

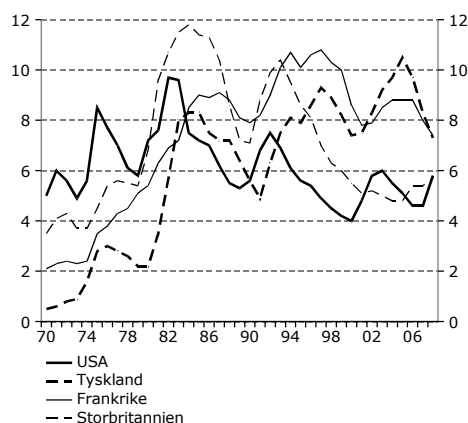
FÖRDJUPNING

Varaktiga sysselsättningseffekter av krisen

Under 1990-talet föll sysselsättningsgraden markant på svensk arbetsmarknad. Det finns flera förklaringar till denna nedgång, såsom konjunkturutveckling, stram ekonomisk politik, demografi och förlängd studietid. Men nedgången i sysselsättning berodde också på strukturella förändringar till följd av den djupa och långvariga konjunkturella nedgången på arbetsmarknaden under denna tid. Dessa strukturella förändringar bidrog till att den potentiella sysselsättningsgraden minskade både till följd av stigande jämviktsarbetslöshet och fallande arbetskraftsdelta-gande. Konjunkturinstitutet gör bedömningen att sysselsättningsgraden kommer att varaktigt sjunka även under den nuvarande djupa och utdragna lågkonjunkturen.

Diagram 135 Arbetslöshet i ett antal OECD-länder

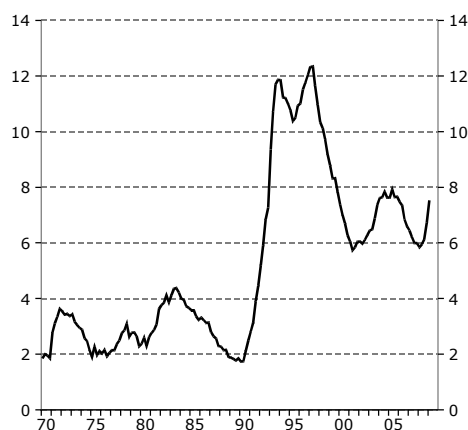
Procent av arbetskraften



Källa: OECD.

Diagram 136 Arbetslöshet i Sverige

Procent av arbetskraften



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Arbetslösheten i OECD-området som helhet ökade trendmässigt under 1970- och 1980-talet. Arbetslösheten steg under lågkonjunkturerna men gick ofta inte ner lika mycket under de efterföljande högkonjunkturerna (se diagram 135). Lågkonjunkturerna förefaller alltså ha försämrat arbetsmarknadens funktionssätt och lett till varaktigt högre arbetslöshet i OECD-området. Sverige, liksom flera av de övriga nordiska länderna, var härvid ett undantag. Den svenska arbetslösheten varierade under 1970- och 1980-talet mellan knappt 2 och drygt 4 procent utan någon mer betydande uppåttrend (se diagram 136).

I Sverige ändrades dock detta i samband med 1990-talskrisen. Under några år steg arbetslösheten från knappt 2 procent till 12 procent, samtidigt som sysselsättningsgraden föll från 83 till 71 procentenheter av befolkningen i arbetsför ålder. Det råder inte någon tvekan om att den svenska arbetsmarknaden 1990 var överhettad och att arbetslösheten då låg på en ohållbart låg nivå. Mycket tyder dock på att 1990-talskrisen fick betydande bestående effekter på arbetsmarknaden. Arbetslösheten hade före 1990-talskrisen inte överstigit 4,4 procent av arbetskraften. Efter denna kris har den aldrig understigit 5,7 procent.

VARAKTIGA EFFEKTER AV LÅGKONJUNKTURER

Det finns olika teorier om varför variationer i faktisk arbetslöshet kan få varaktiga effekter på arbetslöshet och sysselsättning. Människor som mister sitt arbete kan förlora i kompetens. Mycket av en persons humankapital kan vara knutet till den bransch eller företag som personen arbetat i. Detta är särskilt viktigt i samband med strukturomvandling, då arbetslösa har svårt att få ett nytt arbete som liknar deras tidigare jobb. Det är också möjligt att i synnerhet långtidsarbetslösa med tiden förlo-

rar allmän eller branschspecifik kompetens. Det tycks också finnas stigmatiseringseffekter. Arbetslösa som söker jobb kan uppfattas som mindre kompetenta än andra sökande.

