

Jo, OECD hade verkligen så fel!

– Replik till OECD

En av många frågor jag diskuterade i min artikel i *Ekonomisk Debatt* (Lundborg [2001]) var omfattningen av de strukturella inslagen i den svenska arbetslösheten under 1990-talet. Diskussionen fördes bl a mot bakgrund av OECD-tjänstemännens analys i Ekonomiska rådets tidskrift *Swedish Economic Policy Review (SEPR)* nr 2 1998.¹ Bidraget i SEPR är inte ett officiellt OECD-dokument men bygger helt på det officiella OECD [1998]. Jag hänvisade till SEPR-artikeln då denna fick ett stort genomslag i debatten och genom Ekonomiska rådets försorg också gavs viss vetenskaplig legitimitet. OECD-tjänstemännens rekommendation är entydig: Arbetsmarknaderna i bl a Sverige och Finland måste avregleras med hänvisning till att strukturarbetslösheten i dessa länder, i likhet med många andra OECD-länder tidigare, skulle ha stigit kraftigt.

I OECD:s bidrag i SEPR försöker tjänstemännen visa att den strukturella arbetslösheten i Sverige stigit från 3,2 procent 1990 till 6,7 procent 1997. I Finland skulle strukturarbetslösheten ha stigit från 7,0 procent till hela 12,8 procent. Grunden för den kritik mot OECD som framförs återfinns i Johansson, Lundborg & Zetterberg [1999] (JLZ härefter). Den teoretiska grundvalen för OECD:s bestämning av strukturarbetslösheten är svag och i JLZ visades att beräkningarna inte är robusta med avseende på alternati-

va och lika trovärdiga data. Bidraget från OECD:s tjänstemän i SEPR skulle inte ha klarat en traditionell vetenskaplig granskning och borde aldrig ha publicerats.

Det är beklagligt att OECD i sitt svar på min artikel inte på något sätt tar upp den vetenskapliga kritik som JLZ riktar mot organisationens beräkning av strukturarbetslösheten och som jag refererade till i artikeln.

Då OECD hävdade att den svenska strukturarbetslösheten 1990-97 hade stigit från 3,2 till 6,7 procent borde man ha frågat sig vad en sådan ökning kunde bero på. Just den frågan behandlades av JLZ. Vi fann inget som kunde förklara en sådan ökning, vilket vi tog till ytterligare intäkt för att OECD:s beräkningar inte var att lita på.

OECD erkänner i sitt svar att inga strukturella förklaringar finns till varför strukturarbetslösheten skulle ha chockhöjts. Man hävdar också att det *inte heller för andra länder* finns förklaringar till varför strukturarbetslösheten skulle ha stigit i dessa länder. Det är således inte bara i Sverige och Finland som vi har stor anledning att vara ytterst skeptiska till OECD:s beräkningar och rekommendationer. Det är ett rimligt krav att man ska kunna visa på några bakomliggande faktorer då man hävdar att strukturarbetslösheten har förändrats på ett chockartat sätt, uppåt eller nedåt.

Det var därför inte oväntat att när Sverige hamnade under den framräknade strukturarbetslöshetsnivån gjordes detta utan inflationstendenser. Utvecklingen i Finland visar lika tydligt på orimligheten

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

¹ Elmeskov, Martin & Scarpetta [1998].

i OECD:s beräkningar. Finland passerade redan 1997 under OECD:s påstådda nivå på strukturarbetslösheten (12,8 procent) och mellan 1994 och 1999 pendlade inflationen mellan 0,6 och 1,4 procent!

Tvärtemot vad man säger i sitt svar har jag fullt klart för mig att det är tidsvarierande strukturarbetslöshet som diskuteras. Jag hänvisade ju i artikeln många gånger just till *förändringen* i den av OECD beräknade strukturarbetslösheten! Då strukturarbetslösheten enligt OECD kan variera så kraftigt, och utan synbarliga orsaker, undrar man hur OECD kan hänvisa till dessa beräkningar för sin rekommendation om avreglering. I OECD [1998] kunde man inte påvisa några som helst orsaker till den påstådda chockartade uppgången i de båda ländernas strukturarbetslöshet. Man kan ju då också förvänta sig att strukturarbetslösheten, med deras sätt att mäta, kan falla utan att strukturella åtgärder vidtagits. Slutsatsen är snarast att OECD:s metod för att bestämma den strukturella arbetslösheten är oanvändbar för en seriös empirisk analys.

