

Neben den laufenden Berichten zum Wirtschaftsgeschehen und Untersuchungen zu selbst gewählten Themen erstellt das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung Gutachten für öffentliche und private Auftraggeber zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen. Ein Teil dieser Arbeiten wird vom Institut im Rahmen der Schriftenreihe „WIFO-Gutachten“ publiziert und steht Interessenten gegen einen Druckkostenbeitrag zur Verfügung. Um den Inhalt dieser Bände einem größeren Leserkreis zugänglich zu machen, bringen die WIFO-Monatsberichte unter der Rubrik „Aus WIFO-Gutachten“ jeweils Auszüge mit den wichtigsten Ergebnissen (Bestellungen von WIFO-Gutachten bitte an das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, Frau Holzer, Postfach 91, A-1103 Wien, Tel. (0 222) 78 26 01/282).

Arbeitsmarktpolitik in Schweden

Ewald Walterskirchen (Koordination)

Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Wien, 1991

ISBN 3-901069-13-5

188 Seiten, S 440,—

Schweden ist jenes europäische Land, welches das Problem Arbeitslosigkeit am besten bewältigt hat, vorwiegend dank einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die schwedische Arbeitsmarktverwaltung und Arbeitsmarktpolitik gilt als vorbildlich. Wiederholt empfahl die OECD allen europäischen Ländern, dem erfolgreichen Beispiel Schwedens in der Arbeitsmarktpolitik zu folgen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik Schwedens ist zwar teuer, diese hohen Ausgaben werden jedoch durch Einsparungen an Arbeitslosengeld zu einem großen Teil kompensiert.

Effizienzsteigerung war im letzten Jahrzehnt das oberste Ziel der schwedischen Arbeitsmarktverwaltung. Im Zusammenhang mit der geplanten Organisationsreform der Arbeitsmarktverwaltung in Österreich erscheinen gerade diese Erfahrungen von großer Bedeutung.

Die WIFO-Studie konzentriert sich auf die schwedische Arbeitsmarktverwaltung und Arbeitsmarktpolitik, schließt aber auch die damit verbundenen Bereiche der Wirtschafts-, Einkommens-, Sozial- und Bildungspolitik mit ein.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist in Schweden integrierender Bestandteil der gesamten Wirtschafts-, Einkommens- und Sozialpolitik. Die rasche Umstrukturierung der schwedischen Wirtschaft, der massive Abbau

von Subventionen und die solidarische Einkommenspolitik waren nur möglich, weil eine effiziente Arbeitsmarktverwaltung neue Perspektiven bot.

In Schweden sind Arbeitsmarktverwaltung und Arbeitslosenversicherung getrennt, die Arbeitslosenversicherungskassen werden von den Ge-

Aktive Arbeitsmarktpolitik in Schweden integrierender Bestandteil der Politik

werkschaften verwaltet. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird in erster Linie als ein Teil der Strukturpolitik interpretiert, der zur Verbesserung der Qualifikation sowie zur Förderung der beruflichen Mobilität dient. Finanziert werden die aktiven arbeits-

marktpolitischen Maßnahmen vom Staat und nicht durch Versicherungsbeiträge.

Arbeitsmarktverwaltung

Eine weitgehend autonome öffentliche Arbeitsmarktverwaltung setzt in Schweden die Politik nach den von der Regierung vorgegebenen Richtlinien um. Diese Selbstverwaltung der Arbeitsmarktbehörde hat sich in Schweden bewährt.

In den achtziger Jahren wurde die schwedische Arbeitsmarktverwaltung nach der Devise „von bürokratischen Vorschriften zu zielorientiertem Management“ reorganisiert. Diese Umstrukturierung lobten auch die Unternehmensvertreter.

