord- och Västeuropa. Arbetslösheten bland högre utbildade i åldersgruppen 25–34 är mycket hög i Sydeuropa. Det antyder vikten av inte bara omfattningen utan också inriktningen och utformningen av utbildningen. Något som betonas i de två följande recepten.

*Arbetslösheten våren 1995 i EU-länderna efter utbildning
av personer 25–34 år (%)*

	Lägre än gymnasieutb.	Gymnasieutb.	Högre utbildning
Belgien	16,5	9,6	4,5
Danmark	16,9	6,6	6,1
Frankrike	21,0	11,4	9,0
Grekland	9,9	12,4	10,2
Finland	25,3	18,2	11,2
Irland	21,5	7,7	4,8
Italien	14,6	12,8	20,4
Luxemburg	3,3	2,4	2,0
Nederländerna	14,0	6,4	6,0
Portugal	8,5	8,5	7,0
Spanien	29,0	24,4	23,3
Storbritannien	10,1	6,9	8,7
Tyskland	15,8	7,1	4,9
Österrike	7,1	3,6	4,2
Sverige	16,3	9,5	4,7
EU	17,2	9,6	8,9

Källa: Eurostat, *Labour Force Survey. Result 1995*. Luxembourg 1996.

En innovationsledd strategi – satsa på utbildning

Lars Behrenz och Lennart Delander

Dagens svenska arbetslöshetsnivå har passerat gränsen för det socialt acceptabla. Ett outnyttjat arbetsutbud som, om man tar hänsyn till genomsnittligt önskad arbetstid bland arbetslösa, undersysselsatta och latent arbetsökande, i runda tal motsvarar 560.000 heltidsarbeten (vilket motsvarar ca 13 procent av arbetskraften) innebär en alltför stor börda både i form av individuella välfärdsförluster och från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt.

Det här inlägget i debatten om åtgärder mot arbetslösheten är baserat på två studier tillkomna i helt andra syften. Det rör sig dels om ett scenario vad gäller arbetsmarknaden för ungdomar i Sverige i början av 2000-talet som utfördes på uppdrag av Generationsutredningen (Behrenz m.fl. 1994), dels om en studie av arbetsgivares rekryteringsbeteende för Arbetsmarknadspolitiska kommittén (Behrenz och Delander 1996). De utgångspunkterna innebär att vi varken fokuserar oss på »klassisk« eller »keynesiansk« arbetslöshet utan snarare tar fasta på behovet av en strategi som är föranledd av exogena teknologiska förändringar.

Arbetsmarknadspolitikens roll

Vi vill till att börja med betona att vi betraktar en omfattande satsning på aktiv arbetsmarknadspolitik (platsförmedling, sysselsättningsskapande åtgärder och utbildningsinsatser) som en nödvändig förutsättning för att arbetsmarknaden ska fungera väl. Att den vid dagens

massarbetslöshet har ställts inför en övermäktig uppgift kan inte den aktiva arbetsmarknadspolitiken i sig lastas för. Den offentliga arbetsförmedlingen är, enligt vår åsikt, det allra viktigaste arbetsmarknadspolitiska instrumentet och den bör även i framtiden utgöra grundbul-ten i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Vi kan inte vänta oss att privata, ofta högst specialiserade platsförmedlingar, i någon högre grad kan bidra till att lösa de strukturella problem som är så utmärkande för dagens arbetsmarknad, och som bland annat yttrar sig i en omfattande långtidsarbetslöshet samtidigt som arbetsgivare har svårt att tillsätta vissa platser. Särskilt på en arbetsmarknad med betydande strukturella problemspelaren väl fungerande offentlig arbetsförmedling en central roll eftersom den har en total överblick av arbetsmarknaden, relevant information om individuella arbets sökande och lediga platser och möjligheten att kombinera platsförmedling med arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Sådana åtgärder är, enligt vår mening, även framgent betydelsefulla inslag i den ekonomiska politiken, särskilt om de i hög grad riktas mot dem som redan har drabbats av långa arbetslöshetsperioder och mot dem som riskerar att drabbas – många ungdomar, många i övre medelåldern, inte minst kvinnor, invandrare och andra som, med ett i dagens läge mindre lyckat begrepp, brukar benämnas marginalgrupper. Någon lösning på massarbetslöshetsproblemet erbjuder emellertid inte sådana insatser som ju i grunden fyller arbetsmarknadspolitikens två klassiska funktioner: att upprätthålla aktiviteten bland arbetslösa och att anpassa arbetsutbudet till efterfrågan på arbetskraft. Den första funktionen tjänar till att vidmakthålla det effektiva arbetsutbudet under en period med låg efterfrågan på arbetskraft och har alltså framför allt ett konjunkturpolitiskt syfte, medan den andra funktionen är betydelsefull för att möta sådana förändringar på arbetsmarknaden som beror på teknisk utveckling, konkurrens från andra länder och en relativt sett minskad efterfrågan på arbetskraft från industrin. Båda funktionerna är lika relevanta idag som någon-

sin, den andra funktionen kanske till och med viktigare än på länge, men arbetsmarknadspolitiken kan naturligtvis inte undanröja problemet med den drastiskt minskade tillgången på jobb.

Strategier för att öka efterfrågan på arbetskraft

Väljer vi att stödja utvecklingen av kunskapsintensiva delar av näringslivet (alternativet är att satsa på att bli konkurrenskraftiga framför allt inom produktion på låg teknologinivå med förhållandevis enkla, rutinbetonade arbetsuppgifter) kan förändringarna vad gäller arbetskraftsefterfrågan komprimerat beskrivas så här:

- En fortsatt minskad efterfrågan på arbetskraft för tillverkningsuppgifter inom varuproduktionen som framför allt drabbar underordnade, lågkvalificerade jobb.

- Alltmera kunskapsintensiva metoder inom varuproduktionen kan väntas leda till ökad arbetskraftsefterfrågan när det gäller kvalificerade tjänster som utgör insatser i denna produktion (primär service), medan rationaliseringar, nya sätt att organisera arbetet och teknologiska förändringar leder till att antalet jobb som inte kräver särskilt hög utbildning kommer att minska.

