

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning*

STEEN DAUGAARD

## Hade OECD verkligen så fel? – ett svar till Per Lundborg<sup>1</sup>

Den politik som fördes för att hantera krisen under första hälften av 1990-talet kritiserades nyligen hårt av Per Lundborg i denna tidskrift. Enligt hans mening kan de begångna felen spåras tillbaka till en medioker analys genomförd av internationella organisationer, såsom OECD, vilken fick svenska politiker att styra in på en fundamentalt felaktig kurs. Medan flera av hans slutsatser var överraskande, syftar detta svar främst till att bemöta den påstådda undermåligheten i OECD:s analys av strukturell arbetslöshet. Kanhända var den inte så dålig när allt kommer omkring.

### 1. Introduktion

*Hur kunde det komma sig att så felaktiga bedömningar kom att dominera? Förslagen om massiv avreglering av arbetsmarknaden har en stark ideologisk slag-sida men förhoppningsvis har inte politiska värderingar fått styra den ekonomiska analysen. Avregleringsargumentationen har i hög grad sitt ursprung i internationella organisationer såsom OECD och*

*IMF och vars rapporter har ett starkt inflytande på samhällsdebatten (Lundborg [2001, s 15]).*

Per Lundborgs (PL) artikel i *Ekonomisk Debatt* 2001:1 om cykliska och strukturella komponenter i svensk arbetslöshet under 1990-talet var tydlig men också något djärv i sina slutsatser. Den ekonomiska strategi som antogs för att komma till rätta med de ekonomiska problemen som följde på den tidiga 1990-talskrisen kritiserar på minst två punkter. För det första anser författaren att låginflationspolitiken drevs för hårt under de första åren; inflationen borde ha tillåtits sjunka gradvis. För det andra borde finanspolitiken ha varit efterfrågestimulerande under 1994 till 1996, medan den i själva verket var det motsatta. Den påstådda misskötseln tillskrivs statens och de flesta svenska ekonomers felaktiga föreställning att den höga arbetslösheten var icke-cyklisk. Denna föreställning ses i sin tur som ett resultat av ett okritiskt anammande av analyser genomförda av internationella organisationer, i synnerhet OECD.

Syftet med detta inlägg är inte att bidra

*STEEN DAUGAARD är ekonom vid OECD med ansvar för dansk och svensk ekonomi.*

<sup>1</sup> Denna kommentar är översatt från engelska av Per Engström.

till en detaljerad diskussion om hur den ekonomiska politiken borde ha utformats. Även om man i efterhand ofta kan göra tydligare analyser, riskerar kritik som baseras på sådana ofta att vara av begränsat värde. Eftersom OECD är direkt kritiserad kommer denna artikel dock att argumentera för att organisationens policyrekommendationer i själva verket var ganska nyanserade, att de var baserade på tillbörligt varsamma analyser, även vad det gäller frågan om strukturell arbetslöshet, och att analyserna har stått sig ganska väl.

Resten av artikeln är disponerad på följande sätt. Avsnitt 2 summerar vad som faktiskt sades om den övergripande ekonomiska situationen samt arbetslöshetsproblemet i *1993/94 Economic Survey of Sweden*. Avsnitt 3 försöker klargöra tolkningen av OECD:s indikator för strukturell arbetslöshet. I avsnitt 4 utvärderas nedgången i arbetslöshetsnivån i ljuset av de strukturella förändringar som ägt rum. Avsnitt 5 återvänder kortfattat till de rekommendationer som gavs för Sverige i *the Jobs Study* samt värderar deras relevans för dagens ekonomiska situation. I avsnitt 6 dras slutsatser.

## 2. OECD:s utvärdering vintern 1993/94

*The 1993/94 Economic Survey* (OECD [1994a]) skrevs först efter att kronan börjat flyta i november 1992. Den diskuterades med Sveriges politiska ledare vid en så kallad landsundersökning av Sverige i november 1993 och publicerades i januari 1994, dvs 10 månader efter Lindbeckkommissionens rapport (SOU [1993:16]). Detta var under den tid då den allmänna policystrategin, inklusive den statliga budgetsaneringen, var under utformning.

