

Hur stor är risken för bestående hög arbetslöshet?

**LAURA HARTMAN
OCH HELENA
SVALERYD**

Laura Hartman är docent i nationalekonomi, verksam som forskningschef hos SNS och medlem av Finanspolitiska rådet.

Hennes forskning har huvudsakligen handlat om arbetsmarknadspolitik och socialförsäkringar.
Laura.Hartman@sns.se

Helena Svaleryd är docent i nationalekonomi, verksam vid Institutet för Näringslivsforskning och medlem av Finanspolitiska rådet. Hon forskar inom arbetsmarknad, internationell ekonomi och offentlig ekonomi. Helena.Svaleryd@ifn.se

Den här artikeln baseras på kapitel 6 i Finanspolitiska rådets rapport "Svensk finanspolitik 2010".

Vi vill tacka Pär Nyman för arbetet med data och Petter Odmark för kommentarer.

Tidigare erfarenheter från djupa lågkonjunkturer visar att arbetslösheten tenderar att bestå även när konjunkturen vänder. Utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden efter 1990-talskrisen är ett exempel på detta. I den här artikeln diskuterar vi denna risk i dagsläget. Vår analys baseras på en beskrivning av hur arbetslösheten utvecklats för olika grupper och på de förändringar som gjorts av institutionerna på arbetsmarknaden. Vår slutsats är att mycket tyder på att risken för att arbetslösheten kommer att bita sig fast på en hög nivå är mindre i dag än vad som var fallet efter 1990-talskrisen. Men risken finns att vi i Sverige dras ned i en djupare lågkonjunktur på grund av situationen i Europa och USA.

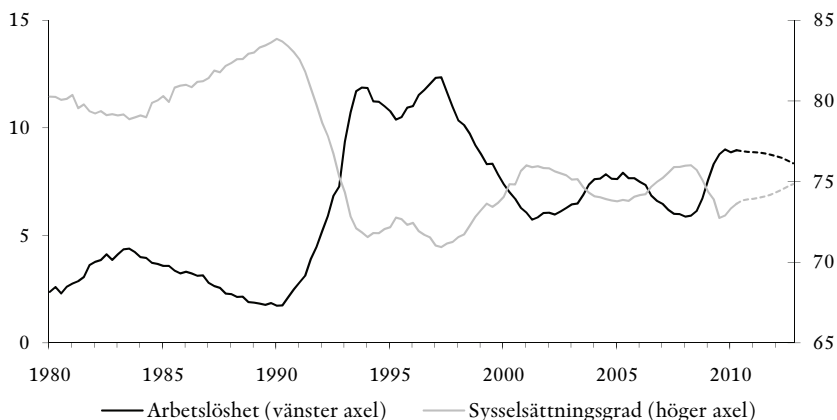
Den finansiella krisen har övergått i en global lågkonjunktur med stora följdeffekter på den svenska arbetsmarknaden. Arbetslösheten har ökat i de flesta OECD-länder och i Sverige är i dag 8,8 procent av arbetskraften utan arbete.¹ Om sysselsättningen långsiktigt hamnar på en lägre nivå påverkas inte bara statsfinanserna utan även tillväxten och välbefindandet i landet. Lågkonjunkturers långsiktiga konsekvenser på ekonomin beror i hög grad på hur lång tid det tar för sysselsättningen att återhämta sig när konjunkturen vänder. Tidigare erfarenheter av djupa lågkonjunkturer visar på en risk för att det som ursprungligen är konjunkturrellt betingad arbetslöshet biter sig fast även när konjunkturen vänder uppåt.² Utvecklingen på arbetsmarknaden efter 1990-talskrisen är ett exempel på detta. Figur 1 visar hur arbetslösheten ökade dramatiskt under 1990-talet för att senare falla tillbaka till en nivå avsevärt mycket högre än före krisen.³

I den här artikeln ställer vi oss frågan hur risken för att arbetslösheten fastnar på en hög nivå för en lång tid framåt ser ut i dag. Vår analys bygger huvudsakligen på en studie av hur sysselsättning utvecklas i olika regioner, branscher och yrken samt för olika grupper i arbetskraften. Om krisen slagit mot grupper och regioner som kan antas återhämta sig snabbt kan riskerna för bestående effekter på ekonomin antas vara lägre. Som stöd för analysen jämför vi utvecklingen under den nuvarande lågkonjunkturen med 1990-

¹ SCB (maj 2010).

² Bergman (2010) visar att uppgångar i arbetslösheten i Sverige historiskt har haft långvariga effekter på arbetslöshetsnivån.

³ Konjunkturinstitutet (2010) bedömer att 1990-talskrisen ledde till en ökning av jämviktsarbetslösheten med 5,5 procentenheter. Lindblad och Sellin (2003) gör i stället bedömningen att jämviktsarbetslösheten ökade redan under 1980-talet. Uppgången av arbetslösheten under 1990-talet var enligt författarna därför väsentligen ett cykliskt fenomen.



Figur 1
Arbetslöshet och
sysselsättning

Anm: Arbetslösheten mäts som antalet arbetslösa som andel av arbetskraften och följer den s k ILO-definitionen, vilken inkluderar arbetsökande heltidsstudenter. Sysselsättningsgrad avser antalet sysselsatta som andel av befolkningen 16–64 år.

Källa: Konjunkturinstitutet.

talskrisen. Vi diskuterar utvecklingen utifrån vad forskningslitteraturen säger om olika gruppers risk för långtidsarbetslöshet. Vi diskuterar också om arbetsmarknadspolitiken och övriga institutioner på arbetsmarknaden är rätt utformade för att underlätta återhämtning. Forskningslitteraturen om institutionernas betydelse för jämviktsarbetslöshet och arbetsmarknadens anpassningsförmåga är omfattande. Kortfattat är slutsatsen från tidigare forskning att risken för att konsekvenserna blir varaktiga i hög grad beror på hur störningen och institutionerna interagerar. Detta har betydelse för i vilken mån arbetskraftsdeltagande kan hållas uppe även när det finns få jobb att söka, konkurrenskraften hos de arbetslösa och flexibiliteten i lönesättningen.

De långsiktiga effekterna av krisen på arbetsmarknaden är viktiga av flera skäl. Inte minst innebär långtidsarbetslöshet en välfärd förlust för den drabbade individen. En hög grad av varaktighet i arbetslösheten innebär också att tillväxten i ekonomin bromsas upp och att de offentliga finanserna försvagas på lång sikt. En kortvarig konjunkturkris har knappast några effekter på den långsiktiga hållbarheten i ekonomin, men ju längre krisens konsekvenser på arbetsmarknaden varar desto större blir trycket. Dessutom är det svårt att utvärdera de sysselsättningspolitiska reformerna om arbetslösheten fastnar på en hög nivå, eftersom det då tar lång tid innan effekterna av politiken blir synliga.