Schweden tendiert dazu, die Budgetverantwortung (Aufteilung des

Kennzahlen der Arbeitsmarktpolitik

Übersicht 1

			Schweden	Österreich
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	in % des BIP	1989	18	03
Relation Ausgaben für Versorgung zu Ausgaben für aktive Politik		1989	04	34
Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik				
Brutto	in % des BIP	1989	25	13
Netto (Brutto minus Lohnsteuer ¹⁾)	in % des BIP	1989	18 ²⁾	13
Arbeitsmarktpolitische Programme				
Teilnehmer	in % des Arbeitskräftepotentials	1989	6	2
Teilnehmer im Jahresdurchschnitt	in % des Arbeitskräftepotentials	1989	3	1
Schulungsteilnehmer	Fälle	1989	97 000	32 500
Arbeitslosengeld ¹⁾	in % des Bruttoeinkommens	1990	90	40
Höchstes Arbeitslosengeld pro Tag ¹⁾	in S	1990	950	375
Höchstdauer des Bezugs von Arbeitslosengeld ²⁾	Wochen	1990	60	30
Personal der Arbeitsmarktverwaltung				
Arbeitsmarktservice		1989	5 200	1 200
Arbeitsmarktinstitute (AMI)		1989	2 000	—
Landesarbeitsämter		1989	1 700	700
Zentrale		1989	500	100
Offene Stellen: Zugänge		1989	750 000	260 000
Durchschnittliche Laufzeit	Tage	1989	23	54
Arbeitslose: Zugänge		1989	350 000	500 000
Durchschnittliche Laufzeit	Tage	1989	85	105
Arbeitslosenquote	in % der Erwerbstätigen	1990	16	47

¹⁾ Schweden: Arbeitslosengeld und Unterhaltsbeihilfen sind voll versteuerbar — ²⁾ Schätzung — ³⁾ Schweden sieht keine Notstandshilfe vor

Budgets) verstärkt den Leitern der Arbeitsämter zu übertragen. Diese Strategie ermöglicht eine bessere Anpassung an die lokalen Erfordernisse. Die Erfahrungen mit der Dezentralisierung werden in Schweden sehr positiv beurteilt.

Eine dezentrale Organisation mit hoher Autonomie verlangt eine entsprechende Effizienzkontrolle. Das in Schweden praktizierte „Monitoring-System“ ist nachahmenswert. Die Effizienz der Arbeitsämter (ähnlicher Ausgangslage) wird mit einer Vielzahl von Indikatoren verglichen. Eine der wichtigsten Kennzahlen ist etwa die Dauer der Arbeitslosigkeit, bis eine Vermittlungs-, Ausbildungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahme gesetzt wird.

Schweden verfügt über ein dichtes Netz regionaler Arbeitsämter (auf Gemeindeebene), neben für größere Städte typischen Sonderarbeitsämtern (z. B. für Techniker). Gemäß einer schwedischen Studie arbeiten die kleinen und die mit EDV ausgestatteten Arbeitsämter vergleichsweise effizienter.

Arbeitsmarktpolitische Instrumente

Das Arbeitsmarktservice gilt als Kern der schwedischen Arbeitsmarktpolitik. Beschäftigung hat immer Vorrang vor Versorgung. Für das Arbeitsmarktservice wurde ausreichend Geld und Personal zur Verfügung gestellt. (Evaluierungsstudien haben gezeigt,

daß die Dauer der Arbeitslosigkeit zurückgeht, wenn sich die Arbeitsvermittler und -berater länger mit einem Arbeitslosen beschäftigen können.)

Angesichts der infolge der Meldepflicht zahlreichen Vermittlungsangebote sowie der Ausbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist eine Ablehnung durch den Arbeitslosen kaum zu begründen. Im Hinblick auf die Zumutbarkeit eines Arbeitsplatzes sind die Richtlinien der schwedischen Arbeitsmarktverwaltung ziemlich streng.

In Schweden stehen fast 100 Arbeitsmarktinstitute mit Arbeitsberatern, Psychologen, Ärzten und Sozialberatern für die Eingliederung von Personen mit besonderen Problemen zur Verfügung und tragen wesentlich zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit bei.