Det övergripande temat i den ekonomiska översikten var en analys av orsakerna till krisen och vad som kunde göras för att häva den. För att möta risken för tvåsiffriga budgetunderskott under vart

och ett av åren 1993 till 1995, underströk rapporten det brådskande behovet av statlig budgetsanering. Samtidigt underströks emellertid det viktiga i att arbetslösheten inte permanentades på en hög nivå. I detta sammanhang inkluderade rapporten en diskussion av för- och nackdelar med en snabb kontra en långsam statlig budgetsanering. Det följande stycket från rapportens sammanfattning är representativ för den diskussion som fördes:

*Samexistensen av en oacceptabelt hög arbetslöshet, 13 procent av arbetskraften om man räknar med alla personer som ingår i någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och ett ohållbart högt underskott i statens finanser, omkring 14 procent av BNP 1993, lägger inte grunden för ett enkelt val av ekonomisk politik. Det krävs en försiktig balansgång mellan efterfrågestimulerande politik och finansiell återhållsamhet samt mellan budgetbalans och en inte fullt så återhållsam penningpolitik. Att i tid bekämpa den höga arbetslösheten innan den stabiliseras på en hög nivå – vilket skulle göra stora delar av den persistent – tycks vara en viktig uppgift. Men minst lika viktigt är det att få kontroll på de statliga finanserna innan budgetunderskottet blir ohanterligt stort. Det är mycket viktigt att båda dessa behov snabbt blir tillgodosedda (OECD [1994a, s 100]).*

Det påpekades än en gång att den aktiva arbetsmarknadspolitiken och den centraliserade löneförhandlingen tidigare hade hjälpt till att hålla arbetslösheten nere, men också att den låga arbetslöshetsnivån som rådde under 1980-talet huvudsakligen kunde tillskrivas en expansiv makroekonomisk politik och en stigande sysselsättning i offentliga sektorn. I diskussionen om arbetsmarknadspolitiken avhandlade *the Survey* den aktiva arbetsmarknadspolitiken och trygghetslagstiftningens roll under hög respektive låg arbetslöshet. Det framhölls att effekten av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, när det gäller att kontrollera den arbetssökandes

tillgänglighet och ansträngning att söka jobb, kunde försvagas avsevärt under de nya omständigheterna med högre arbetslöshet. Vidare argumenterades för att trygghetslagarna eventuellt kunde göra det svårt för vissa grupper, bl a ungdomar, att åter få arbete, även om de inte haft en signifikant negativ effekt i tider med låg och stabil arbetslöshet. I sin utvärdering av vilken inriktning de strukturella reformerna skulle ta rekommenderade *the Survey* därför att trygghetslagstiftningen borde mildras.

Det pekades också på att arbetslöshetsersättningen var ett område som behövde reformeras. Den lagstadgade ersättningsnivån, vilken nyligen hade sänkts från 90 till 80 procent, sågs fortfarande som potentiellt för hög för att garantera nog incitament till att söka arbete när den aktiva arbetsmarknadspolitiken inte längre fungerade effektivt. Men detta var inte det största bekymret. Istället lades mer vikt vid att det inte fanns någon definitiv slutpunkt i bidragssystemet och det faktum att arbetsmarknadens parter inte bidrog till systemets marginalkostnad.

