

A Service of



Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft Leibniz Information Centre

Schmid, Günther

Working Paper — Digitized Version

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Schweden

WZB Discussion Paper, No. IIM LMP 84-21a

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1984): Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Schweden, WZB Discussion Paper, No. IIM LMP 84-21a, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin

This Version is available at: https://hdl.handle.net/10419/82960

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.





IIM/LMP 84 - 21a

DIE FINANZIERUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK: SCHWEDEN

von

Günther Schmid*)



Internationales Institut für Management und Verwaltung

IIMV Arbeitsmarktpolitik

International Institute of Management

IIM Labour Market Policy .

discussion papers

discussion papers IIMV/Arbeitsmarktpolitik - IIM/Labour Market Policy Wissenschaftszentrum Berlin

IIM/LMP 84 - 21a

DIE FINANZIERUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK: SCHWEDEN

von

Günther Schmid*)



Dezember 1984

*) Der Bericht stützt sich auf folgende Vorarbeiten:

Jan Johannesson, Financing active and passive labour market policy. The Swedish case, Stockholm, Jan. 1984, Mimeo.

Eskil Wadensjö, The effects of unemployment on the financing of other social security systems and the interrelationship between labor market policy and other social security systems, Stockholm 1983, Mimeo.

Darüber hinaus wurden eigene Literatur- und Materialrecherchen angestellt und Interviews mit Experten durchgeführt.

ISSN Nr. 0722-673X

Platz der Luftbrücke 1 - 3 1000 Berlin 42

Telefon (030) 69041

Zusammenfassung

Das Vollbeschäftigungsziel (Arbete åt alla) hat in Schweden traditionell einen überragenden Stellenwert, und Arbeitsmarktpolitik ist seit langem integraler Bestandteil der Wirtschafts-, Einkommens- und Sozialpolitik. Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik betrugen daher schon Ende der sechziger Jahre 1,5 % des Bruttosozialprodukts (BSP), wobei der überwiegende Teil zur Förderung der Mobilität und zur Schaffung von Arbeitsplätzen ("aktive Arbeitsmarktpolitik") verwendet wurde. Heute betragen die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik – je nach Berechnungsart – zwischen 3 und 4 % des BSP, wovon nur etwa ein Viertel zur Finanzierung von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe ("passive Arbeitsmarktpolitik") aufgewendet wird. Infolge der offensiven Arbeitsmarktpolitik hat Schweden eine der geringsten Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich (1983 = 3,5 %), andererseits befinden sich laufend etwa 3-5 % der Erwerbspersonen in Maßnahmen der Arbeitsförderung.

Die Finanzierung des Arbeitslosengeldes erfolgt über Arbeitnehmerbeiträge und über einen Staatszuschuß, der wiederum zu zwei Drittel aus Arbeitgeberbeiträgen refinanziert wird. Die Arbeitnehmerbeiträge fließen in Gewerkschaftskassen und sind eng an die gewerkschaftlichen Mitgliedsbeiträge gekoppelt. Die Beitragsstruktur reflektiert einen lockeren Zusammenhang mit dem branchenspezifischen Risiko der Arbeitslosigkeit. Der durchschnittliche Beitragssatz ist jedoch so gering (ca. 4 DM pro Monat), daß die Arbeitnehmerbeiträge heute nur noch 5 % der tatsächlichen Ausgaben für Arbeitslosengeld decken (inklusive Verwaltungskosten).

Die Lohnersatzrate für leistungsberechtigte Arbeitslose ist im internationalen Vergleich gesehen außergewöhnlich hoch: bei dreimonatiger Arbeitslosigkeit beträgt sie (nach Steuern) etwa 95 %. Allerdings erfüllen zur Zeit nur 55 % der Arbeitslosen die Kriterien der Leistungsberechtigung. 15 % der Arbeitslosen erhalten die stark reduzierte staatliche Arbeitslosenhilfe (KAS), die oft unter dem durch Sozialhilfe garantierten Mindesteinkommen liegt, der Rest ist auf die von den Kommunen finanzierte Sozialhilfe angewiesen. Eine weitere und in ihren Konsequenzen weitreichende Besonderheit liegt darin, daß Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe maximal 300 (in Ausnahmefällen 450) Arbeitstage gewährt wird, eine im Prinzip unbefristete "Anschluß-Arbeitslosenhilfe" wie in der Bundesrepublik gibt es in Schweden nicht. Längerfristige Arbeitslosigkeit bedeutet somit einerseits individuell einen starken Einkommensverlust, andererseits schlagen die fiskalischen Lasten rasch auf die kommunalen Budgets durch.

Die Gewerkschaften und die lokalen Gebietskörperschaften haben daher ein starkes Interesse an frühzeitigen staatlichen Gegenmaßnahmen mit Hilfe aktiver Arbeitsmarkt-politik. Das Instrument dieser Interessenkoalition ist die machtvolle Arbeitsmarkt-behörde AMS, die korporativistisch, jedoch mit deutlicher Mehrheit der Gewerkschaften gesteuert wird. Bei Entscheidungen über das Arbeitsmarktbudget haben die regionalen Untergliederungen von AMS ein starkes Mitwirkungsrecht.

Das schwedische Finanzierungssystem aktiver Arbeitsmarktpolitik ist gespalten: Unterhaltsgelder für Arbeitsmarktausbildung und berufliche Rehabilitation sowie Kurzarbeitergeld werden durch einen sog. Staatszuschuß finanziert, der zu einem Drittel aus Steuer- und Kreditmitteln, zu zwei Dritteln aus Arbeitgeberbeiträgen refinanziert wird. Arbeitsberatung und -vermittlung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse und die umfangreichen geschützten Arbeitsplätze in unternehmerischen Behindertenbetrieben werden vollständig aus Steuer- oder Kreditmitteln finanziert. Daneben existiert noch ein aus Arbeitgeberbeiträgen finanzierter Lohngarantiefonds zur Deckung von Lohnausgleichszahlungen, wenn Betriebe in Konkurs gehen.

Abstract

The goal of full employment (Arbete åt alla) has traditionally been of paramount importance in Sweden, and labor market policy has long been an integral part of the country's economic, income, and social policy. Expenditures for labor market policy already totalled 1.5 percent of the gross national product (GNP) at the end of the sixties, the largest share being used to increase mobility and to create jobs (an approach known as "active labor market policy"). Depending on the method of calculation, Sweden's expenditures for labor market policy today come to between 3 and 4 percent of the GNP, with only about one quarter of this sum going to fund unemployment benefits or unemployment relief ("passive labor market policy"). As a result of this vigorous labor market policy, Sweden has one of the lowest unemployment rates in comparison with other industrialized western countries (1983 = 3.5 percent). On the other hand, there are at all times between 3 and 5 percent of all gainfully employed persons involved in measures promoting employment.

Unemployment benefits are financed through employees' contributions and through a government subsidy of which, in turn, two-thirds is refinanced from employers' contributions. The employees' contributions are channelled into union treasuries and are linked closely with union membership dues. The amounts of the contributions are loosely related to the risk of unemployment specific to each sector. However, the average premium is so low - about DM 4 (or approximately \$ 1.25) a month - that employees' contributions cover only about 5 percent of the actual expenditures for unemployment benefits today (included costs of administration).

Compared to what is paid in other countries, compensation for lost wages in Sweden is unusually high for unemployed persons entitled to draw it. A person unemployed for three months receives approximately 95 percent (after taxes) of his previous wages. On the other hand, only 55 percent of the unemployed presently meet the eligibility criteria. Some 15 percent of the unemployed receive the drastically reduced government unemployment relief (KAS), which is often less than the minimum income guaranteed by social welfare. The rest are dependent on the welfare payments financed by local government. Another peculiarity, whose impact is profound, is that unemployment benefits and unemployment relief are paid for a maximum of 300 work days (in special cases for 450 work days). In Sweden there is no "subsequent unemployment assistance" such as that provided in the Federal Republic of Germany ("Arbeitslosenhilfe"). Unemployment lasting longer than that thus means a heavy loss of income for the individual and rapidly mounting fiscal burdens on local budgets.

The unions and the local authorities thus have a great interest in early government action to counter unemployment through active labor market policy. The instrument of this coalition of interests is the powerful labor market board, the AMS, which is controlled corporatively, though the unions clearly have a majority. The regional subdivisions of the AMS have broad rights to participate in decisions affecting the labor market budget.

The Swedish system for financing active labor market policy is dichotomized. Public assistance for labor market training and occupational rehabilitation and partial compensation for wages lost through part-time lay-off are funded through a so-called government subsidy, one third of which is refinanced from taxes and credits, two-thirds from employers' contributions. Job counseling and placement, job creation measures, wage cost subsidies, and the wide range of protected jobs in enterprizing plants for the handicapped are financed completely from taxes and credits. There is also a guaranteed wage fund financed from employers' contributions to cover wage equalization payments when plants go into bankruptcy.

There is no indication that "passive" labor market policy is displacing "active" labor market policy. The employers' contributions (presently 1.3 percent of the payroll) are treated as payroll-taxes earmarked for a special purpose but not managed according to the "equivalence principle" of genuine insurance benefits. For that reason, there are no basic problems transferring "passive" funds into "active" funds and no pressure to purge the benefit system of noncontributors as resources dwindle.

Because measures to create jobs are financed solely by taxes, it has heretofore been possible to use this important economic instrument of labor market policy to counter undesirable cyclical trends (except for the years 1980 - 1981 because of the political circumstances then prevailing). The anticyclical use of job creation measures is also encouraged by the fact that Swedish municipalities and administrative districts wish to avoid the costs of public assistance and thus have a great interest in productive job-creation measures financed primarily by the government.

Vorwort

Die vorliegende Studie wurde im Rahmen des Projektes "Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich" erstellt, das vom Bundesministerium für Arbeit gefördert wird. Anhand eines Vergleichs der Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik und der Prozesse der Haushaltsaufstellung und Umsetzung in diesem Bereich soll der Frage nachgegangen werden, wie sich die institutionellen Strukturen der Finanzierung und Budgetierung auf Niveau, Struktur und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik auswirken und welche ökonomischen und sozialen Auswirkungen verschiedenartige Finanzierungssysteme mit sich bringen. Wir erhoffen uns daraus nicht nur Einsichten, die zu einer besseren Beurteilung der deutschen Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung beitragen können, sondern möchten auch einen empirisch fundierten Beitrag für eine noch zu entwickelnde "institutionelle Theorie" von Wirtschaft und Staat leisten. Den Bereich der "Arbeitsmarktpolitik" fassen wir relativ weit und beziehen nicht nur die "aktive Arbeitsmarktpolitik" mit ein, sondern auch die Systeme der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit sowie von Fall zu Fall mit dem Arbeitsmarkt eng verbundene Bereiche, wie das Rentenversicherungssystem (Frührenten) oder das Ausbildungssystem.

Als Ausgangsbasis für unseren internationalen Vergleich haben wir fünf Länderstudien erstellt:

- o Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Schweden. Günther Schmid, IIM/LMP 1984 21a, Wissenschaftszentrum Berlin 1984, 66 S.
- o Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Frankreich. Gert Bruche, IIM/LMP 1984 21b Wissenschaftszentrum Berlin 1984, ...S.
- O Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Großbritannien. Bernd Reissert, IIM/LMP 1984 21c, Wissenschaftszentrum Berlin 1984, ...S.
- o Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Österreich. Gert Bruche, IIM/LMP 1984 21d, Wissenschaftszentrum Berlin 1984, ...S.
- Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: USA. Bernd Reissert, IIM/LMP 1984 21e,
 Wissenschaftszentrum Berlin 1984, ...S.

Die ausländischen Studien wurden durch eine Bestandsaufnahme und Analyse der Situation in der Bundesrepublik ergänzt:

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik (in der Bundesrepublik Deutschland). System - Effektivität - Reformansätze. Gert Bruche und Bernd Reissert. Frankfurt/M. - New York: Campus 1985, 220 S. Die Länderstudien sind nach einem einheitlichen Grobschema aufgebaut:

- 1. Kurzbeschreibung des institutionellen Systems der Arbeitsmarktpolitik
- 2. Darstellung der Struktur und Entwicklung der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im Zeitraum 1973 82/83
- 3. Darstellung und Analyse des Systems der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik
- 4. Budgetprozesse in der Arbeitsmarktpolitik
- 5. Untersuchungen zu den Kosten der Arbeitslosigkeit und zur Kosteneffizienz aktiver Arbeitsmarktpolitik
- 6. Zusammenfassung und Würdigung der Reformdiskussion in den jeweiligen Ländern.

Um die tatsächlich gegebene Varianz zwischen den Ländern nicht durch eine zu rigide Schematisierung von vornherein zu eliminieren, weichen die (Detail-)Gliederungen innerhalb dieser Bereiche voneinander ab. Bei der Erstellung der Länderstudien konnten wir für einige Länder auf Berichte zurückgreifen, die durch ausländische Teams in unserem Auftrag aufbereitet wurden und die auf dem Titelblatt der jeweiligen Studien verzeichnet sind. Darüber hinaus konnten eigene frühere Studien über die Arbeitsmarktpolitik anderer Länder und der Bundesrepublik genutzt werden.

Die Länderstudien bilden das "Rohmaterial" für einen integrierenden und vergleichenden Bericht, der zur Zeit erstellt wird. Der internationale Vergleich und die Länderstudien sollen 1985 als Buch in deutscher und englischer Sprache veröffentlicht werden.

Wir danken insbesondere unseren ausländischen Teams und Gesprächspartnern herzlich für ihre Beiträge. Glücklicherweise ist international vergleichendes Forschen kein einseitiges Geben und Nehmen. Reisen in andere Länder bilden nicht nur den "Eindringling", sondern provozieren auch die Gastgeber, Dinge anders zu sehen oder gar erst zu entdecken, wenn sie mit bohrenden Fragen oder anderen Perspektiven konfrontiert werden. Inwieweit uns - durch den Prozeß und durch das Ergebnis der Berichte - in diesem Sinne ein "Aquivalententausch" gelungen ist, muß freilich dem Urteil unserer ausländischen Kollegen überlassen bleiben.

Bei der Erstellung dieser Studie waren mir zahlreiche Personen mit Rat und Tat behilflich. Besonderer Dank gilt Jan Johannesson, Leiter der EFA-Forschungsgruppe beim schwedischen Arbeitsministerium und Eskil Wadensjö, Direktor des Sozialforschungsinstitutes (SOFI) in Stockholm, für die Erstellung von Vorberichten und für die Bereitstellung von Materialien, auf die ich mich bei der Abfassung des Berichtes stützen konnte; beide standen auch laufend bereit; Detail- oder Verständnisfragen zu klären. Dank geht auch an die EFA-Gruppe, die mich 3 Wochen als Gastwissenschaftler aufnahm. Weitere Unterstützung erhielt ich von Björn Jonzon, Jonny Rangrost und Peter Strömberg (Arbeitsministerium), Lena Cavallius, Rke Dahlberg und Mats Wadmann (AMS, Arbeitsmarktbehörde), Jan Olaf Andersson (Reichsversicherungsamt) und Anders Björklund (Industrieinstitut für Ökonomie und Sozialforschung). Rudolf Meidner hat die erste Fassung kommentiert und viel zum Verständnis der "Philosophie" schwedischer Arbeitsmarktpolitik beigetragen. Schließlich danke ich den Kollegen Gert Bruche, Egon Matzner, Bernd Reissert, Fritz W. Scharpf und Ronald Schettkat für kritische Bemerkungen und Verbesserungsvorschläge.

Günther Schmid

Inhaltsverze	<u>ichnis</u>	Seite
1.	ENTWICKLUNG, UMFANG UND STRUKTUR DER SCHWEDISCHEN ARBEITSMARKTPOLITIK	1
1.1	Das institutionelle System der schwedischen Arbeitsmarktpolitik	- 1
1.2	Die Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik	, 5
1.2.1	Die Ausgabenentwicklung der passiven Arbeitsmarktpolitik	5
1.2.2	Die Ausgabenentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik	13
1.3	Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik	19
1.3.1	Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung	20
1.3.2	Arbeitsmarktabgabe der Arbeitgeber	22
1.3.3	Staatliche Finanzierung passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des AMS-Budgets	23
1.3.4	Staatliche Zuschüsse für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen außerhalb des AMS-Budgets und Finanzierungsanteile von seiten der Regierungsbezirke und Kommunen	24
1.3.5	Arbeitgeberumlage zum Lohngarantiefonds	24
1.3.6	Arbeitgeberbeitrag zum Kurzarbeiterfonds	25
1.3.7	Finanzierung weiterer, nichtstaatlicher Arbeitsmarkt- leistungen	26
1.3.8	Zusammenfassende Entwicklung der Finanzierungsstruktur	27
2.	BUDGETIERUNGSPROZESSE UND HAUSHALTSVOLLZUG DER ARBEITSMARKTPOLITIK	30
2.1	Der Haushalt der Arbeitsmarktbehörde (AMS) und der Staatshaushalt	30
2.2	Budgetflexibilität	31
2.3	Die Aufstellung des Haushaltes	34
2.4	Der "interne Haushalt" von AMS	37
2.5	Institutionelle Aspekte der Entscheidungsstruktur bei der Finanzierung schwedischer Arbeitsmarktpolitik	39

	- V -	
		Seite
3.	DIE FISKALISCHEN KOSTEN DER ARBEITSLOSIGKEIT SOWIE DIE KOSTEN UND NUTZEN AKTIVER ARBEITSMARKTPOLITIK	43
3.1	Institutionelle Grundlagen des schwedischen Steuer- und Sozialstaates	43
3.2	Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit: Zusammen- setzung, zeitlicher Verlauf und institutionelle Verteilung	44
3.3	Fiskalische Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik	50
3.3.1	Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	50
3.3.2	Kosten der beruflichen Weiterbildung	51
3.3.3	Kostenvergleich von arbeitsmarktpoltiischen Instrumenten	52
3.3.4	Institutionelle Kostenverteilung	54
3.4	Einige Aspekte der Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarkt- politik	56
4.	ZUSAMMENFASSENDE WÜRDIGUNG UND AUSBLICK	59
4. Literaturve		59 65/66
Literaturve		
Literaturve	rzeichnis	
Literaturve Verzeichnis	der Tabellen Bruttosozialprodukt und Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Schweden: in Mill. Schw. Kronen, zu laufenden und	65/66
Literaturve Verzeichnis Tabelle 1:	der Tabellen Bruttosozialprodukt und Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Schweden: in Mill. Schw. Kronen, zu laufenden und konstanten (1975 = 100) Preisen, 1970/71 - 1983/84 Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten in Schweden: insgesamt, nach Geschlecht und ausgewählten Altersgruppen 1970 - 1983; Arbeitslose insgesamt; Männer und	65/66
Literaturve Verzeichnis Tabelle 1: Tabelle 2:	der Tabellen Bruttosozialprodukt und Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Schweden: in Mill. Schw. Kronen, zu laufenden und konstanten (1975 = 100) Preisen, 1970/71 - 1983/84 Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten in Schweden: insgesamt, nach Geschlecht und ausgewählten Altersgruppen 1970 - 1983; Arbeitslose insgesamt; Männer und Frauen Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Schweden: zu laufenden Preisen in Mill. SEK und in	65/66 6 7

	- VI -	
		Seite
Tabelle 6:	Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Schweden 1974 - 83	29
Tabelle 7:	Lohnsummenbezogene Arbeitgeberbeiträge in Schweden in Mill. SEK und in % der Bemessungsgrundlage 1970 - 1984	45
Tabelle 8:	Fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit in Schweden 1977, 1981, 1982 für einen männlichen Industriearbeiter im mittleren Alter mit einer Arbeitslosendauer von 3 Monaten in SEK zu laufenden Preisen (zu Preisen von 1975)	46
Tabelle 9:	Durchschnittliche fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahre 1982 nach Status der Leistungsberechtigung	47
Tabelle 10:	Fiskalische Brutto- und Nettokosten von Arbeitsbeschaf- fungsmaßnahmen nach Leistungsgruppen im Jahre 1982	50
Tabelle 11:	Fiskalische Brutto- und Nettokosten von Fortbildung und Umschulung nach Leistungsgruppen im Jahre 1982	52
Tabelle 12:	Die fiskalischen Kosten (brutto) verschiedener Instrumente der Arbeitsmarktpolitik für das Jahr 1981	53
Verzeichnis o	der Übersichten	
Übersicht 1:	Finanzierungssystem der Arbeitsmarktpolitik in Schweden im Jahre 1983/84	21
Übersicht 2:	Finanzielle Auswirkungen steigender Arbeitslosigkeit auf staatliche und parafiskalische Budgets	49
Übersicht 3:	Finanzielle Auswirkungen eines Anstiegs der Teilnehmer in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unter der Annahme einer korrespondierenden Abnahme der Personenzahl, die verschiedene Formen von Einkommenstransfers bezieht	55
Verzeichnis	der Schaubilder	
Schaubild 1:	Arbeitslose und Teilnehmer in Arbeitsmarktausbildung 1970 - 1983	57
Schaubild 2:	Arbeitslose und Teilnehmer in befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (1982 ff.: inklusive "ungdomslag" und "Rekrutierungsstöd") 1970-1983	57

1. ENTWICKLUNG, UMFANG UND STRUKTUR DER SCHWEDISCHEN ARBEITSMARKTPOLITIK

1.1 Das institutionelle System der schwedischen Arbeitsmarktpolitik

Im Gegensatz zu anderen entwickelten Industrieländern spielte Arbeitsmarktpolitik in Schweden schon in den fünfziger Jahren eine große Rolle. Von den Gewerkschafts-ökonomen Gösta Rehn und Rudolf Meidner war der Gedanke entwickelt worden, selektive Arbeitsmarktpolitik als wirtschaftspolitisches Instrument einzusetzen. Ihre Überlegungen konzentrierten sich zunächst auf eine kostenneutrale Vollbeschäftigungspolitik unter inflationären Wirtschaftsbedingungen. Im Laufe der Zeit entwickelten sie diese Vorstellungen jedoch zu einem integrierten Modell der Wirtschafts-, Einkommens- und Arbeitsmarktpolitik.

Das "Rehn-Meidner-Modell" (HEDBORG/MEIDNER 1984) basiert auf drei Pfeilern: einer restriktiven Fiskalpolitik, einer solidarischen Lohnpolitik und einer selektiven Arbeitsmarktpolitik. Während die restriktive Fiskalpolitik für eine leichte Unterauslastung der Produktionskapazitäten sorgen sollte, um inflationäre Engpässe und übermäßige Profite zu vermeiden, war der solidarischen Lohnpolitik die Aufgabe zugeteilt, gleichen Lohn für gleiche Arbeit unabhängig von der Ertragskraft der Betriebe zu gewährleisten. Die Realisierung beider Strategien führt zu einem beschleunigten Strukturwandel, der durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu flankieren ist: da unproduktive Betriebe unter diesen Bedingungen rascher aus dem Markt ausscheiden, müssen die Anpassungskosten für die freigesetzten Arbeitskräfte durch großzügige Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität kompensiert werden. Dies schafft wiederum die Voraussetzung für die produktiveren Firmen, deren Profitmöglichkeiten durch die solidarische Lohnpolitik erweitert werden, mögliche Engpässe qualifizierter Arbeitskräfte rasch zu schließen. Denjenigen Erwerbspersonen, die aus gesundheitlichen oder Altersgründen Schwierigkeiten haben, die Anforderungen des beschleunigten Strukturwandels zu erfüllen, soll durch öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder durch Lohnkostensubventionen im privaten Sektor Arbeit und Erwerbseinkommen garantiert werden.

Die Grundlagen der heutigen schwedischen Arbeitsmarktpolitik wurden also schon Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre gelegt. Sie basieren auf folgenden Prinzipien: Weitestmögliche Garantie des Rechts auf Arbeit ("Arbete åt alla"), Aufbau eines gegliederten Systems der Arbeitsverwaltung mit Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgebern, finanzielle Förderung der beruflichen, vor allem jedoch der regionalen Mobilität (von den unterentwickelten Regionen im Norden in die Industrie- und Dienstleistungszentren im Süden), regionale Förderungsmaßnahmen für Betriebe sowie öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Kompensation verbleibender Arbeitsplatzdefizite und Lohnkostensubventionen zur Eingliederung schwächerer Gruppen auf dem Arbeitsmarkt.

