

Kan vi acceptera naturlig arbetslöshet?

Vi har systematiskt underskattat betydelsen av långvarig arbetslöshet i Sverige, visar Anders Björklund med hjälp av ny statistik. Samma förhållande gäller t ex USA. Detta är oroande, eftersom de sociala konsekvenserna av arbetslöshet säkerligen är allvarigare för långvarig arbetslöshet.

I den moderna inflationsteorin intar begreppet "naturlig arbetslöshet" en central plats. Enligt teorin är den "naturliga arbetslösheten" den arbetslöshetsnivå som är förenlig med en konstant inflationstakt i ekonomin. Alla försök att med generella ekonomisk-politiska medel (finans- och penningpolitik) hålla en lägre arbetslöshet än den naturliga kommer inte bara att leda till hög inflationstakt utan till och med till accelererande inflation. Skälet till detta är att den faktiska inflationen skapar förväntningar om fortsatt inflation och dessa förväntningar kommer i sig att ytterligare höja inflationstakten.¹

Denna enkla version av den "förväntningsutvidgade" Phillipskurvan kanske inte alla ekonomer betraktar som helt relevant för en liten öppen ekonomi som den svenska, där inflationen till stor del bestäms utanför landets gränser. Men ändå torde det råda enighet om att

det finns en nedre gräns på arbetslösheten som inte kan underskridas med generella åtgärder utan allvarliga inflationsproblem. Var denna nivå på arbetslösheten ligger i dagens svenska ekonomi är svårt att exakt säga. Erfarenheterna från 1970-talet pekar dock på att det torde vara svårt att underskrida en öppen arbetslöshet på 1,5 procent eller cirka 65 000 personer med *generella åtgärder*. Man får sannolikt räkna med att gränserna för den generella politikens möjligheter ligger någonstans mellan 1,5 och 2,0 procent eller 65 000 till 85 000 personer. En sådan storlek på arbetslösheten är därför, i termer av den moderna inflationsteorin, naturlig. Den kan bara reduceras genom att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras eller möjligen med *selektiva insatser*.

Arbetslöshetens varaktighet

Mot denna bakgrund måste man ställa frågan om en arbetslöshet av sådan stor-

Civilekonom ANDERS BJÖRKLUND disputerar inom kort vid Handelshögskolan i Stockholm på en avhandling om den svenska arbetsmarknadens funktionssätt. Han är biträdande sekreterare i EFA (Delegationen för Arbetsmarknadspolitisk Forskning).

¹ Denna teori, liksom begreppet naturlig arbetslöshet, lanserades av Milton Friedman [1968] i en redan klassisk artikel. Skälet till att Friedman valde att kalla denna arbetslöshet för naturlig var att han ville göra en parallell till Knut Wicksells begrepp "naturliga rantan".

Ibland används, som synonym till naturlig arbetslöshet, begreppet NAIRU; "non-accelerating-inflation-rate-of-unemployment". Detta begrepp, fastan otympligt, är onekligen mer informativt.

lek kan betraktas som "naturlig" eller acceptabel också i andra avseenden och framför allt då vad gäller de individuella välfärdskonsekvenserna. Att en viss arbetslöshet är harmlös från välfärdssynpunkt är ju en gammal tanke. Begreppet "friktionsarbetslöshet" har sedan lång tid tillbaka betecknat en viss ofrånkomlig arbetslöshet som uppstår i samband med byte av jobb och i samband med inträde i arbetskraften. Sådan arbetslöshet behöver inte drabba den enskilde särskilt hårt och kan ibland rentav vara frivillig.

Är det möjligt att empiriskt urskilja sådan relativt harmlös arbetslöshet från den ur välfärdssynvinkel mer allvarliga arbetslösheten? En rimlig hypotes är att arbetslöshetens "allvarlighet" är relaterad till dess *långvarighet*. Detta kan förefalla som en självklarhet. De mest påtagliga välfärdsförlusterna av arbetslöshet stiger med arbetslöshetens varaktighet. Inkomstförlusterna, som i och för sig delvis motverkas av arbetslöshetsunderstöden, stiger självfallet med arbetslöshetens längd. Likaså ökar de mer psykiska påfrestningar, som arbetslöshet sannolikt innebär för många, med arbetslöshetens längd.