Den stora ökningen av efterfrågan på arbetskraft kommer även fortsättningsvis att gälla uppgifter inom produktionen av övriga tjänster (sekundär service). De flesta uppgifterna inom det området kräver välutbildad arbetskraft. Hoppet för lågutbildad arbetskraft står, vad gäller den här sektorn, framför allt till en ökning av jobb i form av tjänster till hushållen.

Sammanfattningsvis urskiljer vi två strukturella trender på arbetsmarknaden av »övergången från industrisamhälle till tjänstesamhälle« eller, mera korrekt, övergången till mera kunskapsintensiv produktion: (1) Ett fortgående skift av jobb från varuproduktion och enklare primär service till framför allt sekundär service samt (2) en ökning av mängden jobb med högt kunskapsinnehåll inom såväl varutillverkning som primär och sekundär service.

Satsning på utbildning nödvändig

Satsningar för att höja utbildningsnivån för såväl yngre som äldre arbetskraft framstår mot den här bakgrunden som utomordentligt betydelsefulla inslag i en »innovationsledd strategi« (Villevall, 1996) för att stödja utvecklingen av sådana delar av näringslivet som utgör en genuin tillväxtsektor i den meningen att både förädlingsvärdet och *sysselsättningen* ökar. Att just utbildningsatsningar är ett centralt inslag i en sådan strategi hänger naturligtvis samman med att i den genuina tillväxtsektorn handlar det om produktion på hög teknologinivå som kräver välutbildad arbetskraft. Stora delar av det svenska näringslivet kan närmast klassificeras som en omstruktureringssektor där investeringar ger produktivitetsvinster men inte skapar några nya jobb utan i många fall till och med leder till att man klarar sig med mindre arbetskraft än tidigare.

En innovationsledd strategi understryker därför, som vi ser det, inte endast vikten av utbildning utan också betydelsen av en av arbetsmarknadspolitikens klassiska uppgifter, nämligen den att medverka till en anpassning av arbetsutbudet till efterfrågan på arbetskraft. Det handlar om att skapa förutsättningar för arbetskraft inom omstruktureringssektorn att kunna ta nya jobb inom tillväxtsektorn.

I den tidigare nämnda studien av framtidens arbetsmarknad för ungdomar i Sverige utvecklade vi uppfattningen att »förändringskompetens« blir en allt viktigare egenskap i arbetslivet. Teknologiska och organisatoriska innovationer ställer ökade krav på *vidareutbildning* av dem som redan har jobb. Därför är det väsentligt med sådana reformer inom grundutbildning och grundläggande yrkesinriktad utbildning som tar sikte just på att skapa goda förutsättningar för företag och anställda att engagera sig i vidareutbildning, som effektivt fyller på grundutbildning och grundläggande yrkesutbildning (Auer 1994). Det handlar alltså om reformer i utbildningssystemet med konsekvenser såväl för den externa arbetsmarknaden som för företagsinterna arbetsmarknader.

Innebär då inte en utveckling som den beskrivna att vi rör oss i riktning mot en mera orättvis basstruktur i samhället? Varken inom tillväxtsektorn eller omstruktureringssektorn lär det komma att finnas särskilt många jobb för alla dem som inte har dragit vinstlotter i det genetiska lotteriet och därför saknar intresse för och förutsättningar att tillgodogöra sig kvalificerad teoretisk utbildning eller yrkesutbildning. Enligt vår åsikt kan den beskrivna utvecklingen endast försvaras om den är till fördel även för dem som med en svepande generalisering kan sägas tillhöra de sämst lottade. Vi bör ha ett samhälle som vi skulle vara beredda att acceptera även om vi hamnade på dess botten. Det krävs då förändringar som leder till att det skapas jobb även för dessa grupper; förändringar som ger dem en högre välfärdsnivå, än om vi hade satsat på en alternativ utveckling med en större andel produktion på låg teknologinivå och många arbetsuppgifter med ett lågt kunskapsinnehåll. Annars får vi ett samhälle där många, trots en tillfredsställande tillväxt i ekonomin, får det sämre ställt än vad de haft det tidigare, eller vad de skulle ha fått vid den alternativa utvecklingen. Vilka som får del av tillväxtens frukter skulle i det fallet ytterst bero på utfallet av det stora genetiska lotteriet. Några genomtänkta, konkreta förslag till strukturella förändringar har vi inte. Men i princip måste det röra sig om ändringar som gör det attraktivt för arbetsgivare att anställa lågutbildade nytillträdande på arbetsmarknaden och personer som efter att ha förlorat sina jobb har små möjligheter att finna nya på motsvarande (relativt sett låga) kvalifikationsnivå, och som av olika skäl inte är beredda eller inte har möjligheter att satsa på utbildning/vidareutbildning, utan att för den skull deras disponibla inkomster blir för låga.

Ej rimligt att dra ner på produktionen av offentliga tjänster

Att i en ekonomi med tillväxt och en trendmässigt krympande tillgång på jobb inom varuproduktion och enklare primär service dra ner på

produktionen av hälsovård, sjukvård och äldreomsorg kan rimligen inte betraktas som ett välövertvägt inslag i en strategi för full sysselsättning. Med de grundläggande värderingar vi har gett uttryck för ter sig naturligtvis sådana nedskärningar som stötande. Neddragningar inom utbildningssektor rimmar självklart illa med vad vi har kallat en innovationsledd strategi för att skapa nya jobb. Nedskärningar inom vården och äldreomsorgen innebär ju att två grupper, trots ekonomisk tillväxt, får det sämre än tidigare. Många äldre och sjuka drabbas förstås, men också de som förlorar sina jobb. Bland de senare finns många, inte minst bland dem som är något till åren komna, som kan antas få ytterst svårt att på nytt få fast anknytning på en arbetsmarknad som utvecklas i den riktning som vi har antytt tidigare. Att för dessa uppfinna konstruktioner för att erbjuda dem en »värdig avslutning på arbetslivet« ter sig minst sagt långsökt, eftersom det innebär en sänkt välfärd både för dem som förlorat jobb som de har kompetens för och trivs med och för sjuka och äldre som har behov av att just de jobben blir utförda.