### 3. Tolkningar av indikatorerna för strukturell arbetslöshet

*The 1993/94 Survey* underströk att behovet av aktiva åtgärder för att få ordning på de statliga finanserna på ett avgörande sätt berodde på utvecklingen av den strukturella arbetslösheten. Den presenterade också ett empiriskt estimat av den icke-cykliska komponenten i arbetslösheten; vid den tiden i form av NAWRU-indikatorn. Utan att göra någon poäng av den exakta nivån sades:

*Det tycks som om den arbetslöshetsnivån som är förenlig med konstant kortsiktig löneinflation redan kan ha börjat stiga. (OECD [1994a, s 73]).*

PL säger sammanfattningsvis att OECD hade fel i denna analys och framför två argument för detta. För det första att arbetslösheten nu har sjunkit 4 pro-

centenheter utan att inflationen har blivit ohanterlig. För det andra att ökningen av arbetslösheten inte följdes av någon väsentlig förändring i fördelningen av arbetslöshet utan istället var förhållandevis jämnt utspridd över alla yrkes- och utbildningsgrupper.

Den ovanstående utvärderingen, hämtad från *the 1993/94 Survey*, åtföljdes av följande fotnot:

*Det är viktigt att understryka att NAWRU-indikatorn är kortsiktig till sin natur. När det gäller hur inflationstrycket påverkas av både förändringar i arbetslösheten och arbetslöshetsnivån i sig, eller i vilken utsträckning inflationstrycket påverkas via kapitalstocken, kan det vara möjligt att sänka arbetslösheten avsevärt utan att inflationen sätter fart, förutsatt att förändringen sker tillräckligt långsamt. (OECD [1994a, fotnot 34]).*

Det är en misstolkning från PL:s sida att sätta likhetstecken mellan en tidsvarierande indikator av strukturell arbetslöshet och *den naturliga arbetslösheten* i Friedmans mening, den senare beror endast på strukturella faktorer som påverkar utbudet och efterfrågan av arbetskraft. Den tidsvarierande naturen hos NAWRU/NAIRU-indikatorn har poängterats vid ett flertal tillfällen i OECD:s arbete, se t ex Elmeskov [1993], Elmeskov & MacFarlan [1994], OECD [1997] och Richardson m fl [2000]; den senare studien erbjuder en detaljerad diskussion av ett flertal olika begrepp rörande strukturell arbetslöshet och presenterar vilka metoder som för närvarande används inom OECD för att skatta estimat av den strukturella arbetslösheten.

Det medges att skattningar av den strukturella arbetslösheten generellt är behäftade med avsevärd osäkerhet. Det har också nämnts i t ex OECD [1997, 2001] och Richardson m fl [2000], att detta gäller i än högre grad för länder som Sverige (och Finland) under 1990-talet, på grund av den starka och plötsliga uppgången av arbetslösheten. Alla tolkningar och policyutformningar bör därför ske

med försiktighet. Trots detta har OECD länge funnit det fruktbart även för Sverige att låta NAWRU/NAIRU-estimat ingå som komponenter i olika uppskattningar av inflationstrycket, statsfinanserna och strukturella angelägenheter. PL:s kritik av NAIRU-indikatorn skulle ha tjänat på om han hade föreslagit alternativa *ex ante*-metoder för att separera de cykliska och icke-cykliska komponenterna i arbetslösheten och den statliga budgetbalansen, etc.

Ytterligare en kommentar och en fråga rörande PL:s argumentation bör framhållas.

PL argumenterar för att ingen strukturell förändring har ägt rum mellan senare delen av 1980-talet och första hälften av 1990-talet som skulle kunna förklara en kraftig uppgång i den arbetslöshetsnivå som är förenlig med konstant inflation. Måhända har han rätt. I själva verket är det sant inte bara för Sverige utan också i en vidare kontext; se OECD [1994b, s 67].<sup>2</sup> En förklaring till ökningen av den strukturella arbetslösheten, både i Sverige och i Europa generellt, kan vara att "hysteresis-effekter" har lett till persistens i arbetslösheten; se t ex Elmeskov & MacFarlan [1994] och OECD [1994b]. En grundlig genomgång av de möjliga orsakerna till "hysteresis" är inte möjlig att göra här, men den skulle inbegripa nedbrytande av humankapital, "insider-outsider-mekanismer" och effektivitetslönebeetende. Med andra ord, även om det inte var en försämring av de strukturella förhållandena i den svenska ekonomin som ledde till ökad arbetslöshet, är det ändå möjligt att dessa, när arbetslösheten väl skjutit i höjden, inte säkrade en tillräckligt hög flexibilitet på arbetsmarknaden för att arbetslösheten inom en rimlig tid skulle återvända till tidigare nivåer.

