

Arbetsmarknadspolitik under omprövning

Delegationen for arbejdsmarkedspolitisk forskning har tidligere i to betænkninger (*Att utvärdera arbetsmarknadspolitik*, SOU 1974:29 og *Arbetsmarknadspolitik i förändring*, SOU 1978:60) samlet en række resultater fra forskningsprojekter, som delegationen har iværksat. Den foreliggende tredje betænkning *Arbetsmarknadspolitik under omprövning*, SOU 1983:31 er en tilsvarende afrapportering af forskningsresultater fra de senere år.

De svenske (og danske) forhåbninger om, at konjunkturtilbageslaget i 1974/75 ville vise sig kortvarigt blev som bekendt gjort til skamme. I stedet befinder vi os i det 10. år af en beskæftigelseskrise, som målt ved åben og camoufleret arbejdsløshed er blevet stadig dybere. På den baggrund er kravet om en omvurdering af arbejdsmarkedspolitikken ikke overraskende. Den aktive arbejdsmarkedspolitik er som idé født i en tid med en meget højere beskæftigelsesgrad og er udtænkt som støtte for den generelle økonomiske politik til justering af meget mindre konjunktursvingninger end dem vi har oplevet i de senere år. Der er åbenbare grunde til at overveje arbejdsmarkedspolitikens rolle og udformning i en situation med *permanent* høj arbejdsløshed.

Svensk arbejdsmarkedspolitik er kendt for et højt ambitionsniveau og svensk arbejdsmarkedsforskning er kendt for et tilsvarende højt niveau, både kvantitativt og kvalitativt. Disse indtryk bekræftes ved læsning af betænkningen. Efter en indledende oversigt (kap 2) redegør Inga Persson-Tanimura (kap 3) for hovedtræk i udviklingen på det svenske arbejdsmarked fra 1970—83. Kapitlet belyser baggrunden for ubalancen på det svenske arbejdsmarked, som er stagnation i antal personer *i arbejde* samtidig med en stigning i udbuddet af arbejdskraft.

Jan Johannesson og Inga Persson-Tanimura gennemgår i kap 4 arbejdsmarkedspolitikens udvikling fra

1970—83. I kap 5, skrevet af Harald Niklasson, Inga Persson-Tanimura og Lennart Delander, gives en oversigt over tiltag og problemer i en udbuds-påvirkende og tilpasningslettende politik. Blandt de interessante elementer i kapitlet skal fremhæves de svenske resultater vedrørende kvinders arbejdsudbud, som viser, at dette i aftagende grad har været følsomt over for økonomiske faktorer og børneantal. Kapitlet indeholder desuden en særdeles interessant diskussion af faktorerne bag den fallende mobilitet på det svenske arbejdsmarked, som i overvejende grad — men ikke fuldt ud — synes at bero på lavkonjunkturen.

Jan Ekberg og Harald Niklasson redegør i kap 6 for en række principielle muligheder og problemer forbundet med en efterspørgselspåvirkende politik, først og fremmest i form af løntilskud. En vurdering af effekterne vanskelliggøres af datamæssige og økonomiske problemer, men forfatterens afsluttende vurdering er pessimistisk.

I kap 7 og 8 behandler Inga Persson-Tanimura og Eskil Wadensjö arbejdsmarkedsudviklingen og -politikken i forhold til to særligt udsatte grupper, nemlig de unge og de arbejdsmarkeds-handicappede. I kap 9 giver Anders Björklund med baggrund i en gennemgang af arbejdsløshedens størrelse og struktur en oversigt over svensk forskning m h t arbejdsløshedens velfærds-effekter for den enkelte. Björklund analyserer meget klart de metodemæssige problemer, som bevirker, at en række resultater — specielt fra simple tidsserieanalyser — må tages med store forbehold. Hyppigst vil en høj korrelation mellem arbejdsløshed og en velfærdsindikator blot afspejle, at disse to størrelser påvirkes af samme faktorer uden for analysen, og derfor ikke står i noget kausalt forhold til hinanden.

