

Nödvändig arbetslöshet?

Av ANDERS BJÖRKLUND

En viss arbetslöshet blir svår att undvika i framtiden även under goda konjunkturer, säger nationalekonomen Anders Björklund. Att helt avskaffa arbetslösheten skulle förmodligen skapa fler problem än det löser.

Den höga arbetslösheten under senare år har upprört många människor. Denna upprördhet är lätt att förstå, eftersom låg arbetslöshet av många skäl är att föredra framför hög arbetslöshet. Det är vanligt att peka på tre negativa följder av arbetslöshet. För det första uppstår ett bortfall i produktionen eftersom inte samhällets alla produktiva resurser tas tillvara. Detta produktionsbortfall brukar ekonomerna ofta beräkna som ett s k BNP-gap, dvs skillnaden mellan den faktiska och den möjliga bruttonationalprodukten. (Med bruttonationalprodukt, BNP, avser man värdet av alla varor och tjänster som produceras i landet under ett år.) För det andra drabbas den offentliga sektorn av lägre skatteinkomster och högre utgifter för arbetslöshetsunderstöd och andra sociala bidrag. För det tredje drabbas enskilda individer såväl ekonomiskt som socialt. Mot denna bakgrund ligger det nära till hands att hävda att de samhällsekonomiska kostnaderna för arbetslöshet är höga. I massmedia har man under senare år ofta kunnat se kalkyler över dessa kostnader som slutat på mångmiljardbelopp.

Missvisande kalkyl

Det finns ingen anledning att förneka att dessa kalkyler – inom ramen för en viss felmarginal – är kor-

rekta i den meningen att de beskriver skillnaden mellan den faktiska ekonomiska utvecklingen och den utveckling som skulle kommit till stånd om de arbetslösa haft produktiv sysselsättning. Men likafullt är sådana kalkyler missvisande och kanske rentav irrelevanta.

Skälet till detta är att man inte har preciserat *hur* man kan minska arbetslösheten. Självfallet kan detta bara ske med hjälp av någon form av ekonomisk-politisk insats. Men ekonomisk-politiska åtgärder är i sin tur ofta förknippade med problem av olika slag och om inte också dessa beaktas blir kalkylerna ofullständiga. För en samhällsekonomisk analys är det därför meningsfullt att göra kalkyler av olika ekonomisk-politiska medel för att minska arbetslösheten, däremot inte av arbetslösheten som sådan.

Vilka åtgärder är av intresse att analysera och vilka problem är dessa förknippade med? Självfallet finns det många, eftersom det knappast råder brist på uppslag om hur arbetslösheten kan minskas. I nationalekonomisk analys brukar man dock skilja mellan, å ena sidan, åtgärder som syftar till att öka efterfrågan på varor och tjänster och, å den andra, åtgärder som syftar till att förbättra arbetsmarknadens sätt att fungera. Till den förra typen hör de traditionella instrumenten fi-

nans- och penningpolitik. Det karakteristiska för dessa är att de leder till ökade inköp av varor och tjänster och därmed till ökat behov av arbetskraft ute i företagen. Finanspolitiska åtgärder kan exempelvis vara ökade statliga utgifter för vägbyggen och liknande eller sänkta skatter för hushållen som stärker deras köpkraft. Penningpolitiska medel kan vara sänkt ränta som normalt leder till ökade inköp av investeringsvaror såsom maskiner och byggnader.

1930-talet och Keynes

Dessa medel kallas ofta keynesianska efter den engelske ekonomen John Maynard Keynes. I början av 1930-talet presenterade han ett ekonomiskt synsätt som tilldelade finans- och penningpolitiken en central roll för sysselsättningen. Dessförinnan betraktades arbetslöshet av de flesta ekonomer som ett renodlat löneproblem. Arbetslösheten ansågs förorsakad av en felaktig nivå och struktur på lönerna, dvs att för höga löner gjorde att arbetsgivarna försökte klara sig med färre anställda.