Och så till frågan: Varför i fridens namn skulle det faktum att ingen förändring i fördelningen av arbetslöshet ägt rum utesluta förklaringar av strukturell karaktär? Logiken i detta argument und-

går åtminstone denna läsare. NAIRU är en indikator på *makronivå* baserad på relationen mellan makroinflation och makroarbetslöshet, och fluktuationer i NAIRU kan i princip vara förenliga med godtyckliga mönster i *mikrokompositionen* av arbetslöshet.

#### 4. Varför har arbetslösheten återvänt ned?

Den öppna arbetslösheten föll från 8 procent av arbetskraften år 1996 till 4,6 procent år 2000 och förväntas i år bli ca 4 procent. Den standardiserade arbetslöshetsnivån har gått ner från 9,5 procent år 1996 till 6 procent det senaste året. Under samma period har inflationen legat kvar på en låg nivå. Även om de senaste årens mycket låga inflation delvis kan tillskrivas temporära faktorer och inte hade varit möjlig om inte vinstandelarna sjunkit i företagsbranschen (se OECD [2001]), måste utvecklingen betraktas som mycket lyckad.

Hur mycket av denna nedgång kan tillskrivas cyklisk respektive strukturell arbetslöshet? Det senaste OECD-estimatet antyder att NAIRU sjunkit med 1 procentenhet sedan 1996 till ca 5,5 procent förra året, dvs tre fjärdedelar över den faktiska arbetslöshetsnivån år 2000. Det kan emellertid inte uteslutas att nivån är lägre; nedgången i NAIRU kan ha varit större, eller dess nivå kan ha varit överskattad från början. Samtidigt kan det vara för tidigt att dra slutsatsen att den strukturella arbetslöshetsnivån sammanfaller med den låga faktiska arbetslösheten eftersom det kan ta tid för inflations-

<sup>2</sup>Medan OECD:s *Jobs Study* tydligt kunde identifiera en nedbrytning av det från början tydliga sambandet mellan arbetslöshet och inflation från tidigt 1970-tal till tidigt 1990-tal, främst i Europa, var det betydligt svårare att identifiera förändringar i grundläggande strukturella faktorer som var stora nog att till fullo förklara denna utveckling.

trycket att manifestera sig i en liten öppen ekonomi. Hur det än ligger till så skattar OECD regelbundet nya NAIRU-estimat.

De senaste årens nedgång i NAIRU har inte kommit ur tomma intet. I motsats till vad PL anser är det möjligt att peka på en rad strukturella förändringar som kan ha hjälpt till att sänka NAIRU-nivån. Dessa inkluderar: en ny monetär policyregim som hjälpt till att hålla nere inflationsförväntningarna, en bättre fungerande löneförhandlingsprocess i kölvattnet av 1997 års industriavtal, en ny konkurrenslagstiftning och avreglering av offentlig verksamhet, en liberalisering av reglerna kring temporära anställningskontrakt och en avsevärd nedgång i den genomsnittliga ersättningsnivån för arbetslösa.

### 5. Blås av *the jobs strategy*?

Rekommendationerna rörande Sveriges arbetsmarknadspolitik har under åren presenterats i *the OECD's Economic Surveys* som för Sverige publiceras var artonde månad. De ämnen som dessa *Surveys* behandlar har skiftat över tiden. De mest omfattande rekommendationerna gavs i *the Survey* från december 1996, vilken inkluderade en utvärdering av Sveriges arbetsmarknadspolitik inom ramen för *the OECD Jobs Strategy* vilken hade presenterats 1994 och som kvarstår som relevant referenspunkt. *The Jobs Strategy* var inte ensidigt inriktad på att få tillbaka arbetslöshetsnivån utan syftade också till att guida medlemsländer till att uppnå högre sysselsättning och högre reallöner. Listan över förslag sträckte sig därför över en lång rad ämnen, inkluderande skatte-, utbildnings- och konkurrens politik vid sidan av förslagen rörande arbetsmarknadspolitik; se OECD [1996, s 116–119] för en överblick över de enskilda rekommendationerna.

