

## **Den höga arbetslösheten under 1920-talet: Kan det hända igen?**

*Sverige har inte upplevt hög arbetslöshet sedan mellankrigstiden. Risken för att denna blir bestående har anförts av många med hänsyn till den europeiska 1980-tals-utvecklingen. Samma farhåga inger vår egen historiska erfarenhet, då en del av uppgången i arbetslösheten under den stora deflationskrisen 1921–22 blev bestående kring 10 procent för resten av decenniet. Klas Fregert och Staffan Magnusson finner att den troligaste orsaken var en uppgång i reallönen vilken permanentades av sysselsatta insiders. Författarna pekar på risken idag för fortsatt hög arbetslöshet om lönerna ökar när nu efterfrågan är på uppgång; särskilt med tanke på att förhandlingssystemet idag är decentraliserat, liksom under 1920-talet.*

Den svenska arbetslösheten är idag mer än dubbelt så hög som någon gång under efterkrigstiden. Många befarar att den höga nivån blir bestående för flera år framåt framförallt med hänvisning till erfarenheterna under 1980-talet i många europeiska länder. Dessa erfarenheter har också utlöst en intensiv akademisk diskussion om arbetslöshetens orsaker och ett ifrågasättande av den tidigare förhärskande teorin om en mer eller mindre konstant jämviktsarbetslöshet till vilken ekonomin alltid återvänder efter en störning. I den här artikeln vill vi utvidga diskussionen genom att använda vår egen arbetslöshetshistoria – nämligen mellankrigstiden då Sverige senast upplevde en hög och bestående arbetslöshet. Som framgår av *Figur 1* var arbetslösheten hög

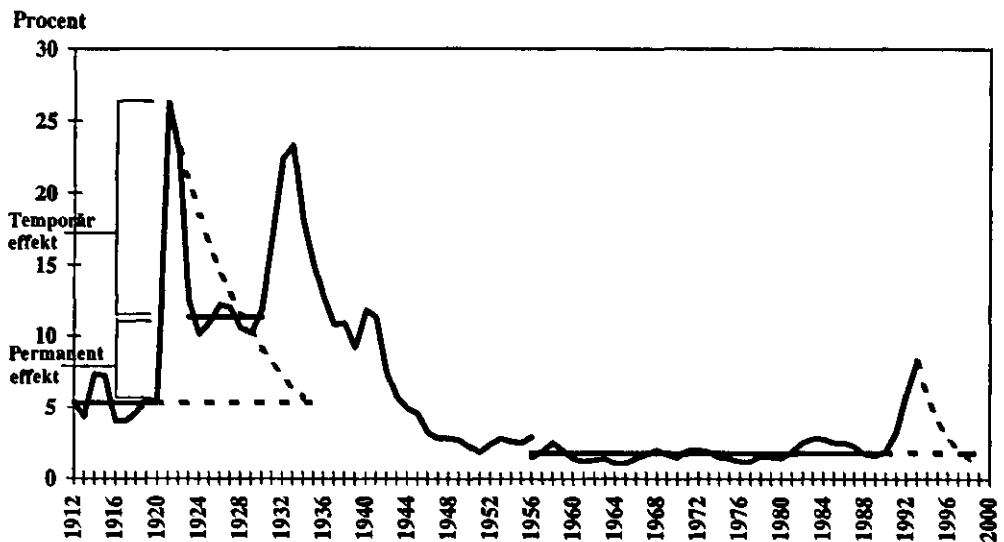
inte enbart under krisåren 1921–22 och 1931–33 utan under hela perioden; inte förrän 1939 sjönk den under 10 procent. Vi skall koncentrera oss på 1920-talets erfarenheter; dels därför att denna period inte diskuterats ingående på samma sätt som 1930-talet, dels därför att nationalekonomer och politiker under detta decennium såg problemet just som en bestående hög arbetslöshet.

Den initiala uppgången i arbetslösheten är inte svår att förklara. Impulsen till depressionen 1921–22 kom från utlandet, där priser och aktivitet sjönk med början i USA sommaren 1920. Eftersom Sveriges växelkurs var rörlig sedan första världskrigets utbrott, då guldmyntfoten upphörde, skulle Sverige ha kunnat undgå deflationen genom en depreciering av kronan. Efter en intensiv debatt om de framtida riktlinjerna för penningpoliti-

*Fil dr KLAS FREGERT är verksam vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.  
Ekon mag STAFFAN MAGNUSSON studerar vid Lunds universitet.*

\* Artikeln bygger på en magisteruppsats vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet av Magnusson. Vi är tacksamma för värdefulla synpunkter från Inga Persson och Lars Jonung.

Figur 1 Faktisk relativ arbetslöshet i Sverige för perioden 1912–93.



Anm: 1912–56 anger arbetslösheten inom fackförbunden, 1956–93 andelen arbetslösa i försäkringskassorna. Streckade kurvor visar prognoser. Horisontella linjer visar periodmedelvärden.

Källa: Statistisk Årsbok för Sverige, olika årgångar.

ken, där de flesta förordade en återgång till guldmyntfoten, deklarerade finansministern i september 1920 att Sverige skulle återgå till guldmyntfoten till den gamla pariteten. Detta innebar att Sverige inte bara måste följa deflationen i de guldländer som gått tillbaka till den gamla pariteten (USA och senare Storbritannien), utan också genomgå en större deflation än utlandet eftersom Sverige under krigsåren hade haft en större inflation än utlandet. Prisfallet blev också exceptionellt; från september 1920 till november 1922 sjönk levnadskostnaderna med 57 procent. Deflationen genom återgången till den gamla guldpariteten ledde Sverige in i en kraftig depression.<sup>1</sup>

Det är svårare att förklara varför arbetslösheten inte efter krisen återvände till den tidigare nivån. Arbetslösheten sjönk snabbt från 25 procent 1922 till 10 procent 1923 och stannade därpå vid den nivån under resten av 1920-talet. Därmed steg arbetslösheten permanent efter krisen med 5 procentenheter i jämförelse

med perioden 1912–20 (se Figur 1). Vi undersöker i denna artikel orsakerna till den permanenta ökningen med hänvisning till teorier framlagda under 1980-talet och diskuterar om erfarenheten är relevant för att bedöma risken för att dagens höga arbetslöshet blir permanent.

### Långsam anpassning eller ändrad jämviktsarbetslöshet?

Figur 1 visar hur arbetslösheten legat på en mycket låg och stabil nivå under efterkrigstiden. Denna utveckling har i början av 1990-talet brutits och en historiskt sett hög arbetslöshetstopp börjar ta slutlig form. Hur skall vi forma en prognos över den framtida arbetslöshetsutvecklingen?

En hypotes är att vi återvänder till den gamla genomsnittsnivån kring 2 procent men att vi kommer att leva med hög ar-

<sup>1</sup> Krisens förlopp och reaktionerna på arbetsmarknaden analyseras närmare i Fregert [1994, kap 14] och i Fregert & Jonung [1992].

betslöshet några år framöver helt enkelt för att toppnivån vi startar från är högre än tidigare under efterkrigstiden. En prognos kan då basera sig på den tidigare anpassningshastigheten. En skattning för perioden med en enkel tidsseriemodell för efterkrigstiden anger att 30 procent av arbetslösheten försvinner varje år (eller att konjunkturarbetslösheten är 70 procent av föregående års arbetslöshet i avsaknad av nya störningar; en första ordningens autoregressiv koefficient på 0,7). Arbetslösheten skulle då nå under 3 procent år 1996 vilket visas i *Figur 1*. Ett sådant beteende är också det typiska för efterkrigstiden. Arbetslösheten 1956–90 återvänder alltid till ett konstant medelvärde då arbetslösheten flera gånger passerar medelvärdet. I statistisk terminologi är arbetslösheten under efterkrigstiden en sk stationär process.