Åtta timmars arbetsdag, fem dagar i veckan, 46 veckor om året under 45 år?

Ständigt full sysselsättning för alla i rubrikens mening kan mycket väl vara ett orealistiskt och omodernt mål. Günther Schmid vid Wissenschaftszentrum i Berlin har i en skrift (Schmid 1995) lanserat tankar kring vad han kallar övergångsarbetsmarknader. (Schmid samordnar ett europeiskt forskningsprojekt kallat *Social Integration by Transitional Labour Markets. New Pathways for Labour Market Policy.*) Hans idé är att långvarig och strukturell arbetslöshet kan minskas genom institutionella reformer som stödjer olika former av alternativ till reguljär sysselsättning, som t ex tillfälligt deltidsarbete, deltagande i vidareutbildning och omskolning (som ju ligger väl i linje med en innovationsledd strategi för att stödja den genuina tillväxtsektorn i ekonomin), sabbatsår, korttidsvecka. Inkomstförluster under sådana

övergångsfaser i arbetslivet tänker hans sig i stor utsträckning kompensera genom ett framtida sysselsättningsförsäkringssystem och inte genom det nuvarande arbetslöshetsförsäkringssystemet. Dessa tankar är klart intressanta och förtjänar att beaktas, vidareutvecklas och konkretiseras i ansträngningarna att utveckla en innovativ strategi för den framtida arbetsmarknaden. Vårt huvudbudskap med detta opretentiösa debattinlägg är egentligen just att det är hög tid att, i stället för mer eller mindre välbetänkta ad hoc-åtgärder, börja dra upp riktlinjer för en långsiktigt hållbar strategi för samhällsutvecklingen, som tar sikte på både en kvalitativ ekonomisk tillväxt och en rättvis fördelning av välfärden.

Referenser

- Auer, P (1994), »Further Education and Training for the Employed«, i G Schmid (red.), *Labor Market Institutions in Europe*, Sharpe, New York.
- Behrenz, L, Delander, L och Nyberg, E (1994), »Arbetsmarknaden för ungdomar i Sverige i början av 2000-talet« i SOU 1994:77, *Ungdomars utsikter. Bilaga till Generationsutredningens betänkande*.
- Behrenz, L och Delander, L (1996), »Arbetsgivares rekryteringsbeteende – En intervjuundersökning« i SOU 1996:34, *Aktiv arbetsmarknadspolitik. Expertbilaga*.
- Schmid, G (1995), *Är full sysselsättning fortfarande möjlig? Övergångsarbetsmarknader som en ny strategi för arbetsmarknadspolitiken*, PM Bäckström Förlag, Stockholm.
- Villeval, M-C (1996), »Unemployment, Labour Institutions and Innovation«, *Labour*, vol. 10, 209–232.

Ett åtgärdsprogram för lägre arbetslöshet

Harald Niklasson

En vanlig diagnos är att arbetslöshetskrisen till betydande del orsakats av en alldeles för expansiv politik under en föregående period och av uppenbara överåtaganden för de offentliga transfereringssystem, som fanns vid 90-talets början. Man kan göra tankeexperimentet att långtgående och kraftfulla åtgärder liknande dem som genomförts under 90-talet hade initierats mot mitten av 80-talet och blivit verkningfulla före 1990. Det finns anledning att tro att arbetslöshetskrisen då skulle ha blivit betydligt lindrigare.

Onödigt restriktiv finanspolitik

Denna diagnos låter sig dock förenas med farhågor för att arbetslösheten under den närmaste framtiden ska bli onödigt stor på grund av att den politik som nu bedrivs är onödigt *restriktiv*, dvs. mer restriktiv än vad som krävs för långsiktig balans i ekonomin, inklusive de offentliga finanserna. Dagens finanspolitik är i hög grad inriktad på målsättningen att balans (eller ett överskott) i den statliga budgeten ska uppnås inom en näraliggande tidsperiod. Ett alternativ är att låta finanspolitikens utformning bestämmas av kravet att budgetbalans ska föreligga när arbetslösheten reducerats till en preciserad nivå, t.ex. när den öppna arbetslösheten är 3–4 procent och andelen åtgärdsplacerade ungefär lika stor.

Kanske måste vi, efter de omprövningar vi tvingats till, betrakta en så pass hög arbetslöshet som den nyssnämnda som acceptabel – som

ett mål – på medellång sikt (några år in på 2000-talet). En politik, som är inriktad på att ge budgetbalans vid en tidpunkt då arbetslösheten fortfarande är mycket stor, kan avsevärt fördröja uppnåendet av huvudmålet: att reducera arbetslösheten till den målsatta nivån. Vad som främst bör undvikas är sådana »besparingar« som innebär en minskning av antalet offentligt finansierade arbeten. Så länge arbetslösheten är mycket stor blir nettobesparingen för det offentliga av dylika åtgärder mycket begränsad. Samtidigt blir det produktionsvärde som bortfaller ofta betydande, om det mäts i termer av medborgarnas betalningsvillighet för sådant som vård, omsorg, miljö m.m.

En villkorad försörjningsgaranti

Den pågående reformeringen av transfereringssystemen kan dock försvaras som en statsfinansiell nödvändighet. Dessutom skulle ett uppskjutande medföra att vi går in i 2000-talet med många kvarstående systemfel. Samtidigt får man inte blunda för att system, som skapar starka drivkrafter för tillväxt- och sysselsättningsbefrämjande beteen- den, kan komma i konflikt med politiskt etablerade och folkligt förankrade rättvisemål. En grundläggande princip bör vara att ingen medborgare, som uppfyller bestämda krav på deklarerad och icke motbevisad villighet att efter förmåga göra en för andra människor värdefull insats, ska behöva leva i påtaglig relativ fattigdom, dvs ha det så värst mycket sämre än de flesta andra. Vid sidan av försäkringssystemen bör därför finnas en försörjningsgaranti, som fastställer en bestämd minsta disponibel inkomst för personer, som uppfyller de åsyftade kraven. I botten måste dessutom, via socialhjälpen, finnas ett skydd, som innebär att inte heller personer, som förverkat sin rätt att få del av försörjningsgarantin, ska leva i nöd.