Vår slutsats utifrån en analys av de initiala effekterna av konjunkturedgången på arbetsmarknaden är att mycket tyder på att risken för bestående effekter är mindre i dag än t ex under 1990-talskrisen, men det finns även faktorer som pekar åt det motsatta hållet.

1. Vad orsakar varaktig arbetslöshet?

I en lågkonjunktur minskar efterfrågan på arbetskraft och arbetslösheten ökar. Arbetslöshet som uppstår till följd av tillfälligt låg efterfrågan på inhemskt tillverkade varor och tjänster skulle kunna förväntas försvinna när konjunkturen vänder uppåt igen. Det har dock visat sig att det kan ta lång tid för konjunkturellt betingad arbetslöshet att försvinna. I sämsta fall kan arbetslösheten bli bestående och övergå till att bli strukturell arbetslöshet.

Det finns flera orsaker till att arbetslöshet som uppstår på grund av tillfälligt låg efterfrågan blir bestående.⁴ I grunden beror det på att utbud och efterfrågan av arbetskraft inte motsvarar varandra och att lönerna inte anpassas till nya förutsättningar. Men mekanismerna som leder till varaktighet är flera. För det första, eftersom det finns färre arbeten att söka i en lågkonjunktur tenderar arbetslöshetstiderna att öka. Långa arbetslöshetstider har visat sig ha negativa konsekvenser i form av att individens kunskaper föråldras och motivationen att söka jobb minskar. Arbetsgivare kan också vara tveksamma till att anställa personer som tidigare varit långtidsarbetslösa trots att de har de kompetenser som efterfrågas (s k statistisk diskriminering). En annan möjlig mekanism går via lönebildningen. Om facket i avtalsförhandlingarna i första hand tar hänsyn till de sysselsatta medlemmarna (*insiders*), men inte till dem som är arbetslösa (*outsiders*), kan en konjunkturuppgång leda till så stora löneökningar redan på ett tidigt stadium att det inte blir lönsamt för företagen att nyanställa (Lindbeck och Snower 1989). Denna mekanism förstärks av att konkurrenskraften hos de arbetslösa försvagas av långa arbetslöshetstider: Ju svagare förankring de arbetslösa har på arbetsmarknaden, desto mindre är deras påverkan på lönebildningen.

För det tredje sammanfaller konjunkturedgångar ofta till en del med strukturella förändringar i ekonomin. Det kan betyda att de som blir arbetslösa kan komma från branscher som krymper och ha kompetens som inte längre efterfrågas. När sedan konjunkturen vänder ökar efterfrågan främst i andra sektorer, det råder en *mismatch* mellan de arbetslösas kompetenser – t ex yrken och utbildning – och de kompetenser som efterfrågas. På samma sätt som med långa arbetslöshetstider förlorar individens humankapital i värde. För att få ett arbete måste individen antingen acceptera en lägre lön eller utbilda sig för att matcha den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden. Det betyder att faktorer som påverkar den s k reservationslönen – den lägsta lönen som individen accepterar för att börja arbeta – och möjligheterna till utbildning för arbetslösa kan vara betydelsefulla för att undvika att arbetslösheten blir bestående. En hög långvarig ersättningsgrad i arbetslöshetsförsäkringen kan innebära att individens reservationslön är högre än den lön hon kan få vid en anställning.⁵ Samtidigt har det visat sig att det inte bara är ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen som påverkar sökintensiteten utan även hur länge ersättningen utgår och förändras med arbetslöshetstiden, samt vilka krav som ställs på aktivt arbetssökande och

⁴ Se t ex Blanchard (2006) för en genomgång av litteraturen.

⁵ En undersökning gjord av Finanspolitiska rådet (2010) visar att inkomsterna vid arbetslöshet påverkar reservationslönen och mer så för långtidsarbetslösa.

deltagande i program (Fredriksson och Holmlund 2006). Även skattepolitiken kan påverka ersättningsgraderna och reservationslönen genom skillnader i beskattningen av förvärvsinkomster och andra inkomster.

Tillgång till adekvat utbildning kan vara betydelsefull för att bygga upp nytt humankapital som föråldrats på grund av långa arbetslöshetstider eller som inte längre är gångbart i de branscher där det finns arbeten att söka. För personer med lägre produktivitet är utbildning förmodligen centralt för deras möjligheter att få ett jobb eftersom minimilönerna i Sverige är relativt höga (Skedinger 2006).

Ytterligare en möjlig orsak till att arbetslöshet blir bestående är att uteblivna investeringar i en lågkonjunktur leder till ett fall i kapitalstocken, vilket minskar efterfrågan på arbetskraft. Det tar tid att bygga upp kapitalstocken igen efter att konjunkturen vänder, vilket gör att arbetslösheten reagerar med en viss fördröjning.

Sammanfattningsvis spelar den makroekonomiska störningens natur och längd stor roll för hur bestående effekterna blir. Strukturella störningar som kräver stor omställningsförmåga hos arbetskraften – yrkes- och utbildningsmässigt och geografiskt – utgör större risk för att arbetslösheten blir bestående. Djupa, långvariga konjunkturedgångar innebär att det tar längre tid att bygga upp kapitalstocken och arbetskraftens humankapital när konjunkturen vänder.

Men störningen i sig förklarar inte varaktighet, utan det är dess samspel med arbetsmarknadens funktionssätt som avgör hur snabbt arbetsmarknaden återhämtar sig. Forskningen har visat att arbetsmarknadens institutioner är mycket betydelsefulla för risken för bestående arbetslöshet.⁶ Kort sammanfattat handlar det om institutioner som påverkar de arbetslösas sökaktivitet och matchningen på arbetsmarknaden, institutioner som påverkar lönesättning samt institutioner som påverkar hur arbetslösheten fördelar sig i arbetskraften. Dit hör arbetslöshetsförsäkringen, arbetsmarknadspolitiken, skattesystemet, förhandlingssystemet på arbetsmarknaden och lagar om anställningsskydd. I nästa avsnitt diskuterar vi hur dessa ser ut i dag.

2. Arbetsmarknadsinstitutionerna i dag

Samtliga ovannämnda institutioner har genomgått förändringar sedan 1990-talet, vissa mer drastiskt än andra. De största förändringarna har skett inom arbetslöshetsförsäkringen, arbetsmarknadspolitiken och skattesystemet. Förändringarna av sjukförsäkringen kan också räknas in bland betydelsefulla förändringar som påverkar arbetsmarknadens återhämtningsförmåga. Vissa i detta sammanhang väsentliga förändringar har även skett inom löneförhandlingssystemet och anställningsskyddet.