Der überwiegende Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Schweden fällt in die Zuständigkeit der 1948 gegründeten nationalen Arbeitsmarktbehörde (AMS). Die Arbeitslosenversicherung ist zwar teilweise staatlich subventioniert, wird aber durch die Gewerkschaften weitgehend autonom verwaltet. Im Unterschied zur Bundesrepublik wurden in Schweden anfänglich auch die regionalen Förderungsmaßnahmen überwiegend durch die Arbeitsverwaltung implementiert. Allerdings ist seit 1976 nicht mehr das Arbeitsministerium, sondern das Industrieministerium für die Formulierung der Regionalpolitik verwantwortlich, und seit 1983 gehört auch die Implementation zum Verantwortungsbereich dieses Ministeriums. Für die Bereiche der Arbeitsschutzpolitik und der Ausländerpolitik existieren gesonderte, von der Arbeitsverwaltung getrennte Behörden, beide Bereiche liegen aber zusammen mit der Arbeitsverwaltung im Zuständigkeitsbereich des Arbeitsministeriums. Die berufliche Erstausbildung erfolgt in Schweden nahezu vollständig in den entsprechenden berufsfachlichen Zweigen des öffentlichen Schulsystems. Ein "duales" System der beruflichen Erstausbildung etwa im Sinne des deutschen Systems der Lehrlingsausbildung existiert nicht.

Zum Verständnis der Arbeitsweise der schwedischen Arbeitsverwaltung ist zunächst die historisch begründete spezifische Trennung von Regierung und Vollzugsverwaltung hervorzuheben. Die Hauptaufgabe schwedischer Ministerien besteht in der Vorbereitung von Gesetzen, genereller Richtlinien und der Budgets für die in ihrem Zuständigkeitsbereich arbeitenden zentralen "Reichsämter", die dann als Vorschläge des Gesamtkabinetts (Prinzip der kollektiven Verantwortung) dem Reichstag zur Beschlußfassung vorgelegt werden. Die "Reichsämter" selbst sind korporativistisch gesteuerte Gebilde, die im Rahmen der Gesetze, allgemeiner Verordnungen und ihres Budgets weitgehend autonom arbeiten können.

Entsprechend dieser allgemeinen Funktionsverteilung ist das schwedische Arbeitsministerium eine relativ kleine Behörde (100 Angestellte), die sich in erster Linie mit der Vorbereitung von Parlamentsentscheidungen beschäftigt sowie Planungsfunktionen wahrnimmt, für die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik selbst aber nicht verantwortlich ist. Die Aufgabe der Programmformulierung in Form von Gesetzesvorschlägen und Verordnungen obliegt zwar weitgehend dem Arbeitsministerium, die Gesetze und Verordnungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind aber eher allgemeine Zielprogramme, die durch die Arbeitsmarktverwaltung erst konkretisiert werden müssen und infolgedessen erhebliche Entscheidungsspielräume beinhalten. Zusätzlich hat das Ministerium – wie auch andere Ministerien in ihrem entsprechenden Aufgabenbereich – die Funktion einer obersten Appelationsinstanz gegen Entscheidungen der Arbeitsmarktverwaltung.

Die Verantwortung für die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik liegt weitgehend in den Händen von AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen), einer großen, landesweit organisierten Behörde mit korporativer Selbstverwaltung. Die Gesamtorganisation beschäftigte 1981 etwa 12.000 Mitarbeiter. AMS ist damit eine der größten staatlichen Behörden Schwedens und verfügt im Vergleich zu allen anderen Reichsämtern über die weitgehendste und feingliedrigste lokale Präsenz.

Die zentrale Verwaltung von AMS formuliert die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der gesetzlichen Regelungen und allgemeiner Richtlinien. An der Spitze steht ein Verwaltungsrat, dem der Generaldirektor von AMS als Vorsitzender sowie Vertreter von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften angehören. Der Verwaltungsrat tritt zweiwöchentlich zusammen und entscheidet über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung. Die laufenden Geschäfte führen der von der Regierung für jeweils 6 Jahre ernannte Generaldirektor und sein Stellvertreter.

Für die Konzipierung und Durchführung der Arbeitsmarktpolitik auf regionaler Ebene sind die 24 <u>Provinzarbeitsämter</u> (Länsarbetsämden) zuständig, denen die 80 <u>Bezirksarbeitsvermittlungen</u> mit ihren 198 ausgelagerten lokalen Vermittlungsbüros unterstehen; da jede Bezirksarbeitsvermittlung selbst noch über ein lokales Vermittlungsbüro verfügt, existieren insgesamt 278 lokale Arbeitsvermittlungen. Dem mit relativ großer Autonomie ausgestatteten Provinzarbeitsamt unterstehen meistens etwa drei bis vier <u>Bezirksarbeitsvermittlungen</u>, die in der Regel über mehrere lokale Vermittlungsbüros verfügen. Der räumliche Bezugsbereich der

Lokalbüros korrespondiert überwiegend mit den Grenzen der sog. Primärkommunen, der untersten lokalen Selbstverwaltungseinheit in Schweden.

Die Vermittlungsbüros von AMS verfügen über ein weitgehendes Vermittlungsmonopol: verboten sind private Vermittlungsaktivitäten zu gewerbsmäßigen Zwecken. Seit 1976 wurde außerdem schrittweise eine Meldepflicht für offene Stellen eingeführt.

Zur Durchführung der Arbeitsmarktausbildung (berufliche Weiterbildung) wurde in Schweden ein System staatlicher Ausbildungszentren (sog. AMU-Zentren) geschaffen, die flächendeckend über das ganze Land verteilt sind. Insgesamt existieren mit 52 AMU-Zentren im Durchschnitt etwa zwei derartige Einrichtungen pro Provinz, wobei allerdings die lokale Präsenz noch dadurch verbessert wird, daß die einzelnen Zentren meist über mehrere Nebenstellen verfügen. Während durch die im allgemeinen etwa halbjährigen Vollzeitkurse der AMU-Zentren, die teilweise in mit modernsten Maschinen ausgestatteten Lehrwerkstätten stattfinden, etwa die Hälfte aller Teilnehmer an Arbeitsmarktausbildungsmaßnahmen abgedeckt werden, nimmt etwa ein weiteres Viertel an Weiterbildungsmaßnahmen des regulären Schulsystems teil. Die übrigen Maßnahmen werden als Auftragsmaßnahmen oder als innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen in Betrieben oder durch andere Träger durchgeführt.

Eine weitere Neuerung sind die ab 1980 als Teil der AMS-Verwaltung eingerichteten Arbeitsmarktberatungszentren (AMI-Zentren), von denen gegenwärtig etwa zwei in jeder Provinz existieren (insgesamt 50). Aufgabe der AMI-Zentren sind die Testung, Beratung und Organisation der Rehabilitation von Behinderten und besonders schwervermittelbaren Arbeitnehmergruppen mit dem Ziel ihrer (Wieder-)Eingliederung in den normalen Arbeitsprozeß. Daneben wurden 23 sog. AMI-S-Zentren eingerichtet, die auf berufliche Rehabilitation bestimmter Gruppen von Behinderten spezialisiert sind. 1)

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Arbeitsmarktpolitik ist in Schweden integrierter Bestandteil der Wirtschafts-, Einkommens- und Sozialpolitik. Das Vollbeschäftigungsziel nimmt einen herausragenden Platz in Politik und kulturellem Selbstverständnis ein. Diesem korrespondiert eine machtvolle zentrale Administration, die jedoch in sich stark dezentralisiert ist, korporatistisch gesteuert wird und mit zahlreichen regionaler und lokalen Institutionen oder Akteuren eng verflochten ist.

Ausführlicher zur Administration schwedischer Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu Frankreich, Niederlande, Österreich, USA und der Bundesrepublik vgl. BRUCHE 1983.

1.2 Die Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik

1.2.1 Die Ausgabenentwicklung der passiven Arbeitsmarktpolitik

Die Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit erfolgt auch in Schweden nach einem dreistufigen System: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Das Kennzeichen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik ist jedoch die Vermeidung offener Arbeitslosigkeit durch "produktive Maßnahmen" wie Förderung der beruflichen Mobilität und Schaffung eines öffentlichen Ersatzarbeitsmarktes. Das drückt sich im Verhältnis der Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik aus. Wie aus Tabelle 3 (Seite 8) zu entnehmen ist, war dieses Verhältnis Anfang der siebziger Jahre noch 9 zu 1 zugunsten der aktiven Arbeitsmarktpolitik (d.h. von 100 SEK wurden 10 SEK für Lohnersatzleistungen ausgegeben), verschlechterte sich aber Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre zu einer Relation von 3 zu 1, was im Vergleich zu anderen Ländern jedoch immer noch günstig ist.

Die Hauptursache für die Verschlechterung des Verhältnisses aktiver zur passiven Arbeitsmarktpolitik ist sicherlich in der starken Rezession zu Beginn der achtziger Jahre zu sehen (zweiter Ölpreisschock u.a.): diesem wirtschaftlichen Einbruch konnte und wollte auch die schwedische Regierung nicht mehr mit einer weiteren Expansion aktiver Arbeitsmarktpolitik begegnen. Die Arbeitslosenzahlen und damit die Lohnersatzleistungen stiegen daher überdurchschnittlich rasch (Tab. 2 und 3). Aber auch die veränderte Struktur der Arbeitslosigkeit hat zur wachsenden Bedeutung der Lohnersatzleistungen beigetragen. Dies läßt sich am Verhältnis der gekündigten oder sonstwie beendeten Arbeitsverträge zu den in den Arbeitsmarkt neu- oder wiedereintretenden Arbeitslosen ablesen. Bei den zuletzt genannten Arbeitslosen ist anzunehmen, daß sie öfters keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen haben als die Arbeitslosen, deren Verträge gekündigt oder wegen Ablauf von Fristen beendet wurden. Der Anteil der neu- oder wiedereintretenden Arbeitslosen betrug 1975 noch 37 Prozent, 1982 jedoch nur noch 26 Prozent. Dagegen stieg der Anteil der Arbeitslosen auf Grund beendeter Arbeitsverträge von 37 Prozent (1975) auf 57 Prozent (Quelle: AKU-ARSMEDELTAL, versch. Jahrgänge, eigene Berechnungen).

Versicherte müssen mehrere Voraussetzungen erfüllen, um Arbeitslosengeld zu erhalten. Zu den wichtigsten gehören: (1) mindestens 12 Monate Beitragszahlungen in die Arbeitslosenversicherungskassen (Mitgliedschaftskriterium), (2) 5 Monate

Tabelle 1: Bruttosozialprodukt und Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik^{a)} in Schweden: in Mill. Schw. Kronen, zu laufenden und konstanten (1975 = 100) Preisen, 1970/71 - 1983/84

						·			
	1 2		3	4	5	6	7	8	
	Bruttosozial- produkt (BSP)	BSP-Real 1975 = 100	Wachstumsrate BSP real	Ausgaben der Arbeitsmarkt- politik	AMP-Real 1975 = 100	Wachstumsrate AMP real	Sp. 4 u. 5 in % von 1 u. 2	Deflat (1975= für BSF	
1970/71 ^{b)}	155 822	231 190	-	2 427	3 600	-	1,6	67,4	
1971/72	168 472	233 018	0,8	3 898	5 391	49,8	2,3	72,3	
1972/73	186 359	240 463	3,2	4. 283	5 526	0,0	2,3	77,5	
1973/74	210 989	252 078	4,8	4 409	5 268	- 0,1	2,1	83,7	
1974/75	246 066	262 891	4.3	4 550	4 861	- 0,1	1,8	93,6	
1975/76	284: 790	268 924	2.3	5 309	5 013	0,0	1,9	105,9	
1976/77	315 468	267 573	- 0,5	8 247	6 995	39,5	2,6	117,9	
1977/78	347 566	269 014	0,5	11 180	8 627	23,3	3,2	129,6	
1978/79	392 495	278 761	3,6	11 740	8 338	- 3,3	3,0	140,8	
1979/80	444 788	287 889	3,3	12 695	8 217	- 1,5	2,9	154,5	
1980/81	493 270	288 293	0,1	12 343	7 214	- 12,2	2,5	171,1	
1981/82	537 334	287 037	- 0,4	14 282	7 629	· 5 , 8	2,7	187,2	
1982/83	580 000 ^{c)}	290 000 ^{C)}	1,0	18 008	9 004	18,0	3,1	200,0	
1983/84	655 000 ^{C)}	304 651 ^{C)}	5,1	21 246	9 882	9,7	3,2	215,0°	

Quelle: Zentrales Statistisches Amt (SCB) und eigene Berechnungen.

b) Das Haushaltsjahr in Schweden (Juli bis Juni) entspricht nicht dem Kalenderjahr.

a) Nur Ausgaben von AMS (Arbedsmarknadsstyrelsen); nicht eingeschlossen sind die Ausgaben für Behindertenwerkstätten (Samhällsföretag): 1982/83 = 2 495 Mill. SEK; Kommunale Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik: 1982/83 = 810 Mill. SEK; der Eigenbeitrag der Träger für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: 1982/83: 2 359 Mill. SEK; ab 1983/84 ohne regionalpolitische Maßnahmen (1983/84 = 671 Mill. SEK).

Tabelle 2: Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten in Schweden: insgesamt, nach Geschlecht und ausgewählten Altersgruppen 1970 - 1983; Arbeitslose insgesamt, Männer und Frauen

	1				3			4						
	Gesamt	Männer					Frauen				Arbeitslose (1 000)			
		16-19	20-24	25-54	55-64	16-19	20-24	25-54	55-64	insgesamt	Männer	Frauen		
1970	1.5	. 3.4	2.1	0.9*)	1.5	5.1	2.4	1.3*)		60	33	27		
1972	2.7	7.8	4.2	1.9*)	2.3	8.7	4.9	2.2*)	2.2	107	59	48		
1974	2.0	5.2	2.7	1.1	1.9	8.1	3.9	1.6	2.1	80	39	41		
1977	1.8	5.4	2.9	1.1	1.1	8.1	3.5	1.5	1.6	75	35	40		
1980	2.0	6.5	3.5	1.1	1.6	8.8	3.9	1.6	1.6	86	40	46		
1981	2.5	8.2	4.8	1.7	2.2	10.5	4.6	1.9	1.8	108	55	53		
1982	3.2	9.6	6.3	2.1	3.1	11.6	5.8	2.4	3.0	137	51	49		
1983	3.5	9.9	6.7	2.3	4.0	10.8	6.9	2.4	3.8	151	79	73		

Quelle: Aku-årsmedeltal, verschiedene Jahrgänge Es handelt sich um Erhebungsdaten (Durchschnitte monatlicher Befragungen) und nicht um registrierte Arbeitslose.

*) ungewichteter Durchschnitt der Altersgruppen 25-34, 35-44, 45-54.

Tabelle 3: Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Schweden: zu laufenden Preisen in Mill. SEK und in Prozent der Gesamtausgaben 1970/71 - 1983/84

	ı	2		3		ı	4		5	6		7		ļ	8		9
	Gesamt- ausgaben	Lohn- ersatz- leistung	% en	Vermitt- lung	%	Berufl. Bildung	%	Arbeits- besch.	%	Region. Entwick- lung	%	Einglie- derungs- hilfe	%	Berufl Reha- bilitat		Sonst	tige 9
1970/71	2 427	257	10.6	252	10.4	558	23.0	657	27.1	338	13.9	308	12.7	_		57	2.3
1971/72	3 898	463	11.9	296	7.6	709	18.2	1 568	40.2	436	11.2	372	9.5	-		54	1.4
1972/73	4 283	435	10.2	331	7.7	786	18.4	1 816	42.4	339	7.9	417	9.7	-		159	3.7
1973/74	4 409	507	11.5	364	8.3	883	20.0	1 524	34.6	527	12.0	521	11.8	-		83	1.9
1974/75	4 550	663	14.6	420	9.2	861	18.9	1 108	24.4	724	15.9	709	15.6	-		65	1.4
1975/76	5 309	672	12.7	530	0.01	1 010	19.0	1 250	23.5	606	11.4	931	17.5	-		310	5.8
1976/77	8 247	791	9.6	605	7.3	1 956	23.7	2 001	24.3	615	7.5	1 177	14.3	-		1 102	13.4
1977/78	11 180	1 294	11.6	777	6.9	3 147	28.1	3 491	31.2	670	6.0	1 379	12.3	-		422	3.8
1978/79	11 740	1 793	15.3	877	7.5	3 654	31.1	3 273	27.9	485	4.1	1 489	12.7	-		169	1.4
1979/80	12 695	1 870	14.7	997	7.9	3 714	29.3	3 290	25.9	776	6.1	1 640	12.9	158	1.2	250	2.0
1980/81	12 343	2 118	17.2	1 017	8.2	3 147	25.5	2 858	23.2	932	7.6	1 533	12.4	440	3.6	298	2.4
1981/82	14 282	3 322	23.3	1 120	7.8	3 385	23.7	3 043	21.3	758	5.3	1 840	12.9	498	3.5	316	. 2.2
1982/83	18 008	4 525	25.1	1 169	6.5	3 811	21.2	4 731	26.3	879	4.9	2 011	11.2	604	3.4	278	1.5
1983/84	21 246	6 079	28.6	1 314	6.2	3 968	18.7	5 959	28.0	-	_	2 262	10.6	621	2.9	1 043	4.9

Quelle: Johannesson 1984 und eigene Berechnungen

- (I) vgl. Tabelle I
- (2) Arbeitslosengeld (inkl. Beitrag d. Gewerkschaftskassen) und Arbeitslosenhilfe (KAS)
- (3) Vermittlungs- und Informationsdienste, inkl. Hilfen für geogr. Mobilität
- (4) Unterhaltsgelder für berufliche Weiterbildung und Finanzierung der staatlichen Weiterbildungsträger (AMU)
- (5) Öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (relief work), staatliche Käufe
- (6) Ausbildungs- u. Lohnkostensubventionen, Zuschüsse für Betriebsverlagerungen, 1983/84 = 671 Mill. SEK vom Industriemin. übernommen
- (7) Arbeitsplatzanpassungsmaßnahmen und Lohnkostensubventionen für Behinderte u. Schwervermittelbare
- (8) Finanzierung der AMI-Zentren (inklusive Untrhaltsgeld für berufliche Rehabilitanden)
- (9) Flüchtlingshilfe, Verteidigungsmaßnahmen, Ausrüstungsinvestitionen von AMS, Lagerhaltungssubventionen (nur 1976/77 von großer antizyklischer Bedeutung), spezielle ABM für Jugendliche (ungdomslag) für 1983/84.

ununterbrochene Erwerbstätigkeit vor Beginn der Arbeitslosigkeit bzw. des Leistungsbezugs, wodurch Gelegenheitsarbeiter aus dem Leistungsbezug ausgeschlossen werden (kontinuierliches <u>Erwerbskriterium</u>), (3) aktive Suche nach einem Arbeitsplatz, die durch Registrierung bei den Arbeitsämtern dokumentiert werden muß (aktives <u>Suchkriterium</u>) und (4) Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt, d.h. die Pflicht zur Annahme zumutbarer Vermittlungsangebote oder von Angeboten beruflicher Weiterbildung oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (<u>Verfügbarkeitskriterium</u>). Darüber hinaus gilt eine Periode von fünf Tagen Karenzzeit, in der Arbeitslose keine Lohnersatzleistungen beziehen; bei Kurzarbeit jedoch (temporary layoff) bezahlt der Arbeitgeber den Lohn in den ersten fünf Tagen weiter (permitteringslön; näheres dazu weiter unten).

Verbesserte Lohnersatzleistungen für die Arbeitslosen sind ebenfalls Quelle für den relativen Anstieg der passiven Arbeitsmarktpolitik. 1974 wurde die maximale Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld für Personen über 55 Jahren von 300 auf 450 Arbeitstage (d.h. 90 Wochen) erhöht. Die maximale Dauer des Leistungsbezugs für andere Personen beträgt 300 Arbeitstage. Darüber hinaus wurde 1974 für zahlreiche nichtleistungsberechtigte Personen ein ergänzendes System der Arbeitslosenhilfe eingeführt (KAS = Kontant Arbetsmarknadsstöd), das zwei ältere Hilfssysteme ersetzte und verbesserte. KAS bietet folgenden Personenkreisen finanzielle Unterstützung, die jedoch erheblich niedriger ist als das Arbeitslosengeld: (1) Erwerbspersonen, die nicht Mitglieder der Arbeitslosenversicherungskasse sind, (2) Mitgliedern der Arbeitslosenversicherung, die jedoch die Leistungsvoraussetzungen noch nicht erfüllen, (3) in den Arbeitsmarkt neu eintretende Personen, die jedoch drei Monate Wartezeit erfüllen müssen und (4) Personen über 60 Jahre, deren reguläre Leistungsansprüche erschöpft sind (BJÖRKLUND/HOLMLUND 1983). Auch der Bezug von KAS ist in der Dauer auf 300 bzw. 450 Arbeitstage beschränkt und für KAS-Anwärter gelten ebenfalls Registrierungspflicht bzw. aktives Such- und Verfügbarkeitskriterium.

Schließlich wurden auch die Sätze für das Arbeitslosengeld verbessert. So stieg z.B. das Arbeitslosengeld für einen Metallarbeiter pro Tag von 160 (1977) auf 280 (1982) Schwedische Kronen, d.h. real um etwa 10 % (JOHANNESSON 1984:43). Die Leistungen werden zwar nicht automatisch, jedoch periodisch der Kaufkraftveränderung angepaßt; die Obergrenze des Arbeitslosengeldes beträgt zur Zeit (1984) 300 SEK.

Auf Grund der oben genannten Regelungen bezieht auch in Schweden ein großer Teil der Arbeitslosen weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe (KAS). BJÖRKLUND und HOLMLUND (1983) schätzen den Anteil von Arbeitslosengeldbeziehern an den Arbeitslosen auf 41 bis maximal 52 Prozent, dazu kommen 10 bis 22 Prozent KAS-Bezieher. Maximal die Hälfte, mindestens jedoch ein Viertel der Arbeitslosen ist also nicht leistungsberechtigt und auf Sozialhilfe angewiesen. Die von den Kommunen finanzierte Sozialhilfe garantiert für Alleinstehende ein jährlich verfügbares Einkommen von ca. 20.000 SEK (ca. 7.000 DM, lokale Schwankungen sind möglich). Das garantierte Mindesteinkommen für Familien mit Kindern kann zwischen 40.000 und 60.000 SEK schwanken, und es kann oft höher sein als die Arbeitslosenhilfe (KAS), so daß anzunehmen ist, daß ein Teil der Arbeitslosenhilfeempfänger noch Sozialhilfe bezieht (NORDISK RÅD 1984, S. 32 English part).

Über die Lohnersatzrate (replacement rate) liegen verhältnismäßig spärliche Informationen vor. Das Arbeitslosengeld wird auf Basis nach Einkommen gestaffelter Tagessätze berechnet, Arbeitslosenhilfe (KAS) jedoch nicht. Im Gegensatz zur deutschen Arbeitslosenhilfe besteht KAS aus einem festen Tagessatz, der für alle Bezieher gleich ist (zur Zeit 100 SEK pro Tag, das entspricht etwa 34 DM). Auch wird KAS nicht vom Haushaltseinkommen bzw. vom Einkommen der engeren Familienangehörigen abhängig gemacht. So kann die Frau eines gut verdienenden Ehemannes KAS beziehen, wenn sie die oben genannten Bedingungen erfüllt. KAS entspricht so dem schwedischen Grundsatz, daß bestimmte Grundleistungen (wie z.B. auch Darlehen an Studenten) unabhängig von Einkommen und Status allen gleichermaßen zur Verfügung stehen müssen. 1)

Seit 1974 sind Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zu versteuern. Die Einkommensersatzrate beispielsweise eines Metallarbeiters ist bei einmonatiger Dauer der Arbeitslosigkeit nur wenige Prozentpunkte geringer als sein Jahreseinkommen, bei sechsmonatiger Arbeitslosigkeit liegt sie immerhin noch zwischen 90 und 95 Prozent. Die auf das Jahreseinkommen bezogene Ersatzrate bei KAS wird in diesem Beispiel auf 70 Prozent geschätzt (BJÖRKLUND/HOLMLUND 1983). Zu den hohen

¹⁾ Die KAS-Leistung kann sich jedoch leicht vermindern, wenn neben KAS noch zusätzliche Transferleistungen (z.B. Krankengeld) bezogen werden. Das durchschnittliche KAS-Geld pro Tag und Leistungsempfänger beträgt daher rund 90 SEK (AMS-FÖRSAKRINGSENHETEN 1984, Tab. 18).