Arbetsmarknadspolitikens roll

En vidsynt och uppfinningsrik tillämpning av detta synsätt kräver samverkan på lokal nivå vad gäller arbetsmarknads- och socialpoliti-

ken. Varianter av etablerade arbetsmarknadspolitiska medel kan användas, men också mer otraditionella sysselsättnings och/eller utbildningsprojekt, inklusive sådana som innebär ett utnyttjande av aktiviteter som bedrivs eller kan utvecklas, t ex i företagsform, av de berörda människorna själva.

Etableringen och konsolideringen av nya företag bör stödjas och förenklas. Vid sidan av stöd och hjälp i de enskilda fallen bör detta ta sig uttryck i speciella och okomplicerade regelverk, t.ex. vad gäller skatter och arbetsrätt, för nystartade företag under en väl tilltagen tidsperiod.

Det nu sagda innebär dels ett avvisande av tanken på en villkorlös »medborgarlön«, eller liknande arrangemang, dels ett fasthållande vid och en vidareutveckling av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det *primära* syftet med erbjudanden om »åtgärdsplaceringar« (i mycket vid mening) bör aldrig vara att pröva människors rätt till försäkringsersättningar eller till bidrag baserade på en försörjningsgaranti. Sådana erbjudanden bör alltid vara baserade på bedömningen att vad som tillhandahålls är meningsfullt och ändamålsenligt. Den bedömningen kan dock inte helt överlätas åt mottagarna själva. Avvisandet av ett eller flera erbjudanden kan innebära ett förverkande av rätten till försäkringsersättningar eller bidrag. Arbetsförmedlingarna och andra organ måste få de resurser som krävs för att ta fram individanpassade planer och aktiviteter, inklusive sådana som är baserade på de berörda personernas egna initiativ och intressen, och för noggranna prövningar av ifrågasatta rättigheter till försäkringsersättningar eller bidrag.

Vad gäller arbetsmarknadspolitikens innehåll bör utrymmet för lokala initiativ och innovationer vara mycket stort. Centralt utfärdade direktiv beträffande verksamheternas konkreta utformning, t.ex. sådana som anger hur många personer som ska placeras i åtgärder av ett eller annat slag, bör undvikas. Målstyrningen av arbetsmarknadspolitiken bör i första hand innebära kritiska prövningar av de lokalt

utformade och bedrivna verksamheterna.

Förhandsprövningar av lokalt utvecklade verksamhetsplaner och efterhandsprövningar av vad som genomförts bör byggas in i målstyrningsprocessen. Dyliga utvärderingar kan dels ge en successiv erfarenhets- och kunskapsuppbyggnad, dels medföra en effektivitetsbefrämjande »institutionell konkurrens« mellan kommuner och län. Utvärderingarna bör i första hand gälla sambanden på såväl kort som lång sikt mellan verksamheternas utformning och sådana målvariabler som återspeglar förhållandena på arbetsmarknaden.

En alltför snäv koncentration på det kortsiktiga målet att minska den dagsaktuella öppna arbetslösheten måste undvikas. Speciellt när arbetslösheten är stor kan en sådan inriktning ta sig uttryck i åtgärdsplaceringar, som de placerade personerna själva upplever som meningslösa och som de accepterar endast för att få behålla ersättningar eller bidrag. Samtidigt kan den gå ut över verksamheter med mer långsiktiga syften och effekter, t.ex. åtgärder, som befrämjande entreprenörskap och företagsutveckling samt utbildningar, som efterfrågas av arbetslösa personer och som är inriktade på att ge eller vidareutveckla behövliga yrkeskompetenser.

Mer marknadsanpassad lönebildning

Den stora arbetslösheten kan dock delvis bero på orsaker, som ej kan påverkas med hjälp av hittills berörda medel. Dit hör bristfälligheter i den svenska lönebildningen i förening med pågående förändringar av produktionsmetoder och internationella konkurrensförhållanden. Utvecklandet av nya produkter och ny teknik är mycket kunskapsintensiv. Samtidigt är de nya produktionsmetoderna i sig själva ofta extremt arbetsbesparande vad avser »enkelt arbete«. Tillsammans med avregleringen av internationell handel och kapitalrörlighet har detta medfört att lågutbildade arbetstagare i bl.a. Sverige mött ökad konkurrens från billig arbetskraft i andra delar av världen. Denna diagnos kan leda till slutsatsen att vad som behövs är sänkta »mini-

milöner« i kombination med en kraftfull satsning på utbildning.

Man kan befara att en försörjningsgaranti kommer att motverka ibland erforderliga sänkningar av redan förhållandevis låga relativlöner. Det kan dock vara tvärt om.

Försörjningsgarantin kan lindra motståndet mot sådana lönesänkningar, eftersom den innebär att en låg lön inte medför »påtaglig relativ fattigdom«. Dessutom ställs krav på individen. En arbetsför person, som avvisar alla erbjudanden, inklusive ett eller flera lågavlönade arbeten, och som inte själv kan utveckla något godtagbart alternativt sätt »att göra en för andra människor värdefull insats«, kan bli avstängd från försörjningsgarantin.

Reformerad utbildning

På kort sikt kan en erforderlig, mer marknadsanpassad lönebildning leda till större lönedifferenser. På längre sikt kan en kraftfull och ändamålsenlig satsning på utbildning motverka dessa lönedifferenser via minskat utbud av »enkelt arbete« och ökat utbud av »kvalificerat arbete«.