Men det finns åtminstone ett motargument. På den svenska arbetsmarknaden är spridningen i arbetslöshetsunderstöd bland de arbetslösa mycket stor. Cirka 40–50 procent av de arbetslösa² har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, vilket ger cirka 70–90 procent av den uteblivna bruttolönen. Ytterligare cirka 25 procent av de arbetslösa har sk konstant arbetsmarknadsstöd, vilket ger cirka 50 procent av utebliven bruttolön. Övriga arbetslösa – cirka 30 procent – saknar ersättning. I linje med tankegångarna från traditionell sök teori³ är det fullt tänkbart att de som har god ersättning kan ställa högre krav på arbetserbjudandena. Detta kan i så fall leda till längre arbetslöshetstider men i gengäld också

högre lön i det arbete som slutligen erhålls. I så fall "kompenseras" de långtidsarbetslösa med en högre efterföljande lön. Även om inte denna "sökmechanism" gäller alla långtidsarbetslösa skulle den självfallet kunna vara tillräckligt omfattande för att göra arbetslöshetens långvarighet till en dålig indikator på dess allvarlighet på den svenska arbetsmarknaden.

Tyvärre vet vi mycket lite om effekterna av arbetslöshetsunderstöden på den svenska arbetsmarknaden, vilket bli beror på bristen på relevanta datakällor. I en egen studie (Björklund [1981 a, kap 5]) har jag dock inte funnit några belägg för den här "sökmechanismen". Snarare pekar denna studie på motsatsen, nämligen att långtidsarbetslösa får en sämre löneutveckling än korttidsarbetslösa. Andra mekanismer än denna "sökmechanism" verkar således vara starkare. Det kan exempelvis vara så att långtidsarbetslösa diskrimineras av arbetsgivarna och erhåller sämre arbetserbjudanden. Det kan också bero på utebliven arbetserfarenhet, "on-the-job-training".

Dessa resultat understryker därför rimligheten i att använda arbetslöshetens varaktighet som en indikator på dess "allvarlighet" ur välfärdssynvinkel.

Vad säger data?

Hur mycket av arbetslösheten är då kort- respektive långvarig? Har vi i Sverige under "normala" konjunkurlägen till största delen kortvarig, relativt harmlös, arbetslöshet? En empirisk kartläggning av detta kräver mer detaljerad statistik än vad som kan erhållas från de löpande arbetslöshetsräkningarna. Långvarig arbetslöshet kan nämligen uppkomma genom flera tätt återkommande korta arbetslöshetsfall (vanligt för ungdomar) eller långa enstaka arbetslöshets-

² Se Persson-Tanimura [1980].

³ Se t ex Mortenson [1970].

fall (vanligt för äldre). För att fånga upp återkommande arbetslöshetsfall måste man kartlägga arbetslöshetsereferenheterna för varje individ under en längre tidsperiod.

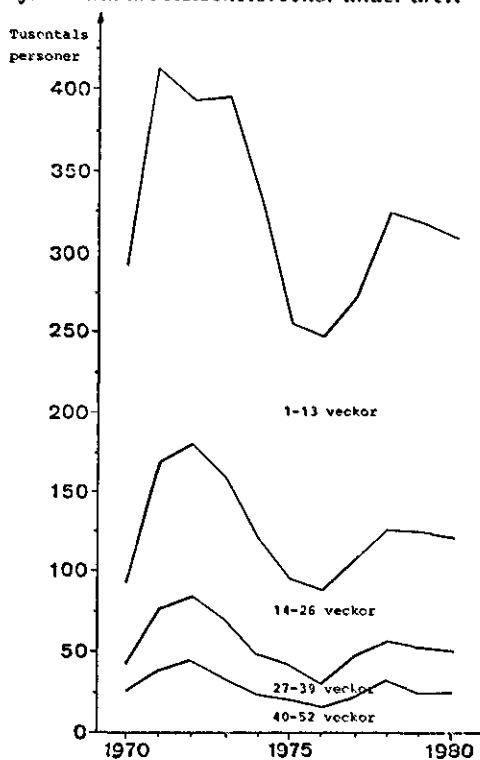
En intressant möjlighet härvidlag erbjuder den sk februariundersökningen som består av ett antal tilläggsfrågor till den ordinarie arbetskraftsundersökningen i februari månad. Dessa tilläggsfrågor ger information om hur många som berörts av arbetslöshet under det föregående året och den sammanlagda arbetslöshetstiden för varje person under detta år. Dessa tilläggsfrågor har ställts sedan 1967 men först helt nyligen har informationen från dessa presenterats på ett så utförligt sätt att man kan beräkna den relativa betydelsen av kort- respektive långvarig arbetslöshet.⁴