Låt oss börja med institutioner som påverkar de arbetslösas sökaktivi-

⁶ I en studie av effekterna av olika makrochocker på arbetslösheten i Europa fann Blanchard och Wolfers (2000) att arbetsmarknadsinstitutionerna spelade en stor roll.

tet och matchningen på arbetsmarknaden, där arbetslöshetsförsäkringen, övriga ersättningar och skatter som påverkar relationen mellan arbetsinkomst och inkomst utan arbete samt arbetsmarknadspolitiken är centrala. Ju större skillnad mellan arbetsinkomst och inkomst utan arbete desto större är drivkrafterna att aktivt söka efter arbete.⁷ Sökaktiviteten kan visserligen förväntas ge mindre avkastning i termer av att få ett jobb i en lågkonjunktur då antalet lediga vakanser är litet, men forskningen har visat att den fortfarande har betydelse.⁸ Arbetsmarknadspolitiken via utbildning, subventioner, coachning och arbetsförmedlingsverksamhet påverkar hur snabbt de arbetslösa matchas med vakanserna. Effektiv arbetsmarknadspolitik hindrar att individen förblir arbetslös under en lång tid.

Sedan början på 1990-talet har generositeten i arbetslöshetsförsäkringen tydligt minskat. Ersättningsnivån har sjunkit och blivit tidsbegränsad; i dag är ersättningen en avtagande trappa som börjar med 80 procent ersättningsgrad för de första 100 dagarna. Därefter sjunker ersättningen till 70 procent av tidigare inkomst de efterföljande 200 dagarna och 65 procent därefter inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin. Den andel av arbetskraften som har inkomster över ersättningstaket har också ökat betydligt, vilket ytterligare har minskat den genomsnittliga ersättningsgraden för arbetskraften i stort. De flesta arbetstagare är visserligen berättigade till kompletterande försäkringar, som i många fall ger ersättning för den del av inkomsten som överstiger a-kassetaket i den offentliga försäkringen.⁹

Under hela 1990-talet och en bra bit in på 2000-talet har arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen inklusive förtidspensionerna fungerat som kommunicerande kärl. Sjukfrånvaron har visat ett starkt konjunkturberoende som inte kunnat förklaras med variation i individernas hälsa: frånvaron har varit hög i goda tider och låg i dåliga tider. Fram till 1997 kunde arbetsmarknadsskäl vägas in tillsammans med hälsoskäl när rätten till förtidspension skulle bedömas. På regional nivå har det funnits ett starkt samband mellan dåligt arbetsmarknadsläge och hög sjukfrånvaro och förtidspensionering. Samtliga dessa fenomen tyder på att sjukförsäkringen och förtidspensionerna utnyttjats som substitut till arbetslöshetsförsäkringen. Den möjligheten har minskat successivt under de senaste åren och sjukfrånvaron har vänt kraftigt nedåt sedan 2005. De senaste reformerna inom sjukförsäkringen spelar troligen en viktig roll i utvecklingen.¹⁰ Jämfört med 1990-talskrisen är ersättningsnivån i dag lägre, det har införts karensdag och tidsgränser för bedömning av arbetsförmåga och rätten till

⁷ En lägre a-kasseersättning vid arbetslöshet innebär givetvis att försäkringsskyddet försämrats vilket i sin tur kan ha oönskade effekter på inkomstjämlighet, vilja att ta risker m m.

⁸ Kluve (2006) är en översikt av internationell forskning som visar att förstärkta jobbsökar- och matchningsaktiviteter ofta är effektiva för deltagarna. För en ny studie av svenska jobbsökaraktiviteter, se Liljeberg och Lundin (2010).

⁹ Enligt en enkätstudie bland arbetslösa som Finanspolitiska rådet lät göra till sin senaste rapport, Finanspolitiska rådet (2010), var det endast 15 procent av dem som hade ersättning från a-kassan som fick ersättning från kompletterande försäkringar.

¹⁰ För en utförlig diskussion av vilka effekter regeringens reformer kan förväntas ge, se Hägglund och Skogman Thoursie (2010).

fortsatt sjukpenning. Mycket tyder också på att normerna kring hur sjukförsäkringen får användas har förändrats, även om forskningen har svårt att belägga detta.

Skattesystemet har också reformerats sedan 1990-talskrisen. Den viktigaste förändringen som enligt vår bedömning påverkar risken för arbetslöshetens varaktighet och sysselsättning på lång sikt är jobbskatteavdraget som förstärkt drivkrafterna till arbete påtagligt genom att göra det mer lönsamt att arbeta.

Jämfört med 1990-talskrisen ser arbetsmarknadspolitiken väsentligt annorlunda ut. Under 1990-talskrisen satsades det stort – *för* stort, som forskningen sedermera har visat – på arbetsmarknadsutbildning. De stora volymerna innebar att kvaliteten i utbildning blev lidande. Dessutom var deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ett sätt att återkvalificera sig för a-kasseersättning, vilket troligtvis minskade effektiviteten i åtgärderna. Om man då satsade mycket på arbetsmarknadsutbildning och lite på jobbsökaraktiviteter, har man i denna kris valt en motsatt strategi. Långtidsarbetslösa omfattas i dag av garantier som slår in senast efter 300 dagars arbetslöshet, för ungdomar tidigare. Innehållet i garantierna, som ska vara individanpassade, består till stor del av just jobbsökaraktiviteter och coachning och till en betydligt mindre del av praktik och subventionerat arbete. Möjlighet till återkvalificering via åtgärder finns inte längre i dagens system. Men frågan, som vi återkommer till senare i artikeln, är om dagens utformning med en stor betoning på jobbsökaraktiviteter är den optimala eller om arbetsmarknadsutbildningen har skurits ned för mycket.

Skattesystemet och socialförsäkringarna har en påverkan även via lönebildningen. Mindre generös arbetslöshetsersättning medför ett mindre löneökningstryck. Detsamma gäller jobbskatteavdraget. Orsaken är att drivkrafterna att undvika arbetslöshet genom återhållsamma lönekrav är större ju mer kostsam arbetslösheten är i förhållande till arbete. Förändringarna i arbetslöshetsförsäkringens finansiering är ytterligare en faktor som kan ha en effekt på arbetslöshetens varaktighet via lönebildning, även om vi bedömer den effekten vara begränsad. Syftet med finansieringsreformen har varit att skapa en koppling mellan egenavgiften och arbetslösheten i en kassa: en ökning av arbetslösheten bland kassamedlemmarna till följd av höga löneökningar ska ge högre egenavgifter. Detta i sin tur ska förstärka drivkrafterna för facket att vara återhållsamt i sina lönekrav när arbetslösheten ökar. Denna slutsats bygger dock på flera viktiga förutsättningar. Framför allt bör det finnas en stor överlappning mellan a-kassor och avtalsområden. Enligt vår bedömning är länken ganska svag eftersom a-kassor och förhandlingsområden bara delvis motsvarar varandra. Följaktligen bör man vänta sig ett ganska svagt samband mellan a-kassans finansiering och lönebildningen. Det finns heller inga empiriska studier av hur a-kassans finansiering påverkar lönebildning och sysselsättning, vilket gör att man inte ska förvänta sig att just finansieringsreformen

har någon större betydelse för hur risken för bestående arbetslöshet i dag skiljer sig från 1990-talet. Men om något så borde reformen ha minskat denna risk.¹¹

Löneförhandlingssystemet i sig har inte genomgått några stora förändringar sedan 1990-talskrisen. En tendens som började redan före 1990-talet är att lönebildningen blivit mer decentraliserad. Industriavtalet från 1997 syftade till att ge den internationellt konkurrensutsatta industrin en normerande roll för lönebildningen i samtliga sektorer. Samtidigt har löneökningstakten successivt sjunkit under 1990-talet för att komma ner på en nivå förenlig med en låg inflationstakt. Anmärkningsvärt för denna kris är det flertal överenskommelser om arbetstidsförkortningar och lönesänkningar som arbetsmarknadens parter i de krisdrabbade branscherna har träffat.