Utbildningsprogrammets inriktning och innehåll måste vara baserat på väl grundade föreställningar om vilka kompetenser som är viktiga på den framtida arbetsmarknaden. Den eftergymnasiala utbildningen måste erbjuda ett mycket rikhaltigt sortiment av utbildningar, som är mindre traditionellt akademiska och mer inriktade på att ge arbetslivsrelevanta färdigheter och personlig utveckling, än vad merparten sådana utbildningar i dag är. Dessutom bör den i långt högre grad än vad som i dag är fallet tillhandahålla lämpliga återkommande utbildningar för personer med behov av förnyad utbildning.

IX

FORSKNING FÖR EN BÄTTRE POLITIK

De resurser som används för arbetsmarknadspolitik har ökat kraftigt under 1990-talet. Antalet medel har blivit fler och fler huvudmän bedriver arbetsmarknadspolitik – förutom arbetsmarknadsverket är Samhall, skolan och kommunerna verksamma på området. Dessa organs sammanlagda utgifter på området steg från 34 miljarder kronor i början av 1990-talet, motsvarande 2,4 procent av BNP, till 91 miljarder, motsvarande 5,6 procent av BNP, vid mitten av 1990-talet.

De ökade utgifterna för arbetsmarknadspolitiken innebär stigande krav på utvärderingar av dess effekter. Att utvärdera arbetsmarknadspolitiska åtgärder är en komplex process som kräver hög vetenskaplig kompetens.

Resurstilldelningen för utvärderingsforskningen kring åtgärdernas effekter har bl.a. skett via anslag riktade speciellt till detta område via EFA (Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier), HSFR (Humanistiskt samhällsvetenskapliga forskningsrådet) och AMS utredningsenhet. Sammanlagt uppgick vid mitten av 1990-talet de årliga anslagen från dessa tre organ till 15 miljoner kronor. Däri ingår dock också medel som främst behandlar arbetsmarknadens funktionssätt (HSFR). Beloppen är alltså mycket små jämfört med de stora kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken.

En förutsättning för att möta de ökade kraven på utvärdering av den förda politiken är, förutom mer forskning på området, att det finns ett väl integrerat system för utvärdering och information om de uppnåd-

IX. FORSKNING FÖR EN BÄTTRE POLITIK

da forskningsresultaten. I det avslutande receptet görs en jämförelse av den befintliga organisationen av utvärderingar på detta område i Sverige och i några andra länder.

Om EFA inte funnits...

Yves Bourdet och Inga Persson

Det är uppenbart att dagens höga svenska arbetslöshet till stor del har sin bakgrund i makroekonomiska efterfrågeproblem och i tidigare misslyckanden i den ekonomiska politiken. Till detta kommer att de mer strukturella betingelserna för arbetsmarknadens funktionssätt såsom lönebildningssystem, utbildningssystem, arbetsrätt, arbetslöshetsförsäkring etc. behöver anpassas till 90-talets ändrade förutsättningar. Traditionell svenskarbetsmarknadspolitik kan och bör således inte bära hela bördan av att nedbringa arbetslösheten. Samtidigt är det dock, åtminstone för oss, uppenbart att aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder av olika slag även i framtiden har en mycket viktig roll att spela vad gäller att hålla nere arbetslösheten, i synnerhet långtidsarbetslösheten, och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Denna roll kan arbetsmarknadspolitiken emellertid enbart fylla om den är effektivt utformad. Liksom vad gäller andra slags recept måste doserna av olika ingredienser, deras timing, anpassningen till avnämarna etc. vara rätt för att slutresultatet ska bli lyckat. Avgörande för att detta verkligen blir fallet är att arbetsmarknadspolitiken kombineras med ett integrerat och väl fungerande system för utvärdering och feedback.

Enligt Albert Hirschman kan politikutformning förbättras via »exit« eller »voice«, eller via en kombination av bådadera.¹ Exit innebär att missnöje signaleras och påverkan utövas genom att man överger och

¹ Den klassiska referensen är Hirschman (1970).

byter politiskt parti, fackförening, skola osv. Vad gäller arbetsmarknadspolitikens utformning spelar »exit« en starkt begränsad roll, även om det i debatten faktiskt förekommit förslag som syftat till en ökad roll för denna form av påverkan (t.ex. voucher system och konkurrerande producenter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder). I allt väsentligt är det emellertid »voice« som kan användas för att korrigera och förbättra arbetsmarknadspolitiken. Utvärderingssystemet kan betraktas som en form av »organiserad voice« med uppgift att ta fram, samla upp och överföra information rörande effektiviteten i enskilda åtgärder och i politikutformningen som helhet. »Organiserad voice« som metod att påverka och förbättra kan väntas fungera speciellt effektivt om den backas upp av en bakomliggande »loyalty« rörande politikens övergripande syften bland de inblandade aktörerna (representanter för arbetsmarknadens parter, för politiska beslutsfattare, för verkställande organ osv.). Dessa kan då väntas vara villiga att aktivt arbeta för att förbättra politikutformningen genom att inom systemets ram bidra till den »organiserade rösten«.

Bristfälliga utvärderingssystem i Europa

Vad kännetecknar då ett effektivt organiserat utvärderingssystem? Jo, för det första att systemet förmår samla upp och formulera aktuella utvärderingsbehov, dvs. vilka arbetsmarknadsproblem och arbetsmarknadspolitiska frågeställningar som är relevanta för utformningen och implementeringen av arbetsmarknadspolitiken. För det andra, givetvis, att det inom systemets ram faktiskt genomförs självständiga utvärderingsstudier av god kvalitet och baserade på adekvata metoder. För det tredje, att resultaten av dessa studier tolkas och kanaliseras tillbaka till dem som är ansvariga för beslut om utformningen och implementeringen av arbetsmarknadspolitiken. Och, för det fjärde, att systemet har kontinuitet över tiden, så att det uppstår en process där erfarenheter från tidigare studier tas tillvara och upplärning och metodutveckling äger rum. Det är viktigt att betona att *alla* fyra

komponenterna behövs för ett från samhällelig synpunkt väl fungerande utvärderingssystem.