En annan hypotes är att tidsseriebeteendet ändras just p g a chockens storlek. Den relevanta erfarenheten för att forma en prognos är då den tidigare erfarenheten av stora chocker. Vilken prognos skulle vi göra baserat på utvecklingen efter chocken 1921–22? Vi antar att den enda större störning som inträffade under 1920-talet var nedgången i aggregerad efterfrågan under deflationskrisen 1921–22. Är det rimligt att tolka den efterföljande utvecklingen som en gradvis anpassning tillbaka till förkrigsnivån 5 procent? *Figur 1* visar den aktuella arbetslösheten och en hypotetisk långsam anpassning enligt den streckade kurvan vid 1922–29 om arbetslösheten styrs av en sk första ordningens autoregressiv process som precis resulterar i den faktiska arbetslösheten 1929. Denna hypotetiska utveckling tycks inte stämma med den faktiska utvecklingen. Redan 1923 är arbetslösheten nere i vad som förefaller vara dess långsiktiga nivå; därefter syns ingen tendens till ytterligare sänkning. Detta talar för att jämviktsarbetslösheten ändrades permanent efter 1921–22 krisen.

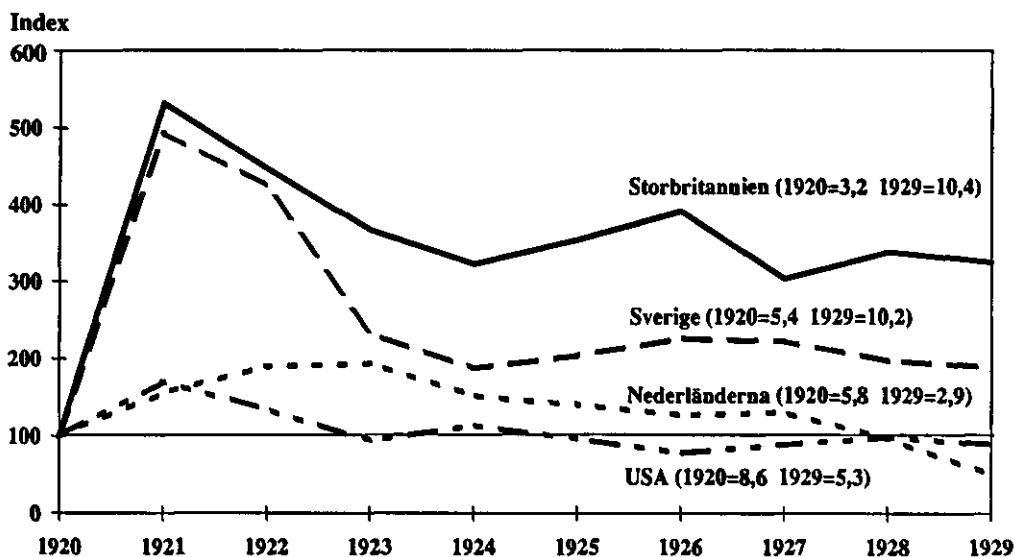
Vår prognos baserad på 1920-talserfa-

renheten skulle alltså bli mer pessimistisk än en prognos baserad på efterkrigstidens erfarenhet. De farhågor som idag uttrycks för att arbetslösheten skall förbli hög tycks just bygga på att chockens storlek ökar risken för att effekten blir permanent vilket alltså bekräftas av vår egen arbetslöshetshistoria. Hypotesen kan efter Leijonhufvud [1973] benämnas korridorhypotesen. Vid små störningar är marknadskrafterna starka nog att återställa full jämvikt: ekonomin rör sig inom en korridor. Men vid stora chocker hamnar ekonomin utanför korridoren och kommer inte tillbaka.<sup>2</sup>

För att ytterligare belysa denna möjlighet studerar vi tre andra länder under 1920-talet, se *Figur 2*. Dessa länder drabbades alla av den internationella krisen i början av 1920-talet men tycks inte ha upplevt nya chocker under resten av 1920-talet. Därmed kan vi få en uppfattning om den långsiktiga effekten för olika storlek på den initiala chocken. Storbritannien och Sverige upplevde en femdubbling av det relativa arbetslöshetstalet mellan 1920 och 1921. I bägge fallen tycks länderna ha uppnått en ny långsiktig jämvikt redan 1923 men på en högre nivå än 1920. Om vi antar att arbetsmarknaden var i jämvikt 1920 tredubblades den naturliga arbetslösheten i Storbritannien och fördubblades i Sverige. I USA och Nederländerna,

<sup>2</sup> De Long & Jonung [1987] analyserar arbetslösheten med utgångspunkt från denna hypotes, både under mellankrigstiden och efterkrigstiden. Deras tolkning av korridorhypotesen skiljer sig dock från vår. Vi modellerar arbetslösheten som en kula på ett plan med olika djupa hålur där var och en representerar en lokal jämvikt; vid större chocker hoppar kulan ur sitt hål och hamnar i en annan håla. I detta fall ändras arbetslösheten från en stationär till en annan stationär process. De Long & Jonung [1987] modellerar arbetslösheten som en kula i ett plan med ett hål; vid större chocker hoppar kulan ur för att därefter driva omkring på planet. I detta fall ändras arbetslösheten från en stationär till en icke-stationär process.

Figur 2 Arbetslöshetsutveckling för Nederländerna, Storbritannien, Sverige och USA 1920–29. 1920=100



Anm.: Siffror inom parentes anger den relativa arbetslösheten 1920 och 1929.

Källor: Storbritannien och Nederländerna: Eichengreen, B & Hatton, T J, [1988, tabell 1.1], USA: Romer [1986, tabell 9, kolumn UA).

som upplevde mindre chocker, återvände däremot arbetslösheten snabbt till sin tidigare nivå. I dessa länder med mindre chocker blev alltså effekterna inte permanenta. Korridorhypotesen tycks alltså inte bara få ett visst stöd i ett tidsserieperspektiv utan också vid en länderjämförelse.

### Insiders, outsiders och höga reallöner

Den kanske mest diskuterade förklaringen till bestående hög arbetslöshet i Europa under 1980-talet framlades av Blanchard & Summers [1986]. De visade hur en tillfällig icke-förväntad nedgång i arbetsefterfrågan kan få en permanent effekt på arbetslösheten via lönebildningen. Modellen är enkel. De sysselsatta – *insiders* – bestämmer ensidigt lönen medan de arbetslösa – *outsiders* – inte kan påverka lönen genom att bjuda under insiders.