Anställningsskyddet har luckrats upp sedan 1990-talet såtillvida att reglerna kring visstidsanställningar numera är betydligt mer generösa. Små företag med färre än tio anställda kan kringgå turordningsreglerna vid uppsägningar. Antalet tillfälliga anställningar har ökat markant sedan 1990, vilket har ökat flexibiliteten på arbetsmarknaden. Enligt forskningen har anställningsskyddet och kostnader för anställning och uppsägning ingen större betydelse för den aggregerade arbetslösheten, men de påverkar hur arbetslösheten och sysselsättningen fördelar sig mellan olika grupper. Ungdomar och invandrare (*outsiders*) pekas ut som de två grupper som drabbas hårdast i och med att de får svårt att inträda på arbetsmarknaden, till andra gruppers (*insiders*) fördel (Skedinger 2008).

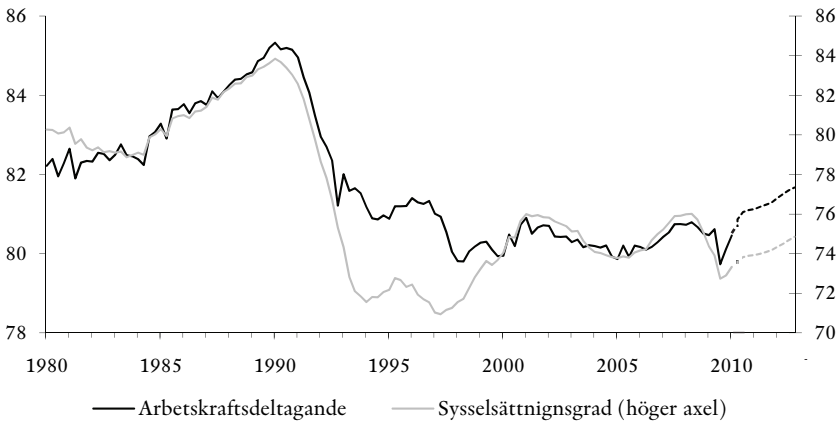
Ytterligare institutionella förändringar som påverkar hur arbetslösheten fördelar sig mellan olika grupper är särskilda riktade satsningar inom arbetsmarknads- och skattepolitiken. Arbetsgivaravgifterna har sänkts för ungdomar, invandrare och långtidsarbetslösa, vilket borde förstärka deras arbetsmarknadssituation relativt andra grupper.

Den sittande regeringen har vidtagit särskilda åtgärder för att öka arbetsutbudet i gruppen äldre över 65 år. Dessa personer får sedan 2009 dubbelt så stora jobbskatteavdrag som yngre personer. Det nya pensionsystemet som successivt får större effekt ju fler kohorter som omfattas av det har också en positiv effekt på äldres arbetskraftsutbud.

3. Krisens effekter på olika delar av arbetsmarknaden

För att analysera risken för att krisens effekter blir långvariga studerar vi sysselsättningsutvecklingen i olika delar av ekonomin från lågkonjunktens

¹¹ Forslund (1994) ligger närmast. Denna finner inte något statistiskt säkerställt samband mellan den statliga subventionen av a-kassan och lönen på branschnivå. Eventuellt skulle man kunna utnyttja studier av hur skattesystemets progressivitet påverkar lönebildningen till att också dra slutsatser om effekterna av differentierade a-kasseavgifter. Resultaten i dessa studier att högre progressivitet leder till lägre löner kan tolkas som indirekta belegg för att en på marginalen ökad egenfinansiering av a-kassan också skulle kunna leda till lägre löner och därigenom till lägre arbetslöshet.



Figur 2
Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning
(prognos april 2010–2013)

början tills i dag. För det första beskriver vi förändringen i sysselsättning i olika näringsgrenar och regioner. Detta ger en bild av vilka delar av ekonomin som krisen har påverkat. Med stöd i forskningslitteraturen reflekterar vi sedan över hur detta mönster påverkar risken för bestående arbetslöshet och vilka krav den ställer på arbetsmarknadsinstitutionerna. För det andra studerar vi hur krisen slagit mot olika grupper på arbetsmarknaden i förhållande till befolkningen som helhet. Detta tillsammans med tidigare erfarenheter om dessa gruppers förmåga att snabbt ta sig in på arbetsmarknaden efter en kris ger oss vidare indikation på risken för att arbetslösheten i stort fastnar på en hög nivå.

Anledningen till att vi för det mesta väljer att redovisa förändringar i sysselsättning i stället för i arbetslöshet är att den förstnämnda inte påverkas av variation i arbetskraftsdeltagandet på samma rent statistiska sätt som den sistnämnda. Sysselsättningsförändringar är därför enligt vår bedömning ett bättre mått på arbetsmarknadsläget. Arbetslöshetsgraden kan minska bara för att personer försvinner ut ur arbetskraften, vilket inte bör tolkas som ett positivt utfall. Figur 2 visar tydligt hur sysselsättningsgraden samvarierar med arbetskraftsdeltagandet. Under 1990-talskrisen föll arbetskraftsdeltagandet drastiskt och hade före dagens lågkonjunktur inte återhämtat sig till 1980-talets nivåer.

För att få perspektiv på dagens situation jämför vi de senaste årens utveckling med 1990-talskrisen. Det är emellertid inte självklart vilken period under 1990-talet som är den mest relevanta jämförelseperioden. Vi har därför valt två perioder: (i) de två första åren av 1990-talskrisen (kvartal 1, 1990-kvartal 1, 1992) för att jämföra med en lika lång tidsperiod som hittills under den nuvarande krisen; och (ii) hela 1990-talskrisen från dess början fram tills att sysselsättningen varaktigt steg igen (kvartal 1, 1990-kvartal 1, 1997) för att få en jämförelseperiod med ett stort sysselsättningsfall.

