

# Konjunktur- och strukturproblem i 90-talets arbetslöshet\*

*I artikeln diskuteras konjunktur- och strukturproblem i 1990-talets arbetslöshetskris. Det visas att arbetslösheten slog mycket brett över arbetskraften då den först drabbade den privata och senare den offentliga sektorn. Inga breda utbildningsgrupper, yrkeskategorier eller produktionssektorer undkom arbetslösheten helt. En annorlunda ekonomisk politik hade kunnat ge budgetbalans och leda vägen mot ökad sysselsättning utan den kraftiga ökningen av arbetslösheten i den offentliga sektorn som nu blev fallet. En i grunden felaktig analys av den ekonomiska situationen, som kan härledas tillbaka till bl a OECD:s studier av den svenska ekonomin, gjorde att alternativa och mer expansiva strategier för att öka sysselsättningen blockerades.*

## 1. Introduktion

Efter att den svenska arbetslösheten under många år legat på nivåer som inte upplevts sedan 1930-talet har den under senare år fallit kraftigt. Dagens nivå är självfallet inte långsiktigt acceptabel och ännu återstår en bra bit till den fulla sysselsättningen. Syftet med denna artikel är att försöka förklara varför 1990-talets utveckling på arbetsmarknaden blev så dramatisk. Varför uppkom massarbetslösheten och vilket förlopp fick krisen? Vilka sektorer och grupper drabbades värst? Varför blev inte långtidsarbetslösheten det stora problem som många befارade och som drabbat andra länder? Andra viktiga frågor som behandlas är hur arbetslösheten analyserades. Uppenbarligen var tesen om arbetslösheten som ett i huvudsak strukturellt problem i grunden felaktigt vilket grundar sig på en felbedömning av nivån

på jämviktsarbetslösheten. Varför kom en sådan tolkning att dominera?

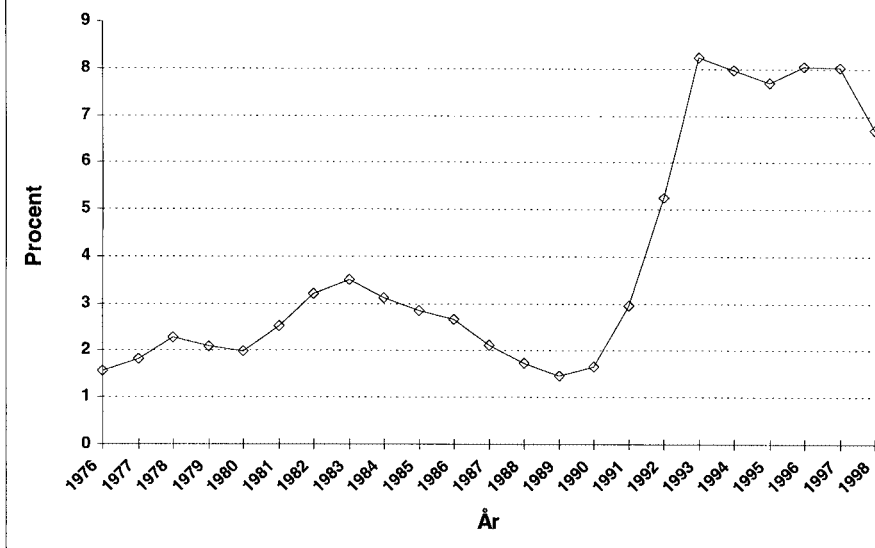
Den svenska arbetslösheten utvecklades med en dramatisk effekt i början av 90-talet. Utvecklingen framgår av *Figur 1*. Inom loppet av bara några år chockhöjdes den öppna arbetslösheten från 1,5 till 8 procent och förblev på denna nivå under många år framöver. En viktig orsak till att arbetslösheten blev så omfattande var att den, om än i olika skeden, kom att slå över i stort sett hela ekonomin. När sysselsättningen förbättrades något i vissa sektorer kom andra samtidigt att drabbas av omfattande arbetslöshet varvid den totala arbetslösheten kom att ligga kvar på mycket höga nivåer. Därmed kom arbetslösheten att fördelas över mycket stora delar av arbetskraften och belastade inte enbart ett begränsat antal. Det har sannolikt också varit den viktigaste orsaken till att relativt få har upplevt extremt långa arbetslöshetstider i Sverige.

För att belysa denna process kan man dela in den svenska arbetslöshetsutvecklingen i tre faser i vilka olika delar av eko-

*PER LUNDBORG är professor i nationalekonomi och verksam vid Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning (FIEF) och vid nationalekonomiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg.*

\*Jag är tacksam för synpunkter från Sten Johansson.

Figur 1 Öppen arbetslöshet, 1976–1998.



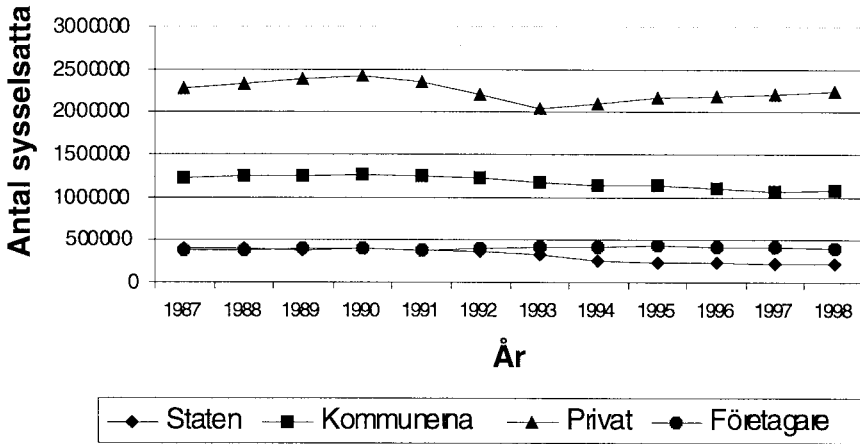
nomin drabbades. De tre faserna benämns här "inledningsfasen", "realräntefasen" samt "budgetsaneringsfasen". Faserna är svåra att definitivt tidsbestämma, överlappar och är direkt beroende av varandra. Denna indelning av arbetslöshetens utveckling är bestämd utifrån de makroekonomiska chocker som ekonomin drabbades av. Hur dessa chocker sedan mer i detalj slog på sysselsättningen berodde naturligtvis på ekonomins funktionssätt. Jag ska börja med att ge en beskrivning av de tre faserna.

