

Arbetsmarknadspolitiken och arbetslösheten

Enligt Konjunkturinstitutets bedömning ökar sysselsättningen med sammanlagt 2,4 procent under 2006 och 2007 samtidigt som arbetslösheten faller med 1,5 procentenheter av arbetskraften. Denna utveckling beror dels på en underliggande konjunkturförbättring och dels på en betydande ökning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Denna ruta syftar till att belysa arbetsmarknadspolitiken kort-siktiga effekter på sysselsättning och arbetslöshet.

I budgetpropositionen för 2006 ingår ett åtgärdspaket som avses omfatta uppemot 55 000 personer under två års tid i form av arbete, praktik och utbildning. Så kallade plusjobb och utbildningsvikariat motsvarar ungefär hälften av den ökade åtgärdsvolymen och utgör arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsåtgärder. Resterande delen avser olika typer av utbildningsåtgärder såsom arbetsmarknadsutbildning, praktik- och lärlingsplatser.

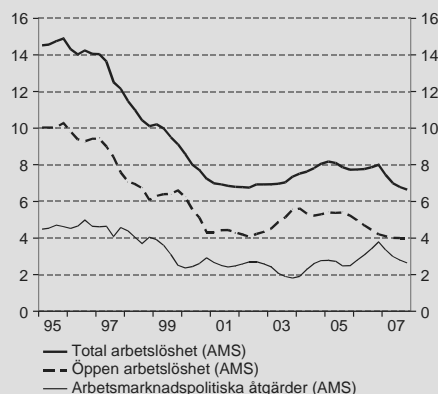
Åtgärdspaketets huvudsyfte är att pressa tillbaka den öppna arbetslösheten. Regeringen har uttalat ett arbetslöshetsmål på 4 procent av arbetskraften.²⁶

Åtgärdspaketet komplicerar bilden av arbetsmarknaden

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder är ett normalt och önskvärt inslag på den svenska arbetsmarknaden och volymen bör naturligen variera med arbetsmarknadskonjunkturen. Stora och över tiden kraftigt varierande åtgärdsvolymen försvårar dock tolkningen av utvecklingen på arbetsmarknaden. Det är viktigt att kunna särskilja de direkta effekterna på arbetsmarknaden av arbetsmarknadspolitiska åtgärder från effekterna av den underliggande konjunkturutvecklingen.

Ofta används därför alternativa mått på sysselsättning och arbetslöshet som inte direkt påverkas av åtgärdsvolymen. Exempelvis används den så kallade *totala arbetslösheten*, vilken definieras som summan av arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se diagram 138).

Diagram 138 Total och öppen arbetslöshet
Procent av arbetskraften, säsongrensade kvartalsvärden



Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen och Konjunkturinstitutet.
Anm. Den öppna arbetslösheten enligt AMS skiljer sig åt från den vanligen använda AKU-definitionen.

Ett annat vanligt använt mått är den *reguljära sysselsättningen*, dvs. sysselsatta exklusive personer i arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsåtgärder. Regeringens och riksdagens sysselsättningsmål avser exempelvis reguljär sysselsättningsgrad för personer mellan 20 och 64 år.

Även dessa mått har dock sina begränsningar. Många personer i åtgärder uppfyller inte kriterierna för arbetslöshet, som t.ex. att söka arbete, och bör därför inte likställas med öppet arbetslösa.²⁷ Det är heller knappast troligt att alla personer som idag befinner sig i åtgärder skulle vara öppet arbetslösa om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna plötsligt upphörde. Vissa skulle lämna arbetskraften, tillfälligt eller permanent.

Reguljär sysselsättning är inte heller ett invändningsfritt mått på hur många personer som skulle ha varit sysselsatta om inga sysselsättningsåtgärder hade existerat. Såväl enkätstudier som ekonometriska studier visar att subventionerade anställningar av denna typ tenderar att tränga undan andra anställningar. Det betyder att arbetsgivare som anlitar subventionerade anställda minskar antalet reguljärt anställda. Storleken på denna undanträngning är mycket svår att uppskatta. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har studerat undanträngningen för en rad olika åtgärder och

²⁶ Arbetslöshetsmålet formulerades ursprungligen i termer av den gamla AKU-definitionen. Enligt Konjunkturinstitutets bedömningar motsvarar detta 4,4 procent enligt den nya AKU-definitionen.

²⁷ Sverige gör ett undantag från den internationellt använda definitionen för arbetslöshet genom att en person i arbetsmarknadspolitiska utbildningsåtgärder inte kan räknas som arbetslös. Men även enligt den s.k. ILO-definition torde de flesta personer i AMS-åtgärder inte uppfylla kriterierna för arbetslöshet.

spridningen är stor.²⁸ Den varierar exempelvis mycket beroende på utformningen av åtgärdsprogrammet. Rent allmänt verkar undanträngningen bli större ju mer likt sysselsättningsåtgärden är ett reguljärt arbete. Om undanträngningen är stor blir den direkta effekten på sysselsättning och arbetslöshet mindre.

Reguljär sysselsättning är således ett korrekt mått på den underliggande sysselsättningsutvecklingen endast om undanträngningseffekten av åtgärderna är noll. Om åtgärderna tränger ut en viss del av reguljära arbeten kommer reguljär sysselsättning att underskatta den underliggande utvecklingen. Det innebär också att en ökad volym sysselsättningsåtgärder visserligen kommer att öka den totala sysselsättningen men samtidigt minskar den reguljära sysselsättningen. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan därmed bidra till att arbetslöshetsmålet uppnås men detta sker till priset av att sysselsättningen fjärras från sysselsättningsmålet.