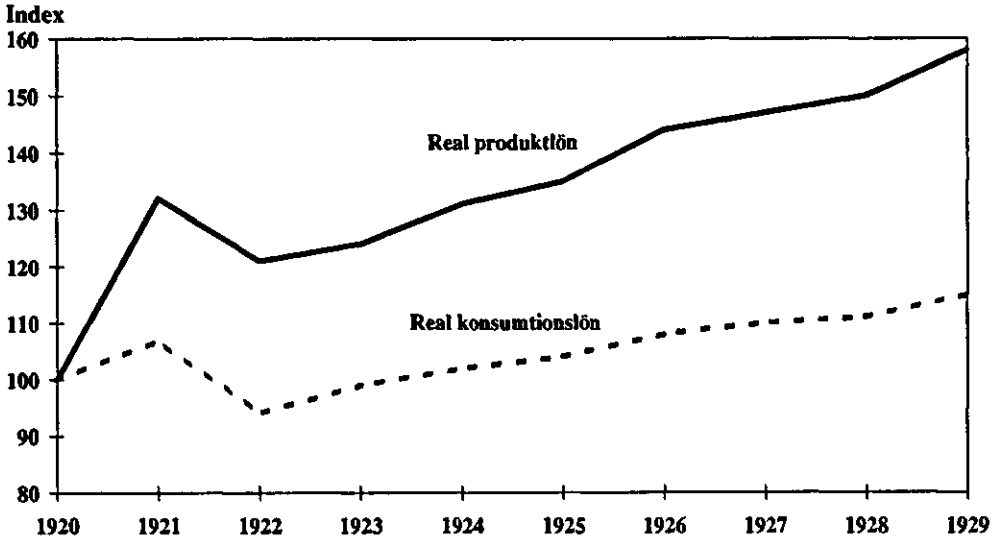
Egoistiska insiders sätter lönen på en sådan nivå att de själva förväntas behålla

jobbet, men samtidigt så högt att inga outsiders anställs. Om efterfrågan på arbete plötsligt minskar och lönen tills vidare inte kan ändras p g a gällande avtal förlorar en del insiders jobbet och blir outsiders. Vid nästa löneförhandling är antalet insiders mindre och de kan då förhandla sig till en högre lön när efterfrågan ökar igen. På så sätt resulterar även en tillfällig nedgång i arbetsefterfrågan i en permanent ökning av arbetslösheten och reallönen.<sup>3</sup>

Det centrala antagandet i modellen är att företaget inte kan byta ut dyra insiders mot billiga outsiders utan kostnader. Så länge insiders sätter lönen lägre än sum-

<sup>3</sup> Symmetriskt kan en tillfällig uppgång i arbetsefterfrågan leda till en permanent minskning av arbetslösheten. Den symmetriska reaktionen gäller bara om alla sysselsatta är insiders och alla arbetslösa outsiders. Om det tar en viss tid att bli insider efter anställning och denna tid skiljer sig från tiden det tar att bli outsider vid arbetslöshet blir inte effekten symmetrisk.

Figur 3 Real timproduktlön och real timkonsumtionslön 1920–29. 1920=100.



Anm: Real timproduktlön är nominell timlön dividerad med industriprisindex och real timkonsumtionslön är nominell timlön dividerad med levnadskostnadsindex.

Källa: SOU 1931:20, s 446.

man av outsiders lönebud och dessa kostnader, finns inget incitament för företaget att byta ut dessa. Därmed kan inte outsiders hota insiders sysselsättning så länge deras reservationslön ligger över den lön då det skulle löna sig för företaget att betala utbyteskostnaden. Dessa kostnader inkluderar kostnader förknippade med att anställa och avskeda personal liksom utbildningskostnader i företagsspecifika kunskaper. Mer subtilt ingår också kostnader i förlorad produktivitet om insiders försvårar nyanställda outsiders arbete genom att trakassera dem (engelska *harassment*) eller genom att vägra att samarbeta med dem. Dessa källor har utretts på teoretisk väg av Lindbeck och Snower i en serie artiklar.<sup>4</sup>

Den enkla modellen ovan har modifierats för att ta hänsyn dels till att insiders är framåtblickande i sina beslut så att de tar hänsyn till risken för att de permanent förlorar jobbet vid senare oförväntade störningar, dels till att outsiders inte helt saknar inflytande på lönebildningen.

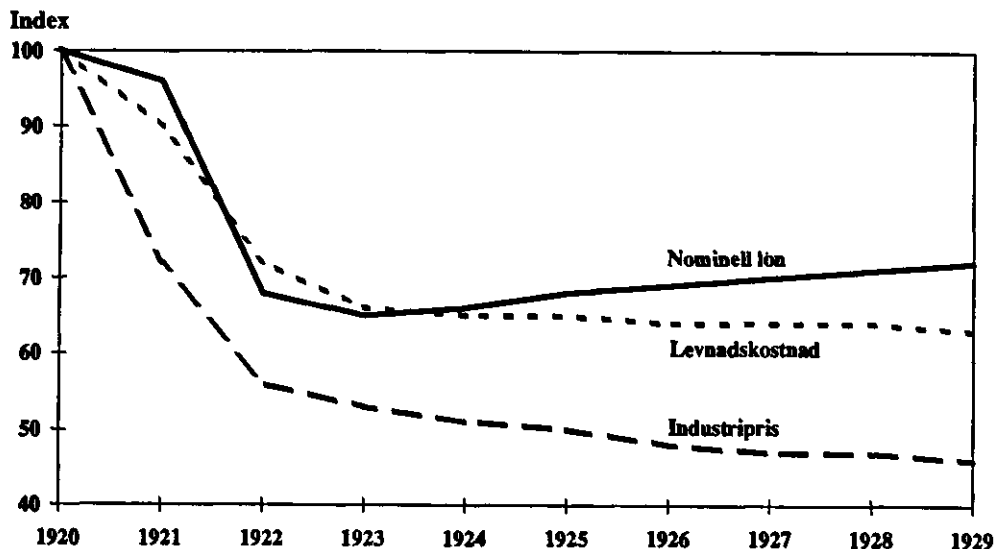
Dessa modifieringar gör insiders mindre benägna att utnyttja uppgången till att höja lönerna så att effekten av en tillfällig nedgång därmed inte blir fullständigt permanent – sk *hysteresis*. I mer realistiska modeller återvänder alltså ekonomin till den naturliga arbetslösheten men processen kan bli mycket utdragen så att effekten i praktiken kan uppfattas som permanent.<sup>5</sup>

Den potentiella relevansen av insider-outsider modellen för 1920-talets Sverige är uppenbar i *Figur 3* som visar reallönens utveckling 1920–29 inom industrin. Ut-

<sup>4</sup> Artiklarna är samlade i Lindbeck & Snower [1988]. Lindbeck presenterade teorin i *Ekonomisk Debatt* nr 2 1991 (Lindbeck [1991]).

<sup>5</sup> Drazen & Gottfries [1994] undersöker persistens i en dynamisk modell med framåtblickande agenter under olika regler om hur lång tid det tar att bli insider respektive outsider. De finner inte strikt hysteresis under några förhållanden. Översikter av persistensmekanismer finns i Blanchard [1991] och Lindbeck [1993, kap 7].

Figur 4 Genomsnittlig nominell timlön för manliga arbetare i industrin, industripriser och levnadskostnader 1920–29. 1920=100.



Källa: SOU 1931:20, s 174–176, s 152, s 165.

vecklingen åskådliggörs dels med real produktlön eller den reala arbetskostnaden för arbetsgivaren, dels med real konsumtionslön eller den reala ersättningen till arbetstagararen.