Vi har under de två senaste åren deltagit i ett internationellt jämförande forskningsprojekt vars huvudsyfte varit just att belysa och jämföra den institutionella uppbyggnaden av utvärderingssystemen för arbetsmarknadspolitik i några västeuropeiska länder (Frankrike, Italien, Spanien, Sverige, Storbritannien och Tyskland). Avsikten har alltså varit att »utvärdera utvärderingssystemen« bl.a. genom att undersöka huruvida och i vilken grad de olika nationella systemen uppfyller de ovan redovisade fyra kriterierna. Därvid kommer naturligtvis brister och förtjänster hos alternativa systemlösningar att belysas. Av projektet framgår att det förvisso inte är oproblemiskt att få till stånd ett väl fungerande utvärderingssystem. Speciellt gäller att det visar sig vara svårt att få alla fyra komponenterna uppfyllda och väl integrerade med varandra.

Ofta finns brister vad gäller problemformulering och initiering av policyrelevanta utvärderingsstudier. Även om situationen i flera av länderna förbättrats under de senaste åren, så är antalet studier fortfarande helt otillräckligt med hänsyn till den höga europeiska arbetslösheten och de numera omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Däremot finns det i de flesta länderna exempel på akademiska utvärderingsstudier av god vetenskaplig kvalitet, teoretiskt och metodologiskt. Dessa studier förefaller emellertid ofta leva ett eget och isolerat liv, avskilda från den utredningsverksamhet som bedrivs av olika arbetsmarknadspolitiska myndigheter och som används som underlag för beslutsfattandet om arbetsmarknadspolitiken. Teoretiska och metodologiska framsteg inom den akademiska utvärderingsforskningen kommer därigenom enbart i mycket begränsad utsträckning att påverka och förbättra de studier som används som beslutsunderlag för arbetsmarknadspolitikens utformning.

Andra påtagliga brister rör återföringen av resultaten från olika utvärderingsstudier och brist på kontinuitet i utvärderingsverksam-

heten. I de flesta länderna finns inget organiserat system för feedback och den information som studierna genererar förbättrar därmed de facto blott i ringa grad utformningen och implementeringen av arbetsmarknadspolitik. På likartat sätt brister det i kontinuitet och samordning. Ofta har olika myndigheter ansvaret för olika åtgärder och för utvärderingen av dessa och ofta utförs olika utvärderingsstudier så gott som oberoende av varandra. Potentiella vinster i form av systematisk kunskapsuppbyggnad och kunskapsöverföring går därmed förlorade.

Det svenska systemet: en »organiserad voice«

Jämfört med förhållandena i andra västeuropeiska länder förefaller det svenska systemet ha fungerat förhållandevis väl, även om utvärderingsverksamheten, satt i relation till arbetsmarknadspolitikens omfattning, varit ganska begränsad. Redan i slutet av 1960-talet tillskapades genom EFA (Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier) förutsättningar för en systematisk problemformulering och forskningsinitiering, baserad på inputs från en rad olika aktörer.² Som vår svenska delstudie inom projektet visar, utvecklades efterhand också ett integrerat system för utvärdering med en klar rollfördelning mellan de involverade institutionerna, organisationerna och forskarna.³ Innebörden av detta har bl a varit att beslutsfattare, verkställare och forskare på ett helt annat sätt än i de andra länderna aktivt och kontinuerligt interagerat med varandra och lämnat sin form av bidrag till utvärderingssystemet som helhet.

Det svenska institutionella systemet, med utvärderingsprojekten förlagda till vetenskapliga institutioner, har vidare främjat arbetsmarknadsforskningen och framväxten av duktiga arbetsmarknadsforskare samt tillfört utvärderingarna teori- och metodutveckling. Ett

2 Se också EFA 25 ÅR (1994).

3 Se beskrivningen i Bourdet och Persson (1996).

tecken på detta är att svenska arbetsmarknadsekonomer (tillsammans med holländska) idag hör till de vetenskapligt sett mest framgångsrika i Västeuropa. Många av dessa arbetsmarknadsforskare har börjat sin forskarkarriär med stöd av EFA och de flesta har någon gång under sin karriär arbetat med ett EFA-projekt. Interaktionen mellan akademiska forskare och utredare inom förvaltning och organisationer har också bidragit till kvalitetshöjningar av den mer renodlade utredningsverksamheten. Ett tecken på detta är de debatter mellan utredare och akademiska forskare som emellanåt blossat upp i Sverige – i andra länder är sådana debatter närmast otänkbara eftersom miljöerna i stort sett fungerar som vattentäta skott.

Det svenska institutionella systemet har också haft en klar fördel vad gäller feedback och kontinuitet. Förutom via den upprepade interaktionen mellan deltagarna i systemet, så har återföringen av resultaten från utvärderingsstudierna åstadkommit med hjälp av EFA:s rapportserie, där forskarna presenterat sina resultat i en lättillgänglig form, och med hjälp av EFA:s återkommande betänkanden i SOU-serien. Kontinuitet över tiden har funnits och medfört en systematisk kunskapsuppbyggnad och kunskapsöverföring, något som är av stort värde i samband med initiering av nya utvärderingsstudier. Kontinuiteten har också inneburit att det i Sverige varit förhållandevis lätt att få en samlad bild av tidigare och pågående utvärderingsforskning. Arbetet inom det internationella projekt vi deltagit i har visat att det i andra länder ofta är mycket svårt att få fram en sådan samlad bild. Sammantaget innebär allt detta att det svenska institutionella systemet, med EFA som spindeln i nätet, på det hela taget har fungerat som en effektiv »organiserad voice«.

Slutord

Det finns i Sverige en tradition av att integrera och använda sig av forskarvärlden för att få fram sakunderlag för politiskt beslutsfattande. På det ekonomiska området sträcker sig traditionen långt tillbaka,

med exempel som Stockholms skolans engagemang i utformningen av ekonomisk politik på 1930-talet och nu, senast, EMU-utredningen. Som vi beskrivit ovan för det arbetsmarknadspolitiska området, har detta sätt att arbeta påtagliga förtjänster och ses ofta med avund utomlands. Samtidigt kan arbetssättet naturligtvis också ha vissa problematiska sidor. Vad gäller arbetsmarknadspolitiken har det påpekats att forskarnas oberoende kan äventyras, så att de tenderar att överdriva positiva effekter och underskatta eller förbise negativa effekter av olika åtgärder. Utifrån vad vi sett av de europeiska alternativen är det dock vår bestämda mening att det är lämpligare att direkt angripa dessa eventuella brister istället för att skrota hela systemet. Systemets fördelar överväger nämligen klart dess brister.