Tabell 1
Förändring i antal
sysselsatta efter
näringsgren

	2008 kv1 till 2010 kv1		1990 kv1 till 1992 kv1		1990 kv1 till 1997kv1	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Jordbruk, skogsbruk och fiske	-7 200	-7,6	-12 800	-8,6	-40 800	-27,5
Tillverkning, utvinning, energi m m	-78 550	-11,8	-135 400	-13,7	-202 300	-20,4
Byggverksamhet	-5 600	-1,9	-28 600	-9,2	-107 400	-34,6
Handel	-11 600	-2,1	-36 600	-6,3	-88 600	-15,4
Transport	-3 850	-1,6	-11 800	-3,8	-50 300	-16,4
Hotell och restaurang	-650	-0,5	-3 100	-3,3	1 700	1,8
Information och kommunikation	-10 700	-5,9	-4 100	-3,7	-30 100	-27,1
Fin verksamhet, företagstjänster	18 000	2,6	13 700	3,6	53 400	13,9
Offentlig förvaltning m m	14 200	5,6	8 800	3,8	-21 800	-9,5
Utbildning	5 050	1,0	15 800	3,2	-24 700	-5,0
Vård och omsorg	-26 950	-3,8	-30 400	-4,3	-99 500	-14,2
Personliga och kulturella tjänster	13 850	6,6	8 800	11,4	41 100	53,1
Uppgift saknas	-800	-10,5	-100	-1,8	-1 700	-30,9
<i>Totalt</i>	<i>-94 900</i>	<i>-2,1</i>	<i>-215 800</i>	<i>-4,9</i>	<i>-571 000</i>	<i>-12,9</i>

Källa: SCB och egna beräkningar.

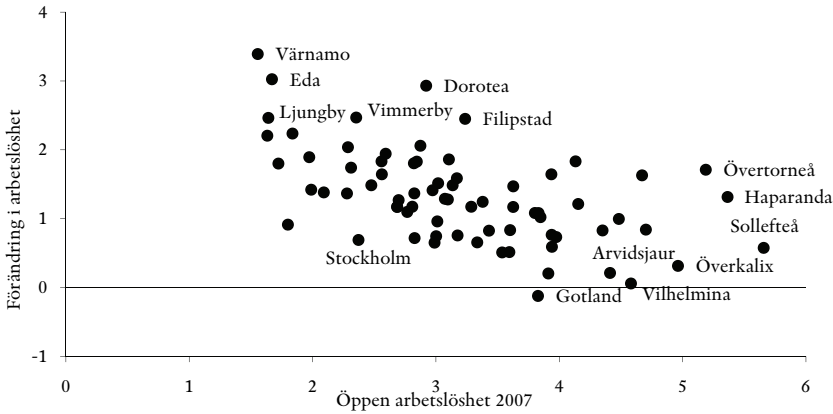
Tabell 2
Förändring i sys-
selsättning fördelad
efter yrke, 2008
kv1-2010 kv1

	Antal	Procent
Ledningsarbete	9 800	4,2
Arbete som kräver teoretisk specialistkompetens	-10 500	-1,2
Arbete som kräver kortare högskoleutbildning eller motsv	50 200	5,6
Kontors- och kundservicearbete	-31 150	-7,8
Service-, omsorgs- och försäljningsarbete	-12 200	-1,4
Arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	-4 500	-5,3
Hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning	-30 550	-6,3
Process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete m m	-49 950	-11,3
Arbete utan krav på särskild yrkesutbildning	-10 500	-4,8
Militärt arbete	-1 650	-18,3
Yrke okänt	-3 800	-54,3
<i>Totalt</i>	<i>-94 900</i>	<i>-2,1</i>

Källa: SCB.

Utvecklingen i olika näringsgrenar och regioner

Tabell 1 visar sysselsättningsförändringen i olika näringsgrenar. Nästan hela sysselsättningsnedgången 2008-10 har varit koncentrerad till tillverkningsindustrin. Vårdssektorer som vård och utbildning har drabbats i viss



Figur 3
Öppen arbetslöshet
2007 och förändring i
arbetslöshet 2007–09
för olika FA-regioner,
procentenheter

Källa: Arbetsförmedlingen.

grad, medan övriga näringsgrenar sysselsätter ungefär lika många som före krisen. Sysselsättningsminskningen var inte lika koncentrerad till tillverkningsindustrin under 1990-talskrisen, då även byggsektorn, handeln och vården drabbades av stora minskningar redan i krisens inledning. De starkare offentliga finanserna i dag innebär att risken för senare stora minskningar av sysselsättningen i den offentliga sektorn är mindre. Detta är en viktig skillnad mot 1990-talskrisen då sysselsättningen i vård och omsorg sjönk med nästan 14 procent mellan 1990 och 1997.

Att tillverkningsindustrin har drabbats värst under den pågående krisen syns också i förändringen av antalet sysselsatta fördelad efter yrke (tabell 2). Den största sysselsättningsminskningen har skett i kategorin process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete m m.

En konsekvens av att krisen slagit hårt mot vissa branscher är att effekterna på arbetsmarknaden skiljer sig kraftigt mellan olika regioner. Hårdast drabbade är industrikluster med anknytning till fordonsindustrin som Gnosjöregionen, Olofström och Trollhättan samt kommuner i Örebro län.¹² De flesta av dessa regioner har tidigare haft låg arbetslöshet och hög sysselsättning. Figur 3 visar att lokala arbetsmarknader, s k FA-regioner, med låg arbetslöshet före krisen i flera fall har drabbats hårdare än regioner där arbetslösheten varit relativt hög redan tidigare.¹³ Det är därmed inte regioner med hög strukturell arbetslöshet före krisen som drabbats värst utan regioner där arbetsmarknaden varit gynnsam.¹⁴

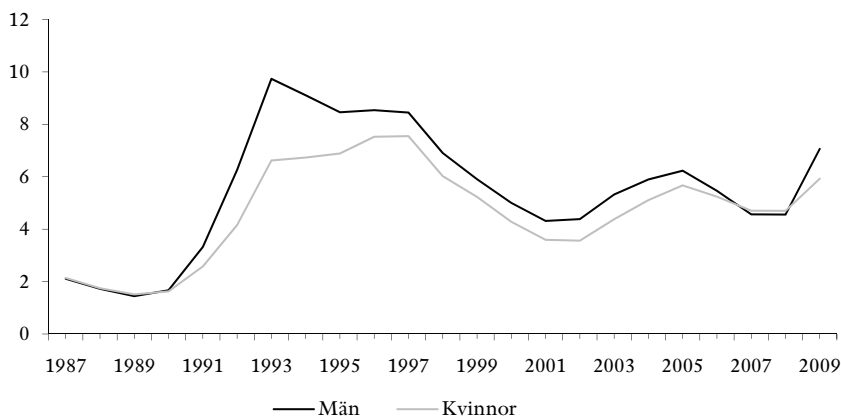
Vad detta säger om risken för att arbetslöshet blir bestående är inte

¹² Vi har jämfört sysselsättningsutvecklingen med Fordonskomponentgruppens databas över underleverantörer till fordonsindustrin. De län som har haft det största sysselsättningsfallet sammanfaller nästan helt med de län som haft högst andel anställda bland fordonsindustrins underleverantörer.