I figur 1 presenteras antalet personer som berörts av arbetslöshet någon gång under ett år. Det framgår att mellan 250 000 och 400 000 personer per år berörts av arbetslöshet under perioden 1970–1980. Majoriteten av dessa har varit arbetslösa relativt kort tid eller mindre än 13 veckor. Men härav vore det självfallet felaktigt att dra slutsatsen att "den mesta arbetslösheten är kortvarig". En person som varit arbetslös lång tid bidrar rent matematiskt med mera till arbetslöshetens storlek än en person med kortvarig arbetslöshet; en som varit arbetslös hela året höjer arbetslöshetens genomsnittliga storlek under året med en enhet, medan en person som varit arbetslös halva året bara bidrar med en halv enhet.

Genom att beräkna hur mycket de olika grupperna i figur 1 bidrar till det totala antalet arbetslöshetsveckor under ett år kan man konstruera figur 2.⁵ Denna visar hur mycket av den genomsnittliga arbetslösheten under ett år som kan hänföras till kort- respektive långvarig arbetslöshet.

Var gransen skall dras mellan kort-

Figur 1. Antalet personer som varit arbetslösa någon gång under ett år. Uppdelning efter antal arbetslöshetsveckor under året.



och långvarig arbetslöshet kan självfallet diskuteras. Om man väljer att dra gränsen vid 13 veckor eller 3 månader så framgår av figuren att bara en mindre del av arbetslösheten (cirka 25 procent) kan betecknas som kortvarig. Om gränsen dras vid 6 månader blir cirka hälften av arbetslösheten kortvarig. Vad gäller den livligt diskuterade ungdomsarbetslösheten framgår av figur 3 att en något större andel av arbetslösheten är kortvarig.

⁴ Egentligen tenderar informationen från dessa att överskatta den kortvariga arbetslösheten och underskatta den långvariga. Detta beror på att de som har en arbetslöshetsperiod som går över årsskiftena bara får en del av denna period noterad för det år som frågorna avser.

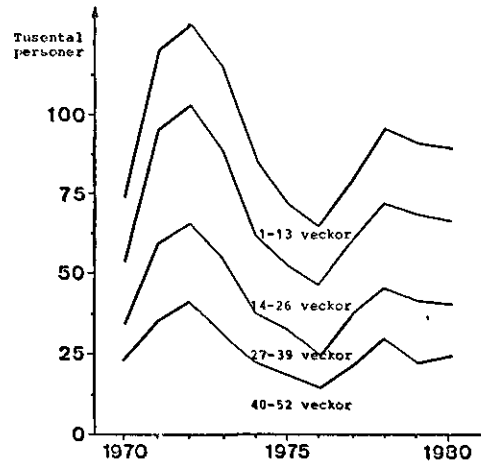
⁵ Se Björklund [1981 a, kap 2] och [1981 b] för detaljer.

Det är också anmärkningsvärt att en stor del av arbetslösheten under högkonjunkturen (1970, 1974-75, 1979) varit långvarig. Under dessa år har efterfrågetrycket i den svenska ekonomin varit högt och inflationstendenserna påtagliga. Arbetslösheten har därför snarast legat under än över den ur inflationssynvinkel "naturliga" nivån. Däremot är det troligt att bara en liten del av denna arbetslöshet kan betecknas som acceptabel eller harmlös från individuell välfärdssynpunkt.

Är arbetslösheten acceptabel?