Ersatzquoten trägt vermutlich auch die stark progressive Einkommensbesteuerung in Schweden bei. Auf Tageseinkommen bezogen sehen die Lohnersatzquoten nicht so günstig aus: bei Metallarbeitern liegen sie zwischen 50 und 60 Prozent, bei KAS zwischen 20 und 25 Prozent. Einzelne Arbeitslose können also durchaus in Liquiditätsschwierigkeiten geraten (BJÖRKLUND/HOLMLUND 1983). 1)

Eine dritte Form der Lohnersatzleistung ist die <u>Lohngarantie bei Konkurs</u>, die seit Januar 1971 den Ausfall von Löhnen kompensiert, wenn bankrotte Firmen ihre Lohnschulden nicht mehr bezahlen können. Die Lohngarantie deckt Erwerbseinkommen

i) Eine jüngst erschienene vergleichende Studie zu den Kosten der Arbeitslosigkeit in den nordischen (skandinavischen) Staaten kommt zu folgenden Ergebnissen hinsichtlich der Lohnersatzraten in Schweden:

	Höhere Angest.	Qualifiz. Arbeiter	Unqual. Arbeiter	Niedrige Angest.	Jugend- liche
Lohnersatzrate vor Steuern bei 1 Jahr Alo	60	83	90	83	90
dito nach Steuern	71	87	93	88	93
Lohnersatzrate vor Steuern bei 3 Mon. Alo	89	94	96	94	96
dito nach Steuern	93	96	98	96	97

Quelle: NORDISK RAD 1984: Umrechnung der dortigen Tabellen 4-1 und 4-2 im englischen zusammenfassenden Teil S. 28/29.

Tabelle 4: Entwicklungen und Struktur der Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik in Schweden 1974 – 1983 (in Mill. SEK)

		1		2	3		4		
	Gesamta nominal	usgaben in % BSP	Arbeitslo nominal	sengeld in % (1)	Arbeitslos nominal	enhilfe (KAS) in % (1)	Lohngaran nominal	tie bei Konkurs in % (1)	
1974	767,8	0,3	678,0	88,3	64,3	8,4	25,5	3,3	
1975	762,3	0,3	653,1	85,7	67,2	8,8	42,0	5,5	
1976 .	964,9	0,3	762,5	79,0	105,4	10,9	97,0	10,1	
1977	1 412,4	0,4	1 014,8	71,8	180,6	12,9	217,0	15,4	
1978	2 123,4	0,6	1 541,6	72,6	255,3	12,0	326,5	15,4	
1979	2 283,7	0,5	1 690,0	74,0	283,2	12,4	310,5	13,6	
1980	2 420,1	0,5	1 730,0	71,5	321,4	13,3	368,7	15,2	
1981	3 640,2	0,7	2 595,2	71,3	408,8	11,2	636,2	17,5	
1982	5 165,2	0,9	3 879,5	75,1	521,2	10,1	764,5	14,8	
1983	6 672,4	1,1	5 327,4	79,8	797,0	11,9	548,0	8,2	

Quelle: AMS-FÖRSÄKRINGSENHETEN; ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET Ds A 1983:15; eigene Berechnungen; Lohngarantie-Ausgaben von Budgetjahr auf Kalenderjahr umgerechnet.

bis zu 12 Monatslöhnen. Die monatliche Höchstsumme der Garantie ist an den maximalen Bemessungsbetrag der Sozialversicherung gebunden (maximibelopp, 1983 pro Monat = 19 400 SEK, pro Jahr also 232 800 SEK). Die Ausgaben blieben zunächst jahrelang konstant bei ca. 25 Mill. SEK, stiegen dann jedoch drastisch, insbesondere in den Rezessionsperioden 1976/77 und 1981/82 (ARBETSMARKNADS-DEPARTEMENTET 1983: Ds A 1983-15). Im Jahre 1982 erhielten 34 000 Arbeitnehmer (bei 5 700 Konkursfällen) Lohngarantieleistungen von 765 Mill. SEK, das sind ca. 15 % aller Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik oder 0,14 % des BSP (Tab. 4). Die Ausgabensteigerung ist zum großen Teil auf die steigende Anzahl der Konkurse zurückzuführen, hängt zum Teil jedoch auch mit dem Beschäftigungsschutzgesetz von 1974 zusammen, das die Kündigungsfristen – und damit die Rechtsansprüche auf Lohngarantie – vieler Arbeitnehmer verlängerte.

Im Vergleich zum Konkursausfallgeld der Bundesrepublik sind die schwedischen Ausgaben für Lohngarantie bei Konkurs extrem hoch. Sie unterliegen allerdings auch wachsender Kritik: Zum einen wird der Verdacht geäußert, daß kleinere Betriebe schneller Konkurs machen als bisher, und u.U. später wieder unter einem neuen Namen auftreten. Darüber hinaus wird moniert, daß es nun häufiger zu einem Konkurs anstatt zu einem Vergleich komme, weil die Lohnschulden ohne weiteres auf den für diese Zwecke gebildeten Lohngarantiefonds überwälzt werden und die Gläubiger (vor allem Banken) sich schadlos halten können. Da die Ausgabensteigerungen der letzten beiden Jahre auch zu einem großen Defizit des Fonds (z.B. von über 70 Mill. SEK im Budgetjahr 1982/83) geführt haben, wurde das Gesetz mit Wirkung vom Juli 1984 geändert: Die Lohngarantie wird nun nicht mehr an die maximale Bemessungsgrenze (maximibelopp) geknüpft, sondern auf einen Höchstbetrag von 100 000 SEK im Jahr festgelegt. Darüber hinaus entfallen Lohnschulden, die sich auf eine Periode von 6 Monaten vor dem Konkurs beziehen (vermutlich z.B. Prämienzahlungen).

1.2.2 Die Ausgabenentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik Schwedens enthält ein weites Spektrum von Maßnahmen, wobei der beruflichen Weiterbildung und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
(öffentlicher Ersatzarbeitsmarkt) traditionell die größte Bedeutung zukommt.
Charakteristisch für das schwedische Modell sind weniger die Art der Maßnahmen,
sondern der schiere Umfang, der - zumindest in den sechziger und siebziger Jahren -

konsequente antizyklische Einsatz der Maßnahmen und die überwiegend staatliche Erbringung der damit verbundenen Dienstleistungen.

Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik machten schon 1970/71 1,4 Prozent des Bruttosozialprodukts aus und verdoppelten sich auf dem Höhepunkt der schwedischen Arbeitsmarktpolitik im Jahre 1977/78 auf 2,8 Prozent (Tab. 5). Aus Tabelle 5 geht auch hervor, daß die antizyklische Funktion aktiver Arbeitsmarktpolitik vor allem von den öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in zweiter Linie erst von den beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen getragen wurde. Dagegen blieb z.B. das Gewicht der klassischen Arbeitsmarktpolitik, d.h. der Arbeitsvermittlung inklusive der Förderung arbeitsangebotsorientierter regionaler Mobilität, im Vergleich zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung über die Jahre hinweg konstant. Erst Anfang der achtziger Jahre erlitt die antizyklische Funktion der schwedischen Arbeitsmarktpolitik einen Einbruch: trotz wirtschaftlicher Rezession wurden von der damals bürgerlichen Regierung - sowohl Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als auch Weiterbildungsmaßnahmen abgebaut, wie im sinkenden Anteil am Bruttosozialprodukt deutlich wird. Erst im Jahre 1982/3, einem Jahr mit noch mäßigen Wachstumsraten, wurden nach dem Regierungswechsel Weiterbildungsmaßnahmen, vor allem jedoch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wieder ausgedehnt.

Die Bedeutung der Ausgaben für Arbeitsvermittlung, inklusive der Förderung regionaler Mobilität von Arbeitslosen oder Erwerbstätigen (Mobilitätsbeihilfen, Aufkauf und Bereitstellung von Wohnungen), blieb über die Jahre hinweg quantitativ konstant (0,2 % BSP), veränderte sich jedoch in der qualitativen Struktur: während die regionale Mobilitätsförderung Anfang der siebziger Jahre noch etwa ein Viertel dieses Ausgabepostens ausmachte, beträgt ihr Anteil heute nur noch gut ein Zehntel. Im Gegensatz zu den sechziger Jahren bot die regionale Mobilitätsförderung bis vor kurzem keinen finanziellen Anreiz mehr, den Ort zu wechseln. Auch die regionalen Lohnunterschiede waren, in Verbindung mit den hohen marginalen Steuersätzen, kaum noch Anreiz für regionale Mobilität. 1) In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre investierte Schweden erheblich in die computerunterstützte und halboffene Arbeitsvermittlung, deren Kosten den Rückgang der regionalen Mobilitätsförderung kompensierten.

¹⁾ Vor kurzem wurden daher die Mobilitätsbeihilfen um 70 % erhöht (von 9.000 SEK auf 15.000 SEK). Gleichzeitig läuft ein Experiment mit Lohnkostenzuschüssen für mitziehende Familienangehörige, weil sich die Zunahme der Frauenerwerbsquote als weiteres Mobilitätshemmnis herausgestellt hatte. Arbeitgebern, die mitziehende Familienangehörige einstellen, können für 6 Monate 50 % der Lohnkosten ersetzt werden (CHRONIK 17:10).

Tabelle 5: Entwicklung und Struktur der Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Schweden 1970/71 - 1983/84

	1		² 2 Vermittlung			3	4		5		6		7	,
	Ausgab	en			Weiterbildung		Arbeitsbe- schaffung		Regionale Förderung		Eingliederungs- hilfen		Sonst	ige
	insgesamt in Mill. SEK	in % BSP	in % von l	in % BSP	in % von I	in % BSP	in % von I	in % BSP	in % von 1	in % BSP	in % von l	in % BSP	in % von 1	in % BSP
+ 1970/71	2 170	1.4	11.6	0.2	25.7	0.4	30.3	0.4	15.6	0.2	14.2	0.2	2.6	0.0
- 1971/72	3 435	2.0	8.6	0.2	20.6	0.4	45.6	0.9	12.7	0.3	10.8	0.2	1.6	0.0
+ 1974/75	3 887	1.6	10.8	0.2	22.2	0.3	28.5	0.5	18,6	0.3	18.2	0.3	1.7	0.0
- 1976/77	7 456	2.4	8.1	0.2	26.2	0.6	26.8	0.6	8.2	0.2	15.8	0.4	14.8 ^{a)}	0.3 ^{a)}
- 1977/78	9 886	2.8	7.9	0.2	31.8	0.9	35.3	1.0	6.8	0.2	13.9	0.4	4.3	0.1
+ 1978/79	9 947	2.5	8.8	0.2	36.7	0.9	32.9	0.8	4.9	0.1	15.0	0.4	1.7	0.0
- 1981/82	10 960	2.0	10.2	0.2	30.9	0.6	27.8	0.6	6.9	0.1	21.3	0.4	2.9	0.1
+ 1982/83	13 483	2.3	8.7	0.2	28.3	0.7	35.1	0.8	6.5	0.2	19.4	0.5	2.0	0.0
+ 1983/84	15 167	2.3	8.6	0.2	26.2	0.6	39.3	0.9	•	-	14.9	0.3	6.9 ^{b)}	0.2 ^{b)}

Quelle: Eigene Berechnungen aus Tabelle I und 3; + = wirtschaftI. Hoch; - = wirtschaftI. Tief
ad Spalte 6; bis 1979/80 inklusive die von AMS finanzierten Ausgaben für berufliche Rehabilitation;
ab 1979/80 inklusive Finanzierung der AMI- und AMI-S-Zentren sowie der entsprechenden Unterhaltsgelder
für berufliche Rehabilitation.

- a) Reflektiert den antizyklisch einmalig hohen Einsatz von Lagerhaltungssubventionen in der Höhe von 955 Mill. SEK.
- b) Enthält spezielle Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung für Jugendliche (ungdomslag):

Die Ausgaben für berufliche Weiterbildung enthalten Unterhaltsgeld für Umschüler und Fortzubildende sowie die Kosten für die Unterhaltung der staatlichen Weiterbildungszentren (AMU), die formell der staatlichen Ausbildungsbehörde unterstellt sind. Dazu gehören auch die Ausgaben für betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen, die jedoch nur 1976-78 als Anreiz zur Vermeidung von Entlassungen eine nennenswerte Bedeutung erlangten (10-15 % des Weiterbildungsbudgets). Das Weiterbildungsbudget stieg bis auf 0,9 % des Bruttosozialprodukts (1977-79) und hat heute einen Anteil von 0,6 bis 0,7 % (Tab. 5).

Mit durchschnittlich einem Drittel der Ausgaben haben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik Schwedens das relativ stärkste Gewicht. In diesen Ausgaben sind allerdings auch Aufträge an die Industrie als Mittel antizyklischer Beschäftigungsstabilisierung enthalten, die jedoch nur 1976-78 eine nennenswerte Rolle spielten (ca. 9 % des ABM-Budgets). Die Ausgaben für ABM bestehen überwiegend in der Förderur befristeter Arbeitsverhältnisse (durchschnittlich 6 Monate) im öffentlichen Sektor, hier wiederum vor allem im kommunalen Bereich. 3)

Die Förderung der regionalen Beschäftigung hat in ihrer Bedeutung stark abgenommen (von durchschnittlich 0,3 auf 0,1 % BSP). Mit Ausnahme des Jahres 1982/83 verteilten sich die Ausgaben zu zwei Drittel auf zinsgünstige Darlehen und zu einem Drittel auf Zuschüsse, 1982/83 wurde dieses Verhältnis umgekehrt. In der Praxis werden diese Darlehen jedoch meist erlassen. Zuschüsse und Darlehen gibt es für Betriebsverlagerungen und -neugründungen in (nach drei Prioritäten abgestufte) regionale(n) Entwicklungsgebiete(n), u.a. mit der Auflage, 40 % der Arbeitsplätze für Frauen bereitzustellen. Weniger bedeutsar - jedoch neuerdings ansteigend - sind Lohnkostenzuschüsse für zusätzliche Einstellungen; kaum eine Rolle spielen Zuschüsse für eventuell erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen, um die neu geschaffenen Arbeitsplätze besetzen zu können.

Die Kritik an der beruflichen Weiterbildungspolitik richtet sich vor allem gegen das staatliche Weiterbildungsmonopol der AMU-Zentren, deren Dienstleistungen infolge mangelnder Konkurrenz als zu teuer erachtet werden. So fordert z.B. BJÖRKLUND (1984), daß AMS die Weiterbildung stärker in Form von Aufträgen an private Institution und Betriebe kaufen solle, ein Vorschlag, der in Praxis und Planungen von AMS zum Teil schon Eingang gefunden hat.

²⁾ Im Budgetjahr 1976/77 spielten auch Lagerhaltungssubventionen als Mittel antizyklische Beschäftigungsstabilisierung eine große Rolle (in den Tab. 3 und 5 unter der Rubrik "Sonstige" ausgewiesen): mit knapp einer Mrd. SEK betrug ihr Anteil am aktiven Arbeitsmarktbudget damals 12,8 %. Heute ist diese Maßnahme ganz eingestellt.

³⁾ Auch gegenüber ABM wird heute starke Kritik geäußert; vor allem wird auf die angeblizunehmende Substitution regulärer Beschäftigung im öffentlichen Dienst durch ABM aufmerksam gemacht: so sollen heute ca. 8 Prozent der Beschäftigten in den Kommune durch ABM subventioniert werden.

Mit dem Budgetjahr 1983/84 wurden sämtliche eben erwähnten regionalen Förderungsmaßnahmen vom Nationalen Amt für Industriepolitik (SIND), das dem Ministerium
für industrielle Fragen unterstellt ist, finanziell wie administrativ übernommen,
so daß sie in Zukunft nicht mehr im schwedischen Arbeitsmarkthaushalt erscheinen.

Eingliederungshilfen für Schwervermittelbare und Behinderte sowie berufliche Rehabilitationsmaßnahmen haben ständig an Bedeutung zugenommen (von 0.2 bis 0.5 % BSP). Zum Teil sind damit nur Umschichtungen öffentlicher Finanzmittel verbunden: 1980 übernahm die schwedische Arbeitsmarktbehörde die von den Kommunen und Regierungsbezirken (LANS) finanzierte berufliche Rehabilitation durch den Ausbau der AMI- und AMI-S-Zentren (vgl. auch SCHMID/SEMLINGER 1984). Der größte Teil der Ausgaben (ca. 90 %) enfällt freilich auf voll oder teilweise subventionierte Beschäftigung im öffentlichen (früher "Archivarbeiten" genannt) oder privaten Bereich, wobei die Beschäftigungssubventionen im privaten Bereich eine steigende Tendenz aufweisen und heute ca. 30 Prozent ausmachen. Der Rest der Ausgaben entfällt auf Arbeitsplatzhilfen für Behinderte, ein ganz minimaler Betrag auf finanzielle Unterstützung von Behinderten oder Schwervermittelbaren (neuerdings auch Langzeitarbeitslosen) zur Gründung eines eigenen Betriebes.

Im Vergleich zum Portfolio aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik weist Schweden einige Besonderheiten auf:

(1) Im Gegensatz zur Bundesrepublik werden keine besonderen Maßnahmen für die Beschäftigung in der Bauwirtschaft ausgewiesen. Eine Parallele zur produktiven Winterbauförderung gibt es nicht. Die Arbeitsverwaltung hat jedoch eine gewisse Möglichkeit, saisonale Schwankungen regulativ auszugleichen: sie kann bei der Genehmigung von Baulizenzen mitwirken, so daß diese bevorzugt im Winter erteilt. werden. Auch eine Parallele zum Schlechtwettergeld liegt nicht vor. Es konnte nicht ermittelt werden, ob es funktionale Äquivalente gibt. Es ist anzunehmen, daß längerfristige Arbeitsausfälle infolge schlechter Witterung durch Lohnersatzleistungen kompensiert werden. BJÖRKLUND/HOLMLUND (1983) kommen jedenfalls zum Ergebnis, daß die Bauwirtschaft durch die Arbeitslosenversicherung (inklusive staatliche Zuschüsse) erheblich subventioniert wird. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch EDELBALK und WADENSJÖ (1978) für eine frühere Periode: sie testeten ökonometrisch die These, daß die Abdeckung der Bauwirtschaft durch die Arbeitslosenversicherung (in Schweden seit 1964) funktional einer Lohnsubventionierung gleichkomme und damit die Beschäftigung höher halte als es unter rein marktwirtschaftlichen Bedingungen der Fall wäre; der Test fiel positiv aus.

(2) Eine direkte Parallele zum Kurzarbeitergeld gibt es ebenfalls nicht. In der Funktion vergleichbar ist jedoch die Praxis des "permittering", d.h. die Arbeitsbeurlaubung bei Beibehaltung des Arbeitsvertrages. Arbeitsbeurlaubung betrifft praktisch nur Arbeiter in der verarbeitenden Industrie, über ihren tatsächlichen Umfang gibt es jedoch keine genauen Informationen, da "Kurzarbeiter" in der Statistik unter ganz verschiedenen Kategorien auftauchen können. Auch die rechtliche und finanzielle Lage ist verwickelt, und in den einzelnen Branchen gibt es zum Teil unterschiedliche Regelungen. Im bisher geltenden System lassen sich jedoch folgende Gemeinsamkeiten herausschälen: Die Arbeitgeber haben jederzeit die Möglichkeit, ihre Beschäftigten zu "beurlauben", d.h., befristet zu entlassen, wenn Betriebsumstellungen oder konjunkturell bedingte Auftragsengpässe auftreten. In den ersten fünf Tagen der Beurlaubung muß der Betrieb jedoch den Grundlohn zahlen, der in der Regel etwas geringer als die regulären Löhne sind (z.B. wegen Wegfall von Akkordlohn oder von Löhnen für Überstunden). Vom sechsten Tag an erhält der "Beurlaubte" Arbeitslosengeld und zählt dann auch als arbeitslos. 1) Dauert die befristete Entlassung länger als zwei Wochen oder beträgt sie - bei diskontinuierlicher Beurlaubung mehr als 30 Tage, muß der Arbeitgeber wieder "Permitteringslöhne" bezahlen. Ist die Beurlaubung diskontinuierlich, läßt sie sich statistisch nicht mehr eindeutig erfassen; die "Kurzarbeiter" (bzw. Beurlaubten) erscheinen dann entweder unter den Teilzeitarbeitslosen²⁾ oder unter den "Zeitweilig Abwesenden"³⁾, wobei jedoch unbekannt ist, wieviele von den Teilzeitarbeitslosen von der Arbeitslosenversicherung unterstützt werden.

Als Gesamtbild läßt sich festhalten, daß Kurzarbeit auch in Schweden eine große Rolle spielt und zu einem erheblichen Teil - jedoch nicht so weitgehend wie in der Bundesrepublik - durch die Arbeitslosenversicherung subventioniert wird. Zählt man Kurzarbeit zu den "aktiven" Maßnahmen, sind die Ausgaben für "passive Arbeitsmarktpolitik" daher eher überhöht ausgewiesen. Eine grundlegende Neuordnung des "Permittering-Systems" ergibt sich jedoch voraussichtlich im Jahre 1985 (vgl. S. 25 und ARBEITSMARKTCHRONIK 17/1984).

¹⁾ Von den 151 200 Arbeitslosen im Jahre 1983 wurden lediglich 1 900 als "beurlaubt" (permitterad) ausgewiesen. (AKU-ÅRSMEDELTAL 1983:132).

²⁾ Im Jahre 1983 waren insgesamt 132 400 Personen als Teilzeitarbeitslose ausgewiesen, darunter 105 800, die "Arbeitsmarktgründe" (Auftragsmangel, Betriebsumstellungen und dergleichen) als Ursache angaben. Teilzeitarbeitslose sind solche Personen, die weniger als 35 Stunden in der Woche arbeiten, jedoch länger arbeiten möchten und könnten (AKU-ÅRSMEDELTAL 1983:113).

³⁾ Von den 168 700 "Zeitweilig Abwesenden" im Jahre 1983 gaben 27 800 "Freistellung (Beurlaubung) durch den Arbeitgeber" an (AKU- ARSMEDELTAL 1983:123).

- (3) Eine weitere Besonderheit sind die schwedischen Überbrückungsmaßnahmen für Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist (utförsäkrade). Seit Beginn der achtziger Jahre haben diese Arbeitslosen das Recht auf einen zeitlich befristeten Arbeitsplatz im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, mit dem sie erneut Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben können. Dieses Recht auf einen Arbeitsplatz, das in den seibziger Jahren zwar nicht gesetzlich, aber de facto schon Bedeutung hatte, ist vor allem darauf zurückzuführen, daß in Schweden keine Anschluß-Arbeitslosenhilfe vorgesehen ist. Ohne öffentliche Arbeitsbeschaffung würden diese Arbeitslosen auf Sozialhilfe angewiesen sein und damit finanziell den Gemeinden zur Last fallen. Hier ist einer der wichtigsten Gründe für die starke Expansion sowie für die zyklische Variation der schwedischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu sehen; dementsprechend ist der Anteil der Langfristarbeitslosen in Schweden gering (AUER 1984).
- (4) Mit der Bundesrepublik schwer vergleichbar ist auch die schwedische Arbeitsmarktpolitik für Behinderte und schwervermittelbare ältere Arbeitslose. Für diese Personengruppen hat Schweden in weit stärkerem Maße als die Bundesrepublik öffentlich
 geschützte Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt, die seit Beginn der achtziger
 Jahre im zentralen Behindertenwerk (Samhälssföretag) zusammengefaßt sind.
 Das schwedische Behindertenwerk soll sich zwar vordringlich der beruflichen Rehabilitation widmen, d.h. der beruflichen Wiedereingliederung der Behinderten in den
 regulären Arbeitsmarkt, faktisch bietet es jedoch für viele Behinderte und sonst
 schwer vermittelbare ältere Personen einen Dauerarbeitsplatz, zumal die Organisation
 dieser Institution stark auf die Produktion marktfähiger Güter orientiert ist (WADENSJÖ
 1984, SCHMID/SEMLINGER 1984).