Även under relativt gynnsamma omständigheter kan arbetslöshet få bestående effekter för de drabbade individerna. En studie baserad på personer som drabbats av uppsägning till följd av att företag lagts ner under det konjunkturrellt förhållandevis balanserade året 1986 påvisade signifikanta effekter även så långt som 23 år senare. Gruppen av uppsagda hade signifikant högre arbetslöshet och en lägre sysselsättningsgrad än jämförbara personer som inte drabbats av uppsägning.³⁷

Det är rimligt att tro att denna typ av effekter kan bli betydligt större vid djupa och långvariga nedgångar i efterfrågan på arbetskraft eller i samband med en omfattande strukturomvandling i ekonomin.

En annan förklaringsmodell tar fasta på skillnaden mellan dem som har jobb och dem som inte har jobb. Vanligtvis är det endast en minoritet som drabbas av arbetslöshet i en lågkonjunktur medan de flesta får behålla sina arbeten. Om de sysselsätta inte tar tillräcklig hänsyn till arbetslösheten i sina lönekrav kan reallönen bli för hög för att höja arbetsefterfrågan tillräckligt mycket. Den varaktiga uppgången i arbetslösheten skulle i så fall i grunden vara ett lönebildningsproblem.

Enligt nationalekonomisk teori bestäms jämviktsarbetslösheten av institutionella faktorer som anslutningsgrad till fackförening, arbetslöshetsersättningens nivå och varaktighet, skattesystemets utformning, lönebildningens funktionssätt, med mera. Ingen av dessa faktorer tycks dock ha förändrats i någon avgörande grad i anslutning till den svenska 1990-talskrisen.³⁸ En ekonometrisk studie har visat att de varaktiga uppgångarna i arbetslösheten i OECD-länderna vanligen uppstod plötsligt, i samband med stora makroekonomiska störningar, såsom oljeprischockerna på 1970-talet, och inte som långsamma uppåtgående trender.³⁹

Det är dock tänkbart att jämviktsarbetslösheten bestäms av ett komplicerat samspel mellan institutionella faktorer och makroekonomiska störningar. En efterfrågestörning kan därmed få olika varaktiga effekter på arbetsmarknaden beroende på hur arbetslöshetsförsäkringen är utformad eller hur väl lönebildningen fungerar. Omvänt kan en viss institutionell förändring, som i

³⁷ Eliasson, M. och D. Storrie (2006), "Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-Term Effects of Job Displacements", *Journal of Labor Economics*, Vol 24, No. 4.

³⁸ Holmlund, B. (1993), "The Rise and Fall of Swedish Unemployment", Uppsala University and CESifo.

³⁹ Bianchi, M. och G. Zoega (1998), "Unemployment Persistence: Does the Size of the Shock Matter?", *Journal of Applied Econometrics* 13, sid. 283–304.

sig är förknippad med högre jämviktsarbetslöshet, passera obe- märkt till dess ekonomin drabbats av en tillräckligt stor störning.

Ur ett sysselsättningsperspektiv är det emellertid viktigt att inte enbart fokusera på arbetslösheten. En väl så viktig faktor är arbetskraftsdeltagandet. En studie har exempelvis visat att en stor del av nedgången i amerikansk arbetslöshet under 1990-talet kunde förklaras av ett minskat arbetskraftsdeltagande medan sysselsättningsgraden inte hade förändrats så mycket.⁴⁰

DEN SVENSKA 1990-TALSKRISEN

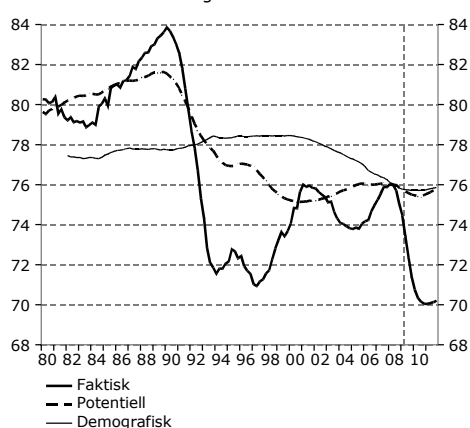
Någon mer systematisk genomgång av den svenska 1990-talskrisen och dess varaktiga effekter på sysselsättningen har aldrig gjorts. Det är därför mycket vanskligt att avgöra hur stor del av denna uppgång i arbetslösheten under 1990-talet som kan tillskrivas olika förklaringsfaktorer. Flera empiriska studier har dock konstaterat en mycket snabb uppgång i jämviktsarbetslösheten i början av 1990-talet.⁴¹ Den varaktiga uppgången i arbetslösheten skulle troligtvis aldrig ha ägt rum, eller åtminstone inte blivit så stor, utan den mycket djupa och långvariga svackan i efterfrågan på arbetskraft.