Produktreallönen ökade permanent med drygt 20 procent mellan 1920 och 1922 medan konsumtionsreallönen knappt ändrades. Rent mekaniskt ökade reallönerna genom att de nominella lönerna sjönk saktare än priserna och då i synnerhet jämfört med industripriserna vilket framgår av *Figur 4*. De nominella lönerna sänktes under 1922 med ungefär 30 procent, i sig en rekordartad sänkning, som dock motsvarade endast hälften av fallet i industripriserna. Den nominella lönesänkningen blev en engångsföreteelse. Under resten av 1920-talet ökade de nominella lönerna något vilket i kombination med en fortsatt svag deflation höjde reallönerna ytterligare.

Det är svårt att inte koppla den permanenta ökningen av arbetslösheten till den samtidiga permanenta ökningen av produktreallönen. I själva verket synes upp-

gången i arbetslösheten vara måttlig relativt uppgången i reallönen. En enkel skattning av hur mycket reallönen skulle behöva sänkas för att sänka arbetslösheten med 6 procent kan göras om vi vet storleken på elasticiteten på aggregerade arbetsefterfrågan med avseende på reallönen. En rimlig skattning av denna elasticitet är två. Det skulle då räcka med en lönesänkning på 3 procent för att öka sysselsättningen med 6 procent.<sup>6</sup>

Den permanenta ökningen av arbetslösheten och reallönen efter nedgången i efterfrågan under deflationskrisen är alltså konsistent med insider-outsider-modellen. Finns det några mer direkta observationer som styrker denna tolkning? Vi skall diskutera fackföreningarnas roll som

<sup>6</sup> Skattningen bygger på en Cobb–Douglas produktionsfunktion. Arbetsefterfrågans elasticitet är då 1 dividerat med vinstandelen vilken låg på ungefär 50 procent enligt Jungenfelt [1966, tabell 9]. Resonemanget är en variant på den sk reallönegapsanalysen utvecklad i bl a Sachs [1983].

agenter för insiders. Modellen förutsätter inte i sig fackföreningar, men det är naturligt i det svenska sammanhanget att fokusera på deras roll. Fackföreningarna kan i själva verket just ses som en institution skapad av insiders för att öka sin makt.

Fackföreningarnas eventuella ansvar för arbetslösheten diskuterades flitigt under 1920-talet, även inom fackföreningsrörelsen.<sup>7</sup> Deras potentiella inflytande var då stort p g a den höga organisationsgraden och genom den stora täckningsgraden av kollektivavtal vilka nästan undantagslöst förhandlades fram av en fackförening.<sup>8</sup>

Vem företrädde fackföreningarna? De svenska fackförbunden har i princip från början gett rätt till alla som arbetar inom förbundets område att inträda som medlemmar.<sup>9</sup> Medlemskapet kvarstår vid arbetslöshet för obegränsad tid, i regel med avgiftsbefrielse. Fackföreningarna företrädde dock knappast de arbetslösa vid löneförhandlingar. I LOs sk normalstadgar, som anammats av de flesta fackförbund vid denna tid, gällde att beslut om avtalsuppsägningar, liksom beslut om att anta eller förkasta avtalsförslag, tillkom förbundsledningen eller berörda medlemmar i omröstning varvid gällde kvalificerad majoritet. Denna centralisering till förbundsstyrelserna, som enbart hade att rätta sig efter de "berörda medlemmarna", gav insiders det avgörande inflytandet.

Vilka möjligheter hade fackföreningen att genomdriva insiders önsknings? Fackföreningen kan bedriva en monopolistisk politik på två sätt: 1) de kan försöka att kontrollera inflödet av outsiders till företagen, 2) de kan hota med konflikt om inte lönebuden accepteras. Bägge medlen gör det dyrare för företaget att motstå lönehöjningar genom att byta ut dyra insiders mot outsiders. Om inflödeskontrollen vore perfekt blir utbyteskostnaden oändlig; men även icke-perfekt kontroll gör det dyrare för företaget att byta ut insiders mot outsiders. Försök att kontrollera inflödet under 1920-talet fick

stor uppmärksamhet men det är svårt att mäta om de var effektiva.<sup>10</sup>

Konflikthot gör det dyrare att motstå lönehöjningar eller avskedanden genom förluster i vinst då hoten utlöses. I själva verket föreligger inget behov av inflödeskontroll, eller *closed shop*-politik, om fackföreningarna har full kontroll över utgående löner genom avtalsförhandlingarna. Även om en sådan kontroll inte fanns, eftersom de flesta avtal var av minimalönekarakter, finns goda skäl att tro att dessa hade en normerande effekt på det allmänna löneläget inom avtalsområdet. *Figur 5* ger en indikation på hur konflikter användes under perioden 1920–88.

<sup>7</sup> Debatten var särskilt livlig på LO-kongressen 1926. En session ägnades åt "Sluten eller öppen fackföreningspolitik?" där kongressen antog en resolution mot sluten fackföreningspolitik.

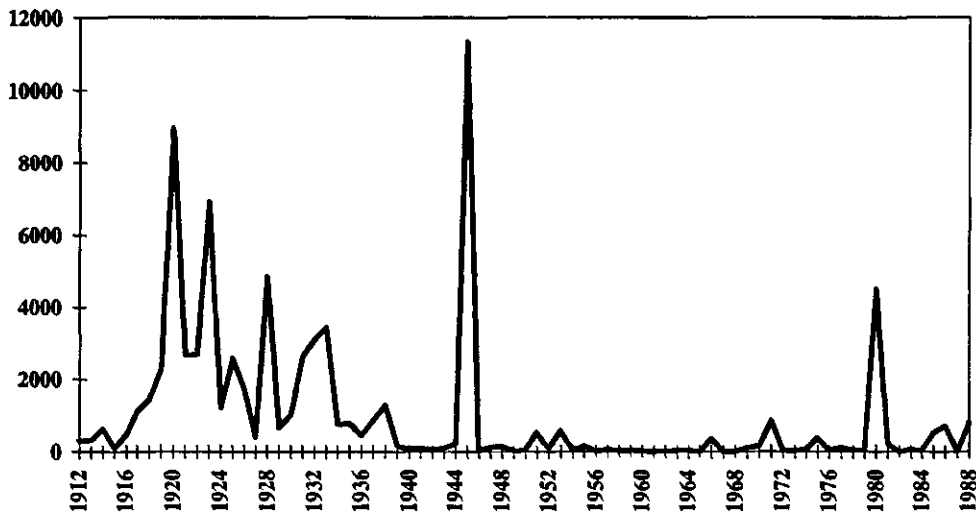
<sup>8</sup> Andelen av industriarbetare täckta av kollektivavtal låg kring 60 procent 1923–29. Av arbetare med kollektivavtal var närmare 80 procent organiserade i en fackförening 1929. Källa: *SOS Arbetsinställelser och kollektivavtal*, olika år.

<sup>9</sup> Bestämmelser om medlemskap och medlemsavgifter enligt fackförbundens stadgar gällande 1929, liksom om ersättningsar vid arbetslöshet, finns beskrivna i detalj i en undersökning beställd av Arbetslöshetskommissionen: *SOS 1931. Arbetslösheten inom fackförbunden samt därmed sammanhängande bestämmelser i förbundsstadgar och kollektivavtal*, kapitel IV.

<sup>10</sup> En perfekt inflödeskontroll brukar benämnas *closed shop*. Avsaknaden inom de flesta områden av krav på fackföreningsmedlemskap för att arbeta, har gjort att fackföreningarna ej i formell mening fungerat som *closed shops*. Sådana bestämmelser torde endast ha förekommit utanför LO-SAF-området då SAF insisterade på deras medlemmar skulle skriva in i alla kollektivavtal arbetsgivarens rätt att fritt avskeda och anställa personal. Arbetslöshetsutredningens betänkande 1931 (SOU 1931:20, s 388–394) diskuterade olika metoder och gjorde bedömningen att dessa hade ökat under 1920-talet (s 394).