1.3 <u>Die Finanzierung</u> der Arbeitsmarktpolitik

Die schwedische Arbeitsmarktpolitik wird aus folgenden Quellen finanziert (vgl. Übersicht 1):

- aus Beiträgen der Arbeitnehmer in 45 gewerkschaftlich organisierten Arbeitslosenversicherungskassen,
- aus Beiträgen der Arbeitgeber in einen zweckgebundenen Arbeitsmarktfonds (für Lohnersatzleistungen und Unterhaltsgelder bei beruflicher Weiterbildung und beruflicher Rehabilitation),

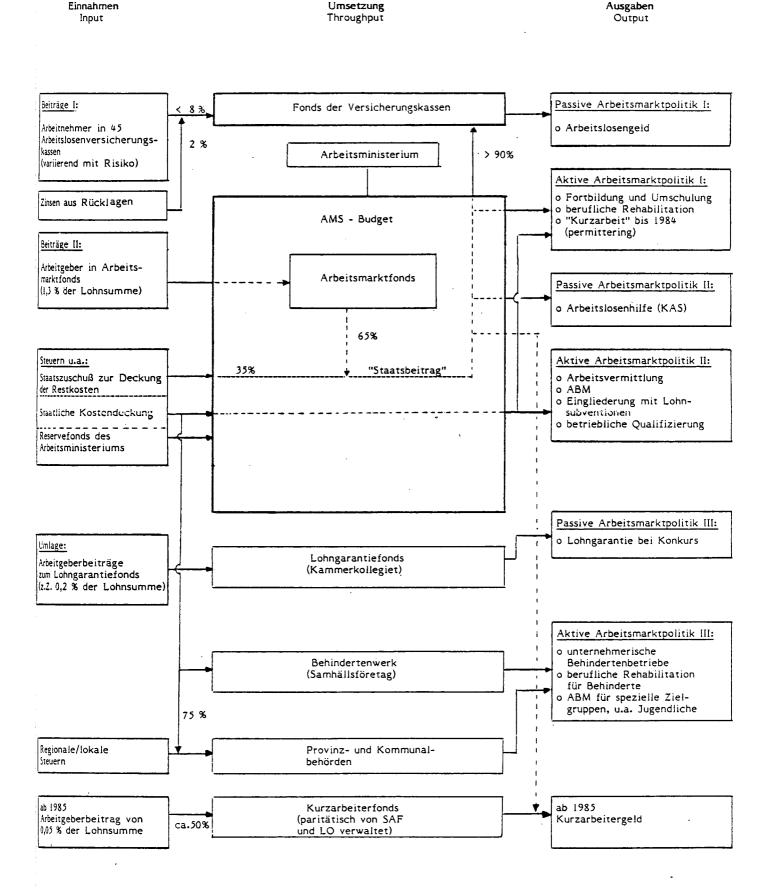
- aus Steuer- oder Kreditmitteln für Zuschüsse an den Arbeitsmarktfonds (vgl. oben) und zur Finanzierung anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Arbeitsvermittlung, ABM, lohnkostensubventionierte Arbeitsplätze und betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen),
- aus staatlichen Zuschüssen an das Behindertenwerk sowie Zuschüssen an Provinzen und Kommunen für zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und aus steuer-finanzierten Anteilen der Provinzen und Kommunen,
- aus einer Umlage der Arbeitgeber zum Lohngarantiefonds,
- ab 1985 aus einer Arbeitgeberabgabe zum Kurzarbeiterfonds.

1.3.1 Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung

Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern wurde die Arbeitslosenversicherung in Schweden verhältnismaßig spät eingeführt: Nach langen Diskussionen entschied man sich 1935 für das sog. Ghent-System, d.h. freiwilligen und gewerkschaftlich organisierten Versicherungskassen, die staatlich anerkannt, reguliert und - gegebenenfalls - auch subventioniert werden. Heute sind fast drei Viertel der schwedischen Arbeitnehmer Mitglied in einer der 45 Versicherungskassen, 1970 waren es erst 56 % (BJÖRKLUND/HOLN LUND 1983, AMS-FÖRSÄKRINGSENHETEN 1983). Der Anteil der Arbeitslosen, die Mitglied in einer der Versicherungskassen sind, ist jedoch erheblich geringer: 1981 z.B. waren nur 60 % der arbeitslosen Männer und 48 % der arbeitslosen Frauen versichert, und 1963 waren sogar nur 34 % der arbeitslosen Männer und nur 7 % der arbeitslosen Frauen versichert.

Die Mitgliederbeiträge bestehen aus festen Beitragssätzen innerhalb von 12 wählbaren Leistungstarifen; heute haben jedoch fast alle Kassen den höchsten Leistungstarif gewählt. Die monatlichen Beiträge zu den Kassen schwankten im Jahr 1982 zwischen 1,50 SEK (Angestellte in Kooperativen) bzw. 3,50 SEK (z.B. Akademiker, Industrieangestellte) und 40 SEK (Fischereiarbeiter) bzw. 45 SEK (Musiker). Die Schwankungen zeigen einen gewissen Zusammenhang zum Risiko, arbeitslos zu werden (experience rating): saisonabhängige Gewerkschaftskassen haben die höchsten Mitgliedschaftsbeiträge, hochqualifizierte und staatliche Angestellte die niedrigsten. Im Vergleich zum tatsächlicher Arbeitslosenrisiko sind die Beiträge jedoch sehr gering. Im Verlaufe der Geschichte waren

Übersicht 1: Finanzierungssystem der Arbeitsmarktpolitik in Schweden im Jahre 1983/84



die Versicherungskassen immer weniger in der lage, die Kosten der Arbeitslosigkeit abzudecken. Schon in den dreißiger Jahren hatte der schwedische Staat etwa 40 % der Aufwendungen zugeschossen. In den fünfziger und sechziger Jahren stieg der staatliche Anteil kontinuierlich, erreichte Anfang der siebziger Jahre schon 70 % und beträgt heute – den Verwaltungskostenzuschuß einbezogen – 95 % (AMSFÖRSÄKRINGSENHETEN 1984: Tab. 13).

In finanzwirtschaftlicher Hinsicht haben die Arbeitnehmerbeiträge heute kaum eine Bedeutung und daher eher symbolischen Wert. Die Gegenüberstellung von Beiträgen und Leistungen mag dies verdeutlichen: 1982 lag der durchschnittliche jährliche Beitrag eines Kassenmitglieds bei knapp 100 SEK, das durchschnittliche jährliche Arbeitslosengeld pro Kassenmitglied betrug dagegen 1.200 SEK (AMS-FÖRSÄK-RINGSENHETEN 1984: Tab. 13). Die Mitgliederbeiträge wurden im jahr 1983 zwar leicht angehoben (der durchschnittliche Mitgliederbeitrag betrug 1983 132 SEK), verglichen mit dem Satz von 1975 entspricht dieser Anteil jedoch nicht einmal den gestiegenen Lebenshaltungskosten. Gemessen an den Lebenshaltungskosten hätte der durchschnittliche Mitgliederbeitrag von 1975 (= 90 SEK) auf 180 SEK steigen müssen.

1.3.2 Arbeitsmarktabgabe der Arbeitgeber

1974 wurde ein Beitrag der Areitgeber zur Arbeitslosenversicherung eingeführt (0,4 % der Lohnsumme), der 1976 durch einen weiteren Beitrag zur Arbeitsmarktausbildung (ebenfalls 0,4 % der Lohnsumme) ergänzt wurde. Die Mittel waren zweckgebunden, d.h. nicht austauschbar. Da der Arbeitslosenversicherungsfonds regelmäßig leichte Überschüsse erzielte und man diese Überschüsse für aktive Arbeitsmarktpolitik nutzen wollte, wurden beide Fonds 1982 in einen gemeinsamen "Arbeitsmarktfonds" überführt. 1983 wurden die Arbeitgeberbeiträge auf 1,3 % der ausbezahlten Lohnsumme angehoben, um das durch die Rezession drohende Defizit auszugleichen. Eine weitere Erhöhung auf 1,6 % für das Jahr 1985 ist geplant.

Erhöhungen der Arbeitgeberbeiträge zum "Arbeitsmarktfonds" werden - wie andere lohnsummenproportionale Beiträge auch - kostenmößig vermutlich weitgehend auf Arbeitnehmer "zurück-" oder auf Konsumenten "vorgewälzt". Eine ökonometrische Studie von BERTIL HOLMLUND (1983) kam allerdings zum Ergebnis, daß die Kosten nach einem Jahr erst zu 50 % in Form niedrigerer Löhne auf die Arbeitnehmer

überwälzt werden, aber auch er meint, daß die Kosten langfristig fast hundertprozentig von Arbeitnehmern und Konsumenten zu tragen sind. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt auch GÖRAN NORMANN (1983).

1.3.3 Staatliche Finanzierung passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des AMS-Budgets

Die schwedische Regierung orientiert sich seit 1983 an der Zielgröße, 65 % (vor 1983 55 %) des "Arbeitsmarktfonds" aus Arbeitgeberbeiträgen und 35 % aus dem allgemeinen staatlichen Budget zu decken. Im Gegensatz zu den Arbeitnehmerbeiträgen in die Arbeitslosenversicherungskassen sind die Arbeitgeberbeiträge daher eine regelgebundene Größe, d.h. sie werden zwar nicht automatisch, jedoch in regelmäßigen Abständen der tatsächlichen Kostenentwicklung angepaßt (vgl. 1.3.2).

Da die in den "Arbeitsmarktfonds" einfließenden Mittel zweckgebunden sind, d.h. nur für Lohnersatzleistungen (inklusive Kurzarbeitergeld) und für Unterhaltsgelder bei beruflicher Weiterbildung (AMU-Zentren) und beruflicher Rehabilitation (AMI, AMI-S) ausgegeben werden dürfen (vgl. Aktive Arbeitsmarktpolitik I, Übersicht 1), werden die Ausgaben für Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und für die Eingliederung von Schwervermittelbaren und Behinderten, aber auch Lohnsubventionen für innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen ausschließlich aus dem allgemeinen Staatshaushalt bestritten (vgl. Aktive Arbeitsmarktpolitik II, Übersicht 1). Infrastruktur- und Lehrpersonalkosten für Arbeitsmarktausbildung und berufliche Rehabilitation werden ebenfalls vollständig aus Steuermitteln finanziert, wobei ein Großteil dieser Kosten über das Schulministerium zufließen, jedoch im AMS-Budget ausgewiesen werden. In den vergangenen Jahren hat das Arbeitsministerium regelmäßig eine Finanzreserve von 2 Mrd. SEK zugewiesen erhalten, die für zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder für Sondermaßnahmen zur Eingliederung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen (vor allem Jugendliche) verwendet werden konnten und bisher auch immer ausgeschöpft wurde.

1.3.4 Staatliche Zuschüsse für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen außerhalb des AMS-Budgets und Finanzierungsanteile von seiten der Regierungsbezirke und Kommunen

Im Budget von AMS sind die staatlichen Subventionen an das seit 1980 bestehende Behindertenwerk (Samhällsföretag) nicht enthalten. Im Budgetjahr 1982/83 erreichten diese Zuschüsse eine Höhe von 2,4 Mrd. SEK. Dazu sind noch ca. 200 Millionen SEK Ausgaben von seiten der Gemeinden und Regierungsbezirke zu rechnen. Zusätzlich finanzierte der Zentralstaat einen großen Anteil (ca. 75 %) der Kosten für zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Überbrückungsmaßnahmen) und spezielle Maßnahmen für jugendliche Arbeitslose (ungdomslag), deren Aufwendungen zusammen mit den Finanzierungsanteilen von Gemeinden und Regierungsbezirken sich auf ca. 2,9 Mrd. DM beliefen. Zusammengenommen ergeben sich für dieses Budgetjahr ca. 5,5 Mrd. zusätzliche Ausgaben für Behinderte, Schwervermittelbare und für aus der Arbeitslosenversicherung "herausgefallene" Personengruppen, d.s. etwa 1 % des BSP gegenüber nur 0,3 % im Jahre 1970/71 (EFA 1984:63).

1.3.5 Arbeitgeberumlage zum Lohngarantiefonds

Die Ausgaben für die Lohngarantie bei Konkurs werden aus einer Arbeitgeberumlage finanziert. Zu Beginn des Gesetzes betrug diese Umlage 0,02 % der Lohnsumme, mittlerweile stieg sie auf 0,2 %. Zur Vorfinanzierung eventuell auftretender Defizite verfügt die für Verwaltung und Implementation zuständige Lohngarantiekammer über einen 'fließenden' Kredit von 200 Mill. SEK. Auch hier ist davon auszugehen, daß die Kosten langfristig auf Arbeitnehmer und Konsumenten überwälzt werden.

1.3.6 Arbeitgeberbeitrag zum Kurzarbeiterfonds

Arbeitergewerkschaften (LO) und Arbeitgeberverband (SAF) haben 1984 nach vierjährigen Verhandlungen einen neuen Kollektivvertrag zur Kurzarbeitszeit abgeschlossen.
Für das Inkrafttreten des Vertrages im Januar 1985 ist auch eine Neuregelung
der Staatszuschüsse erforderlich, die jedoch als sicher gilt, da keine höheren Kosten
für den Staatshaushalt entstehen.

Gegenüber den alten Bestimmungen und Praktiken ergeben sich folgende Veränderungen:

- Die Finanzierung von befristet freigestellten Arbeitern durch die Arbeitslosenversicherung entfällt; die freigestellten Arbeiter werden auch grundsätzlich nicht mehr als arbeitslos registriert.
- Der Arbeitgeber zahlt während der gesamten Kurzarbeitszeit den vollen Lohn weiter. Er erhält einen Zuschuß pro Kurzarbeitstag (mit Ausnahme der Karenztage) aus einem durch den Arbeitgeberverband und LO paritätisch verwalteten Kurzarbeiterfonds. Der Fonds refinanziert sich aus Staatszuschüssen (ca. 300 SEK/Kurzarbeitstag) und aus einer Arbeitgeberabgabe von 0,05 % auf die Lohnsumme der Unternehmen, die sich die Möglichkeit der Durchführung von Kurzarbeit eröffnen möchten.
- An folgenden sieben Karenztagen der weiterhin geltenden maximalen Kurzarbeitszeit von 30 vollen Tagen pro Arbeiter und Jahr muß der Arbeitgeber den Lohnausgleich selbst tragen: 1, 2, 3, 11, 12, 21, 22.

Die neue Kurzarbeitsregelung bedeutet eine bessere materielle Absicherung der Kurzarbeiter und eine verstärkte Beteiligung des Einzelunternehmens an der Finanzierung. Man schätzt, daß in Zukunft etwa 50 % der Kosten von den individuellen Unternehmen und 50 % aus dem Kurzarbeitsfonds getragen werden. Für die Unternehmen ergibt sich aus dem neuen Vertrag eine größere Flexibilität bei der Anwendung der Kurzarbeit, da bestimmte Beschränkungen des Kündigungsschutzes (u.a. Senioritätsregelungen) nicht mehr gelten (ARBEITSMARKTCHRONIK 17, 1984: 9).

1.3.7 Finanzierung weiterer, nichtstaatlicher Arbeitsmarktleistungen

Bisher wenig beachtete, aber faktisch zunehmende Bedeutung gewinnen korporativ ausgehandelte Arbeitsmarktleistungen. Zwei wichtige Beispiele sollen hier kurz erwähnt werden: der "Arbeitsplatzabfindungsfonds" ("avgångsbidrag") und der "Sicherheitsfonds" der Angestellten in der Industrie.

Der "Avgångsbidrag" (AGB) ist eine echte Versicherungsleistung: eine Abfindung für den Verlust des Arbeitsplatzes und, bei dann anschließender längerwährender Arbeitslosigkeit, auch eine Ergänzung zu Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung.

Die AGB-Leistungen wurden früher aus einem von LO-Gewerkschaften und Arbeitgebern gemeinsam verwalteten <u>Fonds</u> gezahlt. Seit Ende der sechziger Jahre ist dieser Fonds in eine kollektivvertraglich geregelte Versicherung überführt worden, die von der "Arbeitsmarktversicherung-Aktiengesellschaft" (AFA) durchgeführt wird. Alle Arbeitgeber im Tarifvertragsbereich der LO-SAF-Spitzenabkommen sind verpflichtet, ihre Arbeiter bei der AFA (einzeln oder als Gruppe) zu versichern. Diese Versicherungsmöglichkeit steht auch nicht-tarifgebundenen Arbeitgebern offen.

Gegenstand der Versicherung ist der Schutz bei Personalabbaumaßnahmen aufgrund von Stillegungen, Betriebseinschränkungen oder -änderungen. Die AFA entscheidet, ob diese Voraussetzungen gegeben sind. In Streitfällen entscheidet ein Vermittlungs-ausschuß, für den LO-SAF je 2 Schlichter benennen.

Finanziert wird die AGB-Versicherung durch Beiträge der Arbeitgeber, ab 1979 zunächst 0,1 % der Bruttolohnsumme. Die endgültige Höhe der Beiträge wird jeweils nach Jahresabschluß anhand der Lohnsumme ermittelt, die für die Begründung von Anwartschaften in der gesetzlichen Zusatzrentenversicherung (ATP) maßgeblich ist.

Der <u>Sicherheitsrat für Angestellte (Trygghetsrådet)</u> ist eine durch Tarifvertrag abgesicherte gemeinsame Einrichtung des schwedischen Arbeitgeberverbandes (SAF) und der Angestelltengewerkschaft des privaten Sektors (PTK); eine vergleichbare Einrichtung existiert auch für den Bereich der öffentlichen Angestellten.

Der "Sicherheitsrat" verfügt über einen Fonds, der aus Beiträgen der Unternehmen in Höhe von 0,5 % der Bruttogehaltssumme gespeist wird. Wegen der großen Inanspruchnahme (1982 über eine halbe Mrd. SEK) wurde 1984 ein Sonderbeitrag in Höhe von 0,4 % erhoben. Die Mittel des Fonds können bei Umstrukturierungsmaßnahmen zugunsten der Unternehmen und ihrer Belegschaften in vielfältiger Weise eingesetzt werden (z.B. für Umschulungsmaßnahmen, Existenzgründungen usw.). Aus den Fondsmitteln werden auch Abfindungszahlungen an Angestellte gewährt, die nach Vollendung des 40. Lebensjahres wegen Beschäftigungsmangel entlassen werden. Im Unterschied zur AGB der Arbeiter handelt es sich dabei aber nicht um eine feststehende Versicherungsleistung: der paritätisch besetzte "Sicherheitsrat", der den Fonds verwaltet, kann auch individuelle Lösungen aushandeln. Der finanziell größte Teil fließt jedoch in Ergänzungszahlungen bei vorzeitigen Verrentungen, um die volle Höhe der tarifvertraglichen Zusatzrente trotz früherem Ausscheidens zu garantieren (ARBEITSMARKTCHRONIK 18, 1984; TRYGGHETSRÄDET 1982).

1.3.8 Zusammenfassende Entwicklung der Finanzierungsstruktur

Tabelle 6 faßt Struktur und Entwicklung der Finanzierung schwedischer Arbeitsmarktpolitik seit 1974 zusammen. Sie veranschaulicht noch einmal, wie die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Arbeitnehmerbeiträge dem historisch sich schon lange abzeichnenden
Trend weiter folgt und mit steigenden Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik auf ein
Niveau von 3 % des AMS-Budgets fällt; der Beitrag zum gesamten arbeitsmarktpolitischen
Budget ist noch marginaler.

Der Anteil der (erst 1974 eingeführten) Arbeitgeberbeiträge am Budget von AMS stieg von gut 10 auf knapp 20 %, als die Arbeitgeber 1976 auch zur Mitfinanzierung bestimmter Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik herangezogen wurden. Dieser Anteil fiel jedoch wieder rasch, da die Beiträge den gestiegenen Kosten der Arbeitsmarktpolitik nicht angepaßt wurden. Erst 1983 erfolgte eine Anpassung der Beiträge als Reaktion auf ein erstmaliges Defizit der Arbeitslosenversicherungskassen im Jahre 1982. Dieses Defizit muß als Reflex der deutlichen Zurückhaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik zu Beginn der achtziger Jahre und einem entsprechenden Anstieg der Arbeitslosigkeit gedeutet werden.

Der überwiegende Teil (80-85 %) der schwedischen Arbeitsmarktpolitik wird aus Steuer- und Kreditmitteln finanziert. Der staatliche Finanzierungsanteil blieb in

den letzten 10 Jahren jedoch relativ konstant, obwohl sich die Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik gemessen am Bruttosozialprodukt nahezu verdoppelten (1974 = 2,2 %, 1983 = 4,1 %). Die Ausgabensteigerung wurde also durch Mobilisierung neuer zweck- und regelgebundener Beiträge der Arbeitgeber mitfinanziert, d.h. durch Beiträge für Lohnersatzleistungen bei Konkurs und durch Beiträge zum Arbeitsmarktfonds; in Zukunft werden auch die Lohnersatzleistungen bei Kurzarbeit im stärkeren Maße von Arbeitgeberbeiträgen mitgetragen werden.

Tabelle 6: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Schweden 1974 - 83

	1		2		3		. 4		. 5		6		7		8	
	Gesamtaus für Arbeit politik		Ausgaben Arbeitsma politik au halb AMS	arkt- ßer-	Lohngaran umlage	tie-	Ausgaben v	on AMS	Arbeitneh beiträge	mer-	Arbeitgeb beiträge	er-	Staatszusc an AMS-Bu		Staatlicher Anteil am (Finanz Gesamtbudget
	MiH.SEK	in % BSP	Mill.SEK	in % v. (1)	Mill.SEK	in % v. (1)	Mill.SEK	in % BSP	Mill.SEK	in % v. (4)	Mill.SEK	in % v. (4)	MiII.SEK	in % v. (4)	Mill.SEK	in % v. (1)
1974	4 963	2,2	1 086	21,9	25	0,5	3 852	1,7	286	7,4	408	10,6	3 158	82,0	4 244	85,5
1975	5 460	2,1	1 154	21,1	42	0,8	4 265	1,6	289	6,8	476	11,2	3 500	82,0	4 654	85,2
1976	7 687	2,6	1 423	18,5	97	1,3	6 168	2,1	317	5,1	1 156	18,7	4 695	76,1	6 118	79,6
1977	11 153	3,4	1 864	16,7	217	1,9	9 072	2,7	312	3,4	1 266	14,0	7 485	82,5	9 349	83,8
1978	13 524	3,7	2 315	17,1	326	2,4	10 883	2,9	323	3,0	1 364	12,5	9 196	84,5	11 511	85,1
1979	14 619	3,5	2 722	18,6	310	2,1	11 587	2,8	326	2,8	1 508	13,0	9 753	84,2	12 475	85,3
1980	15 338	3,3	3 128	20,4	369	2,4	11 841	2,5	371	3,1	1 656	14,0	9 814	82,9	12 942	84,4
1981	17 035	3,3	3 755	22,0	636	3,7	12 644	2,5	396	3,1	1 808	14,3	10 440	82,6	14 195	83,3
1982	20 979	3,8	4 890	23,3	764	3,6	15 326	2,7	457	3,0	1 916	12,5	12 953	84,5	17 843	85,1
1983	25 580	4,1	5 890	23,0	548	2,1	19 187	3,1	545	2,8	3 324	17,3	15 318	79,8	21 208	82,9

Spalte (1) Nicht enthalten sind regionale Förderungsmaßnahmen für Betriebe.

- (2) Inklusive Finanzierungsanteile der Kommunen und Regierungsbezirke (Provinzen).
- (3) Da evtl. auftretende Defizite den Staatshaushalt nicht belasten, wurden hier Einnahmen = Ausgaben gesetzt.
 - (4) Spalte (1) minus Spalten (2), (3).
- (5) Inklusive Verzinsung der Rücklagen von den Arbeitslosenversicherungskassen.
 (6) 1974, 1975 = Beiträge zur Alo-Versicherung (0,4 % d. Lohnsumme); 1976-81 wie 1974/75 zuzüglich 0,4 % d. Lohnsumme für Arbeitsmarktausbildung; 1982 ff. = integrierter Arbeitsmarktbeitrag (1,3 %).
- (7) Spalte (4) minus Spalten (5), (6).
- (8) Spalte (2) plus Spalte (7).

Quellen: Tab. 1 (Jahresangaben = zwei Budgetjahre/2); EFA 1984:63; AMS-FÖRSÄKRINGSENHETEN 1983, 1984: Tab. 14; Spalte (6) nachrichtlich RIKSFÖRSÄKRINGSVERKET; eigene Berechnungen.