Die Meldepflicht der offenen Stellen erleichtert in Schweden die Vermittlungstätigkeit wesentlich. Freilich wird nicht geahndet, wenn diese Anordnung nicht befolgt wird, doch handeln ihr kaum Unternehmen zuwider. Daher ergeben die den Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen ein umfassendes Bild des Arbeitsmarktes in Schweden. Das erleichtert nicht nur die Vermittlungstätigkeit, sondern auch die berufliche Orientierung der Ausbildungsmaßnahmen.

Zentren für Weiterbildung (AMU) bieten eine Ausbildung nach dem Baukastensystem an, die sich

nach individuellen Wünschen gestalten läßt. Die Kombination von berufsspezifischen und allgemeinen Fähigkeiten kann weitgehend selbst gewählt werden.

Regelmäßige Follow-up-Studien über den beruflichen Werdegang der Ausgebildeten erleichtern die Schulungsplanung, die sich an den Erfolgsquoten orientiert. Derzeit wird aufgrund der Ergebnisse dieser Untersuchungen z. B. die Ausbildung in Pflegeberufen (Alten- und Kinderbetreuung) forciert und jene in Büroberufen zurückgedrängt.

Positive Erfahrungen machte Schweden mit „flexiblen Lohnbeihilfen“ (an Betriebe oder Institutionen) zur Eingliederung von Arbeitslosen. Ihre Höhe variiert je nach Arbeitsfähigkeit bzw. Behinderung des Arbeitssuchenden. Das ermöglicht eine effizientere Verwendung der finanziellen Ressourcen.

Einkommenspolitik

In Schweden löste das Zerfallen zentraler Lohnverhandlungen eine Lohn-Preis-Lawine aus. Daraus kann geschlossen werden, daß koordinierte Lohnverhandlungen ein effizientes Instrument gegen eine Lohn-Preis-Spirale — die meist in eine Restriktionspolitik mündet — sind.

Schweden verfolgt eine solidarische Lohnpolitik, („gleicher Lohn für gleiche Arbeit“). Löhne sollen nicht nach der Ertragskraft der Unternehmen (wie in Österreich) differenziert werden, sondern nach der Art der Tätigkeit. Unternehmen mit geringer Produktivität werden also nicht durch niedrige Löhne unterstützt, sondern durch relativ hohe Löhne unter Druck gesetzt. Damit steigt das Risiko der Arbeitslosigkeit durch Schließung unproduktiver Unternehmen. Andererseits fördert diese solidarische Lohnpolitik Unternehmen mit hoher Produktivität — die niedrigere Löhne zahlen müssen, als ihnen aufgrund ihres Erfolges zumutbar wäre. Sie können so rascher expandieren und ihre Beschäftigung ausweiten.

Die solidarische Einkommenspolitik hat den Strukturwandel in Schweden erleichtert: Die Abwanderung in andere Branchen wurde nicht etwa durch weit überdurchschnittliche Löhne in der Werft- und Stahlindustrie behindert. Allerdings bedarf

diese Lohnpolitik einer sozialen Abfederung durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik

Sozialpolitik

In Schweden ist die Sozialpolitik deutlich auf hohe Erwerbsbeteiligung und Chancengleichheit ausgerichtet. Ein ausgedehntes Netz der Kinderbetreuung, großzügige Finanzierung der Rehabilitation und umfangreiche Weiterbildungsmöglichkeiten tragen dazu bei, daß Schweden die höchste Erwerbsbeteiligung der westlichen Welt aufweist.

Elternurlaub, Teilzeitananspruch für Eltern von Kindern unter 8 Jahren (6-Stunden-Tag), umfangreicher Pflegeurlaub (bis zu 90 Tage) sowie der rasche Ausbau von Kindergärten und Tagesschulen erleichtern die Kombination von Beschäftigung und Kinderbetreuung.