Hur långt från en "acceptabel" arbetslöshetsnivå befinner vi oss? Ett sätt att illustrera detta är att konstruera några hypotetiska räkneexempel. Antag att alla personer som varit arbetslösa längre än 13 veckor under ett år skall få sin arbetslöshetsperiod reducerad till precis 13 veckor. Vilken arbetslöshetsnivå skulle då erhållas? Detta illustreras i *tabell 1*. Det framgår att den totala arbetslösheten (16-74 år) behöver reduceras med mellan 40 och 45 procent medan ungdomsarbetslösheten (16-24 år) skulle behöva reduceras med mellan 30 och 40 procent. Dessa siffror gäller för 1970-talet som helhet.

Figur 2. Arbetslöshetens storlek. Årsgenomsnitt. Uppdelning efter personer som varit arbetslösa 1-13 veckor, 14-26, 27-39 och 40-52 veckor. 16-74 år.



En första allmän slutsats som kan dras utifrån detta material är därför att vi i Sverige sannolikt även i normala konjunkturen ligger långt från en "acceptabel" nivå på arbetslösheten. Det faktum att Sverige vid internationell jämförelse har mycket låg arbetslöshet kan således inte rättfärdiga en passiv och lätt sinnig inställning ens till arbetslösheten i högkonjunkturen från politikernas sida. En andra, mer specifik, slutsats

Tabell 1. (1) Faktisk arbetslöshet, (2) Hypotetisk arbetslöshet om arbetslöshetsperioden per år ska nedbringas till 13 veckor för dem vars arbetslöshetsperiod överstiger 13 veckor.

Årtal	16-74 år			16-24 år		
	(1)	(2)	(1-2)/(1)	(1)	(2)	(1-2)/(1)
1970	73 500	45 000	0,39	18 500	13 300	0,28
71	121 300	68 200	0,44	38 200	22 400	0,41
72	128 300	70 300	0,45	42 100	25 200	0,40
73	115 800	66 900	0,42	36 700	24 000	0,35
74	86 600	52 200	0,40	30 000	20 300	0,32
75	71 800	42 700	0,41	27 200	18 000	0,34
76	64 800	40 500	0,38	21 400	15 100	0,29
77	78 000	45 700	0,41	29 300	19 600	0,33
78	96 000	55 700	0,42	36 300	23 500	0,35
79	91 500	53 900	0,41	33 000	22 400	0,32
80	88 900	52 600	0,41	33 200	20 900	0,37

kan dras utifrån det förhållandet att huvuddelen av arbetslösheten är av relativt långvarig natur. Om motsatsen vore fallet, dvs att "problemarbetslösheten" kunde identifieras till en liten grupp bland de arbetslösa, skulle man kunna hävda att specialdestinerade åtgärder för denna grupp vore tillräckliga. Åtgärder som reducerar arbetslösheten genom att påverka arbetsmarknadens funktionssätt i allmänhet skulle i så fall (från välfärdsynpunkt) vara onödiga eller i varje fall ineffektiva. Men eftersom en så stor del av arbetslösheten är långvarig kan man hävda att även åtgärder som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt i allmänhet kan motiveras från individuell välfärdssynpunkt.

Tänkbara åtgärder

Den självklara följdfrågan blir nu vilken typ av åtgärder som behövs för att eliminera den långvariga arbetslöshet som kvarstår även i högkonjunkturläge. Det kan självfallet inte ske via en höjning av efterfrågetrycket med finans- och penningpolitiska medel. I stället krävs en

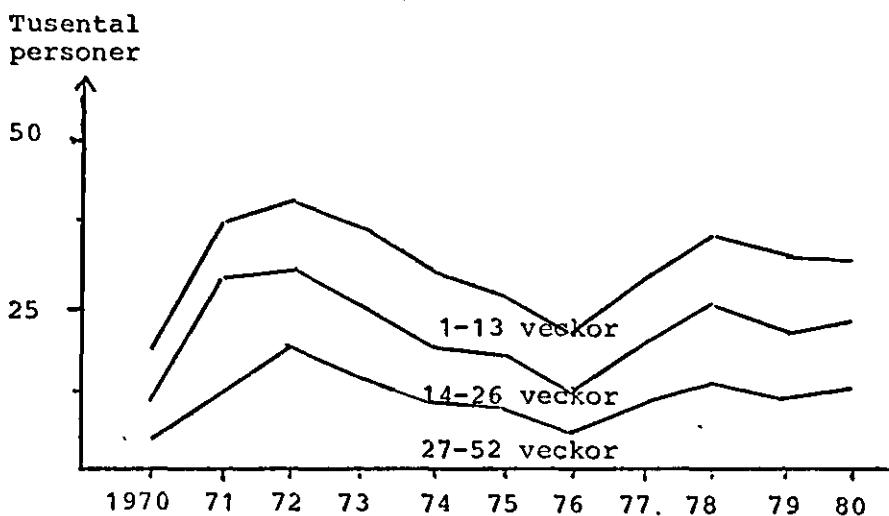
förändring av arbetsmarknadens funktionssätt.