2. BUDGETIERUNGSPROZESSE UND HAUSHALTSVOLLZUG DER ARBEITSMARKTPOLITIK

2.1 <u>Der Haushalt der Arbeitsmarktbehörde (AMS) und der Staatshaushalt</u>

Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik werden in Schweden überwiegend im Staatshaushalt und dem davon abgeleiteten Haushalt der zentralen Arbeitsmarktbehörde (AMS) budgetiert. Ausgenommen sind die Arbeitnehmerbeiträge in die Arbeitslosenversicherungskassen und die aus den Arbeitgeberbeiträgen fließenden Mittel für den "Arbeitsmarktfonds", die vom Reichsversicherungsamt verwaltet werden und dem Arbeitsministerium bzw. der Arbeitsmarktbehörde zur Verfügung stehen. Die Aufstellung des Haushalts ist Aufgabe des Arbeitsministeriums und der ihm zwar unterstellten, aber relativ selbständigen Arbeitsmarktbehörde. Die Entscheidung über den Haushalt erfolgt in drei Stufen: Vorschlag von AMS, Vorschlag der Regierung, Entscheidung des Parlaments (Riksdag). Entscheidungen über die Einnahmeseite von AMS erfolgen, in der Regel auf Vorschlag der Regierung, vom Parlament. Das Haushaltsjahr beginnt am 1. Juli und endet am 30. Juni im darauffolgenden Jahr.

Der Haushalt ist nach Programmen gegliedert, die wiederum in Unterprogramme aufgeteilt sind. Für jeden Programmtyp werden auch die Verwaltungskosten ausgewiesen. Das schwedische Budgetierungssystem unterscheidet drei Typen der Mittelallokation:

- (1) <u>Nicht-spezifizierte Ansätze</u> (obetecknade anslag), die für die Sondermaßnahmen, vor allem für staatliche Zuschüsse zwecks Finanzierung unvorhergesehener Bedarfe vorgesehen sind.
- (2) Geschätzte Ansätze (förslagsanslag), d.s. Mittelansätze für Programme, deren Kosten nicht genau vorausgeschätzt werden können, auf Grund gesetzlicher Verpflichtungen jedoch finanziert werden müssen. Die tatsächlichen Ausgaben können also den Voranschlag unter- wie überschreiten.
- (3) <u>Begrenzte Ansätze</u> (reservationsanslag), d.s. Mittel für Programme, die auf keinen Fall überschritten, jedoch im Falle der Unterschreitung in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden dürfen. Dieser Allokationstyp wird vor allem für Programme angewendet, deren Bedeutung und Ausgabenvolumen durch Festlegung einer Obergrenze politisch definiert werden sollen.

Typ (2) und (3) scheinen weitgehend der Unterscheidung in Pflicht- und Kannleistungen in der Bundesrepublik zu entsprechen. Typ (1) ist durch einen Reservefonds des Arbeitsministeriums repräsentiert, der für nicht festgelegte Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik (traditionelle Weiterbildungsmaßnahmen ausgeschlossen) ausgegeben werden kann (jeweils 2 Mrd. SEK in den vergangenen Haushaltsjahren).

"Pflichtleistungen" (Typ 2) im schwedischen Arbeitsmarktbudget sind:

- Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung und damit eng verbundene Dienst- und Sachleistungen (Informationsmaterialien, Umzugsbeihilfen),
- Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Lohngarantie bei Konkurs, Unterhaltsgeld bei beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen),
- Lohnkostenzuschüsse für die Eingliederung von Schwervermittelbaren und Behinderten, neuerdings auch die speziellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Jugendliche,
- Flüchtlingshilfe und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen des Zivil- und Militärdienstes.

"Kannleistungen" (Typ 3) sind:

- Sonstige Kosten der beruflichen Weiterbildung (Zuschüsse an Weiterbildungsträger (AMU), Kurskosten etc.),
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen,
- Lohnkostenzuschüsse an Betriebe,
- Zuschüsse zur beruflichen Rehabilitation (AMI, AMI-S).

2.2 Budgetflexibilität

Die Haushaltstitel sind im allgemeinen nicht gegenseitig deckungsfähig. Nicht ausgeschöpfte Mittel bei den "Kann-Titeln" können auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden, Überziehung auf Kosten anderer (nicht ausgeschöpfter) Titel ist nicht möglich. Bei den 'Pflichtleistungen' ist jedoch von der Logik der Instrumente her in gewissem Umfang eine implizite wechselseitige Deckungsfähigkeit gegeben, von der Lohngarantie bei Konkurs (Extra-Fonds) und den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Rahmen des Zivil- und Militärdienstes einmal abgesehen. Die Schranken der wechselseitigen Deckungsfähigkeit liegen hier nicht bei den haushaltspolitischen Ansätzen der einzelnen Titel - die ja im Prinzip unter- oder überschritten werden können -, sondern bei den implementierenden Kapazitäten. Jede Weiterbildungsmaßnahme für einen Arbeitslosen spart Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, falls

der entsprechende Arbeitslose zum Bezug dieser Leistungen berechtigt ist und sonst weiter arbeitslos geblieben wäre. Die Schranke der Substitution von Arbeitslosenunterstützung in Unterhaltsgelder 1) für produktiv qualifizierende Maßnahmen liegt vor allem in den Kapazitäten der Weiterbildungsträger, deren Mittel in einem Haushaltsjahr nach oben strikt begrenzt sind. Ähnlich verhält es sich bei der Arbeitsvermittlung: eine schnellere Besetzung der offenen Stellen reduziert die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit die Lohnersatzleistungen für Arbeitslose (ceteris paribus). Die Effektivierung der Arbeitsvermittlung ist jedoch in einem gegebenen Budgetjahr u.a. durch die Personalkapazität der operativen Arbeitsämter begrenzt. Eine entscheidende Frage ist daher, wie im Prozeß der Budgetaufstellung die Mittel für implementierende Kapazitäten aktiver Arbeitsmarktpolitik zugeteilt werden. Würde diese Allokation nach Richtgrößen des unmittelbaren regionalen/lokalen Problemdrucks (z.B. Arbeitslosenzahlen) erfolgen, gäbe es auf der operativen lokalen Ebene sogar einen negativen Anreiz für präventive Arbeitsmarktpolitik. Herrscht jedoch ein inkrementalistischer Ansatz vor, wofür vieles spricht (vgl. weiter unten), werden aktive Ämter belohnt.

Von besonderem Interesse im Vergleich zur Bundesrepublik ist die Zuordnung der Mittel für die Eingliederung von Schwervermittelbaren und Behinderten (meist via Lohnkostenzuschüsse) in die Kategorie der "Geschätzten Mittelansätze", die im Prinzip also überschritten werden können und die in den letzten Haushaltsjahren tatsächlich auch immer - wenn auch nicht übermäßig - überschritten worden sind. Der Finanzierungsstruktur scheint die Annahme zugrunde zu liegen, daß - bisher zumindest - die Finanzierung von Lohnkostensubventionen für Schwervermittelbare und Behinderte billiger oder zumindest nicht teurer ist als die Unterstützung durch Arbeitslosengelder oder Sozialhilfe. Die Frage stellt sich auch hier, inwieweit diese Besonderheit durch die Entscheidungsstruktur bei der Haushaltsaufstellung gestützt wird. Es ist zu vermuten, daß die starke Mitwirkung der Kommunen (die für die Finanzierung der Sozialhilfe verantwortlich sind) bei der Aufstellung des Haushaltsplanes dabei eine Rolle spielt. Ein neuerdings praktiziertes Mittel der zentralen Kontrolle besteht jedoch darin, daß die Regierung

¹⁾ Die Unterhaltsgelder für berufliche Weiterbildung betragen zur Zeit (1984) 185 SEK (Minimum) bis 300 SEK (Maximum) pro Arbeitstag (für Jugendliche unter 20 120 SEK). In der Regel entsprechen die Sätze für Unterhaltsgeld also dem sonst zu beziehenden Arbeitslosengeld. Für Erwerbspersonen mit niedrigem Einkommen, für KAS-Berechtigte und für Nicht-Leistungsberechtigte, die im Gegensatz zur Bundesrepublik jedoch bei der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen nicht benachteiligt werden, besteht aber ein gewisser finanzieller Anreiz zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen.



zwar nicht die Höhe der finanziellen Mittel, jedoch die Zahl der subventionierten Plätze im öffentlichen Sektor (Richtgröße 10.000) reguliert; offener Spielraum besteht jedoch nach wie vor für lohnkostensubventionierte Arbeitsplätze im privaten Sektor.

Da die Mittel für die Aufwendungen der Arbeitslosenversicherung staatlich erheblich bezuschußt werden, stehen der direkten Übertragbarkeit von passiven in aktive Mittel keine prinzipiellen Hindernisse von der Finanzierungsseite her entgegen.

Darauf hinzielende Praktiken hat es in Schweden bisher jedoch kaum gegeben. In gewisser Weise lassen sich die Zuschüsse für innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen zur Vermeidung von Entlassungen oder die Lagerhaltungssubventionen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre in diesem Sinne einordnen.

Ein neueres Beispiel sind die Anpassungszuschüsse zur Minderung der negativen Auswirkungen von Massenentlassungen auf den örtlichen Arbeitsmarkt: Betriebe, die vor der Situation von Massenentlassungen standen, konnten Lohnkostenzuschüsse für die Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern beantragen, um die drohenden Entlassungen durch die damit unterstützten Produktionsumstellungen oder Frühverrentungspläne zum Teil doch noch zu verhindern (und damit künftige Belastungen der Arbeitslosenversicherung). Außerdem sollte damit die präventive Vermittlungstätigkeit der Arbeitsverwaltung erleichtert werden. Darüber hinaus konnten von Entlassung bedrohte Arbeitnehmer, die über diese Maßnahme subventioniert wurden, eine Mobilitätsprämie erhalten, wenn sie vorzeitig kündigten und (u.a. infolge intensiver Eigensuche) auf einen anderen Arbeitsplatz wechselten; auch in diesem Fall kalkulierte man auf eingesparte Mittel der Arbeitslosenversicherung auf Grund vermiedener oder gekürzter Zeiten von Arbeitslosigkeit (CHRONIK 17:10).

Das jüngste Beispiel ist das 1984 eingeführte Programm zur Unterstützung von Arbeitslosen bei der Gründung eigener Betriebe. Geeignete Arbeitslose können or der Antragstellung an "Kursen für Betriebsgründer" teilnehmen und während lieser Zeit ein Unterhaltsgeld beziehen. Danach erhält der Betriebsgründer für naximal sechs Monate einen monatlichen Zuschuß in Höhe der Arbeitslosenuntertützung, auf die er bei weiter bestehender Arbeitslosigkeit Anspruch hätte (ARBEITS-IARKTCHRONIK 18, 1984).

⁾ Prinzipielle Schwierigkeit in der Bundesrepublik ist beispielsweise die Förderung von Betriebsgründungen durch Arbeitslose via kapitalisierte Arbeitslosengelder, weil damit eine selbständige und entsprechend nicht beitragspflichtige Beschäftigung gefördert wird. Ein dem "Äquivalenzprinzip" folgendes System der Beitragsfinanzierung schließt derartige Förderungsmöglichkeiten aus.

2.3 Die Aufstellung des Haushaltes

Die Aufstellung des Haushaltes nimmt von Beginn der Beratungen bis zur Verabschiedung durch das Parlament etwa 1 1/2 Jahre in Anspruch. Im folgenden wird der Prozeß am Beispiel des Haushaltsplans 1983/84 beschrieben. Im Gegensatz zur Bundesrepublik hat sich im Verfahren der Haushaltsaufstellung in Schweden in den vergangenen Jahren nichts Entscheidendes verändert.

Nov./Dez. 1982: AMS sendet an die 24 LANS (Provinzarbeitsämter) Formulare für Budgetanmeldungen verbunden mit Direktiven. Diese Direktiven betreffen in der Regel administrative Vorgaben, beispielsweise die seit mehreren Jahren gleichlautende Aufforderung seitens des Arbeits- und Finanzministeriums, die Verwaltungskosten gegenüber dem Vorjahr um 2 % zu senken. Die Direktiven können aber auch arbeitsmarktpolitische Prioritätensetzungen betreffen, beispielsweise die aktuelle Forderung, den Schwerpunkt auf die Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen (insbesondere den Vermittlungsdienst) zu setzen. Die Provinzarbeitsämter fordern ihrerseits die regionalen (80) und lokalen (198) Arbeitsämter auf, Stellungnahmen einzureichen.

Jan.-Mai 1983: Anfang des Jahres entwirft der Direktor von AMS die Eckwerte der erwarteten Arbeitsmarktentwicklung und die allgemeinen politischen Richtlinien (Arbetsmarknaden på sikt). Diese Stellungnahmen sind von strategischer Bedeutung und können politische Richtungsänderungen einleiten, wie etwa in den letzten beiden Jahren (1983, 1984), in denen eine Reorientierung auf die klassischen Funktionen und eine stärkere Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik gefordert wurden. Das Orientierungspapier des Direktors wird daher im Verwaltungsrat intensiv diskutiert.

Die dezentralen Budgetanforderungen kommen im Februar an AMS zurück und werden an die zuständigen drei Fachabteilungen und den nach Programmen gegliederten Unterabteilungen verteilt (vgl. Kap. 1.1 und BRUCHE 1983). Diese aggregieren die Anforderungen der LANS und führen individuelle Gespräche mit den entsprechenden LANS-Abteilungen, wenn Widersprüche zu den allgemeinen Direktiven oder besondere Änderungen auftreten. Die Unterabteilungen schreiben dann die Entwürfe zu den einzelnen Programmen, die mit dem Verwaltungsrat getrennt beraten und zu einem Haushaltsentwurf zusammengefaßt werden.

- Juni-Juli 1983: Der Gesamtentwurf geht an den Verwaltungsrat, der Anfang Juni im Grundsatz entscheidet. Im Juni/Juli erledigt die Abteilung III "Finanzen und Verwaltung" die redaktionellen und statistischen Feinarbeiten¹⁾, substantielle Änderungen finden in dieser Phase nicht mehr statt.
- Aug. 1983: Der Verwaltungsrat entscheidet endgültig über den Haushaltsentwurf von AMS, der dann an Regierung (Hauptadressaten sind hier Arbeits-, Finanz- und Industrieministerium) und Parlament übersandt wird (Anslagsframställning för budgetåret 1984/85).
- Sept. 1983: Das Arbeitsministerium überprüft den Vorschlag von AMS und setzt ihn in einen eigenen Budgetvorschlag um, der später die Basis für den Staatshaushalt und den darin enthaltenen Arbeitsmarkthaushalt darstellt. Der Budgetentwurf des Arbeitsministeriums lehnt sich stark an den Vorschlag von AMS an, kann aber das gilt vor allem für die neuere Zeit in einzelnen Punkten durchaus erheblich davon abweichen. Der Ministeriumsentwurf geht dann an das Finanzministerium, das einen eigenen Entwurf entwickelt.

Sehr zum Leidwesen der Abteilung, denn Juni/Juli weilt fast ganz Schweden in den Sommerferien. Der kurze Sommer, den man in Schweden besonders intensiv ausnutzt, ist möglicherweise der Grund, daß das Budgetjahr nicht dem Kalenderjahr entspricht.

²⁾ Die hauptsächlichen Konfliktlinien widerspiegeln im wesentlichen die Interessenunterschiede zwischen öffentlicher Hand (die im AMS-Verwaltungsrat praktisch nicht vertreten ist) und Gewerkschaften. Das Arbeitsministerium widersetzt sich z.B. zunehmend weiteren Personalanforderungen von AMS, andererseits steht das Ministerium (vor allem kurz vor politischen Wahlen) der Ausweitung zeitlich befristeter Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen wie privaten Bereich (Lohnsubventionen) weitaus positiver gegenüber als das - eher die Gewerkschaftsseite vertretende - AMS, dem eine Ausweitung von dauerhaften Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor lieber wäre. Das Arbeitsministerium räumt kurzfristigen konjunkturellen Arbeitsmarktproblemen den Vorrang ein (oder glaubt "institutionell" an Kurzfristigkeit, selbst wo Langfristigkeit objektiv gegeben wäre), während AMS sich eher von langfristigen strukturellen Problemen leiten läßt. Entsprechend bevorzugt das Arbeitsministerium bei ABM das Rotationsprinzip, um die Lasten der Arbeitslosigkeit gleichmäßiger zu verteilen und um Folgekosten von öffentlichen Dauerarbeitsplätzen zu vermeiden, während die präferierte Zielgruppe von AMS die der arbeitslosen "Kernarbeiter" und der Beschäftigten in prekären Arbeitsverhältnissen (z.B. befristeten Arbeitsplätzen) ist.

- Okt./Nov. 1983: Der Haushaltsanschlag des Finanzministeriums ist in der Regel niedriger als der des Arbeitsministeriums. Im Oktober/November finden darum Verhandlungen zwischen den beiden Ministerien statt, um die Differenzen zu beseitigen. Konflikte, die auf dieser Ebene nicht gelöst werden, entscheidet die Regierung. Während des Novembers schreibt das Arbeitsministerium seinen Teil zum Staatshaushalt (Bilaga 12 Arbetsmarknadsdepartementet). Die wichtigsten Zahlen werden an die anderen Ministerien, an AMS und an die Nationale Bildungsbehörde (die formell für die Weiterbildungszentren zuständig ist) in Form eines "handwritten documents" übersandt. Dieses Dokument enthält praktisch schon die Ergebnisse, die letztlich vom Parlament abgesegnet werden. Die betroffenen Akteure orientieren sich daran und beginnen mit ihren Planungen im Rahmen dieser "Eckdaten".
- Dez. 1983: Bis zur letzten Dezemberwoche müssen sich Arbeits- und Finanzministerium über eventuell noch ausstehende Konfliktpunkte einig geworden sein, denn Ende des Jahres wird der Haushaltsvorschlag der Regierung gedruckt.
- Jan.-Apr. 1984: Am 10. Januar wird der Haushaltsvorschlag der Regierung dem Parlament übersandt. Die Parlamentarier haben nur 14 Tage Zeit, um Änderungsvorschläge einzubringen. Danach wird der Arbeitsmarkthaushalt im zuständigen Ausschuß des Parlaments beraten, und die Mehrheitsmeinung des Ausschusses wird dem Parlament zur Lesung und Diskussion vorgelegt. Ende April/Anfang Mai ist mit der Entscheidung des Parlaments zu rechnen.
- Mai/Juni 1984: Nach Entscheidungen des Parlaments übersendet die Regierung der Arbeitsmarktbehörde den endgültigen Haushaltsplan für Arbeitsmarktpolitik in Form eines "Regulierungsbriefes" (regleringsbrev). Auf dieser Basis verabschiedet AMS sein eigenes "internes Budget" für das Haushaltsjahr 1984/85.

Im Gegensatz zur derzeitigen Praxis in der Bundesrepublik nimmt die Aufstellung des Haushalts in Schweden also lange Zeit in Anspruch. Die Wahrscheinlichkeit ist daher hoch, daß bestimmte Annahmen (Entwicklung der Arbeitslosigkeit, Entwicklung der Einnahmen) nach Feststellung des Haushaltes überholt sind. Zur Wahrung der Flexibilität gibt es während des Haushaltsjahres jedoch zu drei festgelegten Zeitpunkten (November, Januar, April) die Möglichkeit, Nachtragshaushalte zu beantragen, die in der Regel auch in Anspruch genommen werden. Die von der Regierung erzwungenen Kürzungen des AMS-Budgets werden auf diese Weise häufig wieder "zurückgeholt".

2.4 Der "interne Haushalt" von AMS

Für die operative Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik ist der "interne Haushalt" von AMS maßgeblich (ausgenommen Behindertenwerk und Lohngarantie bei Konkurs, die über eigene "abgeleitete" Budgets verfügen). Die Aufstellung des internen Haushaltes beginnt mit dem "handwritten document" des Arbeitsministeriums im November vor Beginn des Budgetjahres, wenn also die Grundlinien des neuen Haushaltes nach den entscheidenden Verhandlungen mit dem Finanzministerium bekannt sind. In dieser Zeit werden die operativen Verwaltungsorgane - die Provinzarbeitsämter, die regionalen und lokalen Ämter, die Institutionen der beruflichen Weiterbildung (AMU-Zentren) und der beruflichen Rehabilitation (AMI- und AMI-S Institute) - erneut aufgefordert, ihre finanziellen Anforderungen zu formulieren. In diesem Prozeß werden insbesondere auch die personalpolitischen Forderungen ausgehandelt. Als Clearing-Stellen fungieren die LANS (Provinzarbeitsämter), die für bestimmte Funktionen über eigene Budgets verfügen. Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung unterliegen jedoch der zentralen Regulierung und Budgetierung durch AMS, während sich die "Regionalbudgets" im wesentlichen auf die Kannleistungen der beruflichen Weiterbildung (Unterhaltsgelder ausgenommen) und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen konzentrieren. Eine Besonderheit besteht noch bei der Arbeitslosenversicherung, die im AMS-Budget praktisch nur als durchlaufender Posten erscheint, weil die Mittel vom Reichsversicherungsamt verwaltet und zum Teil auch (KAS) ausgegeben werden; Arbeitslosengelder werden von den gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherungskassen ausbezahlt. Das Reichsversicherungsamt und seine Unterbehörden sind darüber hinaus für die Auszahlungen der Krankengelder zuständig. Voraussetzung der Auszahlung ist jedoch u.a. die Registrierung bei den Arbeitsämtern, die bei Verweigerung eines zumutbaren Vermittlungsangebotes (einschließlich Trainings- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) die Einstellung von Auszahlungen anordnen können.

Im Zusammenhang mit beruflichen Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation finden während der Aufstellung des internen Haushaltsplanes von AMS intensive Verhandlungs- und Planungsprozesse auf lokaler und regionaler Ebene statt. Bei den Weiterbildungsmaßnahmen und den Maßnahmen für berufliche Rehabilitation sind es vor allem die öffentlichen Träger (AMU und AMI), die an die Provinzarbeitsämter mit konkreten Planungen und Vorstellungen herantreten, und in den Verwaltungsausschüssen dieser Träger wiederum sitzen Vertreter der Tarifpartner, Interessenverbände und Kommunen.

Wenn die LANS-Direktoren ihre Vorschläge an die AMS-Spitze weiterleiten, stehen dahinter mühselige Konsensbildungsprozesse, die "oben" nicht ohne weiteres mit einem Federstrich zunichte gemacht werden können. Aus den Verhandlungen zwischen den Provinzarbeitsämtern, den Weiterbildungs- und Rehabilitationszentren sowie den nachgeordneten regionalen und lokalen Ämtern entstehen sog. "Rahmenpläne" für berufliche Weiterbildung und Rehabilitation, die jedoch von AMS abgesegnet werden müssen.

Schwerwiegende Konflikte zwischen den LANS, die eventuell mehr fordern als der finanzielle Rahmen hergibt, und AMS, welches die im "Regulierungsbrief" vorgegebenen Daten implementieren muß, traten bisher nicht auf. Der bisherige Eindruck ist der, daß im Rahmen der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation eine inkrementale Politik bzw. eine an Kapazitäten orientierte Planung betrieben wird. Der Entscheidungsspielraum von AMS ist gering, denn die regionale Mittelallokation wird durch vorhandene Kapazitäten der AMU-Institute weitgehend vorbestimmt, und zwar quantitativ wie qualitativ. Es verbleiben nach Auskunft von Beteiligten in der AMS-Spitze nur geringfügige Ansätze, die diskretionär verteilt werden können; regionale Arbeitslosigkeit und Struktur der Offenen Stellen sind dann die ausschlaggebenden Entscheidungskriterien. Die LANS scheinen im Entscheidungsprozeß eher das beharrende Moment zu repräsentieren, während die AMS-Zentrale schon seit längerer Zeit versucht, dem Weiterbildungsmonopol der AMU-Zentren (und der dahinterstehenden Nationalen Bildungsbehörde) eine mehr betriebsnahe Weiterbildung (Auftragsmaßnahmen) entgegenzusetzen, in der Meinung, damit auch die Weiterbildungskosten senken zu können.