Hur långt kan man då nå med finanspolitiska åtgärder? Svaret är för det första att det beror på utgångsläget. I det läge som rådde då Keynes framförde sina tankar kunde säkert arbetslösheten sänkas betydligt utan några större problem. Då var nämligen 1930-talets depression som allra djupast och stora skaror av arbetslösa köade för att få ett arbete. Med statliga medel gick det relativt lätt att skaffa arbete åt många till låga löner, t ex på vägbyggen. Hushållen kunde också stimuleras av staten att öka sina inköp vilket gjorde att industrin kunde öka produk-

tionen och anställa fler människor.

Men så småningom uppstår konkurrens om arbetskraften och det blir inte möjligt att öka rekryteringen utan att locka med höjda löner. (Med höjda löner menas löneökningar utöver dem som motiveras av förbättrad effektivitet.) Eftersom höjda löner ganska snabbt ger utslag i högre priser uppstår inflation. Under efterkrigstiden gjorde man ganska snart denna erfarenhet. Löner och priser började till och med att stiga långt innan arbetslösheten var borta.

Dessa erfarenheter gav upphov till bedömningen att det i och för sig var möjligt att minska arbetslösheten praktiskt taget hur långt som helst, bara man var villig att betala priset i form av en hög inflations-takt. Under 1950- och 60-talen och ända in på 1970-talet var detta den vanligaste uppfattningen bland ekonomer (bild 1).

1970-talet och Friedman

Men under loppet av 1970-talet har även denna uppfattning övergivits av allt fler ekonomer. I stället har de flesta blivit påverkade av en teori som lanserades av den amerikanske ekonomen Milton Friedman – 1976 års nobelpristagare i ekonomi – i slutet av 1960-talet. Enligt denna teori finns det en kritisk nivå på arbetslösheten som i längden är praktiskt taget omöjlig att understiga. Denna kritiska nivå kallade Friedman för den naturliga arbetslösheten. Alla försök att med generella finans- och penningpolitiska medel öka företagets behov av arbetskraft så långt att denna arbetslöshetsnivå understigs, leder enligt Friedmans teori till orimliga konsekvenser.

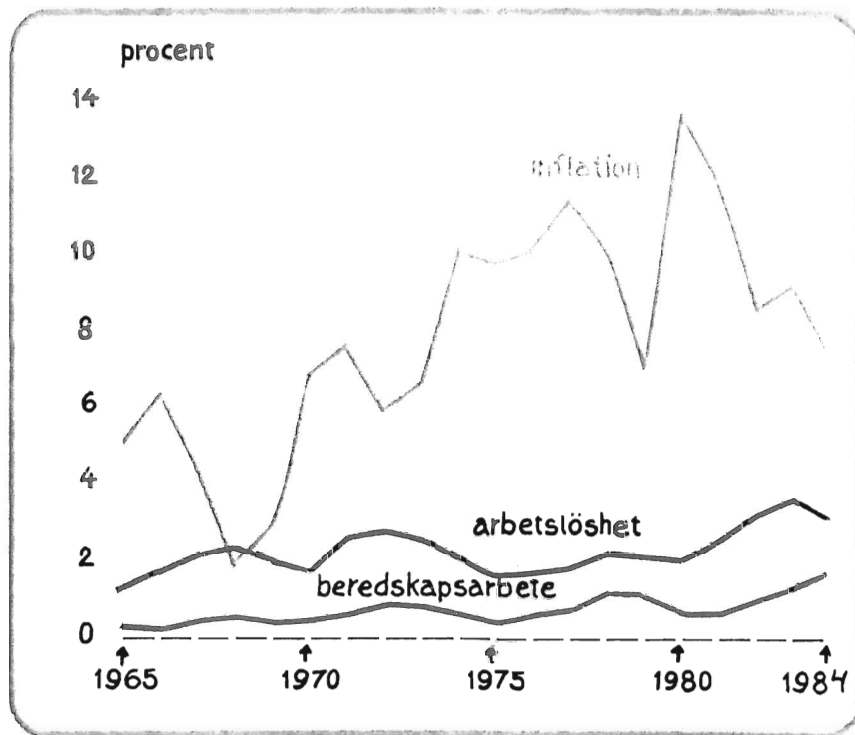
Även om det råder ganska stor enighet bland ekonomer om denna slutsats, är de ändå oeniga om vilka mekanismer som ligger bakom. För ekonomier av USAs typ – med relativt litet beroende av utrikeshandel – brukar man framför allt peka på förväntningarnas betydelse. Tanken är att om de flesta företag, löne-