¹³ Indelningen av Sveriges 290 kommuner i 72 FA-regioner baseras på arbetspendling mellan kommuner. FA-regionerna ska representera regionala arbetsmarknader.

¹⁴ Motsvarande statistik för början av 1990-talet är tyvärr inte tillgänglig.

Figur 4
Arbetslöshet bland
män och kvinnor



Ann: 16–64 år. Äldre AKU-definition där heltidsstuderande inte räknas som arbetslösa.
Källa: SCB.

uppenbart. Det faktum att arbetsmarknaden i dessa regioner varit gynnsam under så långa perioder kan vara en indikation på att den fungerar bättre. Lokala normer och löneförhandlingar i industrin kan ha inneburit en snabbare anpassning till efterfrågevariation på produktmarknaden. Om så är fallet, och om anpassningsförmågan även gäller vid större chocker, borde förutsättningarna till en snabb återhämtning i denna kris också vara goda. Men å andra sidan kan den traditionellt gynnsamma arbetsmarknaden ha berott på att dessa regioner varit förskonade från betydande störningar. I så fall vet vi inte hur anpassningsförmågan till stora störningar som rycker undan en hel industri i regionen är. De kan vara såväl bättre som sämre än i andra regioner.

Den empiriska forskningen om olika regioners förmåga att anpassa sig till stora störningar är dessvärre begränsad. Exemplet Detroit i USA ger visst stöd till den mer pessimistiska prognosen. Detroit var under en lång period ett blomstrande bilindustrikluster men efter nedgången i den amerikanska fordonsindustrin har regionen stora problem med bestående hög arbetslöshet. Men den senaste statistiken från Arbetsförmedlingen är relativt optimistisk för de flesta av de krisdrabbade regionerna: varslen har redan minskat och antalet nyanmälda platser har ökat från maj 2009 till maj 2010.

Eftersom sysselsättningen hittills minskat mest i mansdominerade sektorer och yrken har arbetslösheten ökat mer bland män än bland kvinnor. Detta framgår av figur 4. Under det inledande skedet av 1990-talskrisen ökade arbetslösheten också mer bland män än kvinnor, men krisen spred sig till offentlig sektor och då ökade arbetslösheten bland kvinnor dramatiskt. Arbetslösheten förblev dock högre bland män ända fram till mitten på 2000-talet.¹⁵

¹⁵ Detta gäller heltidsarbetslöshet. Deltidsarbetslöshet, mätt som undersysselsatta deltidssarbetsbetande, är sedan länge betydligt högre bland kvinnor. Se t ex Hartman (2008).

Tabell 3
Förändring i sysselsättningsgrad

	Samtliga	Ungdomar	Äldre (55–64)	Födda utan- för Europa	Personer utan gymnasie- utbildning
<i>Förändring i sysselsättningsgrad, procentenheter</i>					
1990–92	-5,8	-13,9	-2,4	-12,7	-8,0
1990–97	-12,4	-26,4	-6,8	-20,0	-14,0
2008 kv1–2010 kv1	-2,8	-5,7	0,6	–	–
2007–09	-2,2	-5,0	0,0	-2,4	-5,1
<i>Relativ förändring i sysselsättningsgrad (förändring / förändring för hela befolkningen)</i>					
1990–92		2,4	0,4	2,2	1,4
1990–97		2,1	0,5	1,6	1,1
2008 kv1–2010 kv1		2,0	-0,2	–	–
2007–09		2,3	0,0	1,1	2,4

Anm: Anledningen till att personer 55–64 år uppvisar negativt värde för relativ förändring i sysselsättningsgraden under perioden 2008 kv1–2010 kv1 är att sysselsättningsgraden i den gruppen steg samtidigt som sysselsättningsgraden i befolkningen som helhet sjönk.

Källa: SCB.

Arbetsmarknadsutvecklingen för särskilda grupper

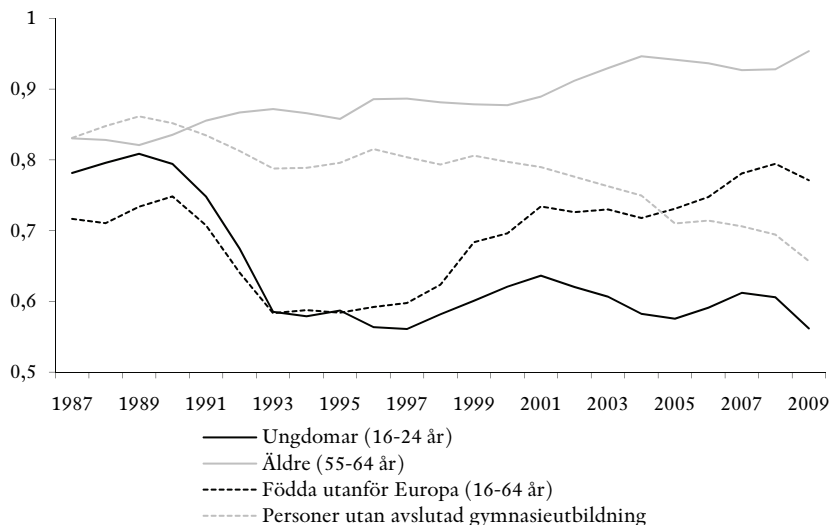
Om sysselsättningsminskningen till stor del sker bland grupper som redan från början har en svag förankring på arbetsmarknaden är risken större att de låga sysselsättningsnivåerna blir bestående. Därför undersöker vi hur sysselsättningen bland ungdomar (16–24 år), äldre (55–64 år), personer födda utanför Europa och personer utan avslutad gymnasieutbildning utvecklats de senaste åren och jämfört med 1990-talskrisen. Återigen använder vi oss framför allt av sysselsättning snarare än arbetslöshet eftersom även arbetskraftdeltagandet varierar med konjunkturen.

Övre delen av tabell 3 visar förändringar i sysselsättningsgraden för respektive grupp i den aktuella konjunkturedgången samt 1990-talskrisen. Den relativa förändringen i sysselsättningsgrad i den nedre delen av tabellen anger hur sysselsättningen i respektive grupp utvecklades jämfört med utvecklingen i hela befolkningen. Sysselsättningen bland ungdomar sjönk t ex 2,3 gånger mer än i befolkningen som helhet mellan 2007 och 2009. För att komplettera bilden visar figur 5 kvoten mellan sysselsättningsgraden i de fyra grupperna och sysselsättningsgraden i hela befolkningen och figur 6 motsvarande kvot för arbetslösheten sedan 1987.

Tabell 3 visar att det inte finns något gemensamt mönster för dessa grupper. Sysselsättningen bland yngre, lågutbildade och i viss grad bland utrikes födda är mer konjunkturberoende än bland befolkningen som helhet.¹⁶ De olika kriserna har slagit olika hårt på olika grupper. Ungdomar har i förhål-

¹⁶ Det är ett mönster som återfinns även i andra länder. Se t ex Elsby m fl (2010) för en analys av amerikanska data.