Utän att fastställa kopplingen tillbaka till de påstått felaktiga beräkningarna/utvärderingarna av NAIRU, avfärdar PL OECD:s rekommendationer av vad han

kallar ”massiv avreglering”. Eftersom han inte är mer specifik än så, kan detta syfta på *the Jobs Strategy* som helhet eller bara delar av den, såsom – troligtvis – förslaget om lättnader i lagen om anställningskydd.

Detta är inte rätt tillfälle att gå in i en diskussion om specifika rekommendationer. Men det kan vara värt att dra sig till minnes att medan arbetslösheten har kommit en god bit på väg tillbaka mot gamla nivåer, ligger sysselsättning och deltagandegrad kvar på lägre nivåer, och det finns tecken på att arbetsfrånvaron är på väg upp igen. Deltagandegraden är nu ca 5 procentenheter, och sysselsättningen 7 procentenheter, lägre än den genomsnittliga nivån under andra hälften av 1980-talet. Dessa siffror är långt ifrån försumbara. Dessutom har Sveriges bytesförhållanden haft en långsiktigt negativ trend genom hela 1990-talet, vilket har hämmat tillväxten i inkomst per capita.

### 6. Slutsatser

NAIRU är ingen perfekt indikator och OECD har heller aldrig hävdat det. Den bör användas och tolkas med estimatens osäkerhet i åtanke. Denna osäkerhet är troligtvis större för Sverige under 1990-talet än för de flesta andra länder. Vidare ger NAIRU i sig själv ingen insikt i faktorerna bakom strukturell arbetslöshet. Men dessa varningar till trots, vid policyutformning måste man försöka se in i framtiden, och någon form av *ex ante*-indikator är därför nödvändig för att skilja mellan cykliska och icke-cykliska komponenter i arbetslösheten och budgetförhållanden. Alternativet – att blunda och hoppas på det bästa – känns inte särskilt attraktivt.

Vad gäller policyimplikationer är det svårt att låta bli att dra slutsatsen att Per Lundborg blev förledd av den fördelaktiga utvecklingen av arbetslösheten främst under år 2000. Medan den öppna arbetslösheten nu har minskat avsevärt är fem

till sex procent av befolkningen knutna till arbetsmarknadspolitiska program och vuxenutbildning och sysselsättningen samt deltagandegraden är kvar långt under tidigare nivåer. I ljuset av detta tycks det som om syftet med förslagen i *the Jobs Strategy* fortfarande är relevant, även om åsikterna kan gå isär när det gäller specifika rekommendationer.

## Referenser

- Elmeskov, J, [1993], "High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes", OECD Economics Department Working Papers, No 132.
- Elmeskov, J & MacFarlan, M, [1994], "Unemployment Persistence", *Economic Studies*, No 21, s 57-86.
- Lundborg, P, [2001], "Konjunktur- och strukturproblem i 90-talets arbetslöshet", *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 1, s 7-18.
- OECD, [1994a], *OECD Economic Surveys. Sweden*.
- OECD, [1994b], *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations*.
- OECD, [1996], *OECD Economic Surveys. Sweden*.
- OECD, [1997], *Implementing the OECD Jobs Strategy. Member countries' experiences*.
- OECD, [2001], *OECD Economic Surveys, Sweden*.
- Richardson, P, Boone, L, Giorno, C, Meacci, M, Rae, D & Turner, D, [2000], "The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment: Estimating a Time Varying NAIRU Across 21 OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No 250.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och Politik*.