förhandlare, banker, enskilda individer m fl förväntar sig hög inflation, kommer förväntningarna automatiskt att bakas in i alla kontrakt och därmed kommer den förväntade inflationen också att realiseras. Om statsmakterna försöker hålla en lägre arbetslöshet än den "naturliga", kommer i ett första steg den ökade konkurrensen om arbetskraften från företagets sida att leda till löne- och prisinflation. Men om denna fortgår under längre tid uppstår, som sagt, också förväntningar om inflation. Dessa förväntningar kommer i sig själva att ytterligare öka inflationen. Därmed kommer också inflationsförväntningarna att ånyo stiga och till sist hamnar man i en ond cirkel med allt högre inflation. Slutsatsen är därför att försök att under längre tid hålla en lägre arbetslöshet än den "naturliga" le-

der, inte bara till en hög inflations-takt som man trodde tidigare, utan till en ständigt stigande inflation. En sådan är självfallet ohållbar i längden.

Svensk förklaring

För ekonomier av Sveriges typ – med relativt stort beroende av utrikeshandel – brukar dock en annan förklaring ges. I Sverige kan helt enkelt inte lönekostnaderna avvika från konkurrentländernas under längre tidsperioder. Därför kan inte konkurrensen om arbetskraften trissas upp alltför högt. I och för sig kan man tillgripa devalveringar för att korrigera en alltför hög kostnadsnivå inom landet. (Vid en devalvering blir den svenska kronan mindre värd än förut jämfört med utländsk valuta. Därmed blir svenska varor billigare jämfört med varor



1 ARBETSLÖSHET OCH INFLATION i Sverige 1965–1984. Internationellt sett har Sverige låg arbetslöshet. Inflationen är mätt som den årliga förändringen i konsumentprisindex. Den öppna arbetslösheten samt beredskapsarbete anges i procent av arbetskraften. (I beredskapsarbete år 1984 ingår även ungdomar som fått arbete i s k ungdomslag.)