Figur 5 Förlorade arbetsdagar p g konflikter för perioden 1912–88.

Dagar (tusental)



Källa: Statistisk Årsbok för Sverige, olika år.

Det framgår att konfliktintensiteten var hög under hela mellankrigstiden jämfört med efterkrigstiden. En topp nåddes 1920 varefter aktiviteten dämpades under krisen 1921–22 medan den därefter ökade 1923. Det är inte orimligt att tolka utvecklingen så att när det värsta arbetslöshetshotet avtog efter 1922 återtog fackförningarna och insiders initiativet för att permanenta reallöneökningen.

Sammanfattningsvis talar ett flertal faktorer för att lönebildningen, genom insider-outsider-mekanismer, kan förklara hur den höga och bestående arbetslösheten uppstod. För det första steg produktreallönen permanent samtidigt med arbetslösheten. För det andra hade fackförningarna ett avgörande inflytande på lönebildningen genom sin täckningsgrad. För det tredje företrädde fackförningarna framförallt de sysselsatta medlemmarna. Deras strävan att upprätthålla den höga lönenivån är tydlig både i deras agerande i lönerörelser, liksom i strävanden att mer direkt kontrollera inflödet av arbetskraft.

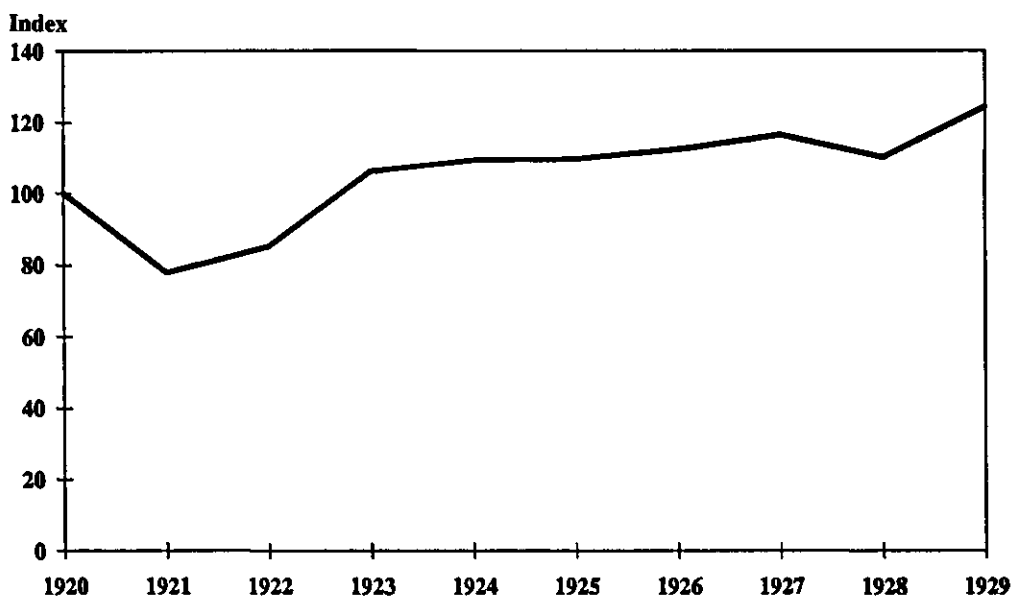
### Realkapitalbrist

Bestående hög arbetslöshet kan skapas genom en minskning av realkapitalet. Under en recession minskar investeringarna vilket ger en lägre kapitalstock i framtiden relativt vad den annars skulle vara. I värsta fall minskar kapitalstocken om investeringarna inte räcker för att ersätta utslitet kapital. Vid givna löner minskar därmed efterfrågan på arbete. Nedgången kan motverkas genom att lönerna då sjunker, men det är inte säkert att det hjälper på kort sikt om det installerade kapitalet kräver en konstant kvot mellan arbete och kapital, vilket särskilt är fallet i industrin. På detta sätt får en tillfällig nedgång en långsiktig effekt på arbetslösheten; hur stark och långvarig effekten blir beror på hur lång tid det tar att bygga upp kapitalet igen och hur lätt arbete kan ersättas med kapital.

Som en indikation på kapitalbrist har flera forskare pekat på att kapacitetsutnyttjandet i Europa under 1980-talet varit



**Figur 6** Kapacitetsutnyttjande relativt 1920 (=100) beräknat som kapitalinkomsten (=utnyttjat kapital) i industrin dividerat med antal installerade hästkrafter (=installerat kapital) inom industrin.



Anm: Metoden bygger på Åberg [1969, s 50–55].

Källor: Kapitalinkomst är beräknad som industrins förädlingsvärde i fasta priser enligt Schön [1988, tabell I14, del B] gånger kapitalets andel i industrin, i sin tur lika med ett minus löneandelen inom industrin enligt Jungenfelt [1966, tabell 10]. Drivkrafter enligt SOU 1931:20, tabell 3, s 538–539, samtliga industrigrupper.

högt trots hög arbetslöshet.<sup>11</sup> Några direkta uppgifter om kapacitetsutnyttjande finns inte att tillgå för 1920-talet. Vi har däremot skattat kapacitetsutnyttjandet relativt 1920, som bör vara ett år med högt kapacitetsutnyttjande då det rådde högkonjunktur fram till oktober. Vårt mått är kvoten mellan å ena sidan kapitalinkomsten i industrin i fasta priser, vilken svarar mot det utnyttjade kapitalet, och å andra sidan det totala installerade antalet hästkrafter i industrin vilket svarar mot det installerade kapitalet. Metoden är hämtad från Åberg [1969, s 50–55].

Skattningen visas i *Figur 6* där det framgår att kapacitetsutnyttjandet inom industrin sjönk tillfälligt under krisen men därefter låg på en något högre nivå än

1920. Därmed skulle kapitalet potentiellt ha varit en begränsande faktor. Det är dock tveksamt om kapitalbrist skall rubriceras som en självständig orsak bakom den höga arbetslösheten. Förmodligen var det den låga räntabiliteten på kapital pga det höga löneläget som låg bakom den svaga utbyggnaden av kapitalstocken. För detta talar också att kapitalintensiteten ökade då nytt kapital installerades. Detta uppmärksammades under perioden under beteckningen rationalise-

<sup>11</sup> Bean [1994, s 612-614] ger en översikt.

ringsinvesteringar, vilka i sig ytterligare minskade efterfrågan på arbete.<sup>12</sup>

## Långtidsarbetslöshet

Den höga arbetslösheten i Europa under 1980-talet har kopplats till en samtidig ökning av andelen långtidsarbetslösa. Eftersom den relativa arbetslösheten är produkten av den genomsnittliga arbetslöshetstiden och det procentuella inflödet till arbetslöshet leder en högre andel långtidsarbetslösa med nödvändighet till högre relativ arbetslöshet. Vidare kan uppkomsten av långtidsarbetslöshet i sig leda till att effekten av tillfälliga chocker blir permanent. Om sannolikheten att finna ett nytt jobb minskar med arbetslöshetstidens längd, så tenderar långtidsarbetslösheten att bli permanent och därmed också arbetslöshetsnivån. Två typer av förklaringar har föreslagits: sk sorteringsprocesser och varaktighetsberoende.<sup>13</sup>

Sorteringsprocesser förklarar varför långtidsarbetslösa har svårare att finna jobb med att de individer som hamnar i långtidsarbetslöshet från början hade lägre sannolikhet att finna jobb. Eftersom dessa individer stannar i arbetslöshet i större utsträckning, ökar deras andel med arbetslöshetstidens längd. Varaktighetsberoende uppkommer då själva arbetslöshetstidens längd inverkar negativt på sannolikheten att finna nytt jobb. De arbetslösa tenderar att successivt förlora skicklighet och arbetsförmåga, och kan också bli mindre benägna att söka nytt jobb. Även individer som objektivt inte förlorar sin kapacitet kan råka ut för att arbetsgivare diskriminerar långtidsarbetslösa genom att de uppfattade arbetslöshetstidens längd som en negativ signal.