Figur 5
Kvoten mellan sysselsättningsgrad i olika grupper och sysselsättningsgrad i hela befolkningen



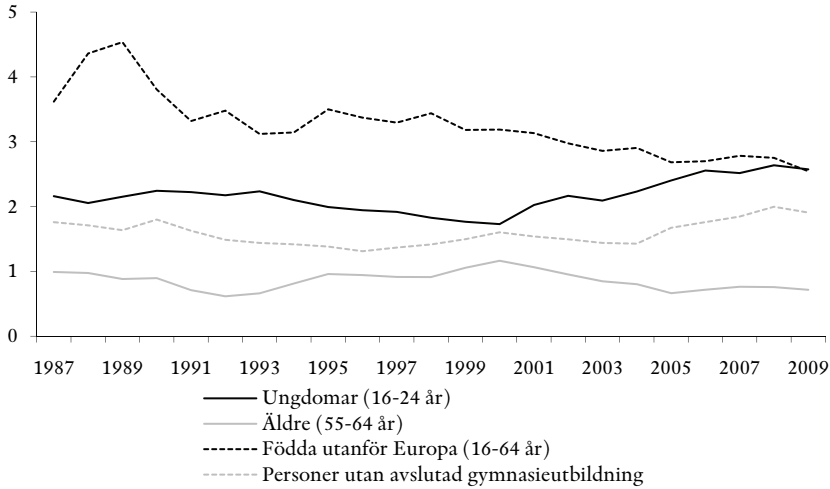
Källa: SCB.

lande till befolkningen som helhet drabbats ungefär lika hårt under samtliga konjunkturedgångar sedan början på 1990-talet. Personer födda utanför Europa ser däremot ut att ha klarat sig betydligt bättre under denna kris än under den tidigare. För äldre är skillnaden inte lika påtaglig men även de har klarat sig något bättre under denna kris. Personer utan gymnasieutbildning däremot har haft en betydligt sämre arbetsmarknadsutveckling nu jämfört med 1990-talskrisen.

Bakom siffrorna i tabell 3 ligger flera trendmässiga förändringar. Figur 5 visar hur det sedan 1990-talskrisen har skett en stadig återhämtning i den relativa sysselsättningen för utomeuropeiska invandrare, men inte för ungdomar. En del av ungdomarnas fortsatt låga sysselsättningsgrad kan bero på att andelen ungdomar som studerar har ökat kraftigt. Men utvecklingen har varit svag också för de ungdomar som befinner sig på arbetsmarknaden. Arbetslösheten för ungdomar har stigit i förhållande till arbetslösheten i hela befolkningen under hela 2000-talet (se figur 6). Det finns flera möjliga förklaringar till att invandrarnas ställning på arbetsmarknaden har förstärkts, t ex förändringar i gruppens sammansättning eller att utrikes födda i lägre utsträckning arbetar i de sektorer som drabbats hårdast av krisen.¹⁷

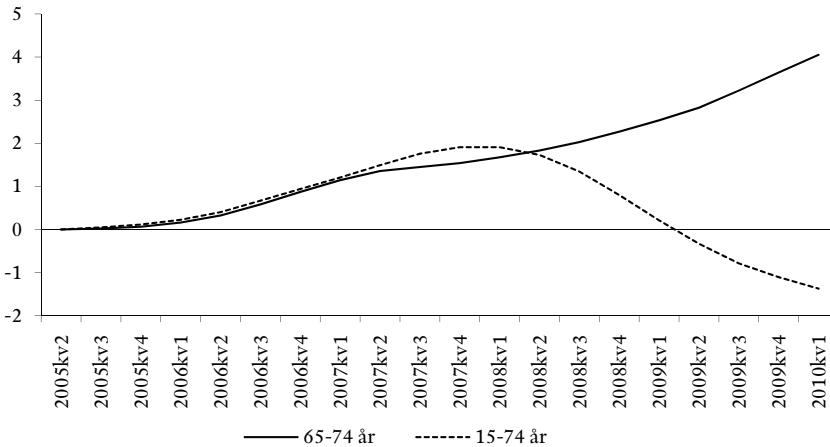
Figur 5 visar att sysselsättningen för äldre har varit relativt okänslig för konjunktursvängningar. Denna lågkonjunktur är inget undantag. I gruppen 55–64 år har sysselsättningsgraden varit nästintill oförändrad, trots att den har fallit med tre procentenheter i befolkningen som helhet. Det har funnits en positiv trend i den relativa sysselsättningsgraden för äldre under hela den studerade perioden. Figur 6 visar att arbetslösheten har varit bestående lägre för äldre än i resten av befolkningen. Att gruppen äldre klarat sig så pass

¹⁷ Se Regeringens proposition (2009/10:100, s 114-117).



Figur 6
Kvoten mellan
arbetslöshet i olika
grupper och arbets-
löshet i hela befolk-
ningen

Källa: SCB.



Figur 7
Förändring i sys-
sättningsgrad för
äldre sedan andra
kvartalet 2005, pro-
centenheter

Anm: Sysselsättningsciffrorna är säsongrensade.

Källa: SCB.

bra under krisen kan ha långsiktigt positiva effekter på sysselsättningen, eftersom äldre personer som blir arbetslösa ofta lämnar arbetsmarknaden för gott. Fler verkar också ha valt att arbeta i stället för att gå i pension i dag jämfört med tidigare. Figur 7 visar hur sysselsättningsgraden för personer 65-74 år och hela befolkningen har förändrats sedan andra kvartalet 2005. Sysselsättningen har stigit oavbrutet för åldersgruppen 65-74 år. Detta har skett även under krisen när sysselsättningen i den övriga befolkningen har fallit kraftigt.

Personer utan avslutad gymnasieutbildning tycks vara en grupp som klarar sig allt sämre på arbetsmarknaden. Deras sysselsättningsgrad jämfört med sysselsättningsgraden i hela befolkningen har varit konstant sjunkande och den relativa arbetslösheten har stigit sedan mitten av 1990-talet.

4. Hur stor är risken för varaktighet i dag?

Mycket i vår genomgång av statistiken och det institutionella ramverket tyder på att risken för bestående arbetslöshet kan vara mindre nu än under föregående kriser. För det första kan förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringen samt jobbskatteavdraget förväntas motverka en ökning av jämviktsarbetslösheten eftersom de stärker drivkrafterna att arbeta. För det andra är det sannolikt bättre att ungdomar blivit arbetslösa i högre grad än äldre under nuvarande kris, även om man kan tycka att de särskilda satsningar på ungdomar som den nuvarande regeringen infört borde ha gett en större effekt på ungdomars förmåga att klara sig i krisen. Ungdomar har ofta lättare än äldre att komma tillbaka på arbetsmarknaden efter en tids arbetslöshet.¹⁸ Äldre personer som drabbas av arbetslöshet tenderar däremot att lämna arbetskraften permanent. För det tredje är det positivt att invandrare födda utanför Europa har klarat sig bättre nu än under 1990-talskrisen. Eftersom denna grupp traditionellt haft en svag ställning på arbetsmarknaden, minskar förmodligen risken för att jämviktsarbetslösheten ökar på grund av utslagning från arbetsmarknaden.