Källa: SCB, AMS

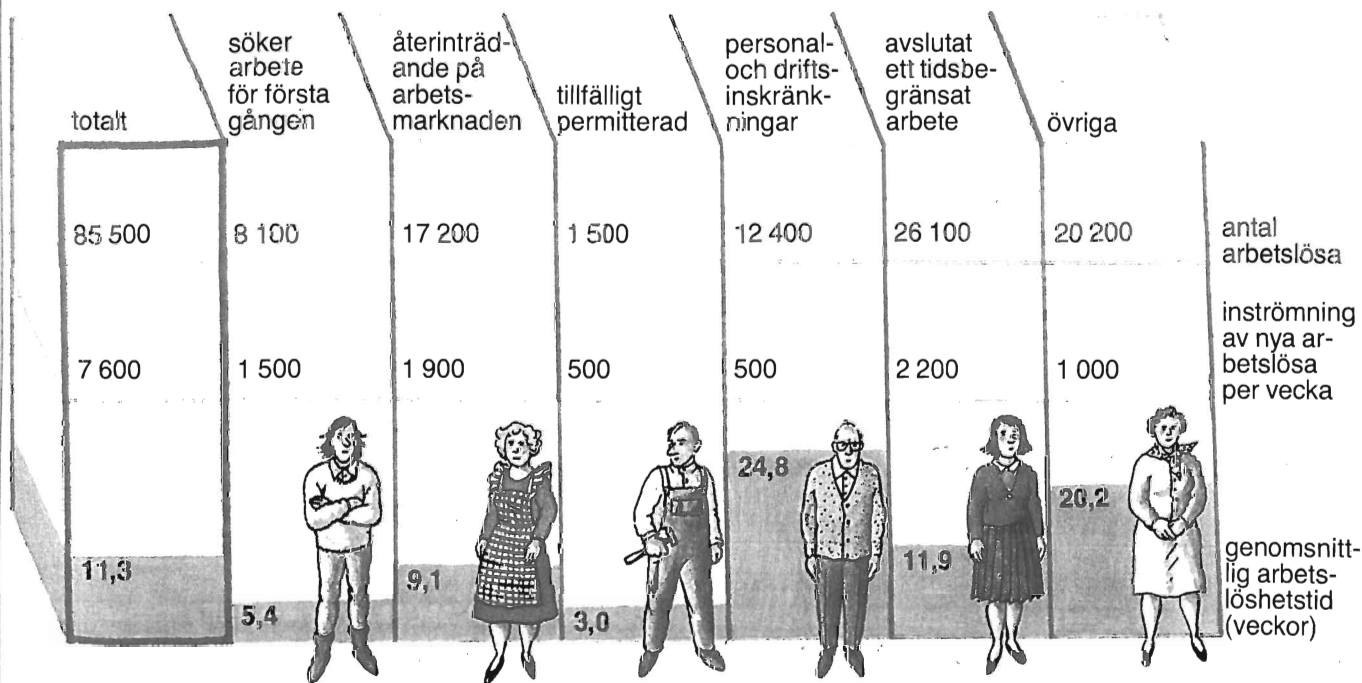
Teckning: Gunilla Kvarnström

Under loppet av 1970-talet har således allt fler ekonomer tagit avstånd från den gamla uppfattningen att man med hjälp av expansiv keynesiansk politik kan "köpa" en låg arbetslöshet till priset av en hög inflationstakt. I stället dominerar numera uppfattningen att det finns en kritisk nivå på arbetslösheten – den naturliga – som inte kan angripas med sådan politik. Det förtjänar att betonas att den naturliga arbetslösheten i sig inte behöver vara varken önskvärd eller omöjlig att minska med helt andra insatser. Den markerar enbart gränsen för den keynesianska politikens möjligheter.

Helt klart är dock att en majoritet av ekonomer i dag skulle hävda att gränsen för den keynesianska politikens möjligheter att bekämpa arbetslöshet går någonstans i detta intervall.

Nästa fråga är därför vilka åtgärder som kan användas för att mins-

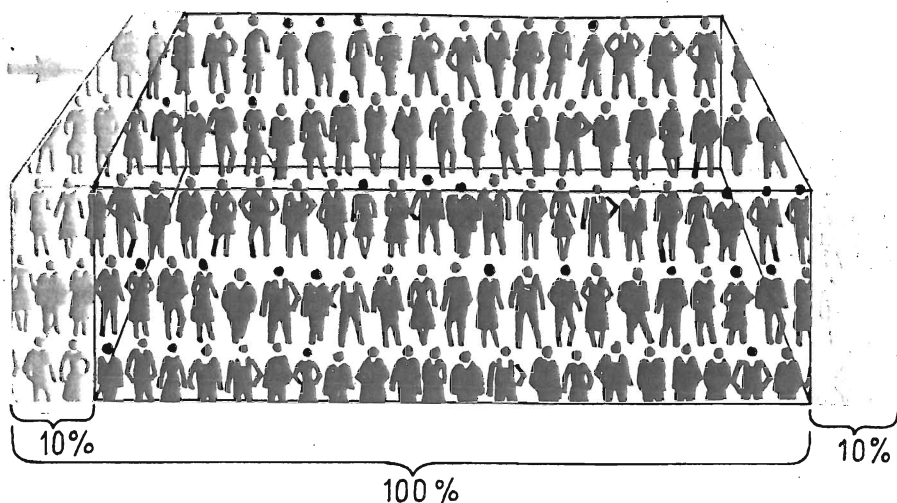
På tabellen framgår att i genomsnitt 85 500 personer, eller 2 procent av arbetskraften, var arbetslösa under 1980. Bakom denna genom-