## 2. Krisförloppet

Under den period som föregick arbetslöshetskrisen, dvs slutet av 1980-talet, hade den svenska ekonomin i hög fart gått in i en överhettad högkonjunktur med åtföljande kostnadskris. Utomlands försvagades dock konjunkturen genom att man i Tyskland bedrev en mycket restriktiv penningpolitik för att kontrollera inflationen som tenderade att öka i samband med den tyska återföreningen. Den restriktiva penningpolitiken kom till uttryck i uppdrivna internationella räntor.

Arbetslöshetens inledningsfas karaktäriserades således av en kombination av internationell lågkonjunktur och inhemsk kostnadskris. Inflationen var i slutet av 1980-talet ett större problem än vad den varit tidigare då avvikelsen gentemot konkurrentländerna blev mycket stor till följd av inhemsk överhettning och utländsk lågkonjunktur. För att knäcka inflationsförväntningarna propagerade många ekonomer för en kraftfull anti-inflationspolitik, som i praktiken innebar icke-ackomodation och där grundbulten var försvaret av den fasta växelkursen. Arbetslösheten skulle tillåtas öka vid en lågkonjunktur men förväntades inte bli något utdraget problem då arbetsmarknadens parter skulle tvingas till anpassning av lönerna. Denna syn övertogs av regering och opposition. Att den ekonomiska politiken var inriktad mot inflationsnedväxling framgår om än inte helt entydigt av Finansplanen 1990/91. Trots mycket pressade intäkter och höga kostnader för företagen höll därför såväl den socialdemokratiska som den nya borgerliga regeringen mycket länge fast vid den fasta växelkursen och svensk

Figur 2 Privat, kommunal och statlig sysselsättning samt egenföretagare, 1987–98. Källa: AKU



konkurrensutsatt industri drabbades i form av en kraftigt minskad lönsamhet. Detta framtvängde neddragen sysselsättning och ökande arbetslöshet i första hand i de konkurrensutsatta sektorerna och i de branscher som var beroende av exportsektorn.

Ett problem som man egentligen inte hade diskuterat var hur politiken skulle bedrivas om konjunkturedgången blev mycket kraftig. En konsekvent genomförd anti-inflationspolitik skulle visa sig ha förödande effekter på arbetsmarknaden då konjunkturedgången var tillräckligt stor. I och med att inflationen föll mycket kraftigt skulle anpassningen ske genom nominell lönesänkning. Till fast växelkurs hade det krävts en mycket stor nominell lönesänkning för att motverka en efterfrågeminskning av den omfattning som ekonomin drabbades av. Det är lätt att dela Lars Calmfors ståndpunkt att rekommendationen att till varje pris upprätthålla den fasta växelkursen i hög grad bidrog till 90-talskrisens djup.<sup>1</sup>

Den relativt höga svenska inflationen 1990-91 gjorde att den fasta växelkursen enbart kunde försvaras med räntor som

var ännu högre än omvärldens. Räntemarginalerna mot utlandet steg därmed. Höga nominella räntor och fallande inflation, dvs höga realräntor ledde, tillsammans med att lånen fördyrades genom skattereformen 1990/91, till att värdet på de inhemska reala tillgångarna snabbt föll. Sparkvoten ökade och konsumtionen minskade drastiskt.<sup>2</sup> Vidare innebär höga realräntor en lägre kapitalackumulation. Vi är då inne i arbetslöshetens viktigaste fas, ”realräntefasen”, med kraftigt fallande inhemsk efterfrågan på varor och på arbetskraft i framför allt de varuproducerande sektorerna som var inriktade mot försäljning på hemmamarknaderna. Trovärdigheten för den ekonomiska politiken ifrågasattes och spekulationerna mot kro-

<sup>1</sup> Calmfors [2000].

<sup>2</sup> Björklund, Edin, Holmlund & Wadensjö [2000, s 323] tillskriver skattereformen en avgörande roll för det inhemska efterfrågefallet och därmed för arbetslösheten. Däremot nämns inget om realräntornas roll. Tson Söderström [1996] däremot tillskriver realräntornas utveckling den avgörande rollen och tillskriver skattereformen en underordnad roll.

nan ökade. Först i november 1992 släpptes kronförsvaret och i exportindustrin och i importkonkurrerande sektorer kunde sysselsättningsnedgången bromsas upp. Såsom framgår av *Figur 2* började sysselsättningen också att stiga i den privata sektorn redan från och med 1993.