Förekomsten av långtidsarbetslöshet belyses i *Tabell 1*. Uppgifterna härrör dels från arbetslöshetsräkningen den 5 maj 1927 i Socialstyrelsens regi, dels från en bearbetning av fackförningarnas statistik under 1929. För få en bättre uppfattning om långtidsarbetslöshetens bety-

delse har vi kompletterat med uppgifter om andelen långtidsarbetslösa för några europeiska länder med hög arbetslöshet på motsvarande nivåer (10–15 procent) för år 1986.

Jämförelsen visar att den svenska 1920-talsutvecklingen avsevärt skiljer sig från 1980-talets europeiska utveckling. Ungefär en fjärdedel av de arbetslösa år 1927 upplevde arbetslöshetstider på mer än 12 månader, vilket är lågt i jämförelse med de europeiska länderna. Detta tyder på att arbetslösheten berodde mer på ett högt inflöde till arbetslöshet än långa arbetslöshetstider i jämförelse med de europeiska länderna. Andelen långtidsarbetslösa verkar ha sjunkit ytterligare efter 1927; år 1929 nådde andelen arbetslösa längre än 6 månader samma nivå som rådde i Sverige 1986 (ung 20 procent) med viss reservation för att data från 1929 antagligen underskattar andelen relativt 1927 (se tabelltext).

Därmed kan vi inte visa att uppkomsten av långtidsarbetslöshet var en viktig faktor bakom den höga arbetslöshetsnivån i 1920-talets Sverige. Siffrorna måste dock omges med stora reservationer eftersom insamlingsmetoderna skiljer sig avsevärt från dagens. Framförallt kan man misstänka att de långtidsarbetslösa under 1920-talet inte betraktade sig själva som tillhörande arbetskraften och därför inte blev registrerade i vare sig Socialstyrelsens räkning 1927 eller hos fackförningarna. Därmed skulle de långtidsarbetslösas andel underskattas.

<sup>12</sup> Den ökande produktiviteten och kapitalintensiteten belyses i SOU 1931:20, kapitel 5, liksom i Åkerman [1927]. Den senare är särskilt intressant då han kopplar ändringar i faktorintensiteten till de höga lönerna och monopolistiska fackföreningar.

<sup>13</sup> En närmare beskrivning av dessa förklaringar återfinns i Bourdet & Persson [1993, s 148–152].

**Tabell 1** Långtidsarbetslösheten mätt som andel av de arbetslösa som varit arbetslösa 6 månader eller mer, respektive 12 månader i Europa 1986 och i Sverige 1927 och 1929.

| Land                | Arbetslöshet % | Andel av arbetslöshet % |                        |
|---------------------|----------------|-------------------------|------------------------|
|                     |                | 6 mån och över          | 12 mån och över        |
| Belgien             | 11,4           | 86                      | 70                     |
| Italien             | 10,9           | 77                      | 54                     |
| Nederländerna       | 13,3           | 76                      | 60                     |
| Frankrike           | 10,5           | 70                      | 48                     |
| Storbritannien      | 11,8           | 63                      | 45                     |
| <b>Sverige 1927</b> | <b>12</b>      | <b>44 (&gt;6 mån)</b>   | <b>27 (&gt;12 mån)</b> |
| Sverige             | 2,2            | 22                      | 8                      |
| <b>Sverige 1929</b> | <b>10,2</b>    | <b>20 (&gt;6 mån)</b>   | –                      |

Anm: Siffrorna för 1927 hänför sig till en viss tidpunkt och mäter oavslutade arbetslöshetsperioder (engelska *incompleted spells*) för alla som deltog i Socialstyrelsens räkning den 5 maj. Siffrorna för 1929 hänför sig till totala arbetslöshetstiden under hela 1929 bland fackföreningsmedlemmar och representerar närmast avslutade arbetslöshetsperioder (engelska *completed spells*). Om sannolikheten att finna jobb minskar med arbetslöshetstiden kan man visa att genomsnittet av avslutade arbetslöshetsperioder är mindre än för oavslutade arbetslöshetsperioder, se Holmlund m fl [1989, s 145]. De europeiska siffrorna gäller oavslutade arbetslöshetsperioder och är därför närmast jämförbara med 1927 års siffror, medan däremot 1929 års siffror antagligen är en underskattning.

Källor: Europa 1986: *Employment Outlook*, september 1987, OECD. Sverige 1927: *SOS 1928 Arbetslöshetsräkningen och de lokala arbetslöshetsundersökningarna i Sverige år 1927*, s 44. Sverige 1929: *SOS 1931, Arbetslösheten inom fackförbunden samt därmed sammanhängande bestämmelser i förbundsstadgar och kollektivavtal*, s 9.

## Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

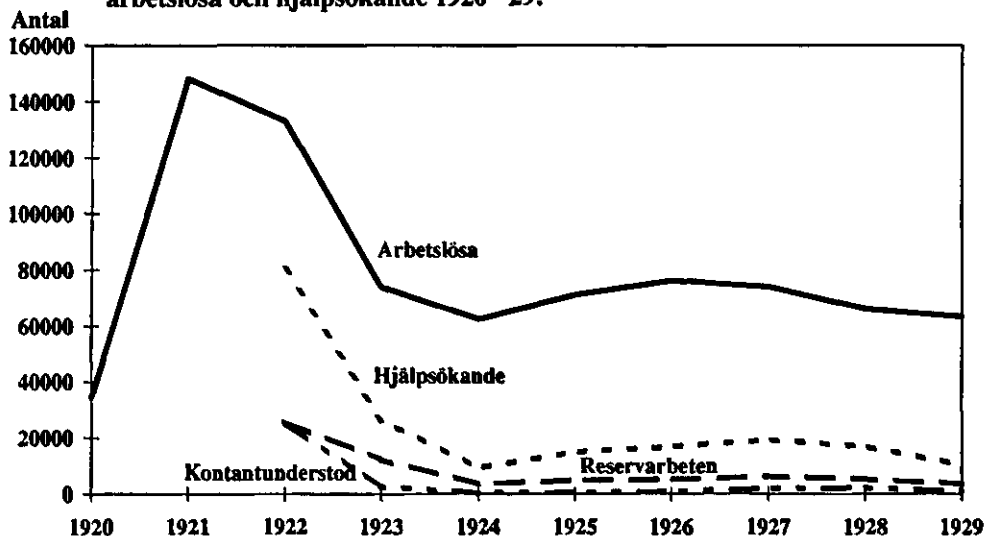
En möjlig orsak till att en uppgång i arbetslösheten blir bestående är att denna möts med ökade arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att lindra verkningarna. Detta kan leda till att arbetslösheten där-  
efter inte minskar just genom att den blir mer uthärdlig. En sådan förklaring har använts i en uppmärksam undersökning (Benjamin & Kochin [1979]) av den höga arbetslösheten i Storbritannien under mellankrigstiden, som upplevde en likartad utveckling som Sverige (se *Figur 2*). Där höjdes understöden i början på 1920-talet samtidigt som villkoren för att få dessa blev generösare. En liknande mekanism är om de existerande åtgärderna