första gången, främst ungdomar, var arbetslösa i drygt 5 veckor medan de som blivit arbetslösa på grund av personal-, driftsinskränkningar och företagsnedläggningar gick utan arbete i drygt 24 veckor. *Källa: AKU, SCB*

Källa: AKU, SCB.

Teckning: Gunilla Kvarnström



3 STOR GENOMSTRÖMNING. Varje vecka får tio procent av de arbetslösa ett arbete och "försvinner" ut till arbetsmarknaden. De ersätts av lika många nya arbetslösa.

Källa: AKU, SCB

Teckning: Gunilla Kvarnström

snittssiffra döljer sig dock en betydande omsättning bland gruppen arbetslösa. Som framgår av den första kolumnen, skedde under varje vecka en inströmning av nya arbetslösa på i genomsnitt 7 600 personer. De var arbetslösa i genomsnitt 11,3 veckor, dvs knappt tre månader. Varje vecka försvann således nästan 10 procent av de arbetslösa och ersattes av nya (bild 3).

Bilden av arbetslösheten blir ännu tydligare om man också beaktar dess bakgrund eller omedelbara orsak. Vi finner då att nästan 10 procent (8 100 personer) påbörjade sin arbetslöshet i samband med att de för första gången sökte arbete. Cirka 20 procent (17 200 personer) hade blivit arbetslösa i samband med återinträde på arbetsmarknaden efter en kortare eller längre tids förvärvsavbrott. Båda dessa kategorier hade relativt korta genomsnittliga arbetslöshetstider.

Vi finner vidare att ett mycket litet antal personer var tillfälligt permitterade, medan nästan 15 procent (12 400 personer) blivit arbetslösa på grund av personal- och driftsinskränkningar. Den senare gruppen

hade de i särklass längsta arbetslöshetstiderna.

Den vanligaste orsaken är dock att det tidigare arbetet varit tidsbegränsat och resulterat i arbetslöshet. Hela 30 procent (26 100 personer) återfinns här. Sannolikt är det vikariatsanställningar som ligger bakom detta mönster.

Slutligen finns en grupp arbetslösa ("övriga") på 25 procent (20 200 personer) där orsaken inte kunnat fastställas i detalj. För denna grupp varade arbetslösheten i genomsnitt i fem månader. Troligen återfinns här många som sagt upp sig på egen begäran. Det är t ex vanligt att ett hushåll flyttar i samband med att mannen byter arbete och att kvinnan då tvingas säga upp sig och går arbetslös på den nya orten tills hon finner ett nytt arbete.

Bättre arbetsförmedling

Generellt kan man säga att all denna arbetslöshet kan ses som en följd av kontinuerliga förändringar i samhällsekonomin och på arbetsmarknaden; nya grupper av ungdomar strömmar ut på arbetsmarknaden; många, främst kvinnor, åter-

kommer till arbetsmarknaden efter ett avbrott; vissa företag och branscher går tillbaka till följd av nya produktionsmetoder och förändrade konsumtionsmönster; hushåll byter bostadsort. Sådana förändringar kan knappast undvikas utan betydande frihetsinskränkningar. Man kan exempelvis knappast förbjuda människor att göra förvärvsavbrott eller att byta bostadsort. Ekonomisk-politiska åtgärder måste i stället ta sikte på att förhindra att dessa förändringar ger upphov till arbetslöshet och att arbetslösheten blir kortvarigt om den ändå inträffar. Det gäller med andra ord att organisera arbetsmarknaden så att omställningen kan ske så smärtfritt som möjligt.