En avgörande orsak till att arbetslösheten hölls kvar på 8 procent trots de goda sysselsättningsökningarna i den privata sektorn efter 1993, var neddragningarna i den offentliga sektorn. Den mycket kraftiga ökningen av arbetslösheten i den privata sektorn fram till 1993 hade orsakat betydande budgetproblem i den offentliga sektorn till följd av ökande utgifter för arbetslösheten och minskande skatteinkomster. Då ju inflationsnedväxling och icke-ackommodation nu var de ledande principerna sökte regeringen inte att sanera budgeten genom att öka den privata sysselsättningen ytterligare. Budgetsaneringen skulle i stället åstadkommas enbart genom mycket hårdföra utgiftsnedskärningar i den offentliga verksamheten.<sup>3</sup>

När saneringen av budgetens utgiftssida iscensattes kom sysselsättningsminskningen att snabbt spridas till den offentliga sektorn. Vi kommer då in i arbetslöshetens tredje fas, "budgetsaneringsfasen". Såväl 1993 som 1994 föll den offentliga sysselsättningen med 100 000 personer och den kommunala sektorn kom att uppleva en lång rad av år med nedskärningar (se *Figur 2*).

Till följd av den valda ekonomiska politiken kom den positiva sysselsättningsutvecklingen i privat sektor sedan 1993 att i stort sett fullt ut motverkas av en negativ utveckling i den offentliga. Alternativet hade i stället varit en aktiv finanspolitik, t ex i form av marginella sysselsättningsstöd eller utbudspåverkande åtgärder. Detta skulle ha lett till en snabbare ökning av sysselsättningen i den privata sektorn samt till en gynnsammare sysselsättning i den offentliga. Därmed skulle denna politik också ha haft gynnsamma effekter på de offentliga budgetarna och på ränteutvecklingen. För att nå budgetbalans valde

man i stället en politik baserad på hårdhänta avskedanden i offentlig sektor, vilket de facto gjorde att arbetslösheten fortsatte att ligga kvar på 8 procent trots klara ökningar i privat sysselsättning efter 1993.

Även penningpolitiken hade kunnat utformas annorlunda. Mellan 1991 och 1992 föll inflationen från närmare 10 till 2 procent, vilket innebar en chockhöjning av realräntan som var den drivande kraften bakom krisen. En mer expansiv penningpolitik med en mjukare dämpning av inflationen hade inneburit en annan sysselsättningsutveckling.

Svensk ekonomi har hyllats för den kraftiga inflationsdämpningen liksom för den snabba återgången till en balanserad budget. Samtidigt var inflationsfallet 1991-92, som orsakade realräntechocken, den avgörande faktorn bakom den privata sektorns arbetslöshet till 1993 och den snabba balanseringen av budgeten orsaken till den offentliga sektorns arbetslöshet sedan 1993. Enbart om man bortser från fem år av 8 procents öppen arbetslöshet kan politiken betraktas som framgångsrik. Med en mjukare dämpning av inflationen hade arbetslösheten aldrig nått så höga nivåer och budgeten aldrig blivit så underbalanserad som den nu kom att bli.

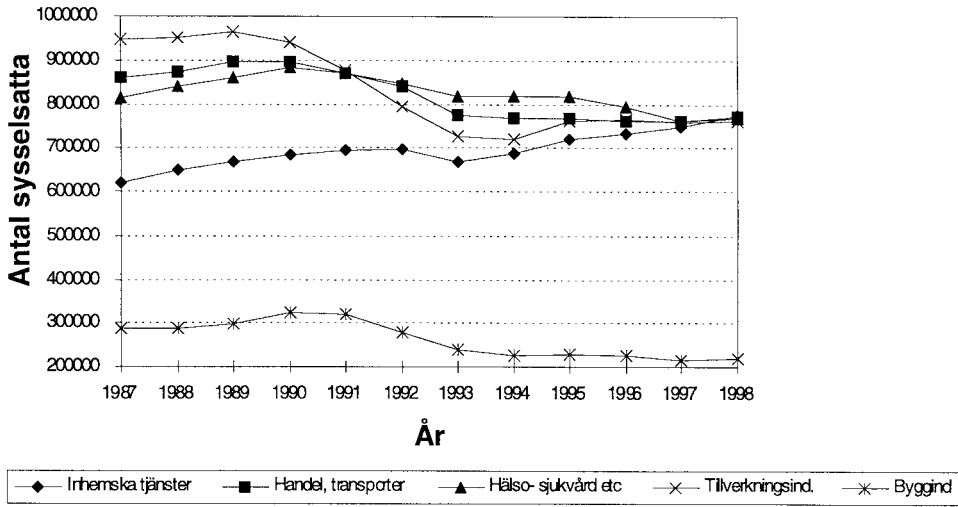
### 3. Hur slog arbetslösheten?

#### 3.1 Sysselsättning i sektorer och yrken

Vilka var effekterna på sysselsättningen i olika sektorer och yrken? Denna fråga är av stor betydelse, inte enbart för att utvärdera de sociala konsekvenserna av arbetslösheten utan också för att man därigenom kan få en uppfattning om vilken betydelse strukturella effekter hade. Om enbart t ex vissa utbildningsgrupper i den privata eller den offentliga sektorn drabbades visar detta att det strukturella inslaget i

<sup>3</sup> I detta kan naturligtvis också funnits ett inslag av att man samtidigt ville effektivisera den offentliga sektorn.

Figur 3 Sysselsättning i delsektorer, 1987–98.



arbetslösheten är stort. Om arbetslösheten är mer generell antyder detta att det konjunkturrella inslaget dominerar.

Att arbetslöshetskrisen fick det ovan beskrivna förloppet med en chock mot den privata sektorn följd av en chock mot den offentliga innebar också att olika grupper i samhället drabbades vid olika tidpunkter och med olika kraft. Sammantaget kom dock, med undantag för delar av inhemska tjänstesektorn, ekonomins alla större sektorer att drabbas av sysselsättningsminskningar, vilket förklarar omfattningen av den totala arbetslösheten.