används mer generöst p g a sämre kontroll vid högre arbetslöshet.<sup>14</sup>

Det är dock svårt att tro att den begränsade arbetsmarknadspolitik som bedrevs i Sverige skulle kunna ha haft en sådan effekt. Arbetslösheten under 1920-talet sågs av myndigheterna och de borgerliga partierna som ett prisbildningsproblem. Det var den höga lönenivån, som var orsak till den höga arbetslösheten. Man fruktade att alltför generös hjälp till de arbetslösa skulle bli kontraproduktiv genom att motverka lönesänkningar. Utformningen av arbetsmarknadspolitiken

<sup>14</sup> Holmlund [1994, s 92] har anfört detta som en möjlig persistensmekanism för Sverige idag.

Figur 7 Antal hjälpta med kontantunderstöd och reservarbeten samt det totala antalet arbetslösa och hjälpsökande 1920–29.



Anm: Antalet arbetslösa uppskattad enligt de beräkningsmetoder som användes i SOU 1931:20 s 92–95, för att beräkna arbetslösheten i maj 1927. Arbetslöshetens absoluta höjd har beräknats genom att applicera fackföreningsstatistikens arbetslöshetsprocent inom sektorerna industri, byggnadsverksamhet, handel samt land- och sjötransporter, på arbetskraftens storlek inom dessa sektorer enligt folkräkningen år 1920. Denna siffra har reducerats med 10 procent då fackföreningsstatistiken antogs överskatta den sanna arbetslösheten (möjliga felkällor anges på s 59–61).

Källor: Antal hjälpta och hjälpsökande: SOU 1936:32, s 52. Antal arbetslösa, se anmärkning.

blev en stor stridsfråga mellan de borgerliga partierna och socialdemokraterna som önskade en mer aktiv politik. Detta gällde särskilt frågan om Arbetslöshetskommissionens direktiv att arbetare inom ett område under konflikt inte hade rätt att uppbära understöd. Två socialdemokratiska minoritetsregeringar, vilka motsatte sig direktiven, föll på frågan 1923 och 1926.<sup>15</sup>

Den politik som framförallt förekom under 1920-talet utgjordes av reservarbeten (beredskapsarbeten i nutida språkbruk) och kontantunderstöd.<sup>16</sup> I betydligt mindre omfattning förekom också kursverksamhet, främst då för unga arbetslösa, och statliga beställningar hos olika industriföretag. Reservarbeten som till övervägande delen var statliga, skulle vara av den arten att arbetet kom stat, kommun eller någon allmän institution till godo samtidigt som de ej skulle kon-

kurrera med den reguljära arbetsmarknaden. Kontantunderstöd förekom i två former, nämligen, arbetslöshetsunderstöd och hyreshjälp.

Figur 7 illustrerar omfattningen av kontantunderstöd och reservarbeten i förhållande till det totala antalet arbetslösa och hjälpsökande. Den största omfattningen nådde åtgärderna under den värsta krisen 1922, både absolut och relativt. Ungefär 60 procent av de arbetslösa sökte hjälp vilket gavs till ca 63 procent av dessa så att 38 procent av alla arbetslösa fick någon hjälp. Hälften av de hjälpta erhöll kontanthjälp och hälften reservarbeten. Efter

<sup>15</sup> Axelsson, R m fl [1985, kap 3] redogör för debatterna om och utformningen av arbetslöshetspolitiken under 1920-talet.

<sup>16</sup> Reservarbeten kallades till en början nödhjälpsarbeten.

1922 sjönk antalet som erhöll kontantunderstöd drastiskt, medan reservarbetena bibehölls i viss men dock måttlig omfattning. Mellan 1923 och 1929 varierade antalet reservarbeten mellan tre och tio tusen att jämföras med toppnivån på tjugofem tusen år 1922.

Reservarbeten och kontantunderstöd kan tänkas få negativa effekter på den totala arbetslösheten genom att de minskar de arbetslösas incitament att söka reguljära arbeten. De kan också tänkas bidra till att hålla uppe lönenivån genom att minska de negativa följderna av arbetslöshet; ett vanligt argument på 1920-talet liksom idag.<sup>17</sup> Dessa effekter är naturligtvis större ju högre ersättningsnivåerna är relativt lönerna på den reguljära arbetsmarknaden.

Ersättningsnivåerna bestämdes av Arbetslöshetskommissionen för varje kommun i relation till den där rådande genomsnittliga grovarbetarlönen. Reservarbetarlönen låg under grovarbetarlönen vid alla lönenivåer och varierade mellan 70 procent för höglönekommunerna och närmare 100 procent i kommunerna med de lägsta lönerna. Därmed var dessa ersättningsnivåer i paritet med dagens, men eftersom antalet reservarbeten var begränsat torde den totala effekten ha varit liten. Kontantunderstöden däremot låg på betydligt lägre nivåer och översteg aldrig 50 procent.<sup>18</sup>

Man kan fråga sig hur majoriteten som inte fick något understöd överlevde. För de värst utsatta fanns alltid den kommunala fattigvården. Det förekom också ersättningar från fackföreningarnas arbetslöshetskassor, vilka var helt fristående från staten. Dessa belopp var dock begränsade och gavs endast under en kortare tidsperiod.<sup>19</sup> Många arbetslösa, även de aktivt hjälpsökande, var hänvisade till egna sparade medel eller till hjälp från familjen, släktingar och vänner.<sup>20</sup>

Vår slutsats är att även om ersättningsarna för reservarbeten var relativt höga hade de aldrig den omfattningen att de

skulle kunna förklara den höga arbetslösheten.

## Slutsatser

Den svenska erfarenheten under 1920-talet visar att en hög arbetslöshet kan bli bestående såsom flera europeiska länder har fått erfara under 1980-talet. Vår analys av olika möjliga orsaker till den höga arbetslösheten under 1920-talet tyder på att för höga reallöner var avgörande. Vi kan inte utesluta att långa arbetslöshetstider och realkapitalbrist också spelade en roll, men det förefaller troligare att dessa var en följd av de höga lönerna. Däremot verkar det uteslutet att arbetsmarknadspolitiken spelade någon roll, helt enkelt därför att omfattningen var liten. Vi vill understryka att vår analys är preliminär. Det finns all anledning till ytterligare utforskning av mellankrigstiden med hjälp av moderna ansatser, särskilt med hänsyn till den rikliga tillgången både på data och samtida analys.

Kan vi dra några slutsatser av dessa erfarenheter inför 1990-talet? En slående likhet mellan dagens situation och 1920-talet är att arbetsmarknaden nu övergått till decentraliserade förhandlingar med förbundsvisa riksavtal och företagsvisa förhandlingar i ökad utsträckning, vilket var den struktur som rådde på 1920-talet. Riskerna är att uppgången nu hävs under de

<sup>17</sup> Arbetsmarknadspolitiken debatterades intensivt i *Ekonomisk Debatt* 1991–92. Artiklarna finns samlade i Bergström [1993].