Ett exempel på en sådan åtgärd är arbetsförmedling som i princip kan användas mot alla typer av arbetslöshet. Genom att informera om alla lediga platser kan man självfallet underlätta såväl för ungdomar som är på väg in på arbetsmarknaden som för dem som drabbats av uppsägningar. Men arbetsförmedling handlar inte bara om att producera platslistor. Många arbetslösa har behov av mer ingående hjälp för att bedöma vilka arbeten man är lämpad för. Man talar om "intensifierad förmedlingsservice".



4 ARBETSFÖRMEDLINGARNA har sedan 1974 fått ökade resurser för att hjälpa de arbetslösa. Extra service från arbetsförmedlingen till långtidsarbetslösa har gett goda resultat.

Foto: Pressens bild

I Sverige är arbetsförmedlingarna väl utbyggda och man kan fråga sig om inte denna möjlighet att minska arbetslösheten har utnyttjats till fullo. En studie av effekterna av "intensifierad förmedlingsservice" genomfördes i Eskilstuna 1974 där man jämförde en grupp långtidsarbetslösa som fick del av utvidgad förmedlingsservice med en annan grupp långtidsarbetslösa som fick normal service. Resultaten var mycket goda; förbättringen för gruppen som fick extra service var så stor att intäkterna i form av ökad produktion och skatteinkomster klart översteg kostnaderna.

Sedan 1974 har arbetsförmedlingarna fått ökade resurser. Huruvida det i dagens läge är motiverat med ytterligare tillskott av förmedlare är svårt att säga. Flera experiment av denna typ vore önskvärda för att avgöra detta.

"Åhman-lagarna"

Andra åtgärder kan ta sikte på att minska någon speciell typ av arbetslöshet. Ett kontroversiellt exempel är lagstiftning som begränsar företagets möjligheter att säga upp anställda. Den svenska lagstiftningen på detta område skärptes 1974. Bl a blev det svårare att säga upp anställda, och i de fall detta ändå måste göras skulle relativt långa uppsägningstider gälla. Syftet med de långa uppsägningstiderna var att de uppsagda skulle kunna skaffa ett nytt arbete innan de lämnade det gamla. På så sätt skulle omställningen kunna ske utan arbetslöshet.

Vilka är då erfarenheterna av denna lagstiftning, de s k Åhman-lagarna? Sedan början av 1970-talet har faktiskt arbetslösheten till följd av personal- och driftinskränkningar minskat relativt sett, något som talar för positiva effekter. Men lagstiftningen har också en uppenbar nackdel för andra typer av arbetslöshet. Höga kostnader för ett företag att avskeda anställda leder självfallet till ökad försiktighet vid nyanställningar. Därför kan man anta att framför allt ungdomar fått

ökade problem under denna tid. Detta har också varit fallet, även om forskningen om den stigande ungdomsarbetslösheten inte skapat fullständig klarhet om dess orsaker. Helt klart är dock att även lagstiftning mot uppsägningar som ett medel att minska arbetslösheten har påtagliga begränsningar.

Samhällets ambitioner att förhindra den arbetslöshet som uppkommer när olönsamma företag slås ut kan sträcka sig längre än till lagstiftning. I princip är det möjligt att samhället med hjälp av subventioner garanterar sysselsättningen i nedläggningshotade företag ända tills personalen erhållit nya arbeten. I Sverige kan de olika industripolitiska ingrepp som gjordes under slutet av 1970-talet – med stort stöd till framför allt varven, skogs- och stålindustrierna – sägas ha varit ett steg i denna riktning. I helt andra ekonomier, exempelvis i Sovjetunionen, existerar överhuvud taget inte uppsägningar, utan omställningen sker i den takt man finner nya arbeten för den drabbade personalen. Officiellt brukar det därför hävdas att det inte existerar arbetslöshet i Sovjetunionen. Om man tillämpar den definition på arbetslöshet som används i de svenska arbetskraftsundersökningarna skulle man dock sannolikt finna den typ av arbetslöshet som uppkommer i samband med ny- och återinträde på arbetsmarknaden.