I Figur 3 visas sysselsättningen i ett antal delsektorer: tillverkningsindustrin, handel och transporter, hälso- och sjukvård med sociala tjänster, inhemska tjänster, inkluderande bl a banker, försäkringsbolag, datakonsulter, företagservice och övrig service, samt byggnadsindustrin.<sup>4</sup>

Det står klart att det var i tillverkningsindustrin, drabbad såväl i inledningsfasen som i "realräntefasen", som sysselsättningsfallet var som störst. Här infaller en minskning redan 1990 och denna förstärktes kraftigt 1991. Sysselsättningen fortsatte att minska brant också under de följande åren när den inhemska efterfrå-

gan föll kraftigt. Det inhemska efterfrågefallet under den andra fasen drog ner sysselsättningen även i byggnadssektorn och handels- och transportsektorn, dvs i de sektorer som är mer beroende av inhemsk efterfrågan. Nedgången här är emellertid inte alls lika stor som i tillverkningsindustrin. Den trendmässiga ökningen av sysselsättningen i inhemska tjänster bröts endast bottenåret 1993.

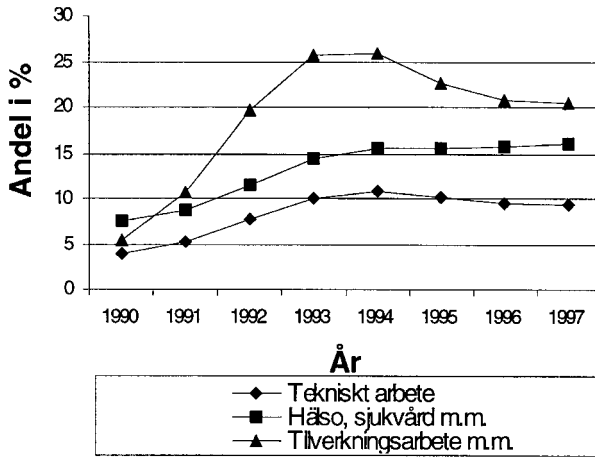
Offentlig verksamhet såsom hälso- och sjukvård med sociala tjänster uppvisade sysselsättningsökningar fram till 1990 men sedan dess har man varje år, med undantag för 1995, upplevt sysselsättningsminskningar, i första hand under "budgetsaneringsfasen". Nedgångarna har här dock inte varit tidsmässigt koncentrerade utan utdragna över stora delar av 90-talet då budgetarna visat stora underskott. Sysselsättningsminskningarna i hälso- och sjukvård m m blev senare större i takt med att underskotten ökade.

Då den privata sektorn drabbades före

<sup>4</sup> Följande SNI-koder gäller för respektive sektor: Tillverkningsindustrin SNI 15-37, handel och transporter SNI 50-52+60-64, hälso- och sjukvård med sociala tjänster SNI 85, inhemska tjänster SNI 65-67, 70-72, 74, 55, 93, samt byggnadsindustrin SNI 45.

**Figur 4 Arbetslöshetsrisk inom olika yrken. Arbetslös någon gång under året, 1990–97.**

Källa: Rörlighetsdatabasen (FIEF)



**Tabell 1 Genomsnittliga antalet arbetslöshetsdagar, 1992-97. 16-64 år. Källa: Rörlighetsdatabasen (FIEF)**

	Totalt	Män	Kvinnor
1992	22,0	26,0	18,0
1993	30,5	35,2	25,7
1994	30,8	34,5	27,1
1995	30,5	32,4	28,5
1996	29,6	30,6	28,5
1997	28,0	29,2	26,8

den offentliga blev män oftare arbetslösa i inledningskedet och kvinnor senare. *Tabell 1* visar det genomsnittliga antalet dagar i arbetslöshet för män, kvinnor och hela befolkningen i arbetsför ålder (16-64 år). Siffrorna här är beräknade utifrån durationsdata och finns tillgängliga för 1992-97.<sup>5</sup>

Skillnaderna mellan könen var som störst 1993 och för varje år fram till 1997 minskade skillnaderna. 1993 var den genomsnittlige mannen arbetslös 35,2 dagar och kvinnan 25,7, dvs en skillnad på 9,5 dagar per år. Under "realräntefasen" drabbades de relativt sett mer privatanställda männen hårdare. 1997 hade skillnaden krympt till 2,4 dagar, vilken reflekterar försämringen under "budgetspareringsfasen" i den offentliga sektorn, vilket hårdare slog mot kvinnorna.