Harald Niklasson giver i det afsluttende kapitel 10 en oversigt over de meget væsentlige metodeproblemer, som

er forbundet med vurdering af arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Der er i de senere år udviklet metoder, som giver mulighed for at korrigere for, at deltagerne i et bestemt arbejdsmarkedspolitisk program ikke er tilfældigt udvalgt, men enten er udvalgt af administrato-
 rerne af programmet eller af sig selv. Datamæssigt er longitudinelle paneldata det bedste alternativ til kontrollerede eksperimenter. Jeg har i det sidste par år sammen med kolleger arbejdet med en stor dansk paneldatabase. I forhold til programvurderinger har det været et problem, at registerlovgivning og — administration gør det meget vanskeligt at få viden om, hvilke personer, som har deltaget i hvilke programmer. I det omfang dette problem er mindre presserende i Sverige er paneldata selvsagt attraktive m h p vurdering af program-effekten.

Jævnføring med udviklingen på det danske arbejdsmarked

Når man som dansker læser EFA's betænkning holder man selvsagt udkik efter forskelle og ligheder i udviklingen på de to arbejdsmarkeder. I instrumentvalg er lighederne størst vedrørende unge og ældre på arbejdsmarkedet.

Den afgørende forskel i udviklingen vedrører den åbne arbejdsløshed, som siden 1973 er 10-doblet i Danmark og kun steget meget beskedent i Sverige. Denne dramatiske forskel skal ses på baggrund af, at BNP er steget stort set lige meget i de to lande. I Danmark er industriproduktionen steget noget kraftigere, mens til gengæld den offentlige sektor er vokset lidt langsommere. Dette sektorskift kan kun forklare en beskedent del af forskellen i udviklingen. En nærmere analyse af denne radikalt forskellige udvikling i to lande, som har været udsat for de samme eksterne chok, ville være særdeles interessant.

Et interessant bidrag til forklaring af forskellen finder man i kap 3's diskussion af fraværet fra arbejdspladsen, dvs forskellen mellem antal personer i arbejdsstyrken og antal personer i arbejde. I gennemsnit for 1983 er ca 700 000 personer fraværende fra arbejde. Det er

ca dobbelt så mange som den samlede beskæftigelse i dansk industri. Lovændringer i Danmark, som skabte samme regler som i Sverige, ville formentlig give en ganske kraftig reduktion i den åbne arbejdsløshed. Til gengæld ville disse ændringer skabe statslige udgifter, som i modsætning til kontantstøtten til arbejdsløse ikke ville reduceres ved en fremtidig konjunkturopgang.

En anden interessant forskel vedrører arbejdsløshedens dynamiske struktur, som drøftes i kap 3, 7 og 9. Den gennemsnitlige varighed af arbejdsløshedsperioder er ca 1,5 gange så lang i Sverige som i Danmark. Den afgørende forskel beror derfor på, at den relative indstrømning til arbejdsløshed pr periode er ca 10 gange så høj i Danmark som i Sverige.

På arbejdsmarkedspolitikens udgiftsside er det i lys af disse forskelle ikke overraskende, at kontantstøtte dominerer i Danmark og spiller en relativt beskedent rolle i Sverige.

Arbejdsmarkedspolitik i en lavkonjunktur

Betænkningen giver en fyldig oversigt over mangfoldigheden og ambitionsniveauet i svensk arbejdsmarkedspolitik.

Skal man til slut være kritisk, mangler man måske en mere principiel drøftelse af arbejdsmarkedspolitikens *totale* muligheder i den aktuelle økonomiske situation. Den arbejdsløshed, åben eller skjult, vi kan se frem til i en kommende årrække, beror jo først og fremmest på, at restriktioner fra betalingsbalancen og statsfinanserne umuliggør en generel ekspansiv politik. Hvis arbejdsmarkedspolitikken ikke på lang sigt kan reducere inflationstakten ved et givet aktivitetsniveau, vil der — med restriktioner på den samlede beskæftigelse — blive tale om meget høje fortrængningseffekter fra de enkelte arbejdsmarkedspolitiske programmer. Med et udtryk fra den danske debat vil arbejdsmarkedspolitikken potentielt blive reduceret til "at røre rundt i gryden". Med fortrængningseffekter omkring 100 procent vil det blive en interessant udfordring at udforme en ar-

bejdsmarkedspolitik, som minimerer velfærdsbelastningen af en permanent høj arbejdsløshed. Det vil selvsagt være en mere positiv udfordring at kunne udforme en arbejdsmarkedspolitik, som kan understøtte en konkurrenceevne-

politik, der kan reducere betalingsbalancerestriktionen.

Professor *Peder J. Pedersen*
Nationaløkonomisk institut
Handelshøjskolen i Århus