Många vikariat

Problemen med att förhindra uppsägningar på samma sätt som i Sovjetunionen är uppenbara. Ett är att många människor helt enkelt kommer att sysselsättas med improduktiva arbetsuppgifter i företag som tillverkar produkter som inte längre efterfrågas. Ett annat är att drivkraften för uppsägningshotad personal att söka sig till andra företag kraftigt minskar om sysselsättningen är garanterad. Även denna typ av ingripanden för att minska arbetslösheten har därför ett pris.

Bild 2 visar – möjligen något över-

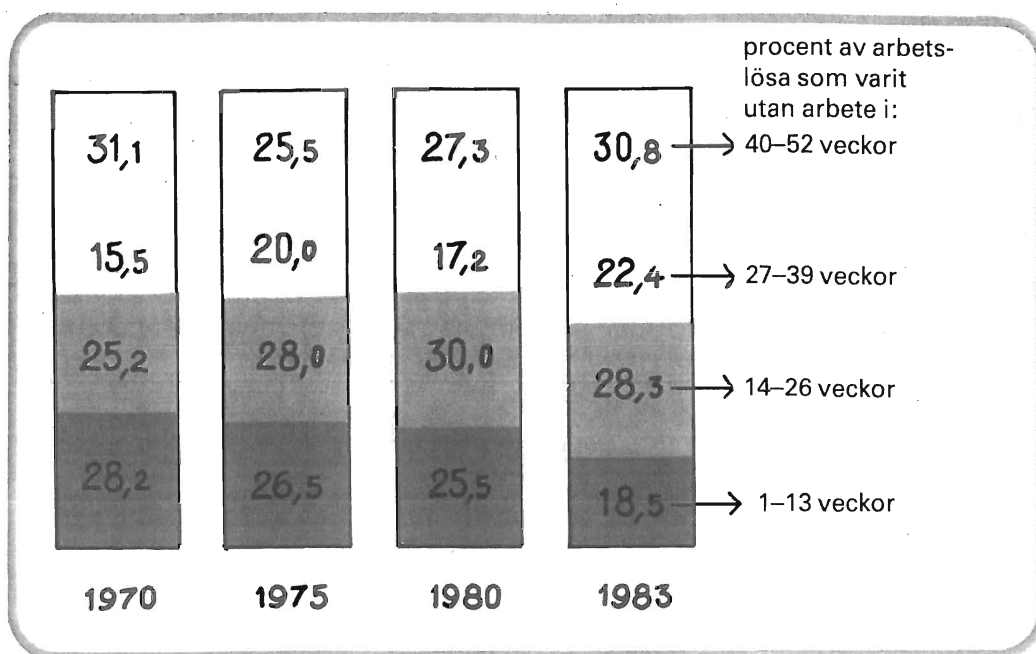
raskande – att den viktigaste orsaken till arbetslöshet under 1980 var att ett tidsbegränsat arbete har upphört. Kan man inte göra någonting åt detta, så att denna arbetslöshet kan sänkas?

Bakom mönstret ligger alltså sannolikt att många arbeten på den svenska arbetsmarknaden är vikariat – nära hälften av alla lediga platser som anmäls till arbetsförmedlingarna är tidsbegränsade. Vikariaten uppstår på grund av att reglerna för tjänstledighet är generösa. Genom att skärpa dessa regler skulle de som gör längre förvärvsavbrott tvingas lämna sina anställningar, något som säkert skulle gynna bl a de ungdomar som strömmar in på arbetsmarknaden. Arbetslöshet till följd av tidsbegränsade arbeten skulle sannolikt minska. Men samtidigt skulle risken att bli arbetslös öka för dem som återgår till arbetsmarknaden efter förvärvsavbrott; de kan ju inte direkt återgå till sina tidigare anställningar. Återigen tvingas vi acceptera att det finns en konflikt mellan olika typer av arbetslöshet. Exemplet har också visat hur svårt det är att påverka den arbetslöshet som blir följden av de många vikariaten.