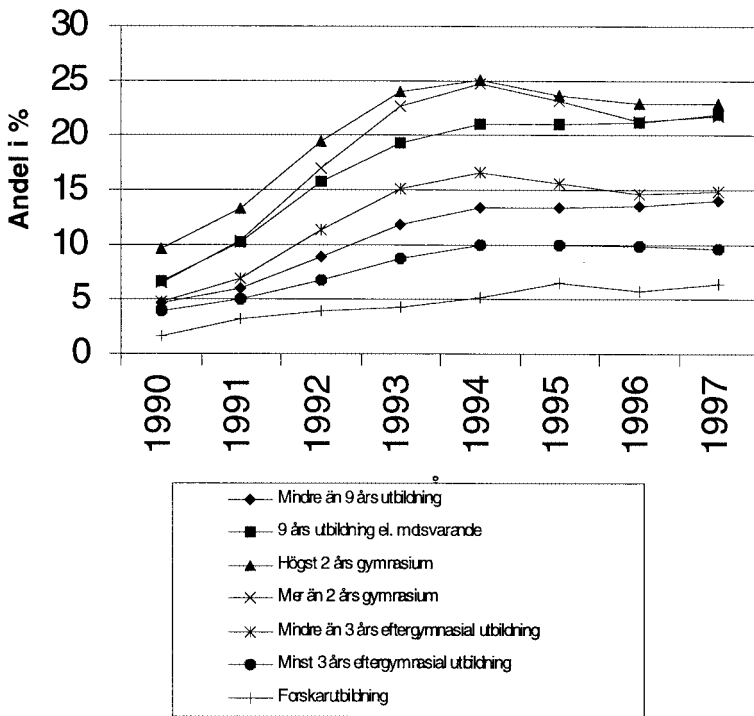
I och med att arbetslösheten slog över hela ekonomin skulle också de allra flesta yrkeskategorier komma att drabbas. Det är inte möjligt att belysa utvecklingen för något stort antal kategorier. I *Figur 4* har beräknats andelen i olika yrkeskategorier som varit arbetslös någon gång under respektive år. Detta kan sägas uttrycka risken att hamna i arbetslöshet för respektive kategori. Däremot uttrycker detta självfallet inte hur länge som man riskerar att befinna sig i arbetslöshet.

Vi jämför tre kategorier. Den första

<sup>5</sup> Se FIEF:s s k Rörlighetsdatabas.

Figur 5: Arbetslöshet för olika utbildningsgrupper. Arbetslös någon gång under året, 1990–97.

Källa: Rörlighetsdatabasen (FIEF).



gruppen är personer i tillverkningsarbete, maskinskötsel m m, och avser att belysa arbetslöshetsrisken för traditionella arbetarekategorier. Den andra gruppen är personer i hälso- och sjukvårdsarbete inklusive socialt arbete och denna studeras för att se hur traditionella kvinnoyrken i offentlig sektor påverkades. Den tredje är personer i tekniskt arbete och denna studeras för att se hur ingenjörer, en grupp som betraktas som gynnad under 1990-talet, påverkades.

Det står helt klart att det är personer i tillverkningsarbete, dvs traditionella arbetaryrken dominerade av män, som drabbats hårdast, i synnerhet fram till 1994. En viss återhämtning inträffar därefter, sannolikt driven av förbättrad sysselsättning i

exportkonkurrerande sektorer. Notera också att denna grupp i utgångsläget 1990 har en mycket låg arbetslöshetsrisk.

Den kvinnodominerade arbetskraften inom hälso- och sjukvårdsarbete, inklusive socialt arbete, drabbades också men inte alls lika kraftigt som tillverkningsarbetare. Effekten var dessutom mer utdragen.

Personer i tekniskt arbete, kraftigt dominerade av ingenjörer, har inte heller varit opåverkade av arbetslösheten. För denna grupp ligger arbetslösheten hela tiden under den för de övriga två grupperna men ökningstakten för arbetslösheten är här jämförbar med den för dem i hälso- och sjukvårdsarbete. Även om det inom gruppen ingenjörer sannolikt går att hitta

grupper som haft en positiv arbetsmarknad under 1990-talet är det ändå slående hur kollektivet av ingenjörer fått uppleva en så kraftig ökning av arbetslösheten.

### 3.2 Arbetslöshetens regionala fördelning

Under överhettningen mot slutet av 1980-talet var arbetslösheten förhållandevis låg även i Norrland. Arbetslösheten ökade i Götaland, Svealand och Norrland men i relativa termer ökade den faktiskt mindre i norrlandslänen. De relativa skillnaderna mellan arbetslösheten i Norrland och Svealand var således lägre 1997 än 1990. För varje person som under 1990 någon gång var arbetslös i Svealand gick det 2,2 arbetslösa norrlänningar medan det 1997 bara gick 1,5 arbetslösa norrlänningar på varje arbetslös i Svealand.<sup>6</sup>

### 3.3 Arbetslöshet i olika utbildningsgrupper

En kanske avgörande fråga i samband med hur arbetslösheten har slagit på olika grupper är hur olika utbildningsgrupper påverkats. Strukturproblem sammankopplas oftast med att arbetskraften besitter en utbildningsstruktur som inte överensstämmer med den som arbetsgivarna efterfrågar.

Den allmänna uppfattningen är att de lågutbildade drabbats hårdare än andra grupper av arbetslöshetskrisen. I *Figur 5* visas hur variabeln "arbetslös någon gång under året" utvecklats för sju olika utbildningskategorier: mindre än 9 år, 9 år eller motsvarande, högst 2 års gymnasiestudier, mer än 2 års gymnasiestudier, mindre än 3 års eftergymnasiala studier, eftergymnasiala studier minst 3 år, samt forskarutbildade.

Först kan konstateras att arbetslösheten har stigit för alla grupper. Vidare är den inbördes rangordningen oförändrad under perioden. Lägst arbetslöshet återfinns under hela perioden bland de forskarutbildade, och därefter kommer personer med minst 3 års eftergymnasiala studier. Personer med kortast utbildning, mindre än nio år, ligger i mitten och de som har

högst arbetslöshet är gymnasieutbildade personer och de med högst två års gymnasium. Även de med enbart nio års utbildning har hög arbetslöshet.

Att personer med kortast utbildning, mindre än nio år, inte har högre arbetslöshet beror sannolikt på att det i denna grupp återfinns många äldre med lång arbetslivserfarenhet. En fullbordad gymnasiekompetens, dvs att gå från 2 års gymnasiestudier till 3 (eller 4) års, innebär knappast några förbättrade möjligheter att undvika arbetslöshet enligt dessa siffror. Däremot finns betydande skillnader i arbetslöshet mellan personer med mindre än tre års eftergymnasiala studier och de med tre års eftergymnasiala studier.