Det dröjde ända till 1998, det vill säga sju år efter att krisen tog sin början, innan efterfrågan på arbetskraft började stiga så pass snabbt att sysselsättningsgraden steg (se diagram 137). Fram till 2001 steg sysselsättningsgraden mycket kraftigt, med sammanlagt 5 procentenheter, men den var även då fortsatt mycket lägre än under 1980-talet. Under den betydligt mildare nedgången i början av 2000-talet begränsades nedgången i sysselsättningen till 2 procentenheter, vilken återhämtades under den efterföljande konjunkturuppgången.

Enligt Konjunkturinstitutets bedömning var den svenska arbetsmarknaden i huvudsak i jämvikt åren 1986, 2001 och 2008. Ett sätt att illustrera de varaktiga effekterna av 1990-talskrisen är att jämföra utvecklingen mellan 1986 och 2001. Mellan dessa år bedöms den potentiella, liksom den faktiska, sysselsättningsgraden ha minskat med 6 procentenheter.⁴² Denna nedgång kan inte förklaras av demografiska faktorer. Som framgår av diagram 137 steg den demografiska sysselsättningsgraden till och med något

Diagram 137 Sysselsättningsgrad

Procent av befolkningen



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁴⁰ Juhn, C., K. Murphy och R. Topel (2002), "Current Unemployment, Historically Contemplated", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, sid. 79–116.

⁴¹ Se exempelvis Apel, M. och P. Jansson (1999), "System Estimates of Potential Output and the NAIRU", *Empirical Economics* 24, sid. 373–388 och Bianchi, M. och G. Zoega (1998), "Unemployment Persistence: Does the Size of the Shock Matter?", *Journal of Applied Econometrics* 13, sid. 283–304.

⁴² Den potentiella sysselsättningsgraden kan definieras som den sysselsättningsgrad som är förenlig med jämvikt på arbetsmarknaden, det vill säga då den faktiska arbetslösheten är lika med jämviktsarbetslösheten.

under denna period.⁴³ Mellan åren 2001 och 2008 skedde däremot en försiktig uppgång i potentiell sysselsättning, trots att befolkningssammansättningen, ur ett sysselsättningsperspektiv, kraftigt försämrades under denna tid. I första hand förklaras det demografiskt betingade negativa bidraget till sysselsättningen av en stigande andel utrikes födda samt av ungdomar (16–24 år) och äldre (55–64 år). Dessa grupper har i genomsnitt lägre sysselsättningsgrad än andra befolkningsgrupper.

STRUKTURELLA FÖRÄNDRINGAR I SYSSELSÄTTNINGSGRAD

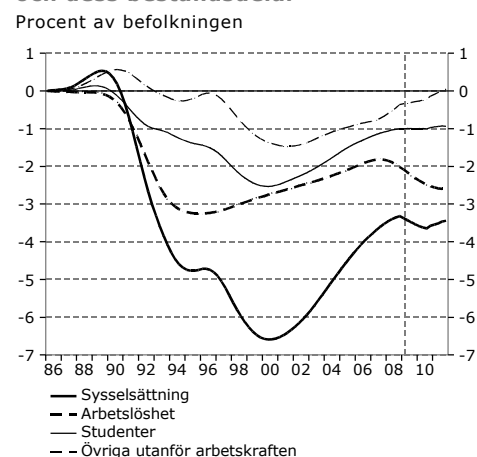
Strukturella förändringar i sysselsättningsgraden definieras här som skillnaden mellan Konjunkturinstitutets bedömning av den potentiella, eller konjunkturellt balanserade, sysselsättningsutvecklingen och den demografiska trenden. Såväl de konjunkturella variationerna som de rent befolkningsmässiga förändringarna exkluderas därmed från förändringarna av sysselsättningsgraden. Dessa strukturella förändringar kan i sin tur dekomponeras i ett antal beståndsdelar, såsom förändringar i andelen arbetslösa, studenter och övriga utanför arbetskraften (se diagram 138).

Som framgår av diagrammet motsvarades den strukturella nedgången de första åren på 1990-talet främst av en uppgång i jämviktsarbetslösheten. Efter 1995 bedömer dock Konjunkturinstitutet att jämviktsarbetslösheten åter minskat något.⁴⁴

Andelen heltidsstuderande av befolkningen ökade successivt fram till år 2000, utöver vad som kan tillskrivas rent demografiska faktorer, varefter utvecklingen delvis har gått tillbaka. Denna faktor förklaras i hög grad av utbyggnaden av högskolan och införandet av den treåriga gymnasieskolan och behöver därför inte ha någon koppling till 1990-talskrisen. Dock tycks andelen studenter ha varit tillfälligtvis hög runt år 2000, vilket troligtvis hänger samman med tillfälliga utbildningsåtgärder såsom Kunskapslyftet.