Men det finns även skäl för oro. Ett skäl är att personer utan gymnasieutbildning klarar sig allt sämre på arbetsmarknaden. Det tyder på att strukturella faktorer, t ex allt högre kvalifikationskrav i kombination med höga ingångslöner, gör det allt svårare för denna grupp. Sannolikt krävs utbildning i olika former för att denna grupp inte långvarigt ska hamna utanför arbetsmarknaden. Till skillnad från 1990-talet finns det i dag större möjligheter för vuxna att läsa en yrkesinriktad gymnasieutbildning (yrkesvux). Det finns dock en risk att personer som behöver utbildning för att lyckas på arbetsmarknaden inte kommer att söka till yrkesvux. Det skulle kunna var ett skäl till att expandera arbetsmarknadsutbildningsvolymerna något mer. En annan lösning skulle förstås vara att förändra ingångslönerna så att de bättre motsvarar de lågutbildades produktivitet.

Ytterligare ett skäl till oro är att de låga nivåerna i arbetsmarknadsutbildningen kan hämma återhämtningen på arbetsmarknaden. Lågkonjunkturen har framför allt slagit mot vissa industrier och yrken. I den mån dessa industrier slås ut permanent kan det uppstå arbetslöshet där, samtidigt som det råder arbetskraftsbrist i andra branscher. Eftersom fordonsbranschen under lång tid kännetecknats av överkapacitet är det rimligt att anta att en del av de försvunna arbetstillfällena inte kommer tillbaka. I så fall behövs omskolning.

¹⁸ Se t ex Arulampalam m fl (2001).

5. Slutord

Dagens lågkonjunktur verkar ha nått botten och arbetslöshetssiffrorna visar tecken på att vända nedåt. Men det är alltför tidigt att veta om vändningen är stabil eller bara tillfällig brus. Enligt det historiska sambandet brukar arbetslösheten börja minska i genomsnitt drygt tre kvartal efter vändningen i BNP, vilket skulle innebära att arbetslösheten börjar sjunka under hösten.¹⁹ Det finns även en risk för ett nytt fall i konjunkturen eftersom den statsfinansiella situationen i många länder kräver åtstramningar, vilket kommer att ha negativa effekter på svensk export. De höga skuldnivåerna i vår omvärld kan också leda till förnyad oro på finansmarknaderna som kan fortplanta sig till den reella ekonomin.

Vi har i denna artikel diskuterat risken för att krisens negativa konsekvenser för arbetsmarknaden blir bestående under en lång tid i likhet med 1990-talskrisen. Vårt bidrag bygger i första hand på empiri om hur krisen har drabbat olika delar av arbetsmarknaden. Den analysen ger oss en indikation på dels vilken typ av störning som drabbat ekonomin, dels arbetsmarknadsinstitutionernas förmåga att slussa de arbetslösa till nya jobb och anpassa lönerna till det nyuppkomna läget. Enligt forskningen är det kombinationen av dessa två faktorer som bestämmer risken för varaktighet.

En stor skillnad mellan de två kriserna är att 1990-talskrisen i första hand orsakades av inhemsk politik, medan den nuvarande är ett resultat av en stor internationell finansmarknadskris. Detta återspeglar sig i vilka delar av ekonomin krisen slagit och hur den spridit sig på arbetsmarknaden. Flera reformer av arbetsmarknadsinstitutionerna har underlättat anpassningen, även om motsatta effekter också finns. Vår slutsats är att mycket – men inte allt – tyder på att risken för bestående hög arbetslöshet är mindre i dag än på 1990-talet. Vi vill samtidigt uppmärksamma på situationen i vår omvärld. Under 1990-talskrisen fick återhämtningen i Sverige fart av den internationella konjunkturen. I dag är risken snarare att vi dras ned i en djupare lågkonjunktur på grund av situationen i Europa och USA.

Arulampalam, W, P Gregg och M Gregory (2001), "Unemployment Scarring", *Economic Journal*, vol 111, s F577-584.

Bergman, M (2010), "Hur varaktig är en förändring i arbetslösheten?", Studier i finanspolitik 01/10, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Blanchard, O (2006), "European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas", *Economic Policy*, vol 45, s 5-59.

Blanchard, O och J Wolfers (2000), "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", *Economic Journal*, vol 110, s C1-33.

Elsby, M, B Hobijn och A Sahin (2010), "The Labor Market in the Great Recession", NBER Working Paper 15979.

Finanspolitiska rådet (2010), "Svensk Finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2010", Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Forslund, A (1994), "Labor Market Policies and Wage Setting: A Study of Swedish Unemployment Insurance Funds", i Holmlund, B (red), *Pay and Productivity, and Policy*, FIEF, Stockholm.

Fredriksson, P och B Holmlund (2006), "Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research", *Journal*

REFERENSER

¹⁹ Se kapitel 1 i Finanspolitiska rådet (2010).

of *Economic Surveys*, vol 20, s 357-386.

Hartman, L (red) (2008), *Välfärd på deltid*, SNS Förlag, Stockholm.

Hägglund, P och P Skogman Thoursie (2010), "De senaste reformerna inom sjukförsäkringen: En diskussion om deras förväntade effekter", Studier i finanspolitik 05/10, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Kluve, J (2006), "The Effectiveness of European Active Labour Market Policy", IZA Discussion Paper 2018, IZA, Bonn.

Konjunkturinstitutet (2010), "Konjunkturläget mars 2010", Stockholm.

Liljeberg, L och M Lundin (2010), "Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet", Rapport 2010:2, IFAU, Stockholm.

Lindbeck, A och D Snower (1989), *The Insi-*

der Outsider Theory of Employment and Unemployment, MIT Press, Cambridge MA.

Lindblad, H och P Sellin (2003), "The Equilibrium Rate of Unemployment and the Real Exchange Rate: An Unobserved Components System Approach", Working Paper 152, Sveriges Riksbank, Stockholm.

Regeringens proposition (2009/10:100), 2010 års ekonomiska vårproposition.

SCB, AKU Grundtabeller maj 2010.

Skedinger, P (2006), "Svenska minimilöner i den globaliserade ekonomin", *Ekonomisk Debatt*, årg 34, nr 4, s 63-77.

Skedinger, P (2008), *Effekter av anställningskydd: vad säger forskningen?*, SNS Förlag, Stockholm.

SOU 2008:105, *Långtidsutredningen 2008*, huvudbetänkandet.