Die von Schweden verfolgte Ausländerpolitik ist recht restriktiv. Nur jene Zahl von Ausländern soll aufgenommen werden, die integriert werden kann und für die entsprechende Wohnmöglichkeiten vorhanden sind. Ausländer haben Anspruch auf kostenlosen Sprachunterricht.

Wirtschaftspolitik

Die massive Abwertung der Krone zu Beginn der achtziger Jahre wurde als eine Notstrategie in einer schwierigen Leistungsbilanzsituation angesehen. Anfangs zeigte dieses Vorgehen großen Erfolg (es wurde freilich mit hohen Reallohneinbußen er-

kauft), brachte aber nur kurz- bis mittelfristige Vorteile im Außenhandel. Heute liegen die Marktanteile unter dem Niveau vor der Abwertung.

Schweden erlebte in den achtziger Jahren — ebenso wie die USA und Großbritannien — einen Konsumboom. Entscheidend dafür war, daß hier die Kreditzinszahlungen der Privathaushalte die Einkommensteuerbasis verringerten. Diese Strategie kann für Österreich nicht empfohlen werden und wird auch in Schweden heute nicht mehr verfolgt. Sie verursachte eine rasche Ausweitung der Inlandsnachfrage und dadurch eine Verschlechterung der Preisstabilität und der Leistungsbilanz, die mit restriktiven wirtschaftspolitischen Maßnahmen bekämpft wurde (1990 und 1991 befand sich die Wirtschaft Schwedens — ebenso wie die der USA und Großbritanniens — in einer schweren Rezession. Diese Situation trug zur Interessenverlagerung vom angelsächsischen zum EG-Raum bei (EG-Beitrittsansuchen im Juli 1991).

Das Budget ist in Schweden traditionell etwa ausgeglichen. Der Wohlfahrtsstaat wird durch hohe Steuern, nicht durch Kreditaufnahmen finanziert. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wiesen die öffentlichen Haushalte sogar einen Überschuß aus, wozu auch der Abbau der Subventionen beitrug.

1985 wurde der Erneuerungsfonds eingerichtet; er bietet eine interessante Möglichkeit zur Verlangsamung der Inflation (konjunkturbedingte Überhitzung) und gleichzeitig zur Förderung des technischen Fort-

schritts und der betrieblichen Weiterbildung.

In Schweden wurden 10% der Unternehmensgewinne des Hochkonjunkturjahres 1985, die 500 000 skr überschritten, in einen Erneuerungsfonds zinsfrei, aber auch steuerfrei eingezahlt. Diese Mittel standen Unternehmen nur dann zur Verwendung frei, wenn sie sie für Forschung und Entwicklung oder für die Weiterbildung und Umschulung der Mitarbeiter ausgaben. Andernfalls konnten sie über diese Gewinne erst nach fünf Jahren wieder frei verfügen.

Bildungspolitik

Schweden hat ein umfangreiches Angebot im Bereich der Erwachsenenbildung. Jeder dritte Schwede greift auf diese Einrichtungen (insbesondere Studienzirkel) zurück. Wenn Arbeitnehmer an offiziellen Bildungsmaßnahmen teilnehmen, haben sie Anspruch auf Bildungsurlaub und Teilzeitarbeit oder können dafür auch Stipendien erhalten.

Literaturhinweise

- K**untscher, H. Mechanismen der Krisenbewältigung in Schweden' IFES-Studie Wien 1989 (88136)
- M**arterbauer M. Budgetpolitik im 'Modell Schweden' Peter Lang Frankfurt am Main 1989
- M**arterbauer M. (Hrsg.) Die Suche nach dem verlorenen Modell Schweden. Bericht über eine Exkursion nach Stockholm im Februar 1991. Wirtschaftsuniversität Wien 1991
- P**ichl C. Szopo, P. Industrieentwicklung und Wirtschaftspolitik in Skandinavien und in Österreich. Ein Vergleich WIFO-Gutachten Wien 1988