OECD går i sitt svar i alla fall med på att i synnerhet för Sverige och Finland är beräkningarna av den strukturella arbetslösheten högst osäkra och att tolkningarna därför bör ske med försiktighet. *Men någon sådan försiktighet visade dock inte OECD vare sig i SEPR-artikeln eller i OECD [1998].* Baserade på just dessa högst tvivelaktiga skattningar framförs i t ex SEPR-artikeln långtgående och radikala krav såsom: "In particular, we emphasize the importance of opting for a *comprehensive* set of reforms to all the policies and institutional factors that are the main determinants of structural unemployment... Some of the medicine prescribed under the OECD recommendations is bitter and hard for many countries to swallow...". (OBS, OECD-tjänstemännens kursivering, inte min.) Detta kan knappast kallas för en försiktig tolkning av beräkningarna för Sveriges del!² Andra exempel kan ges: Trots att man i OECD

[1999] inte lyckades påvisa något samband mellan trygghetslagarna och arbetslösheten, valde man ändå att fortsätta med rekommendationen om avreglering bl a för Sverige.

Alla länder med ambitiösa välfärdssystem lider alltid av ett visst mått av strukturarbetslöshet. Om t ex en generös arbetslöshetsersättning kan lyftas under en lång period påverkar detta i viss mån incitamenten att söka arbete, lönebildningen kan försämrats m m. En väl motiverad och kvalificerad forskning har kunnat påvisa sådana effekter men att dessa är små. Det svenska välfärdssystemet och arbetsmarknadsrelationerna är tillkomna i normal demokratisk ordning. OECD försöker nu påverka Sverige (och andra länder) att avveckla eller skära i välfärdssystemen och ändra etablerade arbetsmarknadsrelationer *utan belägg för att dessa system på något avgörande sätt skadar sysselsättningen*. Liksom IMF kan OECD lätt hamna i en situation där dess legitimitet ifrågasätts.

Jag är förvånad att OECD (tyvärr lite raljant) frågar sig: "Varför i fridens namn skulle det faktum att ingen förändring i fördelningen av arbetslöshet ägt rum utesluta förklaringar av strukturell karaktär?" Svaret är uppenbart: Om strukturarbetslösheten bestäms av t ex arbetslöshetsersättningen (se OECD:s svar ovan, stycke 2) skulle personer med hög ersättning uppvisa betydligt större arbetslöshetsproblem under 1990-talet än de med låg ersättning. Nettoersättningen varierar kraftigt över löntagarna men arbetslöshetsökningen är generell över alla grupper. Om strukturarbetslösheten beror på att vissa har fel utbildning skulle arbetslöshetsökningen inte ha drabbat arbetskraften så generellt, och oavsett utbild-

² Då jag i min artikel nämnde "massiv avreglering" åsyftade jag dock inte bara denna typ av rekommendationer utan även förslag som framförts i den inhemska debatten.

ning, som nu var fallet. Inte bara bland lågutbildade utan även bland forskare, ingenjörer och högre tjänstemän ökade arbetslösheten kraftigt i Sverige under 1990-talet. Som jag visar slog arbetslösheten generellt över ekonomin och kan i huvudsak förklaras av den inledande makroekonomiska chocken, den förda penningpolitiken, som drabbade privatanställda, och den åtföljande budgetsaneeringen, som drabbade offentliganställda.

Lite förvånande väljer man i hela avsnitt 2, och delar av avsnitt 3, att diskutera rekommendationerna i OECD [1994]. Dessa har jag inte på något sätt kritiserat! På den tiden var den svenska (och finska) arbetslösheten mycket tydliga resultat av makroekonomiska chocker och jag har inget att invända mot OECD:s dåtida analys, inklusive de varningar som utfärdades för att man skulle fastna på en hög arbetslöshetsnivå.

Det är tvärtom fallet att OECD:s analyser av Sveriges och andra OECD-länders ekonomi genom åren har varit mycket uppskattade och kompetent genomförda. Man tar fram ett stort ekonomiskt data-material som normalt sammanställs på ett mycket vederhäftigt sätt. De komparativa sammanställningar man gör av text OECD-ländernas arbetsmarknadsinstitutioner är värdefulla för forskare världen över. Det är först under senare år som OECD:s analys av arbetslösheten gått över styr och man bidragit till att vilseleda opinionen. Detta måste närmast betraktas som ett allvarligt olycksfall i arbetet. De mycket primitiva beräkningarna av strukturarbetslösheten och tolkningarna är närmast en pinsamhet för organisationen. Men framför allt är de skadliga då den ekonomiska debatten riktas bort från åtgärder som verkligen kan leda tillbaka till full sysselsättning.

Referenser

- Elmeskov, J, Martin, J P & Scarpetta, S, [1998], "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences," *Swedish Economic Policy Review*, vol 5, s 205-252.
- Johansson, S, Lundborg, P & Zetterberg, J, [1999], *Massarbetslöshetens karaktär och vägarna till full sysselsättning*, 2:a reviderade utgåvan, Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, FIEF.
- Lundborg, P, [2001], "Konjunktur- och strukturproblem i 90-talets arbetslöshet", *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 1, s 7-18.
- OECD, [1994], *OECD Economic Surveys, Sweden*.
- OECD, [1998], *OECD Economic Outlook*, 63.
- OECD, [1999], *OECD Employment Outlook*, juni.