När det gäller ökningstakten i arbetslösheten finner vi, lite förvånande, att mellan 1990 och 1997 har arbetslösheten bland de forskarutbildade ökat mest. Därefter följer de med mer än 2 års gymnasium och personer med 9 års utbildning. För personer med högst 2-åriga gymnasiestudier och personer med minst 3 års eftergymnasiala studier har arbetslösheten ökat minst. Slutsatsen är att arbetslösheten slagit påfallande jämnt över de olika utbildningsnivåerna.

## 4. Analysen av arbetslöshetsproblemet

### 4.1 Struktur och konjunktur

Vilken roll kan strukturella faktorer såsom arbetslöshetsförsäkringens utformning, lönebildningens villkor m m, ha spelat vid sidan av makroekonomiska chocker? Få betvivlar att uppkomsten av den svenska arbetslösheten under 90-talets första år var konjunktorellt betingad. Studier av Beveridgekurvan med kraftiga fall i vakanstalen stöder också detta. Trots förbättrad privat sysselsättning efter 1993 motverkades som vi sett denna av avskedanden från den offentliga sektorn. Efterfrågan förblev därför på en fortsatt

<sup>6</sup> För detaljer, se Lundborg [2000].



mycket låg nivå och ännu 1997 låg den öppna arbetslösheten på 8 procent.

Den upprätthållna arbetslösheten tolkades emellertid av OECD som att den strukturella arbetslösheten skulle ha stigit kraftigt under 90-talet. OECD beräknade att den naturliga arbetslösheten ökade från 2,1 procent i mitten av 80-talet till hela 6,7 procent 1997. Policyslutsatsen var klar: Sverige kunde inte sänka arbetslösheten under ca 6,7 procent med mindre än att arbetsmarknaden avreglerades.

OECD:s teser delades inte bara av IMF utan också av många inhemska ekonomer. Även om få band sig vid någon specifik siffra innebar betoningen av avreglering som den enda framkomliga vägen att man de facto delade OECD:s bedömning att den naturliga arbetslösheten under 90-talet hade stigit till ungefär den nivå som OECD beräknat. Ett uttryck för detta är Ekonomiska Rådets konferens 1998 vars grundtema var hur det politiska systemet kan påverkas till att avreglera arbetsmarknaden och där företrädare för OECD medverkade.<sup>7</sup> Budskapet att avreglering var enda boten mot arbetslösheten spreds snabbt och lästes snart som ett mantra i media av ett stort antal nationalekonomer på universitet, utredningsinstitut och banker.

Den teoretiska metod som OECD-ekonomerna utnyttjade för bedömningen att jämviktsarbetslösheten chockhöjts kunde dock lätt kritiseras.<sup>8</sup> Man påvisade inte heller några bakomliggande systemförändringar som skulle kunna förklara den kraftiga ökningen av den naturliga arbetslösheten. I den enda systematiska studien av strukturproblemen som gjordes visade det sig också vara mycket svårt att finna några orsaker till att strukturproblemen skulle ha stigit så kraftigt under 90-talet.<sup>9</sup> Det var svårt att peka på nya regleringar som skulle ha orsakat en ökad stelhet på arbetsmarknaden. Inte heller föreföll avgörande variabler såsom reallönstelheten ha ökat under 90-talet. Vidare kunde man visa att OECD:s beräkningar inte var robusta och att likvärdiga data kunde ge

helt andra och icke trovärdiga resultat. Beräkningarna var därför svåra att försvara, inte bara teoretiskt utan också empiriskt.

I augusti 1997 började arbetslösheten att falla och den föll snart under den nivå som OECD bedömde var den naturliga och detta utan att inflationen tog fart. I maj månad 2000 var den nere vid 4,1 procent utan några inflationstendenser. Uppenbarligen låg den naturliga arbetslösheten lägre än vad OECD och andra hade påstått.

Den dominerande analysen om avreglering fick inte något politiskt genomslag. Åtgärderna preciserades sällan och då detta gjordes föreföll de politiskt alltför magstarka för att något parti med ambitioner att öka röstetalen skulle kunna ta dem till sig. Problemet med fokuseringen på avregleringen av arbetsmarknaden som det enda saliggörande botemedlet var snarare att alternativa förslag, som hade kunnat öka sysselsättningen under dessa år, blockerades. Sannolikt bidrog detta till att arbetslösheten förlängdes.

Hur kunde det komma sig att så felaktiga bedömningar kom att dominera? Förslagen om massiv avreglering av arbetsmarknaden har en stark ideologisk slagsida men förhoppningsvis har inte politiska värderingar fått styra den ekonomiska analysen. Avregleringsargumenten har i hög grad sitt ursprung i internationella organisationer såsom OECD och IMF och vars rapporter har ett starkt inflytande på samhällsdebatten. Deras analyser ger sken av objektivitet och ett internationellt perspektiv på det studerade landets ekonomi.<sup>10</sup> Ofta är emellertid deras

<sup>7</sup> Se *Swedish Economic Policy Review* nr 2, 1998.

<sup>8</sup> Holden & Nymoen [1998].

<sup>9</sup> Se Johansson, Lundborg & Zetterberg [1999].