Av alla dessa exempel på ekonomisk-politiska åtgärder för att minska arbetslösheten har framgått att de har sina begränsningar och är förknippade med problem. Alla försök att göra kalkyler över de samhällsekonomiska kostnaderna för arbetslöshet är därför missvisande. För att sådana kalkyler skall vara meningsfulla krävs helt enkelt att arbetslösa kan placeras i produktivt arbete utan några som helst problem. Trollspön som kan åstadkomma något sådant existerar tyvärr inte inom den ekonomiska politiken.

Svårt undvika arbetslöshet

Under de allra senaste åren har nationalekonomisk forskning i allt större utsträckning betonat ytterligare ett problem som är förknippat med ekonomisk-politiska insatser



5 KORT- OCH LÅNGVARIG ARBETSLÖSHET. Var skall gränsen dras mellan kort- och långvarig arbetslöshet? Drar vi gränsen vid 13 veckor kan bara en mindre del av arbetslösheten (18,5 procent år 1983) kallas kortvarig. Om gränsen dras vid sex månader (26 veckor) blir nära hälften av arbetslösheten kortvarig.

Källa: SCB
Teckning: Gunilla Kvarnström

för att hålla arbetslösheten nere. Tanken är att alla ambitioner från samhällets sida att garantera hög sysselsättning kan höja inflations-takten.

Vid alla löneförhandlingar står fackföreningarna inför ett svårt avvägningsproblem. Å ena sidan vill man höja lönerna för att öka medlemmarnas inkomster. Å andra sidan kan alltför höga löner leda till ökad arbetslöshet om företagen inte kan sälja sina produkter. Om statmakterna ständigt är beredda att eliminera de negativa konsekvenserna av alltför höga löneökningar, exempelvis genom devalveringar, kan fackföreningarna självfallet bli mindre återhållsamma i sina lönekrav, liksom det blir lättare för arbetsgivarna att acceptera höga lönekrav. Sysselsättningsgarantier från samhällets sida kan därför skapa inflation.

De nationalekonomer som studerar denna problematik betraktar arbetslöshetsfrågan som ett förhand-

lingsspel mellan regering och fackföreningar. Det är ännu för tidigt att bedöma vilka slutsatser som denna forskning kommer att ge upphov till. En seriös debatt om ekonomisk politik mot arbetslöshet kan dock inte bortse från dessa problem.

Min avslutande bedömning är att vi i framtiden torde få svårt att undvika en öppen arbetslöshet på 1,5 till 2 procent (plus ytterligare en viss dold arbetslöshet) ens under gynnsamma konjunkturer. Denna – möjligen något resignerade – slutsats följer inte av att arbetslöshet i sig är produktiv eller önskvärd utan snarare av att de åtgärder som skulle krävas för att helt avskaffa den skulle skapa fler problem än de löser.

Den viktigaste uppgiften måste i stället bli att se till att arbetslösheten blir kortvarig för den enskilda individen så att allvarliga sociala problem inte behöver uppstå. I detta arbete har forskningen åtminstone två viktiga roller att spela. För det första är det viktigt att kunna göra

korrekta diagnoser på arbetslöshetens karaktär och orsaker. Det kan här förtjäna att nämnas att den enkla men ändå informativa beskrivning av arbetslösheten som presenteras i bild 2 inte var möjlig att göra för tio år sedan. För det andra krävs en kontinuerlig utvärdering av alla lagar, regler, institutioner och ekonomisk-politiska åtgärder som påverkar arbetsmarknaden.



ANDERS BJÖRKLUND är ekon dr i nationalekonomi. Hans avhandling handlade om arbetslöshetens orsaker och effekter. Han arbetar vid Industriens utredningsinstitut i Stockholm där han för närvarande sysslar med att utvärdera arbetsmarknadspolitiska insatser för arbetslösa och med analyser av rörligheten på arbetsmarknaden.