<sup>18</sup> Nivåerna för 1922 ges i Järte & von Koch [1926, s 322]. Dessa bibehölls med smärre modifieringar till 1933 då marknadslöner infördes för beredskapsarbeten, se Axelsson m fl [1985, kap 3].

<sup>19</sup> Edebalk [1975, bilaga 3] räknar ut ersättningsnivåer för olika fackföreningskassor.

<sup>20</sup> Fürth [1979] undersöker levnadsvillkoren för de arbetslösa med hjälp av Arbetslöshetskommissionens personakter i Stockholm över de hjälpsökande.

kommande lönerörelserna genom att de sysselsatta utnyttjar situationen för att höja lönerna, särskilt i den expansiva exportindustrin, som kan få svårt att motstå högre lönekrav när orderböckerna är fyllda. I ett historiskt perspektiv är det ironiskt att SAF idag driver på decentraliseringen då de en gång verkade för centralisering. SAF uppstod som en försäkringsinstitution för att hjälpa enskilda företag att stå emot lokala strejker. Arbetsgivarna uppfattade att de var i en svagare position än arbetarna. En olycklig konflikt kunde hota företagets framtida existens då det inte kunde uppfylla leveranserna, medan en arbetare kunde flytta till ett annat företag. SAF föredrog därför stor-lockouter enligt principen "en för alla – alla för en", medan fackförbunden föredrog lokala strejker. Moderna analyser av olika förhandlingssystem pekar på att starka fackföreningar i kombination med ej helt decentraliserade förhandlingar ger det sämsta utfallet.<sup>21</sup>

Systemskiftet på arbetsmarknaden, liksom den kraftiga uppgången i arbetslösheten, talar för att en prognos baserad på 1920-talets erfarenheter är mer relevant än prognoser baserade på forskning om arbetsmarknaden under efterkrigstiden. Den nuvarande arbetsmarknaden skiljer sig från 1920-talets främst när det gäller utbyggnaden av arbetsmarknadspolitik och den arbetsrättsliga lagstiftningen. Dessa förhållanden pekar på att en prognos över arbetslöshetens nivå baserad på 1920-talet skulle göras än mer pessimistisk. Det som talar mot den pessimistiska prognosen är att reallönen har sänkts kraftigt genom kronans fall, särskilt i exportindustrin. Löneutvecklingen under den nu begynnande konjunkturuppgången blir avgörande för om arbetslösheten snabbt skall närma sig tidigare nivåer.

## Referenser

- Axelsson, R, Löfgren, K & Nilsson, L, [1985], *Den svenska arbetsmarknadspolitik under 1900-talet*. Prisma, Stockholm.
- Bean, C R, [1994], "European Unemployment: A Survey". *Journal of Economic Literature*, vol 32, s 573–619.
- Benjamin, D K & Kochin, L A, [1979], "Searching for an Explanation of Unemployment in Interwar Britain". *Journal of Political Economy*, vol 87, s 441–478.
- Bergström, V (red), [1993], *Varför överge den svenska modellen?* Tiden, Stockholm.
- Blanchard, O J, [1991], "Wage Bargaining and Unemployment Persistence". *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol 23, s 277–292.
- Blanchard, O J & Summers, L H, [1986], "Hysteresis and the European Unemployment Problem". I *NBER Macroeconomics Annual*. National Bureau of Economic Research, New York.
- Bourdet, Y & Persson, I, [1993], "Arbetsmarknadspolitik och långtidsarbetslöshet – lärdomar från 1980-talets Europa". Kap 6 i SOU 1993:43 *Politik mot arbetslöshet*.
- Calmfors, L, [1992], "Kan decentraliserad lönebildning fungera?". I *Lönebildning i förändring*. SAF, Stockholm.
- De Long, B & Jonung, L, [1987], "Hysteresis, the Corridor and the Political Economy of Unemployment 1955–1986". Stencil.
- Drazen, A & Gottfries, N, [1994], "Seniority Rules and the Persistence of Unemployment". *Oxford Economic Papers*, vol 46, s 228–244.
- Edebalk, P, [1975], *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten. En studie i svensk socialpolitik 1892–1934*. Skrifter utgivna av Ekonomisk-historiska föreningen i Lund 17.
- Eichengreen, B & Hatton, T J, [1988], *Interwar Unemployment in International Perspective*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht-Boston-London.
- Fregert, K, [1994], *Wage Contracts, Policy Regimes and Business Cycles. A Contractual*

<sup>21</sup> Calmfors har i ett flertal studier undersökt hypotesen. I Calmfors [1992] diskuteras dess relevans för dagens övergång till decentralisering.

- History of Sweden 1908–1990*. Lund Economic Studies 54.
- Fregert, K & Jonung, L, [1992], "Svensk arbetsmarknad under deflation. Erfarenheter av lönesänkningar under 1920- och 1930-talet". I *Lönebildning i förändring*. SAF, Stockholm.
- Fürth, T, [1979], *De arbetslösa och 1930-talskrisen. En kollektivbiografi över hjälpsökande i Stockholm 1928–1936*. Stockholmsmonografier utgivna av Stockholms kommun.
- Holmlund, B, Löfgren, K & Engström, L, [1989], *Trade Unions, Employment, and Unemployment Duration*. Clarendon Press, Oxford.
- Holmlund, B, [1994], *Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt*. Bilaga 8, Långtidsutredningen 1994. Fritzes, Stockholm.
- Jungenfelt, K, [1966], *Löneandelen och den ekonomiska utvecklingen. En empirisk-teoretisk studie*. Almqvist & Wiksells boktryckeri AB, Uppsala.
- Järte, O & von Koch, F, [1926], "Arbetslöshetspolitik 1914-1924". I Heckscher, E (red) *Bidrag till Sveriges ekonomiska och sociala historia under och efter världskriget*. P A Norstedt & Söners Förlag, Stockholm.
- Leijonhufvud, A, [1973], "Effective Demand Failures". *Swedish Economic Journal*, vol 75, s 27–48.
- Lindbeck, A & Snower, D J, [1988], *The Insider–Outsider-Theory of Employment and Unemployment*. The MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Lindbeck, A, [1991], "Insider–outsideteorin för sysselsättning och arbetslöshet". *Ekonomisk Debatt*, årg 19, nr 2, s 95–107.
- Lindbeck, A, [1993], *Unemployment and Macroeconomics*. The MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Romer, C, [1986], "Spurious Volatility in Historical Unemployment Data". *Journal of Political Economy*, vol 94, s 1–37.
- Sachs, J, [1983], "Real Wages and Unemployment in the OECD Countries". *Brookings Paper on Economic Activity*, nr 1, s 255–304.
- Schön, L, [1988], *Historiska nationalräkenskaper för Sverige: Industri och hantverk 1800–1980*. Skrifter utgivna av Ekonomisk-historiska föreningen, 59.
- SOU 1931:20, *Arbetslöshetsutredningens betänkande I. Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker*. Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU 1936:32, *Svensk arbetslöshetspolitik åren 1914–1935*. Socialdepartementet, Stockholm.
- Åberg, Y, [1969], *Produktion och produktivitet i Sverige 1861–1965*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Åkerman, G, [1927], "Den industriella arbetslönens utveckling och återverkningar". *Ekonomisk tidskrift*, årg 29, s 31–86.