<sup>10</sup> Samtidigt sker en påverkan åt andra hållet då OECD:s representanter informerar sig genom kontakter med inhemska ekonomer.

rekommendationer till land efter land tämligen likartade där avreglering är grundtemat. Det kan då ligga nära till hands att tro att enskilda länders specifika ekonomiska förhållanden inte beaktas fullt ut. Joseph Stiglitz häftiga kritik av IMF grundar sig i hög grad på att organisationen okritiskt för ut samma budskap och rekommendationer till land efter land utan beaktande av lokala förhållanden. Sveriges (och för övrigt även Finlands) arbetslöshetserfarenheter skiljer sig från andra europeiska länders genom att det här tydligare handlar om makroekonomiska chocker som grundorsak.<sup>11</sup>

En lärdom måste således vara att svenska ekonomer och media inte okritiskt tar till sig internationella organisationers analyser och rekommendationer. Den tidigare debatten om tillväxten i den svenska ekonomin och nu om den ekonomiska politiken har visat att många ekonomer och ekonomiska journalister okritiskt övertar andras ståndpunkter utan källgranskning. Ju fler som upprepar vad andra säger desto mindre angeläget kan ett ifrågasättande förefalla att vara. I det föreliggande fallet har det saknats vetenskaplig grund för att regleringarna varit av avgörande betydelse för den höga arbetslösheten och att hävande av regleringarna på ett avgörande sätt skulle minska arbetslösheten.

#### *4.2 Arbetslösheten, ekonomiska chocker och regleringar*

Bortsett från skattesystemet<sup>12</sup> har några stora förändringar i de svenska systemen inte inträffat som kan tänkas förändra ekonomins anpassningsförmåga på ett avgörande sätt. Sverige har haft full sysselsättning under långa perioder då ekonomin måste bedömas ha varit mer reglerad än vad den var under perioden med hög arbetslöshet. Att detta är fallet behöver dock i sig inte innebära att institutionella faktorer är betydelselösa då existensen av regleringar mycket väl kan samspela med den makroekonomiska situationen. Redan 1985 betonades t ex att effekterna av oljeshöjningarna på sysselsättningen beror

på lönebildningen: Det var lättare att koordinera en lönedämpning för att mildra en ekonomisk chock under centraliserade förhandlingar än under decentraliserade.<sup>13</sup>

Senare års forskning runt den europeiska arbetslösheten har också fokuserats på samspelet mellan chocker och regleringar. Studier av Blanchard & Wolfers [2000] och Fitoussi, Jestaz, Phelps & Zoega [2000] visar att vissa arbetsmarknadsregleringar gör att chocker orsakar större och mer utdragna arbetslöshetseffekter. Blanchard och Wolfers visar att chocker i t ex produktivitet och realräntor på ett allmänt plan kan förklara utvecklingen av den europeiska arbetslösheten under de senaste trettio åren och att arbetsmarknadsinstitutionerna kan förklara skillnaderna i ländernas reaktion på dessa chocker. Man visar t ex att ju högre ersättningskvoten är och ju längre tid ersättningen betalas ut, desto större är effekterna av en chock på arbetslösheten. Detsamma gäller trygghetslagar, skatteklar och fackföreningsdeltagande, medan aktiv arbetsmarknadspolitik och samordnade löneförhandlingar dämpar effekterna av chocker på arbetslösheten. Även om författarna redovisar ett antal invändningar som kan resas mot den egna studien och betraktar resultaten som preliminära, finner de ändå att samspelet mellan chocker och regleringar kan förklara mycket av skillnaderna i arbetslöshet mellan europeiska länder och förändringar över tiden.

Vilken roll kan dessa faktorer ha spelat för svenska förhållanden? I flera avseenden, såsom ersättningsnivåer och trygg-

<sup>11</sup> Arbetslösheten är inte lika tydligt ett konjunkturproblem i andra länder. Men många hävdar att strukturproblemen i andra europeiska länder starkt har överdrivits. Se t ex Solow [2000].

<sup>12</sup> De sänkta marginalskatterna hade inledningsvis en negativ effekt och fördjupade krisen men kan på längre sikt ha haft en förväntad positiv effekt.

<sup>13</sup> Se Bruno & Sachs [1985].

hetslagar, skulle dessa data antyda att svensk arbetsmarknad skulle drabbas hårdare av en given storlek på en makroekonomisk chock än andra länders arbetsmarknad. Andra förhållanden, såsom den mycket aktiva arbetsmarknadspolitiken och större samordning i lönebildningen talar för motsatsen. Decentraliseringen av löneförhandlingarna i första halvan av 1980-talet skulle tala för en ökad känslighet för ekonomiska chocker.

Simuleringsresultat som Fitoussi m fl redovisar baserade på deras regressioner visar att för Sverige och Finland ger deras modell sämre anpassning än för de flesta andra OECD-länderna i samplet. Detta kan hänga samman med att de arbetslöshetschocker som Sverige och Finland utsattes för under 1990-talet var av speciell karaktär, med efterfrågeminskning och exportbortfall som huvudingredienser. Vidare ger för Sverige en höjning av variabeln "non-wage support", som bl a innehåller arbetslöshetsersättning, en icke förväntad negativ effekt på arbetslösheten. Betydligt mer forskning behövs inom detta fält innan mer definitiva slutsatser kan dras. Om fallet är att regleringar förvärrar chockernas effekter måste slutsatsen vara dels att regleringarna behöver ses över, dels att den ekonomiska politiken måste inriktas på att mildra chockerna, exempelvis genom ett system av rörliga växelkurser.