Noch stärker als bei den Weiterbildungsmaßnahmen sind die Planungen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dezentralisiert. Jedes Provinzarbeitsamt (LANS) ist angehalten, einen Pool möglicher "Bereitschaftsarbeiten" zu planen, der vor allem mit den Kommunen und Distriktbehörden, den Hauptträgern von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, abzustimmen ist. Diese Planungen können dann jedoch mit den Mittelbewilligungen von AMS bzw. des Arbeitsministeriums kollidieren. In den siebziger Jahren traten derartige Kollisionen praktisch nicht auf. Erst Anfang der achtziger Jahre war AMS gezwungen, einen regionalen Verteilungsschlüssel zu entwickeln. Im Budgetjahr 1981/82 differierten beispielsweise die AMS-Anforderungen und die Bewilligungen von Regierungsseite um 1 Mrd. SEK (4,25 Mrd. Anforderungen, 3,25 Mrd. Bewilligungen). Im Verteilungsschlüssel, in den mehrere Arbeitsmarktindikatoren eingehen, hat

das relative Arbeitslosenniveau das entscheidende Gewicht. Große Kommunen fühlen sich dabei benachteiligt; sie fordern eine stärkere Berücksichtigung des absoluten Niveaus der Arbeitslosigkeit. Benachteiligt fühlen sich auch die südlichen Regionen, die zur Zeit die Hauptlast der ansteigenden Arbeitslosigkeit zu tragen haben, relativ jedoch zum Teil immer noch besser dastehen als die traditionellen Problemregionen im Norden. Inkrementale, d.h. am bisherigen Niveau orientierte Mittelallokation und der neuerdings praktizierte regionale Verteilungsschlüssel haben zu starken regionalen Schwankungen im Einsatz von ABM geführt, die wiederum stark mit dem relativen Arbeitslosenniveau korrelieren.

2.5 <u>Institutionelle Aspekte der Entscheidungsstruktur bei der Finanzierung</u> schwedischer Arbeitsmarktpolitik

Wie läßt sich das hohe quantitative Niveau der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Schweden erklären? Tradition und hoher ideologischer Stellenwert des Vollbeschäftigungszieles sind sicherlich ein Teil der Antwort. Lassen sich aus der Finanzierungsstruktur und der Art und Weise, wie über die finanzielle Seite politisch entschieden wird, zusätzliche Gründe finden?

Zunächst zur Planung der Einnahmenseite, denn Restriktionen bei den Einnahmen sind häufig Anlaß zur Kürzung der Ausgaben (Fiskalisierung der Arbeitsmarktpolitik). Das Defizit des schwedischen Staatshaushaltes ist seit Jahren eines der höchsten im internationalen Vergleich, so daß man annehmen sollte, der fiskalische Spardruck auf die Ausgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik sei entsprechend hoch. ¹⁾ Tatsächlich existiert dieser Druck auch: von seiten des Finanzministeriums, von seiten der Dpposition, von seiten der öffentlichen Meinung. ²⁾ Aber schon von der Einnahmen-

⁾ Im Haushaltsjahr 1982/83 betrug die Nettoverschuldung 91,8 Mrd. SEK, d.s. 31 % der Staatsausgaben. Die Staatsschuld insgesamt (ohne nachgeordnete Gebietskörperschaften) betrug 377 Mrd. SEK, d.s. ca. 60 % des Bruttosozialprodukts. Die vergleichbaren Werte für die Bundesrepublik (1982) sind 15 % bzw. 19 % (FINANZ-BERICHT 1985: 247 ff).

¹⁾ So reagierte z.B. das Arbeitgeberorientierte Blatt "Dagens Industri" auf den neuesten Forschungsbericht von EFA (Forschungsgruppe beim Arbeitsministerium), in dem die schwedische Arbeitsmarktpolitik einer nüchternen und sachlichen Kritik unterzogen wird, mit der übertriebenen und verfälschenden Überschrift: 135 Mrd. ausgegeben, doch kein neuer Arbeitsplatz'. Selbst der Generaldirektor von AMS ergriff vor kurzem die Flucht nach vorne (Mai 1984) und verordnete der Zentrale seiner Behörde eine Abmagerungskur von 10-30 % des Personals innerhalb der nächsten 3 Jahre zugunsten der Verstärkung des Personals vor Ort, was die Personalvertretung von AMS allerdings zu der Bemerkung veranlaßte, es sei eine "wahnsinnige Art", mit der eigenen Behörde so umzugehen (DAGENS INDUSTRI, 15. Mai 1984).

seite her gibt es zumindest seit 1974 mit der Einführung des Arbeitgeberbeitrages zur Arbeitslosenversicherung ein beharrendes und stützendes Moment der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mit diesen Beiträgen sollen laut gesetzlichem Beschluß 55 %, neuerdings 65 % der Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung, für Unterhaltsgelder bei beruflicher Weiterbildung, Rehabilitation und für Kurzarbeit gedeckt werden. Treten Defizite auf Grund steigender Arbeitslosigkeit auf, hat die Regierung ein gutes Argument, um die Beitragssätze zu erhöhen. Das ist 1981 geschehen (von 0,8 auf 1,3 % der Lohnsumme) und wird dieses Jahr (mit Wirkung vom 1. Jan. '85) geschehen (von 1,3 auf 1,6 %). Die Regierung setzt dabei das Verständnis bei Arbeitgebern wie Gewerkschaften voraus, daß diese (praktisch vorweggenommene) Lohnkostenerhöhung in den nächsten Lohnverhandlungsrunden entsprechend berücksichtigt wird, d.h., daß die Reallöhne (nahezu) entsprechend gemindert werden. Die restliche Finanzierung aus Steuermitteln hält sich dann in Grenzen. Dagegen sind die wiederholten Anläufe der Regierung mißlungen, auch die Arbeitnehmerbeiträge in die Arbeitslosenversicherungskassen zwecks fiskalischer Entlastung zu erhöhen, obwohl die Regulierungskompetenz formell - allerdings via Parlamentsbeschluß - in ihrer Hand liegt. Die Gewerkschaften und die mächtige Interessenvertretung der Arbeitslosenkassen (Arbetslöshetskassorna Samorganisation) haben sich dagegen bisher erfolgreich gewehrt. Für die Gewerkschaften liegt hier ein wunder Punkt: wegen der Kopplung der Versicherungsbeiträge mit den Mitgliedsbeiträgen 1) würde jede Erhöhung der Versicherungsbeiträge von den Mitgliedern als Erhöhung der Mitgliederbeiträge empfunden werden, was die Bereitschaft zur Mitgliedschaft senken könnte, oder - schlimmer noch - der Druck der öffentlichen Meinung könnte sich verstärken, beide Dinge (Mitgliedschaft in der Versicherung und Mitgliedschaft in den Gewerkschaften) sauber zu trennen. Darüber hinaus könnte sich die Diskussion über gewisse Ungerechtigkeiten der gegenwärtigen Beitragsfinanzierung verstärken: So zahlen zur Zeit z.B. die Mitglieder der Akademikergewerkschaftskassen einen der niedrigsten Beitragssätze, erhalten jedoch die höchsten Lohnersatzraten im Falle der Arbeitslosigkeit.

Auf der Ausgaben- oder Leistungsseite sind es vier Faktoren, die das hohe Niveau aktiver Arbeitsmarktpolitik fördern und stützen: (1) die starke Stellung von AMS bei der Haushaltsaufstellung in Verbindung mit ihrer relativ dezentralen internen Entscheidungsstruktur, (2) die dominierende Rolle der Gewerkschaften innerhalb

¹⁾ Diese Kopplung kommt einer Zwangsmitgliedschaft nahe und dürfte einer der Gründe für den hohen Organisationsgrad in Schweden sein (ca. 80 % der Arbeitnehmer sind Gewerkschaftsmitglieder).

der zentralen und dezentralen Entscheidungsgremien von AMS, (3) der relativ starke Einfluß der Gemeinden und Distriktbehörden im Entscheidungsprozeß und (4) die überwiegend staatliche Leistungserbringung der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit ihren "vested interests".

- (1) AMS ist einer der größten Arbeitgeber in Schweden. Böse Zungen behaupten, es sei noch niemandem gelungen, die tatsächliche Zahl der Beschäftigten bei AMS festzustellen. Die Schätzungen lauten für AMS insgesamt ca. 12 000 Beschäftigte, davon bei der zentralen Arbeitsmarktbehörde in Solna/Stockholm 850, bei den 24 Provinzarbeitsämtern (LANS) etwas mehr als 2 000. Im Vergleich zur Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg stellt AMS in Solna/Stockholm einen bürokratischen Wasserkopf dar: rund 7 % des gesamten Personals sind in der Zentrale beschäftigt (BA-Hauptstelle in Nürnberg, im Vergleich dazu, knapp 2 %). Auf der mittleren Leitungsebene, den LANS, die allerdings zum Teil auch federführende operative Aufgaben wahrnehmen, jedoch keine mit Kundenkontakt verbundene Aufgaben, sind 17 % des gesamten Personals beschäftigt (gegenüber lediglich 5 % bei den LAA in der Bundesrepublik). 1) Obwohl auf Grund der unterschiedlichen institutionellen Strukturen zahlenmäßige und direkte Vergleiche nicht angestellt werden können,²⁾ sind in Schweden insbesondere auf der mittleren Ebene wesentlich mehr Personen mit Planungs- und Leitungsfunktionen betraut als in der Bundesrepublik. Die lange Laufzeit der Haushaltsplanung mit entsprechend intensiven Abstimmungsprozessen zwischen AMS und regionalen bzw. lokalen Akteuren (= 'Interessenten) aktiver Arbeitsmarktpolitik, ist ein weiterer Faktor für die starke Stellung von AMS und Indikator für die stark dezentrale Entscheidungsstruktur bei der Haushaltsaufstellung.
- (2) Das zentrale Steuerungsgremium der AMS-Spitze ist der Verwaltungsrat. Neben dem Generaldirektor und seinem Stellvertreter besteht dieser Rat aus 13 Personen, davon 3 Arbeitgebervertreter, 6 Gewerkschaftsvertreter, 2 Personalvertreter (die zur Gewerkschaftsseite hinzugerechnet werden können), ein Vertreter für Frauenfragen (der/die zumindest nicht gewerkschaftsfeindlich sein dürfte) und ein Vertreter für land- und forstwirtschaftliche Fragen. In diesem Gremium

¹⁾ Die Bundesanstalt für Arbeit weist für das Jahr 1982 46.669 Planstellen aus. Davon 812 (1,7 %) für die Hauptstelle in Nürnberg, 2.402 (5,2 %) für die Landesarbeitsämter, 41.741 (89,4 %) für die Arbeitsämter und 1.714 (3,7 %) für besondere Dienststellen (BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, GESCHÄFTSBERICHT 1982:31).

²⁾ Ein Problem dieses Vergleichs liegt darin, daß in der Bundesrepublik etwa die Hälfte des Personals auf die Arbeitslosen-Leistungsverwaltung (vor allem Berechnung und Auszahlung von Arbeitslosengeld) entfällt, die bei AMS zum Teil externalisiert ist.

dominiert also die gewerkschaftliche Stimme, von der anzunehmen ist, daß sie an einem möglichst hohen Niveau aktiver Arbeitsmarktpolitik interessiert ist. Eine parallele Struktur findet sich in den Verwaltungsräten der Provinzarbeitsämter, in denen neben dem Vorsitzenden und dem Direktor 10 Interessenvertreter sitzen (2 Arbeitgebervertreter, 4 Gewerkschaftler, 2 Personalvertreter, ein(e) Frauenbeauftragte(r) und ein Vertreter von Land- und Forstwirtschaft). Vorsitzender ist der Provinzgouverneur, so daß das regionalpolitische Interesse an aktiver Arbeitsmarktpolitik institutionell schon im Steuerungsgremium zum Ausdruck kommt.

- (3) Das Steuerungsgremium der Bezirksarbeitsämter (Distriktarbetsnämnd, 80 an der Zahl) setzt sich neben dem Direktor aus 2 oder 3 Vertretern der Gemeinden, aus 2 Arbeitgebervertretern, 5 Gewerkschaftsvertretern und einem Personalvertreter zusammen. Die Gemeinden und Bezirke sind auch in den Steuerungsgremien der Zentren für berufliche Weiterbildung und Rehabilitation vertreten, und auch von den lokalen und regionalen Gewerkschaftsvertretern kann angenommen werden, daß sie beschäftigungspolitische Regionalinteressen vertreten.
- (4) Die Provinz- und Bezirksarbeitsämter sind verpflichtet, mit den staatlichen Weiterbildungsträgern (AMU) zu kooperieren, und die Zentren für berufliche Rehabilitation (AMI) unterstehen sogar direkt den Provinzarbeitsämtern. Leitung und Personal dieser Einrichtungen haben ein institutionelles Interesse, ihre Stellung zu halten und möglichst auszubauen.

Zusammenfassend läßt sich die Entscheidungsstruktur schwedischer Arbeitsmarktpolitik so charakterisieren: Es gibt viele mächtige, autonome Akteure, die ein Interesse an aktiver Arbeitsmarktpolitik haben <u>und</u> die Haushaltsanforderungen (mit)formulieren können. Damit hat der Arbeitsminister gegenüber dem Finanzminister nicht etwa <u>seine</u> Forderungen oder die <u>seiner</u> Verwaltung, sondern die einer breiten Koalition von Gewerkschaften und Gebietskörperschaften zu vertreten; Kürzungsversuche sind damit per se politisiert.

Im folgenden werden die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit sowie der wichtigsten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erörtert, um weitere Aufschlüsse zu erhalten, inwieweit institutionelle Kosten-Nutzen-Relationen das Interesse an aktiver Arbeitsmarktpolitik wach halten.

3. DIE FISKALISCHEN KOSTEN DER ARBEITSLOSIGKEIT SOWIE DIE KOSTEN UND NUTZEN AKTIVER ARBEITSMARKTPOLITIK

3.1 Institutionelle Grundlagen des schwedischen Steuer- und Sozialstaates

Zum Verständnis der folgenden Berechnungen seien ein paar Grundlagen des schwedischen Steuer- und Sozialstaates vorangestellt. Die Besteuerung der Einkommen spiegelt die stark dezentrale Struktur des schwedischen Staates wider. Die Einkommensteuer zerfällt in eine lokale Proportionalsteuer und in eine staatliche Progressionssteuer. Im Gegensatz zur ausländischen Folklore vom schwedischen Steuerstaat - möglicherweise auch im Gegensatz zur Meinung vieler schwedischer Staatsbürger - hat die proportionale Einkommensteuer für den durchschnittlichen Steuerzahler das größte Gewicht. Sie beträgt zur Zeit durchschnittlich 30 %, davon ca. 18 % Gemeindesteuern und 12 % Provinz- und Kirchensteuern. Die Gemeinden haben eigene Steuerhoheit, d.h., sie können den Steuersatz selbständig festlegen. Reiche Gemeinden, d.h. Gemeinden mit gut verdienender Wohnbevölkerung, haben in der Regel einen niedrigeren Steuersatz als arme Gemeinden. Das wird von vielen Schweden als Widerspruch zur egalitären Ideologie empfunden. Die lokale Einkommensteuer (Gemeinde- und Provinzsteuer zusammen) schwankt zur Zeit zwischen 28,4 % und 32 % (WADENSJÖ 1983). Arme Gemeinden und Provinzen erhalten jedoch vom Staat einen Finanzausgleich, was zu interessanten Implikationen hinsichtlich des Anreizes lokaler Beschäftigungspolitik führt (mehr weiter unten).

Die progressive Einkommensteuer wird vom Staat erhoben. Progressions- und Proportionalsteuer zusammen können jedoch 80 % nicht übersteigen. Viele schwedische Bürger zahlen jedoch keine oder nur eine geringe Progressionssteuer. Der durchschnittliche Steuersatz (staatliche und kommunale Steuern zusammen) betrug im Jahre 1982 für ein Einkommen um 50 000 SEK 28,5 % (Grenzsteuersatz 34 %), für Einkommen um 90 000 SEK (ca. 30 000 DM) 36,6 % (Gst 56 %), für Einkommen um 200 000 SEK 55,5 % (Gst 79 %).

Die gesetzlichen Beiträge zur Finanzierung der schwedischen Sozialpolitik, darunter vor allem die Beiträge zur Rentenversicherung (Volksrente und einkommensbezogene Rente, die sog. ATP-Rente) und zur Krankenversicherung, werden ausschließlich über Arbeitgeberbeiträge (bezogen auf Bruttolöhne und -gehälter) finanziert. Diese Beiträge sind funktionsbezogen und werden von entsprechenden Fonds verwaltet. Zur Zeit gibt es allein 10 verschiedene Fondsbeiträge, die insgesamt etwa 36 %

der Lohnsumme ausmachen (nicht gesetzliche Beiträge ausgeschlossen). Im nächsten Jahr wird voraussichtlich ein neuer Fonds für 'Kurzarbeit' (permittering) hinzukommen. Die wichtigsten funktionsspezifischen Beiträge (Stand 1984) sind: Beiträge zur Krankenversicherung (9,5 %), Beitrag zur Zusatzrente ATP (10,0 %), Beitrag zur Volksrente (9,45 %), Beitrag zur Teilzeitrente (0,5 %), Beitrag zum Arbeitsmarktfonds (1,3 %, 1985 vermutlich 1,6 %), Beitrag zur Lohngarantie bei Konkurs (0,2 %), Beitrag zur Erwachsenenbildung (0,25 %), Beitrag für Kinderkrippen und -heime (2,2 %), Beitrag zur Berufsunfallversicherung (0,6 %). 1950 betrugen die gesetzlichen Lohnnebenkosten nur 6 %; der stärkste Anstieg erfolgte in den siebziger Jahren (HOLMLUND 1983, Tabelle 7).

Bei den folgenden Berechnungen gilt generell, daß der Anteil der Arbeitslosenkassen am Arbeitslosengeld (rund 10 %) nicht einbezogen ist. Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit beziehen sich daher nur auf das allgemeine Staatsbudget, sind also - im Vergleich zur Bundesrepublik - unterschätzt.

3.2 <u>Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit: Zusammensetzung,</u> zeitlicher Verlauf und institutionelle Verteilung

Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit sind in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen: in konstanten Preisen von 1975 um rund 14 % (1977-82). Dies ist jedoch ausschließlich auf die verbesserten Lohnersatzleistungen zurückzuführen, die den relativen Rückgang der steuerlich bedingten Kosten¹⁾ mehr als ausgleichen. Im Jahre 1982 kostete ein arbeitsloser männlicher Industriearbeiter mittleren Alters den schwedischen Staat 9 200 SEK pro Monat bzw. 110 400 SEK im Jahr (rund 37 000 DM). Diese Kosten entsprechen ungefähr 96 % des sonst erzielten Bruttoeinkommens. Gut die Hälfte der fiskalischen Kosten entfallen auf die Lohnersatzleistungen, der Rest auf entgangene Beiträge (ca. 30 %) und Einkommen- bzw. Verbrauchssteuern. 1977 entfielen noch fast zwei Drittel auf Mindereinnahmen und etwas mehr als ein Drittel auf öffentliche Ausgaben (Tab. 8). Daraus ist zu entnehmen, daß sich die Kosten für die Gemeinschaft erhöhten, für die Betroffenen - sofern und solange sie leistungsberechtigt sind - jedoch senkten. Dieser Sachverhalt könnte sich in Zukunft als Druck auswirken, die Lohnersatzleistungen zur fiskalischen Entlastung zu senken, zumal diese im internationalen Vergleich sehr hoch sind (vgl. FN 1, S.II, NORDISK RAD 1984).

^{1) 1982} wirkte sich eine große Steuerreform aus, durch die eine Senkung der durchschnittlichen Einkommensteuer bewirkt wurde.

Tabelle 7: Lohnsummenbezogene Arbeitgeberbeiträge in Schweden in Mill. SEK und in % der Bemessungsgrundlage 1970 - 1984

	1970		1975		1980		1984	
	Mill. SEK	%	Mill. SEK	%	Mill. SEK	%	Mill. SEK	%
(I) Zusatzrente (ATP) ^{a)}	5 358	10,00	9 934	10,75	18 533	12,00	26 985	10,00
(2) Krankenversicherung b)	2 038	2,90	8 305	7,00	21 898	10,60	25 559	9,50
(3) Berufsunfallversicherung b)	214	Tarif	297	0,25	1 243	0,60	1 615	0,60
(*) Wohnungsbauentwicklung (hur für Bauarbeitgeber)	36	0,60	58	0,60	· 104	0,70	_	-
(5) Volksrenteb)	-	-	4 983	4,20	17 148	8,30	25 209	9,45
(6) Teilrenteb)	-	-	-	-	1 035	0,50	1 346	0,50
(7) Lohngarantie ^{b)}	-	-	24	0,02	411	0,20	538	0,20
(8) Kinderkrippen, -heime ^{b)}	-	-		-	3 932	1,90	5 909	2,20
(9) Arbeitslosenversicherung b)	-	•	476	0,40	828	0,40	-	•
10) Erwachsenenbildung b)	-	-	-	-	517	0,25	673	0,25
10) Arbeitsmarktausbildung b)	-		-	-	828	0,40	-	-
ll) Seeleuterente ^{b)} (nur für Fischerei u. Schiffahrt)	5	0,80	8	0,80	9	0,80	10	0,80
(2) Arbeitsmilieuentwicklung b)	-	-	119	0,10	207	0,10	417	0,15
3) Arbeitsmarktabgabe ^{C)}	-	-	-	-]	-	•	3 499	1,30
4) Allgemeiner Beitrag ^{c)}	- 745	1,00	4 997	4,00	-	-	5 378	2,00
5) Summe Beiträge	8 396	≈ 15,0	29 201	≈ 28,0	66 693	≈ 36,0°	97 138	≈ 37,0

⁾ Bemessungsgrundlage (84): > 500 SEK, < 160.000 SEK) Bemessungsgrundlage (84):) Bemessungsgrundlage: Gesamte Lohnsumme

selle: nachrichtlich Reichsversicherungsamt

¹⁽²⁾ Elternschaftsurlaub eingeschlossen 1(4) seit 1981 steuerlich finanziert 1(9), (10): seit 1982 in (13) integriert 1(12): Fonds für Forschung und Entwicklung der Humanisierung der Arbeitswelt

Tabelle 8: Fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit in Schweden 1977, 1981, 1982 für einen männlichen Industriearbeiter im mittleren Alter mit einer Arbeitslosendauer von 3 Monaten in SEK zu laufenden Preise (zu Preisen von 1975)

	1		2		3		4	5	
	1977		1981	1	1982		1982	1982	
	Anspruch a Arbeitslose		Anspruci Arbeitslo		Anspruch Arbeitslos		Anspruch auf Arbeitshilfe (KAS)	Kein Ansprud Arbeitsloseng oder Arbeits hilfe (KAS)	ge id slosen-
	in SEK	in %s	in SEK	in %	in SEK	in %	in SEK in %	in SEK	in ?
Verlust an Einkommensteuer	3 500 (2 846)	23	4 000 (2 174)	18	3 300 (1 658)	12	8 500 35 (4 271)	10 800 (5 427)	50
Verlust an Beiträgen zur Sozialversicherung*)	5 500 (4 472)	35	7 000 (3 804)	32	8 000 (4 020)	29	8 000 33 (4 020)	8 000 (4 020)	37
/erlust an indirekten iteuern	500 (407)	3	1 000 (543)	` 5	800 (402)	3	2 000 8 (1 005)	2 850 (1 432)	13
.ohnersatzleistungen**)	6 000 (4 878)	39	10 000 (5 430)	45	15 500 (7 789)	56	6 000*** ⁾ 24 (3 015)	(0)	0
Costen insgesamt	15 500 (11 789)	100	22 000 (11 957)	100	27 600 (13 869)	100	24 500 100 (12 312)	21 650 (10 879)	100
Kosten pro Monat	5 000 (4 065)		7 000 (3 804)		9 200 (4 623)		8 100 (4 070)	7 200 (3 618)	
losten pro Tag	240 (195)		333 (181)		437 (220)		387 (194)	344 (173)	
losten pro Jahr	60 000 (48 780)		84 000 (45 652)	.*	110 400		97 200 (48 844)	86 400 (43 417)	

luelle: Nach JOHANNESSON 1984, Tab. 9, 5. 42; zur Methodik vgl. Persson-Tanimura 1979; ähnliche Berechungen von AMS (Dahlberg) 1983 und Arbeitsministerium; eigene Berechnungen.