De övriga grupperna utanför arbetskraften (avtalspensionärer, sjuka med flera) tycks inledningsvis ha påverkats mycket lite av 1990-talskrisen. Ökningen av andelen sjuka utanför arbetskraften bidrar dock till att förklara nedgången i sysselsättningsgrad under åren 1996–2001. Delvis var de kraftigt ökade förtidspensioneringarna en effekt av det under lång tid svaga arbetsmarknadsläget. Det är dock värt att konstatera att denna andel har minskat successivt sedan 2002. Framför allt är det de äldre

Diagram 138 Strukturella förändringar sedan 1986 av sysselsättningsgraden och dess beståndsdelar



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

⁴³ Den demografiska sysselsättningsgraden kan beskrivas som en hypotetisk utveckling om sysselsättningsgraden varit konstant vid 2008 års nivå i varje undergrupp av befolkningen, med avseende på ålder, kön och födelse-land. Förändringar i den demografiska sysselsättningsgraden återspeglar då bara förändringar i befolkningssammansättningen över tiden.

⁴⁴ Jämviktsarbetslösheten antas ha fallit under denna tid dels på grund av en förbättrad lönebildning men även på grund av att förtidspensioneringar bidragit till ett strukturellt minskat arbetskraftsdeltagande.

(55–64 år) som har ökat sitt arbetskraftsdeltagande och sin sysselsättningsgrad. Den förhållandevis milda konjunkturedgången under 2000-talet tycks inte heller generellt ha fått några bestående negativa effekter. Tvärtom förbättrades sysselsättningsgraden strukturellt mellan 2001 och 2008.

Sammantaget görs bedömningen att 1990-talskrisen bidrog till en varaktigt lägre sysselsättningsgrad och att denna kom till uttryck både som en högre jämviktsarbetslöshet och som ett lägre arbetskraftsdeltagande.

DEN NUVARANDE KRISENS EFFEKTER

Under de närmaste åren väntas den svenska arbetsmarknaden återigen försvagas kraftigt. Sysselsättningsgraden bedöms falla från 76 procent 2008 till 70 procent 2011.

Det kan dock finnas skäl till att de varaktiga effekterna denna gång bör bli något mindre än under 1990-talet. Det främsta skälet är att nedgången i efterfrågan på arbetskraft nu förefaller bli både mindre och kortvarigare. Under 1990-talskrisen förblev såväl penningpolitiken som finanspolitiken länge mycket stram, vilket sannolikt bidrog till att återhämtningen dröjde så länge. Denna gång lades stabiliseringspolitiken mycket tidigt om i expansiv riktning.

Konjunkturinstitutet gör bedömningen att arbetskraftsdeltagandet inte kommer att falla lika mycket som efter 1990-talskrisen. Arbetsmarknadspolitiken är idag i högre grad inriktad mot att stimulera arbetsutbudet. Ersättningsgraden vid arbetslöshet har successivt urholkats sedan början av 1990-talet. En genomsnittlig inkomsttagare fick vid arbetslöshet ca 85 procent av sin tidigare inkomst i början av 1990-talet mot ca 56 procent idag.⁴⁵ I den mån ersättningsnivån var en faktor som bidrog till att arbetslösheten varaktigt steg under denna tid kommer denna effekt nu att bli mindre. Mycket tyder också på att lönebildningen sedan mitten av 1990-talet fungerar mycket bättre.⁴⁶

Stabiliseringspolitiken kan dock inte heller denna gång förhindra en mycket djup och varaktig nedgång på arbetsmarknaden. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning kommer sysselsättningen varaktigt att minska med ca 100 000 personer till följd av krisen. Detta motsvarar en nedgång i sysselsättningsgraden med 1,9 procentenheter av den arbetsföra befolkningen och en nedgång av potentiell sysselsättning med 2,5 procent. Den potentiella arbetskraften minskar varaktigt med ca 1 procent medan jämviktsarbetslösheten stiger med ca 1,3 procentenheter. Detta är naturligtvis en mycket osäker bedömning som successivt kommer att omprövas i ljuset av ny information.

⁴⁵ Se fördjupningen "Ersättning vid arbetslöshet", *Konjunkturläget*, mars 2009.

⁴⁶ Se *Lönebildningsrapporten*, 2008.