Från den 1 januari 1997 avvecklas EFA. Utifrån erfarenheterna i andra västeuropeiska länder är emellertid vårt recept för att förbättra utformningen av arbetsmarknadspolitiken, och därmed kampen mot arbetslösheten, att snarast återskapa EFA.

Referenser

- Bourdet, Y och Persson, I (1996), *Evaluating Labour Market Policy for Youth in Sweden*, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- EFA 25 ÅR (1994), Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- Hirschman, A (1970), *Exit, Voice, and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge och London.

Författarna

Dominique Anxo är docent i nationalekonomi och forskare vid CELMS (Centre for European Labour Market Studies), nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet. Hans forskning har varit inriktad på området arbetsmarknads- och produktionsteori. Anxo har publicerat ett flertal arbeten om arbetstidspolitik och också olika arbeten om effekterna av marginella sysselsättningssubventioner.

Universitetslektor *Roger Axelsson* är verksam vid nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet. Han har disputerat på ämnet arbetsmarknadsutbildningens individ- och samhällsekonomiska effekter och har också i senare studier behandlat arbetsmarknadsutbildningens effekter.

Fil. lic. *Lars Behrenz* är verksam vid nationalekonomiska institutionen, Högskolan i Växjö. Hans forskning har varit inriktad på studier av arbetsförmedlingarnas verksamhet, bl.a. deras relativa effektivitet, men också behandlat företagets rekryteringsbeteende.

Anders Björklund är professor i nationalekonomi med inriktning mot utvärderande arbetsmarknadsforskning vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. I sin forskning har han bl.a. behandlat arbetslöshet, arbetslöshetsförsäkring och utvärdering av arbetsmarknadsutbildning. Under senare år har han dessutom bedrivit forskning om inkomstfördelningen.

Yves Bourdet är docent i nationalekonomi vid Lund universitet och innehar en av HSFR (Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet) finansierad forskartjänst i europeisk integration. Han har i sin forskning i första

hand behandlat konkurrenspolitik och ekonomisk integration men också bedrivit forskning om ungdomsarbetslösheten i olika länder.

Gösta Dahlström är fil. lic. i nationalekonomi och sociologi. Han har varit LO-ekonom och ekonomisk attaché i Japan. Han har forskat kring arbetsmarknadsutbildningens samhällsekonomiska effekter.

Universitetslektor *Lennart Delander* är verksam vid nationalekonomiska institutionen, Högskolan i Växjö. Hans forskning har behandlat många olika aspekter av arbetsmarknadspolitiken, främst samhällsekonomiska analyser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Per-Anders Edin är professor i arbetsmarknadsrelationer vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. En stor del av hans arbetsmarknadsekonomiska forskning har behandlat lönespridning och arbetslöshets-tider på den svenska arbetsmarknaden. Han har även studerat den geografiska rörlighetens bestämningsfaktorer.

Jan Ekberg är bitr. professor vid nationalekonomiska institutionen, Högskolan i Växjö. Han har forskat om arbetskraftsefterfrågan och marginella sysselsättningssubventioner. Huvudparten av hans forskning har dock varit inriktad på invandringseffekter och invandrarnas situation. Hans doktorsavhandling behandlade invandringens fördelningseffekter. Under senare år har Ekberg forskat om andragenerationsinvandrarnas arbetsmarknadssituation.

Ante Farm är docent i nationalekonomi och forskare vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Han forskar kring prissättning under olika marknadsformer och sambandet mellan arbetslöshet och vakanser. Farm har varit aktiv vad gäller utvecklandet av arbetsmarknadsstatistiken. Han har varit forskningssekreterare i EFA.

Bengt Furåker är professor i sociologi vid Göteborgs universitet. Hans doktorsavhandling behandlade framväxten av den Rehn-Meidnerska modellen. Han har i sin forskning bland annat inriktat sig på studier av svensk rörlighetspolitik och arbetslöshetsutvecklingen samt av välfärdstaten och den offentliga sektorn.

FÖRFATTARNA

Carl le Grand är docent i sociologi och verksam vid sociologiska institutionen, Stockholms universitet. Hans forskning har behandlat företagsintern rörlighet och utbildning och löneskillnader mellan män och kvinnor. Förutom forskning om svensk arbetsmarknad har han också bedrivit forskning om den japanska arbetsmarknaden.

Universitetslektor *Nils-Eric Hallström* är statsvetare och knuten till Universitetet i Linköping. Hans doktorsavhandling behandlade implementering av lagen om ungdomslag. Han har i sin forskning också behandlat implementeringsprocessen av åtgärderna ungdomspraktik och arbetslivsutveckling samt kommunernas arbetsmarknadspolitiska insatser. För närvarande forskar han kring ungdomars attityder till arbete.

Roger Henning är docent i statskunskap och verksam vid F-sektionen vid Handelshögskolan i Stockholm. Han forskar på området närings-, industri- och regionalpolitik i de nordiska länderna. Han har i sin forskning behandlat försöken att decentralisera arbetsmarknadspolitiken till kommunerna.

Bertil Holmlund är professor vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. I sin arbetsmarknadsekonomiska forskning har han publicerat arbeten kring effekterna av trygghetslagstiftningen, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitikens konsekvenser för lönebildningen. Han har också studerat rörlighetens bestämningsfaktorer och arbetskraftsefterfrågan.

Med. dr *Urban Janlert* är socialmedicinare och verksam vid institutionen för epidemiologi och folkhälsovetenskap vid Umeå universitet. Han forskar om sambandet mellan sociala förhållanden och hälsa och har framför allt ägnat sig åt studier av arbetslöshetens effekter på hälsan.