In Schweden ausschließlich über Arbeitgeberbeiträge in % der Lohnsumme; schließt vor allem ein: Beiträge zur Rentenversicherung ca. 18 %), Krankenversicherung (10,5 %) und zum Arbeitsmarktfonds (1,3 %)

^{*)} ohne die Anteile der Arbeitslosenversicherungskassen!
Deflatoren für 1975= 100: 1977=1,23; 1981=1,84; 1982=1,99 (Arbetsmarknadsstatitik arsbok 1982/83:203)

^{**)} eventuell zusätzliche Aufwendungen der Sozialhilfe unbekannt.

Jedoch nur die Hälfte der Arbeitslosen dürfte dem oben zugrundegelegten Typ entsprechen. Im Dezember 1982 waren von den 177 800 Arbeitslosen 95 000 Mitglieder der Arbeitslosenversicherung (ca. 55 %), 27 000 bezogen Arbeitslosenhilfe (ca. 15 %) und 55 800 waren nicht leistungsberechtigt (ca. 30 %). Nach Berechnungen des Arbeitsministeriums ergeben sich folgende fiskalischen Kosten:

Tabelle 9: Durchschnittliche fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahre 1982 nach Status der Leistungsberechtigung

	1	2	3	4
	Lohnersatz- leistungen pro Arbeitstag SEK	Minderein- nahmen von Steuern und Beiträgen, SEK	Gesamte Kosten pro Ar- beitstag SEK	Gesamte Kosten pro Person und Jahr, SEK
Versicherte	216	225	441	111 132
KAS-Empfänger	100	170	270 [.]	68 040
Nicht-Leistungs- berechtigte	0	218	218	54 936

Quelle: ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET 1983, eigene Berechnungen.

Im Vergleich zur Bundesrepublik sind die fiskalischen Kosten für Arbeitslosenhilfeempfänger (KAS) relativ zum Niveau der Kosten für Versicherte erheblich geringer: sie sind etwa 40 % niedriger, in der Bundesrepublik dagegen nur 10 %. Dies resultiert aus den relativ niedrigen Leistungssätzen, die für alle Leistungsbezieher unabhängig von Einkommens- und Vermögenslage gleich sind. 1) Die durchschnittlichen Kosten für Nicht-Leistungsberechtigte betragen dagegen ca. 50 % der Kosten für Leistungsberechtigte und entsprechen den Relationen in der Bundesrepublik. Dagegen ist das absolute wie relative Niveau der fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Schweden erheblich höher als in der Bundesrepublik: Die Kosten für Leistungsberechtigte (Alo-Geld oder KAS) entsprechen ungefähr 34 000 DM (95 % des durchschnittlichen Bruttoeinkommens) gegenüber 27 000 DM (ca. 85 % des durchschnittlichen Bruttoeinkommens) in der Bundesrepublik (1982). Die Ursachen dafür liegen vermutlich in dem höheren Steuer- und Beitragsniveau und entsprechend größeren Mindereinnahmen bei Arbeitslosigkeit. Weitere Nachforschungen dazu sind jedoch erforderlich, damit Schlüsse über eventuell unterschiedliche Anreize gezogen werden können.

¹⁾ Zu beachten ist freilich, daß evtl. erforderliche Sozialhilfe für KAS-Empfänger nicht einbezogen ist.

Aus der vorangehenden Tabelle 9 lassen sich die fiskalischen Gesamtkosten für das Jahr 1982 sowie die jahresdurchschnittlichen Kosten pro Arbeitslosen berechnen:

	Arbeits- lose		Kosten pr Person	0	Kosten insgesamt
Versicherte Arbeits- lose (55 %)	75 350	x	111 132	=	8,4 Mrd. SEK
KAS-Empfänger (15 %)	20 550	x	68 040	=	1,4 Mrd. SEK
Nicht-Leistungs- berechtigte (30 %)	41 100	X	54 936	=	2,3 Mrd. SEK
Arbeitslose insgesamt	137 000	×	88 321	=	12,1 Mrd. SEK

Die Arbeitslosigkeit kostete den schwedischen Staat im Jahre 1982 also rund 12 Mrd.Kronen bzw. rund 90 000 Kronen pro Arbeitslosen (ca. 30 000 DM). Da die Berechnungen weder die von den Arbeitslosenkassen übernommenen Lohnersatzleistungen (ca. 10 % mit fallender Tendenz), noch die eventuell anfallenden Ausgaben für Sozialhilfe und Wohnungsbeihilfe enthalten, sind die hier ausgewiesenen fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit noch unterschätzt.

Zur institutionellen Verteilung der fiskalischen Kosten liegen in Schweden noch keine Berechnungen vor. <u>Eskil Wadensjö</u> hat jedoch eine qualitative Einschätzung vorgenommen, wie fiskalische und parafiskalische Haushalte durch steigende Arbeitslosigkeit belastet werden. In der folgenden Übersicht sind nicht nur die Kosten auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen berücksichtigt, sondern auch Auswirkungen auf und die Zusammenhänge mit anderen sozialen Sicherungssystemen.

Alle staatlichen und parafiskalischen Budgets erhalten bei steigender Arbeitslosigkeit geringere Einnahmen aus Steuern oder Arbeitgeberbeiträgen zu den Sozialfonds. Mit Ausnahme der Provinzen sind alle Budgets von Mehrausgaben betroffen. Provinzen und Gemeinden erhalten jedoch eventuell höhere Staatszuschüsse, wenn sich ihre Steuerkraft mindert. Mit steigender Arbeitslosigkeit mindert sich die Steuerkraft. Wandern die Arbeitslosen jedoch aus den Gemeinden und Provinzen ab, erhöht sich die Steuerkraft pro Einwohner und die betroffenen Provinzen verlieren u.U. staatliche Zuschüsse. Für einkommensschwache Gemeinden und Provinzen kann

daher ein finanzieller Anreiz bestehen, die Arbeitslosen durch Aktivierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu halten. <u>Wadensjö</u> vermutet, daß die (durch Abwanderung der Arbeitslosen) verlorengegangenen staatlichen Zuschüsse in vielen Fällen die zusätzlichen Unterstützungsmaßnahmen übersteigen, mit denen die Arbeitslosen in der Region gehalten werden können. Ein Test dieser Hypothese steht noch aus.

Übersicht 2: Finanzielle Auswirkungen steigender Arbeitslosigkeit auf staatliche und parafiskalische Budgets

Budget	Auswirkungen auf Ausgaben	Auswirkungen auf Einnahmen	Auswirkungen auf Transfers an andere Fonds
Staat	Mehrausgaben für Arbeitslosen- hilfe (KAS)	Mindereinnahmen von Einkommen und Verbrauch- steuern sowie Ar- beitgeberbeiträgen	Steigende Transfers an andere Fonds oder Budgets (vgl. unten)
Provinzen (LANS)		Mindereinnahmen an Einkommen- steuer	Steigende Staatszuschüsse für LANS mit geringer Steuerkraft
Gemeinden	Mehrausgaben für Sozialhilfe und Wohnungs- beihilfen	Mindereinnahmen an Einkommen- steuer	Steigende Staatszuschüsse für Gemeinden mit geringer Steuerkraft
Arbeitslosen- versicherungs- kassen	Mehrausgaben für Arbeitslosen- geld	Mindereinnahmen an Beiträgen von Mitgliedern und Arbeitgebern	Steigende Staatszuschüsse
Sozialversiche- rungsfonds	Mehrausgaben für arbeitsmarkt- bedingte Behin- dertenrenten	Mindereinnahmen aus Arbeitgeber- beiträgen	Steigende Staatszuschüsse zum nationalen Renten- fonds

Quelle: WADENSJÖ 1983: 11.

3.3 Fiskalische Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik

Welches sind die Auswirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf staatliche und parafiskalische Budgets und ihrer Beziehung zueinander? Arbeitsministerium und AMS haben für das Budgetjahr 1983/84 zum erstenmal Kostenrechnungen für einige Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik angestellt und diese Rechnungen als argumentative Unterstützung für ihre Ausgabenpläne herangezogen. Die Berechnungen differieren etwas voneinander, besagen in der Substanz jedoch dasselbe: unter der – freilich heroischen – Annahme eines hundertprozentigen Beschäftigungseffektes (eine Person in Maßnahme = eine arbeitslose Person weniger) sind die fiskalischen Kosten aktiver Arbeitsmarktpolitik gering, zum Teil sogar geringer als die Kosten der Arbeitslosigkeit.

3.3.1 Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Tabelle 10 zeigt die Nettokosten, die dem Staat entstehen, wenn er Arbeitslose in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vermittelt.

Tabelle 10: Fiskalische Brutto- und Nettokosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Leistungsgruppen im Jahre 1982

	1		2	1	3
	Bruttokost für staatl. ABM	ten (SEK)/Tag für private ABM	Kosten (SEK)/Tag der Arbeitslosigkeit		für private ABM
Versicherte	614 ¹⁾	460	441	173	19
KAS-Empänger	452	22	270	182	± 44
Nicht-Leistungs- berechtigte	452	229	218	234	11

Quelle: ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET 1983, eigene Berechnungen

¹⁾ Da Versicherte in der Regel höher qualifiziert sind, wird hier ein höherer ABM-Lohn angenommen.

Im Falle öffentlicher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entstehen dem Staat Netto-kosten zwischen 173 und 234 SEK pro Person und Tag, je nachdem, ob es sich um Empfänger von Arbeitslosengeld oder um Nicht-Leistungsberechtigte handelt. Die Refinanzierung durch Steuereinnahmen und Minderausgaben (Sozialhilfe nicht einbezogen) beträgt zwischen 50 und 70 %. Nicht einbezogen in diesen Kalkulationen sind mögliche Einkommensmultiplikatoreffekte und der Produktionswert der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, wodurch ABM-Politik sich fiskalisch wie volkswirtschaftlich "auszahlen" kann. Andererseits wird bei diesen Berechnungen vorausgesetzt, daß weder Substitution regulärer öffentlicher Beschäftigung noch Verdrängung privatwirtschaftlicher Produktion stattfindet. Die fiskalischen Nettokosten sind erheblich geringer, wenn Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der privaten Wirtschaft anvertraut werden unter der Annahme, daß private Arbeitgeber 25 % der Kosten selbst übernehmen; im Falle von KAS-Empfängern berechnet sich sogar ein positives Saldo.

Diese Berechnungen waren mitentscheidend für die Änderung der ABM-Politik in Schweden: 1983/84 wurden die ABM nochmals erheblich ausgedehnt mit Schwerpunktsetzung auf die Expansion privater Träger und auf jugendliche Arbeitslose und Langzeitarbeitslose, die in der Regel nur KAS-berechtigt oder gar nicht leistungsberechtigt sind. Im Haushaltsplan 1984/85 erfolgte eine erneute Korrektur: 40 % der geplanten Mittel für öffentliche ABM ("Bereitschaftsarbeiten") wurden auf Kosten kommunaler ABM gekürzt und in Lohnkostensubventionen für die Einstellung bestimmter Kategorien von Arbeitslosen in Betriebe der privaten Wirtschaft umgewandelt, vorrangig für Langzeitarbeitslose und Jugendliche unter der Bedingung der Einstellung mit unbefristeten Arbeitsverträgen (vgl. auch ARBEITSMARKTCHRONIK 14: 9). Es zeichnet sich allerdings jetzt schon ab, daß diese "Rekrutierungszuschüsse" nicht gut angenommen werden, was den bundesrepublikanischen Erfahrungen mit Eingliederungsbeihilfen entspricht (SCHMID/SEMLINGER 1980).

3.3.2 Kosten der beruflichen Weiterbildung

Die fiskalischen Nettokosten der beruflichen Weiterbildung sind höher als die der öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Immerhin übersteigen sie bei nichtleistungsberechtigten Arbeitslosen die Kosten der (alternativen) Arbeitslosigkeit um mehr als hundert Prozent, so daß die Bemühungen von AMS um Mobilisierung preisgünstigerer Weiterbildungsträger verständlich werden. Auch bei diesen

Kostenberechnungen ist natürlich der produktivitätssteigernde Effekt von Weiterbildungsmaßnahmen nicht einkalkuliert, andererseits wird auch bei diesen Berechnungen vorausgesetzt, daß im Anschluß an die Maßnahmen eine Einstellung in reguläre Beschäftigung erfolgt.

Tabelle 11: Fiskalische Brutto- und Nettokosten von Fortbildung und Umschulung nach Leistungsgruppen im Jahre 1982

	1	2	3
	Bruttokosten (SEK)/Tag für Vollzeit-Weiterbildung	Kosten (SEK)/Tag der Arbeitslosigkeit	Nettokosten (SEK)/Tag
Versicherte	641	441	200
KAS-Empfänger	500	270	230
Nicht-Leistungs- berechtigte	500	218	282

Quelle: ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET 1983, eigene Berechnung

3.3.3 Kostenvergleich von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten

Direkte und auf einen Zeitpunkt bezogene Vergleiche der Kosten können zu Fehlschlüssen verleiten, wenn die Folgekosten sich stark unterscheiden. Die unter Kostengesichtspunkten unterschiedliche Dauer von Maßnahmen wird in Tabelle 12 berücksichtigt. Sie ist unter fiskalischen Gesichtspunkten ein wesentlich besserer Maßstab für die Setzung von Prioritäten. Allerdings basieren die hier vorgestellten Berechnungen auf heroischen Annahmen (u.a. Annahme, die Arbeitslosen wären genau so lange arbeitslos gewesen, wie die Maßnahme dauert), so daß die Zahlen nur als grobe Richtwerte betrachtet werden dürfen.

Gelingt es, einen Arbeitslosen durch Information und Beratung wieder in reguläre Beschäftigung zu vermitteln, kostet dies den Fiskus im Durchschnitt pro vermittelte Person 400 SEK. Wird der Arbeitslose jedoch auf einen Arbeitsplatz in einer öffentlich geschützten Werkstatt vermittelt, kostet das den Fiskus durchschnittlich eine halbe Million SEK. Natürlich hinkt der Vergleich, weil es sich um unterschiedliche Zielgruppen bei unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen handelt. Dennoch

kann der Vergleich zur Überlegung hinführen, ob es nicht lohnt (von humanen Gesichtspunkten abgesehen), die Vermittlungsdienste zu intensivieren, um die wenigen verfügbaren offenen Stellen besser zu nutzen und um viele Schwervermittelbare doch in reguläre Beschäftigung zu bringen, selbst wenn damit das Mehrfache an Kosten verbunden ist als bei der Vermittlung von gesunden und hoch leistungsfähigen Arbeitslosen. Genau diesen Schluß haben die schwedischen Arbeitsmarktpolitiker aus diesen Berechnungen gezogen und im letzten Jahr die Ausgaben für Arbeitsvermittlung relativ erhöht.

Tabelle 12: Die fiskalischen Kosten (brutto) verschiedener Instrumente der Arbeitsmarktpolitik für das Jahr 1981

	1	2	. 3
	Durchschnittl. Kosten (SEK) pro Woche	Durchschnittl. Dauer der Maßnahme	Durchschnittl. Kosten (SEK) pro Person
Arbeitsvermittlung	-	6 Stunden	400
Arbeitsvorbereitung ^{a)}	3 000	10 Wochen	30 000
Weiterbildung	2 000	17 Wochen	35 000
ABM ^{b)}	2 300	18 Wochen	41 000
Lohnsubventionierte Beschäftigung	1 400	4 Jahre	264 000
Beschäftigung in geschützten Werkstätten	2 200	6 Jahre	510 000

Quelle: JOHANNESSON 1984 (dort Verweis auf: DM 1981 - 10 - 19, Arbetsmarknadspolitiken i ett ekonomiskt perspektiv, AMS, Forschungsgruppe).

- a) Orientierungskurse und Arbeitstraining in AMI-Zentren
- b) Nur Kosten für AMS. (Diese Kostenrechnung ist nicht ganz kompatibel mit den Berechnungen in Tabellen 10 und 11, in denen die ABM-Kosten geringer angesetzt sind als die Weiterbildungskosten).

3.3.4 Institutionelle Kostenverteilung

Berechnungen, wie sich die fiskalischen Kosten aktiver Arbeitsmarktpolitik in Schweden institutionell verteilen, liegen zur Zeit nicht vor. Eine grobe Einschätzung läßt sich jedoch aus Übersicht 3 entnehmen. Daraus wird ersichtlich, daß die parafiskalischen Fonds eindeutig entlastet werden, wenn der Kreis der Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen steigt, während die Situation auf den fiskalischen Ebenen des Staates nicht ohne weiteres erkennbar ist. Weitere Berechnungen und nach Maßnahmen differenzierte Analysen müssen angestellt werden, bevor hier eindeutige Schlußfolgerungen gezogen werden können.

Bei ABM dürften jedoch - im Unterschied zur Bundesrepublik - die Gemeinden wegen der hohen proportionalen Einkommensteuer zumindest keine Verlierer sein, die Provinzen vermutlich eher Gewinner. Der positive Anreiz für Kommunen und Provinzen, das Instrument ABM offensiv zu nutzen, dürfte auch damit begründet sein, daß das Kriterium der Zusätzlichkeit bisher zumindest nicht streng gehandhabt wurde, so daß eine mehr oder weniger legale Substitution regulärer kommunaler/ regionaler Aufgaben durch ABM in einem gewissen Umfang möglich war. Ungeklärt sind auch die Auswirkungen der Finanzierungsstrukturen auf die Zielgruppenorientierung der Arbeitsmarktpolitik. Die Gemeinden müßten sehr stark daran interessiert sein, Langfristarbeitslose und Jugendliche, die ihnen sonst als Sozialhilfeempfänger zur Last fallen, in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu bevorzugen, während der Staat eher daran interessiert sein müßte, seine Zuschüsse zu den Arbeitslosenversicherungskassen, aber auch seine Ausgaben zur ergänzenden Arbeitslosenhilfe (KAS) zu reduzieren. Ob dieser Konflikt tatsächlich besteht, wie er gegebenenfalls ausgetragen wird und sich in der Veränderung der Teilnehmerstruktur ausdrückt, bedarf weiterer Analysen.

Abzuwarten bleibt auch, ob Schweden mit der Umwandlung von ABM in Lohnkostenzuschüsse an private Unternehmen den erhofften fiskalischen Entlastungseffekt
erzielt oder nicht ähnliche problematische Erfahrungen sammeln wird wie die
Bundesrepublik mit den vergleichbaren Eingliederungsbeihilfen (EB) oder Einarbeitungszuschüssen (EZ). Auf jeden Fall verweist dieses Beispiel noch einmal auf
die Gefahr, aus bloßen Kosten-Vergleichsanalysen politische Schlußfolgerungen
zu ziehen: eine fiskalisch "billigere" Maßnahme muß nicht die volkswirtschaftlich
billigere sein; ohne Wirkungsanalysen können fiskalische Kostenvergleiche das
politische Urteil in eine falsche Richtung lenken.

Übersicht 3: Finanzielle Auswirkungen eines Anstiegs der Teilnehmer in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unter der Annahme einer korrespondierenden Abnahme der Personenzahl, die verschiedene Formen von Einkommenstransfers einbezieht

Budgets	Auswirkungen auf Ausgaben	Auswirkungen auf Einnahmen	Auswirkungen auf Transfers an andere Fonds
Staat	Minderausgaben für Arbeitslosen- hilfe (KAS) Mehrausgaben für steuerfinanzierte Arbeitsmarktpolitik	Mehreinnahmen von direkten und indirekten Steuern u. von Arbeitgber- beiträgen	Minderung der Unterstützung von Alo-Kassen und anderen Sozialver- sicherungsfonds. Änderung, evtl. Minderung finanzieller Transfers an Provinzen und Gemeinden
Provinzen (LANS)	Mehrausgaben für ABM unter LANS-Verantwortung (Kostenanteil)	Mehreinnahmen von Einkommen- steuer	Für einkommensteuer- schwache Provinzen Minderung des staatlichen Finanzausgleichs. Mehr staatliche Subventionen für ABM
Gemeinden	Minderausgaben an Sozialhilfe und Wohngeld. Mehraus- gaben für arbeits- marktpolitische Maß- nahmen (Kostenanteil)	Mehreinnahmen von Einkommen- steuer	Für einkommensteuer- schwache Gemeinden Minderung des staatlichen Finanzausgleichs und staatlicher Subventionen für Wohngeld
Arbeits- :- losenver- :- sicherungs- kassen	Minderausgaben für Arbeitslosengeld	Mehreinnahmen an Beiträgen zur Arbeitslosenver- sicherung	Minderung staatlicher Subventionen
Sozialver- sicherungs- fonds	Minderausgaben für Behinderten- renten	Mehreinnahmen an Arbeitgeberbei- beiträgen	Minderung der staatlichen Subventionen an Rentenversicherung

Quelle: WADENSJO 1983:12.

3.4 Einige Aspekte der Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik

Schon bei der Darstellung der Ausgabenentwicklung wurde gezeigt, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik Schwedens mit Ausnahme des politisch bedingten "Einbruchs" 1980/81 antizyklischen Verlauf aufweist und daß dabei vor allem die öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die antizyklische Konjunkturpolitik unterstützen. Die beiden folgenden Schaubilder zeigen die konjunkturelle Wirkung der beiden wichtigsten Arbeitsförderungsinstrumente – Weiterbildung in Vollzeitmaßnahmen von AMU-Zentren oder Schulen, befristete Beschäftigung in ABM – noch einmal mit anderen Mitteln: (erwünschter) antizyklischer Verlauf der Teilnehmerzahlen drückt sich hier in einem parallelen Verlauf zur Arbeitslosenkurve aus.

Aus Schaubild 1 wird deutlich, daß die Teilnehmerzahlen in Arbeitsmarktausbildung sich nur schwach und zum Teil mit zeitlicher Verzögerung an die Arbeitslosenentwicklung anpassen, 1980/81 deutlich prozyklisch verlaufen und 1982/83 jedoch wieder einen antizyklischen Trend aufweisen. Dagegen zeigen die Teilnehmerzahlen in ABM, allerdings auch hier mit der Ausnahme 1980/81, einen deutlich antizyklischen (hier parallelen) Verlauf (Schaubild 2).

Zur regionalen Verteilungswirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik liegen keine systematischen Informationen vor. Der Zusammenhang zwischen regionaler Arbeitslosigkeit und beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen dürfte schwach ausgeprägt sein, zumal beruflicher Mobilität auch präventive Funktionen zukommen. Dei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist generell bekannt, daß sie in den traditionellen Problemgebieten des Nordens überrepräsentiert waren; mit der zunehmenden Schwerpunktsetzung auf soziale Dienste dürften diese Ungleichgewichte heute jedoch geringer sein.

Zur Verteilungswirkung nach Zielgruppen liegt für die Arbeitsmarktausbildung eine neuere Evaluierungsstudie vor (WINTER 1984). Die wesentlichen Resultate sind: Behinderte, Langzeitarbeitslose, Einwanderer und Hauptschulabsolventen waren 1979-83 überrepräsentiert, bei den Frauen - 1979/80 noch gleichrepräsentiert - zeigt sich neuerdings ein Trend zur Unterrepräsentation. Eine Tendenz zur Ausgliederung von Arbeitslosen, die nicht leistungsberechtigt sind (Arbeitslosengeld), liegt - im Gegensatz zur Bundesrepublik - nicht vor, im Gegenteil: etwa 50 % der Teilnehmer sind Arbeitslose, die kein Arbeitslosengeld erhalten hätten (nachrichtlich AMS).

Präventive Maßnahmen verhindern - wenn erfolgreich - Arbeitslosigkeit, so daß in der nachfolgenden Periode ceteris paribus entsprechend weniger Arbeitsförderungsmaßnahmen erforderlich sind. Bei einer statistischen Parallelbetrachtung drückt sich das in einer "Lockerung" des Zusammenhangs aus.