## 5. Slutsatser

Arbetslösheten har sin bakgrund i 1980-talets överhettning som i kombination med internationell lågkonjunktur bäddade för ett stort sysselsättningsfall. Att fallet blev så stort hänger samman med den hårda anti-inflationspolitiken som många ekonomer förespråkade, som regeringarna tog till sig på 1990-talet, och som man alltför länge höll fast vid. Den alltför kraftiga nedpressningen av inflationen chockhöjde realräntorna, vilket tillsammans med den mycket hårdföra budgetsaneringen ledde till arbetslöshet först i privat och sedan i offentlig sektor. I vilken utsträck-

ning som inhemska institutionella förhållanden förstärkte eller dämpade effekterna av chockerna har vi idag inte underlag för att bedöma. En i grunden felaktig analys av arbetslöshetsproblemet, i hög grad importerad från internationella organisationer, bidrog vidare till att åtgärder som kunnat motverka arbetslösheten uteblev. På ett tidigt stadium av arbetslösheten hade åtgärder kunnat vidtas utan risk för ökad inflation.

Tillverkningsindustrins sysselsättningsminskningar innebar att det i första hand var traditionella arbetarkategorier som drabbades. Även om de värst drabbade av de stora grupperna är yngre manliga arbetare, är det annars slående hur arbetslösheten drabbat i stort sett hela befolkningen, oavsett ålder, utbildning och socioekonomisk tillhörighet. Även forskarutbildade, högre tjänstemän, personer i ledande befattningar och fria yrkesutövare med akademikergruppen har fått vidkännas arbetslöshet.

Den öppna arbetslösheten, som under en 5-årsperiod låg fast vid 8 procent, kom således att fördelas förhållandevis jämnt över breda samhällsskikt. Som exempel kan nämnas att andelen som var arbetslös hela året var som mest ca 4 procent, medan andelen som var arbetslös någon gång under året var hela 20 procent.<sup>14</sup> Långtidsarbetslösheten blev inte det problem som många beförde. Diskussioner om s k persistens och hysteresis måste också ses mot bakgrund av att arbetslösheten inte koncentrerades till ett fåtal utan spreds över stora grupper.

Hade den ekonomiska politiken kunnat bedrivas annorlunda? Den avgörande frågan är om någon annan politik tidigt hade kunnat skapa en positiv budgetutveckling som kunnat bana väg för lägre räntor och ökad sysselsättning utan ökad inflation. Budgetsaneringen inleddes nu försiktigt av den borgerliga regeringen 1994 och sedan mycket hårdhänt och konsekvent av den socialdemokratiska genom kraftiga

<sup>14</sup> Se Lundborg [2000].

nedskärningar i offentlig verksamhet. Denna politik skapade långsiktig budgetbalans men till priset av arbetslöshet i offentlig verksamhet. Alternativet hade varit att stimulera den privata sysselsättningen 1993-95 genom olika stimulansåtgärder och en mer expansiv penningpolitik. Detta hade lett till att den privata sysselsättningen ökat mycket snabbare och att vi hade undvikit fallet i offentlig sysselsättning samt skapat balans i de offentliga budgetarna. En mer försiktig dämpning av inflationen i början av 1990-talet hade också gjort att realräntechocken uteblivit och att efterfrågan på arbetskraft inte hade fallit så kraftigt som nu var fallet.

Sannolikt är en av de drivande faktorerna bakom dagens sysselsättningsökningar den lågräntepolitik med fallande realräntor som Riksbanken bedriver. Med tanke på att senare forskning påvisat betydelsen av realräntorna för arbetslösheten förefaller det mycket svårt för Riksbanken att utforma penningpolitiken utan att snegla på hur realräntorna påverkar arbetslösheten. Stigande produktivitet, stigande tillgångsvärden för t ex aktier och bostäder, samt att verksamheterna i offentlig sektor stimuleras till följd av förbättrade offentliga finanser är andra faktorer som kan bidra till dagens positiva sysselsättningsutveckling. Vidare har en del priser kunnat pressas till följd av ökad konkurrens. Mer forskning om sysselsättningens drivkrafter behövs dock. Osäkerheten om hur långt arbetslösheten kan pressas ner utan att inflationen tar fart gör att det framöver finns skäl att gå lugnt framåt utan alltför kraftfulla åtgärder för att stimulera efterfrågan på arbetskraft. Även om inte jämviktsarbetslösheten stigit till de nivåer som OECD hävdar, är det troligt att den har ökat något under 1990-talets långa arbetslöshetsperiod.

## Referenser

- Björklund, A, Edin, P A, Holmlund, B & Wadensjö, E, [2000], *Arbetsmarknaden*, 2:a reviderade upplagan, SNS Förlag.
- Blanchard, O & Wolfers, J, [2000], "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence," *Economic Journal*, 110 C1-C33.
- Bruno, M & Sachs, J, [1985], *Economics of Worldwide Stagflation*, Oxford: Blackwell.
- Calmfors, L, [2000], "Arbetslöshetsproblemet är inte löst," Brännpunkt, *Svenska Dagbladet*, 14 augusti 2000.
- Fitoussi, J-P, Jestaz, D, Phelps, E S & Zoega, G, [2000], "Roots of the Recent Recoveries: Labor Reforms of Private Sector Forces?", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- Holden, S & Nymoen, R, [1998], "Measuring Structural Unemployment: Is there a Rough and Ready Answer?", mimeo, Oslo universitet.
- Johansson, S, Lundborg, P & Zetterberg, J, [1999], *Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning*, Fackför-eningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, 2:a reviderade upplagan, Stockholm.
- Lundborg, P, [2000], "Vilka förlorade jobbet under 1990-talet?" i Fritzell (red) *Välfärdens förutsättningar. Arbetsmarknad, demografi och segregation*, Antologi från Kommittén Välfärdsbokslut, SOU 2000:37.
- Solow, R, [2000], "Unemployment in the United States and in Europe – A Contrast and its Reasons", *CESifo Forum*, 1.
- Tson Söderström, H, [1996], *Normer och ekonomisk politik*, SNS Förlag.