Man kan aldrig komma ifrån att *relativlönerna* har en avgörande betydelse i det här sammanhanget. Vid mycket flexibla relativlöner (regionalt, lokalt, bransch- och åldersmässigt etc) skulle säkert den mesta arbetslösheten kunna elimineras. Invändningen mot en anpassning av relativlönerna är självfallet att detta leder till orimliga löneskillnader. Till detta kommer att det alltid är svårt att bedöma *hur* kraftiga relativlöneförändringar som krävs för att påtagligt påverka arbetslösheten för en viss grupp. Tillgängliga studier av efterfrågan på arbetskraft ger, såvitt jag vet, inga säkra besked om detta.

Trots dessa invändningar borde den stora omfattningen av långvarig arbetslöshet utgöra en uppmaning till viss försiktighet med låglönesatsningar från fackföreningarnas sida.

Om de löneskillnader som en marknadsanpassning skulle ge upphov till bedöms som orimliga, är det närmaste alternativet någon form av *lönesubvention* för grupper med hög och långvarig ar-

Figur 3. Arbetslöshetens storlek. Årsgenomsnitt, 16-24 år. Uppdelning efter personer som varit arbetslösa 1-13 veckor, 14-26 veckor och 27-52 veckor.

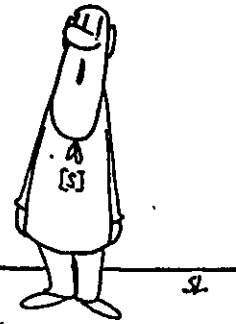


betslöshet. En intressant variant av lönesubvention är att ge bidrag till arbetsgivare som anställer långtidsarbetslösa personer. Ett sådant bidrag har nyligen införts på den svenska arbetsmarknaden. Det utgår med 40 procent av lönekostnaden under ett år för industriföretag som nyanställer ungdomar (18-20 år) som varit arbetslösa längre än fem månader.

Detta stöd är onekligen riktat mot den mest allvarliga arbetslösheten. Men några invändningar kan ändå göras. För det första finns risken att de långtidsarbetslösa – åtminstone i viss mån – får jobben på bekostnad av andra grupper, som i sin tur blir arbetslösa eller får förlängda arbetslöshetsperioder. Även om man på så sätt uppnår en rimligare fördelning av den "totala arbetslöshetsbördan" reduceras delvis det samhällsekonomiska värdet av lönesubventionen.

Det finns också en risk att ett sådant system skapar överdrivna förväntningar hos de arbetslösa om möjligheterna att få ett jobb efter, säg, fem månader. I så fall kan incitamenten att söka jobb tidigare sjunka. Så länge nyanställningsstöd för långtidsarbetslösa har en begränsad omfattning är denna risk troligen liten. Sannolikt har långtidsarbetslösa förhållande-

Det lilla förbehållet.



VÅR REGERING ÄR EN GARANT
FÖR DEN FULLA SYSSELSÄTTNINGEN,
IFALL DET ÄR GODA TIDER, VILL SÄGA.

vis små möjligheter att få jobb och en rejäl ökning av dessa möjligheter kan säkert ske utan att några orimliga incitament skapas.

Andra ekonomisk-politiska åtgärder som kan motiveras i det här sammanhanget är utökade resurser för *arbetsmarknadsutbildning*, *höjda flyttningsbidrag* och *intensifierad arbetsförmedling*. Sådana åtgärder brukar motiveras av rena effektivitetsskäl, dvs att produktionsvärdet av den ökade (och mer produktiva) sysselsättningen överstiger kostnaderna för åtgärderna. Men även fördelningspolitiska argument kan således anföras. Hur långt man kan nå med sådana åtgärder är dock mycket svårt att säga.