Schaubild 1: Arbeitslose und Teilnehmer in Arbeitsmarktausbildung 1970 - 1983

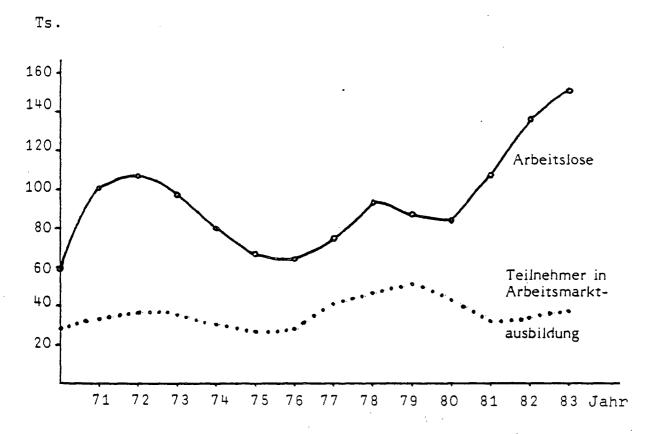
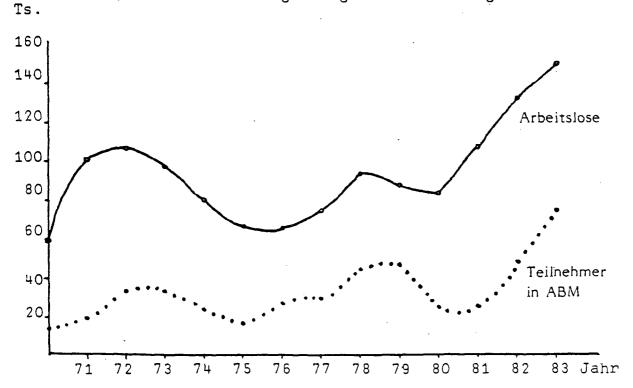


Schaubild 2: Arbeitslose und Teilnehmer in befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (1982 ff.: inklusive "ungdomslag" und "Rekrutierungsstöd") 1970-1983



Für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen liegen keine systematischen Verteilungsindikatoren vor. Bekannt ist jedoch, daß Arbeitslose ohne Leistungsbezug nicht ausgegrenzt werden, in neuerer Zeit sogar deutlich bevorzugt werden, damit sie wieder leistungsberechtigt werden (Rotationsprinzip). Auf diese Weise wälzen die Gemeinden sonst anfallende Sozialhilfekosten auf das staatliche Arbeitsmarktbudget ab.

Einige Indikatoren weisen darauf hin, daß die arbeitsmarktpolitische Effektivität der Arbeitsmarktausbildung insgesamt befriedigend ist. Die Wiedereingliederungsquote (Anteil der Widerbeschäftigten nach 6 Monaten des Kursabschlusses) liegt zwischen 50 und 70 %. In den letzten Jahren hat die Arbeitsverwaltung ihre Bemühungen um "Engpaßqualifizierung" verstärkt, die sich auch in höheren Wiederbesetzungsraten ausgezahlt haben. Mit einem neuen Gesetz (1984) sollen diese Bemühungen weiter verstärkt werden, vor allem soll Betrieben bei Umstrukturierungsmaßnahmen großzügig mit betrieblichen Qualifizierungszuschüssen geholfen werden.

ZUSAMMENFASSENDE WÜRDIGUNG UND AUSBLICK

4.

Arbeitsmarktpolitik ist in Schweden integraler Bestandteil der Wirtschafts-, Einkommens- und Sozialpolitik. Das Vollbeschäftigungsziel (Arbete åt alla) hat einen überragenden Stellenwert. Die Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik erreichten schon Ende der sechziger Jahre ein im internationalen Vergleich außergewöhnlich hohes Niveau von ca 1,5 % des Bruttosozialprodukts, wobei schon damals der überwiegende Teil für aktive Maßnahmen verwendet wurde. Auf diese Weise konnte die Arbeitslosigkeit in den sechziger Jahren auf niedrigem Niveau gehalten werden.

In den siebziger Jahren wurde die schwedische Arbeitsmarktpolitik noch weiter ausgebaut. Auch hier kam der Anstoß jedesmal von wirtschaftlichen Rezessionen: 1971/72 stiegen die realen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik um fast 50 %, 1976/77 um fast 40 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr. In der Zwischenzeit sanken die Ausgaben nur unerheblich, so daß sich das relative Gewicht der Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zum Bruttosozialprodukt verdoppelte und 1977/78 einen Höhepunkt erlebte: die Ausgaben stiegen auf 3,2 % des Bruttosozialprodukts.

Im Herbst 1976, nach 40 Jahren sozialdemokratischer Regierung, kam eine Koalition von liberalen und konservativen Parteien an die Macht. Das schwedische Modell aktiver Arbeitsmarktpolitik hatte sich jedoch so eingebürgert, daß daran zunächst nicht gerüttelt wurde. Erst Anfang der achtziger Jahre mußte die Arbeitsmarktpolitik kräftige Einschnitte als Folge einer gezielten Politik der Budgetkonsolidierung hinnehmen, weil sie in den Augen der bürgerlichen Regierung zu teuer geworden war. Zum erstenmal in ihrer Geschichte hatte die schwedische Arbeitsmarktpolitik prozyklische Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft: während das reale wirtschaftliche Wachstum stagnierte, fielen die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik (in konstanten Preisen) um 12 %.

Die Wirkung auf den Arbeitsmarkt zeigte sich rasch: Die Arbeitslosenquote überstieg die historische Tabumarke von 3 % und drohte 1982 die 4-Prozentmarke zu erreichen. 1981/82, einem Budgetjahr mit sogar negativer wirtschaftlicher Wachstumsrate, stiegen die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im wesentlichen nur wegen der unvermeidlichen Lohnersatzleistungen. Diese Entwicklung war mit ausschlaggebend, daß die liberal-konservative Regierung die Wahlen im Herbst 1982 verlor. Die nach-

folgende sozialdemokratische Regierung erhöhte das reale Arbeitsmarktbudget binnen eines Jahres wieder um 18 %, wovon allerdings noch ein guter Teil den zunächst weiter steigenden Arbeitslosenzahlen und Lohnersatzleistungen geschuldet war. Erst 1983/84 konnte der Anstieg der Arbeitslosigkeit wieder gestoppt werden. Neben der wieder expandierenden aktiven Arbeitsmarktpolitik ist dafür jedoch sicherlich auch die zur Zeit relativ günstige Konjunkturentwicklung verantwortlich.

Die Finanzierung des Arbeitslosengeldes erfolgt über Arbeitnehmerbeiträge und über einen Staatszuschuß, der wiederum zu zwei Drittel aus Arbeitgeberbeiträgen refinanziert wird. Die Arbeitnehmerbeiträge fließen in Gewerkschaftskassen und sind eng an die gewerkschaftlichen Mitgliedsbeiträge gekoppelt. Die Beitragsstruktur reflektiert einen lockeren Zusammenhang mit dem branchenspezifischen Risiko der Arbeitslosigkeit. Der durchschnittliche Beitragssatz ist jedoch so gering (ca.4 DM pro Monat), daß die Arbeitnehmerbeiträge heute nur noch 5 % der tatsächlichen Ausgaben für Arbeitslosengeld decken. In den vergangenen Jahren wurde deshalb wiederholt vorgeschlagen, auf diese eher symbolische Finanzierungsquelle der Gewerkschaftskassen als historisches Relikt ganz zu verzichten. Die Tradition scheint jedoch noch lebendig genug zu sein, da bis heute noch kein ernstzunehmender politischer Schritt in die vorgeschlagene Richtung zu erkennen ist.

Die Kritik an diesem Finanzierungssystem berührt zwei Punkte: Höhe und Struktur der Arbeitnehmerbeiträge. Das partiell risikobezogene Beitragssystem wird als Verstoß gegen das Solidarprinzip betrachtet, während der durchschnittlich niedrige Beitragssatz als Einladung zum Mißbrauch des Systems gewertet wird. Die "Neuen Liberalen" Schwedens 1) fordern eine wesentliche Erhöhung der Beitragssätze, jedoch Beibehaltung der branchenspezifischen Risikobindung, um die individuelle und gewerkschaftliche Verantwortung für die Arbeitslosigkeitsbekämpfung zu stärken. Hinter dieser Forderung steht die Annahme, zu hohe Lohnstückkosten seien die zentrale Ursache der heutigen schwedischen Arbeitsmarktpobleme (BJÖRK-LUND 1984). Die in der Regierungsverantwortung befindlichen Sozialdemokraten bevorzugen eine steuerliche und/oder quasisteuerliche (lohnsummenbezogene Arbeitgeberbeiträge) Lösung, während die Gewerkschaften das beharrende Moment dar-

Dahinter verbirgt sich eine parteimäßig nicht eindeutig lokalisierbare intellektuelle Bewegung, die zwar überwiegend bei den Liberalen, den (gemäßigten) Konservativen und bei der Bauernpartei (Zentrum) beheimatet ist, jedoch auch bei den Sozialdemokraten ("weiße Rose") Anhänger hat.

stellen, weil sie in den gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen eine entscheidende Stütze ihrer Organisationsstruktur sehen.

Die Lohnersatzrate für leistungsberechtigte Arbeitslose ist im internationalen Vergleich gesehen außergewöhnlich hoch: bei dreimonatiger Arbeitslosigkeit beträgt sie (nach Steuern) etwa 95 %. Allerdings erfüllen zur Zeit nur 55 % der Arbeitslosen die Kriterien der Leistungsberechtigung. 15 % der Arbeitslosen erhalten die stark reduzierte staatliche Arbeitslosenhilfe (KAS), die oft unter dem durch Sozialhilfe garantierten Mindesteinkommen liegt, der Rest ist auf die von den Kommunen finanzierte Sozialhilfe angewiesen. Eine weitere und in ihren Konsequenzen weitreichende Besonderheit liegt darin, daß Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe maximal 300 (in Ausnahmefällen 450) Arbeitstage gewährt wird, eine im Prinzip unbefristete "Anschluß-Arbeitslosenhilfe" wie in der Bundesrepublik gibt es in Schweden nicht. Längerfristige Arbeitslosigkeit bedeutet somit einerseits individuell (neben dem unvermeidlichen Statusverlust) einen starken Einkommensverlust, andererseits schlagen die fiskalischen Lasten rasch auf die kommunalen Budgets durch.

Der schwedische Wohlfahrtsstaat bietet daher nur für Teile der Arbeitslosen und für diese wiederum nur kurzfristig großzügige Transferleistungen, und Arbeitslosigkeit wirkt sich rasch stark belastend auf die Gemeindehaushalte aus. Dieser doppelte Problemdruck fördert eine starke Interessenkoalition zwischen Gewerkschaften und lokalen Gebietskörperschaften, die energisch auf frühzeitige staatliche Gegenmaßnahmen mit Hilfe aktiver Arbeitsmarktpolitik drängen. Das Instrument dieser Interessenkoalition ist die machtvolle Arbeitsmarktbehörde ÁMS, die korporativistisch, jedoch mit deutlicher Mehrheit der Gewerkschaften gesteuert wird. Ihre regionale Untergliederung ist deckungsgleich mit der vertikalen politisch-administrativen Struktur, und es besteht eine starke Vernetzung zwischen den AMS-Untergliederungen und regionalen bzw. lokalen Akteuren. Bei Entscheidungen über das Arbeitsmarktbudget haben die regionalen Untergliederungen ein starkes Mitwirkungsrecht.

Diese institutionellen Faktoren sind der zentrale Schlüssel für das "schwedische Modell" der Arbeitsmarktpolitik. Sie erklären das im internationalen Vergleich außergewöhnlich hohe Maß an aktiver Arbeitsmarktpolitik, ohne die die schwedischen Arbeitslosenzahlen mühelos amerikanisches, englisches oder (neuerdings) bundes-

republikanisches Niveau erreichen würden (SCHMID 1982). Das schwedische Modell ist jedoch nicht nur durch das hohe Maß aktiver Arbeitsmarktpolitik gekennzeichnet, sondern auch durch die Struktur der verbleibenden Restarbeitslosigkeit. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist im internationalen Vergleich extrem niedrig: nur 8 % (gegenüber 21 % in der Bundesrepublik oder 40 % in Frankreich) der Arbeitslosen sind länger als ein Jahr arbeitslos (ARBEITSMARKTCHRONIK 16/1984: 1). Das idealtypische schwedische Modell leistet sich – pointiert formuliert – Arbeitslosigkeit nur in dem Umfange, in dem sie zu volkswirtschaftlich produktivem Zwecke, nämlich der Mobilitätsförderung dient. Betroffene Individuen werden für die Leistung dieses Anpassungsprozesses einkommensmäßig weitgehend entschädigt, wie die hohe Lohnersatzrate zeigt. 1)

Das schwedische Finanzierungssystem aktiver Arbeitsmarktpolitik ist gespalten: Unterhaltsgelder für Arbeitsmarktausbildung und berufliche Rehabilitation sowie Kurzarbeitergeld werden durch einen sog. Staatszuschuß finanziert, der wiederum zu einem Drittel aus Steuer- und Kreditmitteln, zu zwei Dritteln aus Arbeitgeberbeiträgen refinanziert wird. Arbeitsberatung und -vermittlung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse und die umfangreichen geschützten Arbeitsplätze in unternehmerischen Behindertenbetrieben werden vollständig aus Steuer- oder Kreditmitteln finanziert. Daneben existiert noch ein Lohngarantiefonds zur Deckung von Lohnausgleichszahlungen, wenn Betriebe in Konkurs gehen. Dieser Fonds, der im Vergleich zur Bundesrepublik eine wesentlich größere quantitative Bedeutung erlangt hat, wird vollständig aus Arbeitgeberbeiträgen finanziert.

Zunehmende Bedeutung erlangen auch korporatistische Formen der Arbeitsmarktpolitik. Ein Beispiel ist die "Arbeitsmarktversicherungs-Aktiengesellschaft" (AFA),
die von Gewerkschaften und Arbeitgebern geführt und aus Arbeitgeberbeiträgen
refinanziert wird; AFA versichert eine Abfindung für den Verlust des Arbeitsplatzes
und auch eine Ergänzung zu Lohnersatzleistungen bei längerwährender Arbeitslosigkeit.
Ein anderes Beispiel ist der "Sicherheitsfonds" für Angestellte der privaten Industrie,
der ebenfalls von Beiträgen der Arbeitgeber im entsprechenden Tarifbereich finanziert
wird und zwar überwiegend Ergänzungsleistungen für Arbeitsplatzverlust und vorzeitige
Verrentung bietet, jedoch auch für "aktive Arbeitsmarktpolitik" eingesetzt wird,
d.h. für Umschulung oder Unterstützung bei Betriebsgründungen.

Dies soll über bestimmte Marginalisierungstendenzen des schwedischen Modells nicht hinwegtäuschen, wie aus der relativ großen Zahl von Arbeitslosen (vor allem Jugendlichen) ohne Berechtigung auf Arbeitslosengeldzahlungen zu erkennen ist.

Ein Auskonkurrieren der "aktiven" durch die "passive" Arbeitsmarktpolitik ist in Schweden nicht zu erkennen. Die lohnsummenbezogenen Arbeitgeberbeiträge werden als quasi-steuerlicher Abzug behandelt, die zwar zweckgebunden sind, aber nicht nach dem Äquivalenzprinzip echter Versicherungsleistungen gesteuert werden. Daher gibt es keine prinzipiellen Probleme der Transferierbarkeit "passiver" in "aktive" Mittel und keinen Druck, bei knapper werdenden Mitteln Nichtbeitragszahler aus dem Leistungssystem auszusteuern.

Die Arbeitgeberbeiträge werden zwar nicht automatisch, aber regelmäßig den gestiegenen Kosten angepaßt. Mit der seit 1974 bestehenden Regelung, daß die Arbeitgeberbeiträge 55 %, heute 65 % der Kosten bestimmter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen tragen müssen, ist ein Regelmechanismus geschaffen worden, der dazu beigetragen hat, daß auf der Leistungsseite bisher keine substantiellen Kürzungen stattgefunden haben.

Auf Grund der rein steuerlichen Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen war es bisher möglich, dieses wichtige konjunkturpolitische Instrument der Arbeitsmarktpolitik (von der politisch bedingten Ausnahme 1980/81 abgesehen) auch antizyklisch einzusetzen; denn bei Steuerfinanzierung schlagen in der Tendenz gesamtfiskalische und nicht partikularistisch-fiskalische Zwänge durch. Der antizyklische Einsatz von ABM wird auch dadurch begünstigt, daß die schwedischen Gemeinden und Regierungsbezirke auf Grund der fiskalischen Kostenstruktur der Arbeitslosigkeit – im Gegensatz zur Bundesrepublik (BRUCHE/REISSERT 1984:5) – ein großes Interesse an produktiven Arbeitsförderungsmaßnahmen haben. Auch durch das neuerdings gesetzlich verbriefte Recht auf zeitlich befristete Beschäftigung aller Arbeitslosen, die aus dem Leistungsbezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe herausfallen, wird die antizyklische Funktion öffentlicher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verstärkt und gleichzeitig mit verteilungspolitischen Zielsetzungen verknüpft.

Mittlerweile verzehrt das schwedische Arbeitsmarktbudget im weiteren Sinne 4,1 % des Bruttosozialprodukts; ein Viertel davon wird für Lohnersatzleistungen ausgegeben. Inwieweit die anderen drei Viertel, also ca. 3 % des Bruttosozialprodukts, wirtschaftlich sinnvoll verwendet werden und sich fiskalisch betrachtet weitgehend refinanzieren oder einen Defizitposten für Wirtschaft und Staat darstellen, ist kontrovers. Zur Zeit gewinnen die kritischen Stimmen oberhand, die glauben, daß die Grenzen aktiver Arbeitsmarktpolitik in Schweden überschritten

sind. Schon jetzt wird eine grundlegende Umorientierung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik sichtbar, die dem ursprünglichen Rehn-Meidner-Modell wieder näher kommt: die klassischen Funktionen der Arbeitsmarktpolitik, d.h. Vermittlung und Vermittlungsförderung in den regulären Arbeitsmarkt sowie berufliche und regionale Mobilitätsförderung sollen verstärkt, die kompensatorischen Funktionen ("Zweiter Arbeitsmarkt") dagegen abgeschwächt werden.

Wachsender Kritik, nicht zuletzt von gewerkschaftlicher Seite und damit auch von der Arbeitsmarktbehörde, unterliegt die bisher praktizierte legale Substitution regulärer öffentlicher Aufgaben durch ABM. Die Regierung weicht dieser Kritik aus, indem sie stärker auf Lohnsubventionen zur Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt setzt, denn eine weitere Ausdehnung der regulären Beschäftigung im öffentlichen Sektor wird für nicht mehr finanzierbar gehalten.

Eine grundlegende Reform deutet sich im Weiterbildungsbereich an. Dem Parlament wird im November voraussichtlich ein Gesetzesvorschlag unterbreitet, der auf eine partielle Privatisierung der staatlichen Weiterbildungszentren (AMU) hinausläuft: staatliche oder kollektive Finanzierung, aber private Produktion lautet die Devise. Die AMU's müssen sich dann wirtschaftlich auf eigene Füße stellen und sich durch Kursangebote an Betriebe und an die Arbeitsverwaltung refinanzieren. Regierung und AMS-Zentrale erhoffen sich dadurch, neben Kostensenkungen, sowohl marktnähere Arbeitsmarktausbildung als auch, wenn erforderlich, größere Steuerungsmöglichkeiten auf Inhalt und Ausrichtung der Kurse.

Die schwedische Arbeitsmarktpolitik tritt in eine Phase substantieller Reformen ein, deren Resultate noch nicht absehbar sind; wahrscheinlich steht am Ende eine modifizierte Struktur der Arbeitsverwaltung und des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Ein substantieller Rückzug aus dem Engagement aktiver Arbeitsmarktpolitik ist jedoch unwahrscheinlich.

Literaturverzeichnis

- AKU-ÅRSMEDELTAL, verschiedene Jahrgänge. Arbetskraftsundersökningen, hrsgg. vom Statistischen Zentralbüro (SCB).
- AMS (ARBETSMARKNADSSTYRELSEN), 1983. Arbetslöshetens Kostnader-Föredragning vid styrelsens plenum den 25 mars 1983, Stockholm: AMS Utredningsenheten (Åke Dahlberg), mimeo.
- AMS (ARBETSMARKNADSSTYRELSEN)-Försäkringsenheten 1983, 1984. De erkända arbetslöshetskassornas verksamhet och det kontanta arbetsmarknadsstödet år 1982, 1983, Stockholm: AMS EA 301-B.
- ARBEITSMARKTCHRONIK, verschiedene Jahrgänge. Internationale Chronik der Arbeitsmarktpolitik, hrsgg. vom Internationalen Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin, Platz der Luftbrücke 2, 1000 Berlin 42.
- ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET 1983. Arbetslöshetens Kostnader, Stockholm: A-enheten (J. Rangrost, P. Jonzon), mimeo.
- ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET 1983. Ändringar i lönegarantisystemet. Delbetänkande avgivet av lönegarantiudredningen, Stockholm: DsA 1983: 15.
- AUER, PETER 1984. Maßnahmen zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen. Eine Übersicht von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in acht Ländern, Discussion Paper IIM/LMP 84-20, Wissenschaftszentrum Berlin.
- BJÖRKLUND, ANDERS/HOLMLUND, BERTIL 1983. Arbetslöshetsersättningen i Sverige motiv, regler och effekter, Stockholm: Industriens Utredningsinstitut, No. 151.
- BJÖRKLUND, ANDERS 1984. Varför arbetsmarknadspolitik?, in: Ekonomisk Debatt, No. 4: 46-61.
- BRUCHE, GERT 1983. Die Administration arbeitsmarktpolitischer Programme. Ein internationaler Vergleich (Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden, USA), Discussion Paper IIM/LMP83-10, Wissenschaftszentrum Berlin.
- BRUCHE, GERT/REISSERT, BERND 1985. Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformvorschläge, Frankfurt/M., Campus Verlag.
- EDELBALK, P.G./WADENSJÖ, ESKIL 1978. Unemployment insurance and seasonal unemployment, in: Economy and History, Vol. XXI, 1:3 12.
- EFA (DELEGATIONEN FÖR ARBETSMARKNADSPOLITIK FORSKNING) 1984. Arbetsmarknadspolitik under Omprövning, Stockholm, SOU 1984: 31.
- HOLMLUND, BERTIL 1983. Payroll taxes and wage inflation: The Swedish experience, in: The Scandinavian Journal of Economics, Vol. 85, No. 1:1 15.
- JOHANNESSON, JAN 1984. Financing active and passive labour market policy. The Swedish case. Stockholm: mimeo.

- JOHANNESSON, JAN/SCHMID, GÜNTHER 1980. The development of labour market policy in Sweden and Germany: Competing or convergent models to combat unemployment?, in: European Journal of Political Research, 8: 387-406.
- MEIDNER, RUDOLF/HEDBORG, ANNA 1984. Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt/New York: Campus.
- NORDISK RÅD 1984. Arbejdsløshedens Omkostninger I Norden, 1. Delrapport (Partly translated into English: Cost of Unemployment in Scandinavia), Stockholm: Nordisk Ministerråd.
- NORMANN, GÖRAN 1983. Skatter, löner och räntor. En analys av skattesystements inflationseffekter, Stockholm: Industriens Utredningsinstitut, Forskningsrapport No. 21.
- PERSSON-TANIMURA, INGA 1979. On the costs of unemployment in Sweden, IIM-Papers IIM/79-16, Wissenschaftszentrum Berlin.
- SCB (STATISTIKA CENTRALBYRÅN) 1983: Arbetsmarknadsstatistik årsbok 1982-83, Stockholm.
- SCHMID, GÜNTHER 1982. Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik: Entwicklungen und Beschäftigungswirkung, in: F.W. Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York: 31-62.
- SCHMID, GÜNTHER/SEMLINGER, KLAUS 1984. Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik. Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts.: Anton Hain.
- SCHMID, GÜNTHER/SEMLINGER, KLAUS 1984. Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Erfahrungen aus der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Schweden und den USA. Steuerungstheoretische Analysen und politische Schlußfolgerungen, Discussion Paper IIM/LMP84-10, Wissenschaftszentrum Berlin.
- TRYGGHETSRÅDET 1982. Verksamhets-Berättelse för Trygghetsrådet SAF-PTK 1982, Stockholm: Stiffelsen Tjänstemännens Trygghetsfond.
- WADENSJÖ, ESKIL 1983. The effects of unemployment on the financing of other social security systems and the interrelationships between labor market policy and other social security systems, Stockholm: mimeo.
- WINTER, FREDRIK 1984. Occupational Training Programmes and Retraining for Specific Target Groups in Sweden. Some Notes on the Monitoring and Evaluation of Labour Market Training, September, Swedish Labour Market Board (AMS), mimeo.