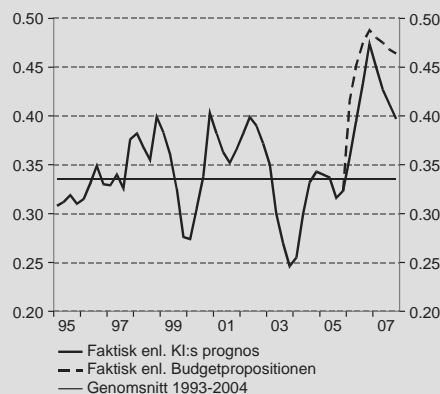
Åtgärds paketets effekter

Något schematiskt kan man dela upp de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i tre delar, en *strukturell* del, som motsvarar volymen åtgärder vid ett slutet arbetsmarknadsgap, en *konjunkturrell* del som varierar med den konjunkturrella arbetslösheten och en *extraordinär* del. De första två komponenterna kan ses som naturliga och önskvärda inslag i arbetsmarknadspolitiken. I diagram 139 visas de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas andel av den totala arbetslösheten. I genomsnitt har denna andel varit omkring en tredjedel sedan början av 1990-talet. Det finns inget som säger att denna nivå är den mest lämpliga men den beskriver väl den generella ambitionsnivån i arbetsmarknadspolitiken under denna tid. Variationen kring detta genomsnitt har dock varit betydande. I samband med valår tenderar åtgärderna att vara högre än under mellanliggande år. Variationer kan även hänföras till missbedömningar av den framtida arbetsmarknadsutvecklingen. Av diagrammet framgår också att åtgärdsvolymen för 2005 är relativt normal medan den för 2006 och 2007 är mycket hög.

Regeringens åtgärds paket faller således i allt väsentligt i kategorin extraordinära åtgärder. Andelen

sysselsättningsåtgärder är också ovanligt hög vilket medför att undanträngningseffekten kommer att bli större än normalt.

Diagram 139 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder
Andel av total arbetslöshet



Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen och Konjunkturinstitutet.

I Konjunkturinstitutets prognos bedöms den totala volymen åtgärder bli ca 15 000 personer lägre både 2006 och 2007 än vad som antagits i Budgetpropositionen. Detta beror främst på svårigheten att på kort sikt öka åtgärderna så mycket. Detta gäller i synnerhet för de s.k. plusjobben som ställer hårda krav både på den arbetslöse och tänkta arbetsuppgifter. Ett annat skäl är att plusjobben är mycket högt subventionerade och att dessa därför kan förväntas ersätta andra, lägre subventionerade, sysselsättningsåtgärder.

För sysselsättningsåtgärder har undanträngningseffekten antagits vara 50 procent. Detta innebär att varannan person i åtgärder tränger undan ett reguljärt arbete. Utbildningsåtgärder antas normalt inte leda till någon undanträngning och effekten på den öppna arbetslösheten blir därför fullständig. Detta innebär sammantaget att det direkta genomsnittliga genomslaget av åtgärderna på arbetslösheten bedöms bli 65 procent.

Effekten av extraordinära sysselsättningspolitiska åtgärder på sysselsättningen har varit försumbar under den gångna tioårsperioden, främst därför att volymen varit relativt liten och att den normalt följer arbetsmarknadskonjunkturen. Sysselsättningstillväxten bedöms dock bli ca 0,2 procentenheter högre 2006 till följd av den extraordinära ökningen av sysselsättningsåtgärder och överskattar således den underliggande sysselsättningsutvecklingen (se diagram 140). Den reguljära sysselsättningen, som exkluderar samtliga sysselsättningsåtgärder, ökar samtidigt ca 0,6 procentenheter långsammare än den faktiska 2006. Detta innebär att reguljär syssel-

²⁸ Calmfors, Forslund och Hemström, "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättnings effekter?", Rapport 2002:8, IFAU 2002.

76 Produktion och arbetsmarknad

sättning underskattar den underliggande sysselsättningsutvecklingen under detta år.

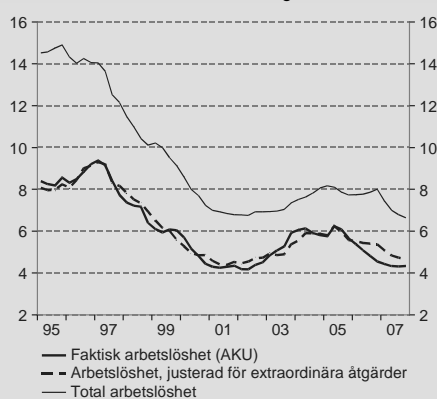
Diagram 140 Sysselsättning
Årlig procentuell förändring, säsongrensade kvartalsvärden



Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

De extraordinära arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekter på arbetslösheten har dock tidvis varit betydande (se diagram 141). Den öppna arbetslösheten beräknas bli ca 0,5 procentenheter lägre både 2006 och 2007 än den skulle ha varit om åtgärdsvolymen varit på en konjunkturrellt normal nivå.

Diagram 141 Arbetslöshet
Procent av arbetskraften, säsongrensade kvartalsvärden



Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Slutsatser

Regeringens åtgärdspaket innebär en betydande ökning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder 2006 och 2007. Konjunkturinstitutet bedömer dock att AMS inte kommer att kunna öka åtgärdsvolymerna i den omfattning som antagits i Budgetpropositionen. Dessutom bedöms de sysselsättningsåtgärder som kommer till stånd att innebära en betydande undanträngning av reguljära arbeten.

Den uppmätta sysselsättningsutvecklingen kommer därmed att överskatta den underliggande utvecklingen något 2006 och den uppmätta arbetslösheten blir en halv procentenhet lägre än den skulle ha varit utan extraordinära arbetsmarknadspolitiska åtgärder.