Pol. mag. *Jan Johannesson* är sekreterare i EFA och har tidigare varit verksam vid industriverket och AMS. Han har publicerat länderjämförande studier kring arbetsmarknadspolitikens sammansättning och utfall.

Universitetsadjunkt *Bo Lennartsson* är verksam vid sociologiska institutionen, Göteborgs universitet. Han har forskat kring varvsnedläggningarna i Göteborg.

FÖRFATTARNA

Professor emeritus *Lennart Levi*, Karolinska institutet, hade landets första lärostol i psykosocial miljömedicin. Han har publicerat många arbeten inom stressforskning, psykosocial medicin, arbetsmedicin och om arbetslöshetens effekter på de arbetslösas hälsoförhållanden. Han har varit rådgivare till ILO, WHO och UNICEF och är det till EU och TCO.

Karl-Gustaf Löfgren är professor i nationalekonomi med inriktning mot arbetsmarknadspolitisk utvärderingsforskning vid Umeå universitet och har tidigare innehaft en professur i skogsekonomi. Förutom forskning om arbetsmarknads- och skogsekonomi har han bedrivit makroekonomisk forskning. Inom arbetsmarknadsekonomi har Löfgren presenterat arbeten kring de samhällsekonomiska effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Professor *Rudolf Meidner* är verksam vid Arbetslivsinstitutet. Som LO-ekonom utformade han och Gösta Rehn den Rehn-Meidnerska modellen för full sysselsättning med stabila priser i slutet av 1940-talet. Hans doktorsavhandling behandlade rörligheten på svensk arbetsmarknad. Meidner var EFA:s första ordförande.

Harald Niklasson är biträdande professor vid nationalekonomiska institutionen vid Högskolan i Växjö. Han har publicerat arbeten kring samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För närvarande forskar han kring effekterna av ett ökat kommunalt inflytande över arbetsmarknadspolitiken.

Christian Nilsson är docent och universitetslektor vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. Hans doktorsavhandling behandlade arbetskraftsefterfrågans bestämningsfaktorer. Hans forskning har under senare år inriktats på lönebildning och arbetslöshet, på arbetsmarknadens institutioner samt på den interregionala omflytningens bestämningsfaktorer.

Inga Persson är professor vid nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Hon har publicerat de första svenska arbeten kring information och arbetssökande och har senare inriktat sin forskning främst mot kvinnornas situation på arbetsmarknaden. Hon har också forskat kring långtidsarbetslöshet och effekterna av ungdomsåtgärder i olika länder. Hon har varit forskningssekreterare i EFA.

FÖRFATTARNA

Jan Petersson är docent i nationalekonomi och verksam vid Socialhögskolan vid Lunds universitet. Han disputerade på en avhandling om Keynes och Stockholmsskolan. Han har också forskat kring kommunernas arbetsmarknadspolitiska insatser och orsakerna till tidigt utträde ur arbetslivet.

Professor emeritus *Bengt Rundblad* är verksam vid sociologiska institutionen, Göteborgs universitet. Han har i sin forskning lämnat viktiga bidrag på ämnesområdet arbetskraftsrörlighet och genomfört olika studier av vilka effekter företagsnedläggningar har för de berörda individerna.

Universitetslektor *Lena Schröder* är forskare vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Hennes doktorsavhandling var en utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar. I sin forskning har hon dessutom behandlat den fria rörligheten av arbetskraft inom EU. För närvarande forskar hon dels om tendenserna till en tudelad arbetsmarknad, dels om invandring ungdomarnas situation på svensk arbetsmarknad.

Donald Storrie är universitetslektor vid Institutionen för socialt arbete och forskare vid CELMS (Centre for European Labour Market Studies), nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet. Hans doktorsavhandling behandlade effekterna av nedläggningen av Uddevallavarvet. Han forskar för närvarande kring effekterna av flyttningsstöd och trygghetslagstiftningens betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt.

Eskil Wadensjö är professor i arbetsmarknadspolitik vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. Hans doktorsavhandling behandlade invandringens ekonomiska effekter. Han har också forskat kring ungdomarnas arbetsmarknadsetablering, de arbetshandikappade situation, de äldre på arbetsmarknaden och social- och avtalsförsäkringarnas ekonomiska effekter. Han är ordförande i EFA sedan 1990.

Olle Westerlund är verksam vid nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet. Hans doktorsavhandling behandlade starthjälpbidragets effekter på regional arbetskraftsrörlighet.

Vassilios Vlachos är universitetslektor vid nationalekonomiska institutionen, Högskolan i Halmstad. Hans doktorsavhandling behandlade lönesubven-

FÖRFATTARNA

tioners betydelse som sysselsättningsskapande medel. Han har också genomfört olika studier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade.

Rune Åberg är professor i sociologi vid Umeå universitet. Hans doktorsavhandling behandlade den geografiska rörlighetens konsekvenser. Han har dessutom bedrivit forskning om bl.a. social förändring, arbetslöshet, välfärdsstatens omfördelningseffekter och opinioner kring skattereformen.

Den svenska ekonomins allvarligaste problem är den rekordhöga arbetslösheten som hotar att bli bestående. Vilka vägar finns det för att lösa arbetslöshetsproblemet?

I denna bok presenteras 28 olika recept. Här finns många överensstämmande åsikter men också olikheter på vissa områden, t.ex. vad gäller effekterna av det europeiska samarbetet. Sammantagna skulle recepten kunna ses som delar av ett program för att minska arbetslösheten. Finans- och penningpolitik, lönebildning, arbetsrätt, arbetslöshetsförsäkring, EMU, central och decentraliserad arbetsmarknadspolitik, utbildnings- och forskningspolitik, invandrings-, arbetstids- och folkhälsopolitik hör till det som behandlas.

Författarna är nationalekonomer, ekonomhistoriker, sociologer, socialmedicinare och statsvetare.

ISBN 91-7150-684-5



9 789171 506849

SNS
FÖRLAG