Slutsatser

Sammanfattningsvis har jag i denna artikel, med data som nyligen blivit tillgängliga, visat att korttidsarbetslöshet (mindre än 3 månader per år) svarar för en mycket liten del av den totala arbetslösheten i Sverige.⁶ Även i utpräglade högkonjunkturlägen dominerar relativt långvarig arbetslöshet. En kraftig sänkning

⁶ Huruvida detta är förvånande eller ej överlåter jag till läsaren att bedoma. Det är dock intressant att notera vilken omsvängning i synen på arbetslöshetsproblemet som skett i USA efter en artikel som publicerades 1979 av Clark och Summers [1979]. Innan deras artikel publicerades, presenterades arbetslöshetsstatistik som gav en missvisande bild och kraftigt överdrev omfattningen av kortvarig arbetslöshet. Clark & Summers påpekade bristerna i denna statistik och presenterade data av den typ som använts i denna artikel, vilket gav en helt annan bild. Det är notabelt att i den första upplagan av Dornbusch & Fischers [1978] makrolärobok, som utkom 1978 och som använts flitigt över hela världen, presenteras arbetslöshetsdata för 1975 som visar att kortvarig arbetslöshet (mindre än 14 veckor) svarar för 62 procent av den totala arbetslösheten. Motsvarande siffra i 1981 års upplaga, där man tillgodogjort sig resultaten från Clark & Summers, är 18 procent!

av arbetslösheten skulle krävas för att eliminera denna långvariga arbetslöshet. Denna sänkning kan inte åstadkommas med generella efterfrågestimulanser. I stället krävs en förbättring av arbetsmarknadens funktionssätt. Hur denna förbättring kan och bör åstadkommas är dock tyvärr mycket svårt att säga. Dels är det en fråga om *värderingar* i vilken utsträckning man kan tolerera flexibla relativlöner. Dels är det en fråga om vilka kvantitativa *effekter* på arbetslösheten som kan uppnås med olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dessa effekter måste också vägas mot de reala kostnaderna för åtgärderna. Utan mer kunskap om detta kan inga säkra policy-slutsatser dras.

På sätt och vis kan man säga att denna bristande kunskap kan föras tillbaka till det faktum att samhällsvetenskaperna inte på samma sätt som naturvetenskaperna har möjlighet att genomföra experiment. Men frågan är om det inte är möjligt att genomföra mer arbetsmarknadspolitiska experiment än vad som hittills gjorts i Sverige. I och för sig kanske någon invänder att hela den svenska arbetsmarknadspolitiken varit en enda experimentverkstad där ett otal nya medel introducerats, speciellt under 1970-talet. Men en tillförlitlig effektmätning av dessa åtgärder försvåras av att de vanligen omfattar *hela* landet. På det sättet kan

det faktiska utfallet inte jämföras med något lämpligt "referensfall". Genom att differentiera olika satsningar *regionalt* (eller till vissa försöksområden) skulle effektmätningar kunna göras på ett bättre sätt eftersom utfallet i olika regioner i så fall kan jämföras. Den satsning på ökade resurser för den platsförmedlande verksamheten som signaleras i den arbetsmarknadspolitiska propositionen (1980/81:126) skulle med fördel kunna ges en sådan regional differentiering. Men även kunskapen om effekterna av olika typer av lönesubventioner skulle kunna öka genom sådana experiment.

Referenser

- Bjorklund, A., [1981a], *Studies in the Dynamics of Unemployment*, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- [1981 b], "1970-talets arbetslöshetsutveckling enligt ett nytt mått", *Statistisk Tidskrift*, nr 3.
- Clark, K. och Summers, L., [1979], "Labor Market Dynamics and Unemployment: A reconsideration", *Brooking Papers on Economic Activity*, nr 1.
- Dornbusch, R. och Fischer, S., [1978] och [1981], *Macroeconomics*, McGraw-Hill.
- Friedman, M., [1968], "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, Mars.
- Mortenson, D. T., [1970], "A Theory of Wage and Employment Dynamics", i E. S. Phelps, (red.), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, W. W. Norton & Co.
- Persson-Tanimura, I., [1980], "Vad kostar arbetslösheten?", *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 2.
- Proposition 1980/81:126 om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning.