

Hur hög är egentligen arbetslösheten i Sverige?

BERTIL HOLMLUND

är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet. Han var ordförande för Ekonomiska Rådet under åren 2002-2005 och ordförande för EALE (European Association of Labour Economists) under samma period. Bertil.Holmlund@nek.uu.se

Senare tids debatt om hur hög den ”verkliga” arbetslösheten är bidrar mer till förvirring än till klarhet. Sverige följer i huvudsak internationellt vedertagna kriterier för att beräkna arbetslöshet. Dessa kriterier är teoretiskt och empiriskt välgrundade och bör inte överges. Politiker bör avstå från att försöka understödja sin agenda genom godtyckliga och oprecisa nydefinitioner av centrala begrepp i den ekonomiska statistiken.

Under senare tid har en allt livligare debatt handlat om hur hög den ”verkliga” eller ”egentliga” arbetslösheten är. Ingen har veterligt hävdad att den verkliga arbetslösheten är lägre än den officiella arbetslösheten, men åtskilliga debattörer och politiker har menat att den verkliga arbetslösheten är mycket högre än den officiella, ibland mångdubbelt högre. Några axplock från debatten:

I *Dagbladet*, Sundsvall, skriver ett antal borgerliga debattörer och politiker den 13 juli att ”Sverige har idag en massarbetslöshet på 1930-talsnivå, där den egentliga arbetslösheten ligger på 20–25 procent.” I *Uppsala Nya Tidning* (9 juni) skriver statsvetaren Erik Moberg att ”vi har idag en arbetslöshet på cirka 25 procent”. På moderaternas hemsida får vi veta att den verkliga arbetslösheten i maj 2005 var 17,8 procent. Folkpartiets talesman i arbetsmarknadsfrågor Carl B Hamilton skriver i ett pressmeddelande med anledning av utnämningen av ny AMS-chef att den faktiska arbetslösheten med nye chefen kommer att ligga kvar på 15–20 procentsnivån (DNs nätupplaga 21 juli). Även från vänster har hörts liknande tongångar, t ex från LO-utredaren Hans Karlsson (citerad i DN 20 mars 2005). I den yttersta vänsterns publikationer är det också en vanlig tes att arbetslösheten egentligen är mycket högre än vad den synes vara.

Listan på inlägg som hävdar att den verkliga arbetslösheten är åtminstone tre gånger så hög som den officiella kan göras längre. Liknande teser har förfäktats förr, i Sverige och utomlands. Går man till läggen och undersöker vad som skrevs under 1970- och 1980-talen skulle det inte vara svårt att hitta uttalanden om att arbetslösheten i Sverige egentligen var avsevärt mycket högre än den officiellt redovisade. I skrivande stund noterar jag en publikation från en vänsterinriktad kanadensisk tankesmedja som hävdar att arbetslösheten i Kanada i slutet på 1990-talet skulle vara 18 procent och inte 7,8 procent så som officiellt redovisades.¹ I den brittiska trotskistiska tidningen *Socialist Worker* kan man läsa att den verkliga arbetslösheten i

¹ Robinson (1999) refererad i Riddell (2000).

Jag har fått värdefulla synpunkter från flera personer, ingen nämnt och ingen glömd.

Storbritannien är närmare tre gånger så hög som den officiella siffran (13 mars 2004).

Det är lätt att med hemsnickrade definitioner skapa de arbetslöshets-tal man önskar och många debattörer och politiker har svårt att avvålla sig från denna verksamhet. Dessvärre bidrar den egenproducerade statistiken mer till ökad förvirring än till ökad klarhet. Massarbetslöshetsbudskapets anhängare är heller inte särskilt angelägna om att ange basen för sin procentexercis. I procent av vad mäter man den egentliga arbetslösheten? Låg arbetslöshet är ett viktigt mål för den ekonomiska politiken och det är problematiskt att ledande politiker verkar ha vitt skilda uppfattningar om hur hög arbetslösheten är.

Anta att samma typ av debatt skulle rasa om hur snabb BNP-tillväxten egentligen är. Vissa politiker skulle hävda att tillväxten är en procent, andra att den egentligen är fem procent. För en kreativ amatörstatistiker är det fullt möjligt att skapa de tillväxtsiffror man önskar. Det skulle dock inte vara lätt att föra en vettig diskussion om tillväxtpolitik i en sådan situation.

Man kan naturligtvis hävda att arbetslöshetsmål har prioriterats för starkt i förhållande till andra mål, t ex sysselsättningsmål. Eller man kan ha olika uppfattningar om vilken vikt som ska läggas vid BNP-tillväxten. När det finns vedertagna och välgrundade principer för hur t ex arbetslöshet och BNP ska mätas bör man emellertid undvika egenhändigt tillverkade nydefinitioner. På detta område finns starka argument för att hålla sig till *status quo*. Det är nämligen en fördel om alla vet vad man menar när man talar om arbetslöshet och BNP. Man slipper då ägna tid åt diskussioner om hur hög arbetslösheten eller tillväxten "egentligen" är.

Jag ska i denna artikel diskutera arbetslöshetsmått och arbetslöshetsmål och i korthet driva följande teser:

1. Det är en illusion att tro att det skulle gå att finna mått på den "egentliga" eller "verkliga" arbetslösheten. Gränsen mellan att vara arbetslös respektive utanför arbetskraften är oskarp och måste fastställas genom överenskommelser om lämpliga kriterier.
2. Arbetslösheten mäts i Sverige i huvudsak enligt internationellt vedertagna kriterier. Dessa kriterier är välgrundade och bör inte överges. De är också viktiga att hålla fast vid för att göra det möjligt att göra jämförelser över tid och mellan olika länder.
3. Gränsen mellan att vara arbetslös respektive utanför arbetskraften är visserligen oskarp, men det finns avgörande genomsnittliga skillnader mellan att vara arbetslös respektive utanför arbetskraften. De arbetslösa söker efter arbete och får följaktligen också arbete i väsentligt snabbare takt än personer utanför arbetskraften. Arbetslöshet innebär också individuella välfärdsförluster som går utöver inkomstbortfallet.
4. För att bedöma storleken på det outnyttjade arbetskraftsutbudet bör arbetslöshetsdata kompletteras med information om latent arbetssö-

- kande, dvs personer utanför arbetskraften som vill och kan ta arbete men som inte aktivt söker arbete.
5. Låg arbetslöshet är och bör vara ett viktigt självständigt mål för den ekonomiska politiken.
 6. Hög sysselsättning är också ett viktigt mål för den ekonomiska politiken. Hög sysselsättning kan nås genom lägre arbetslöshet, men främst genom åtgärder som ökar det effektiva utbudet av arbetskraft.

1. Vad menas med arbetslöshet?

Debattförvirringen om hur hög arbetslösheten egentligen är beror inte på ”statistisk” oenighet (om mätmetodernas tillförlitlighet t ex) utan återspeglar skillnader i hur man ser på vad arbetslöshet innebär. Att en person som har arbete inte ska räknas som arbetslös skulle de flesta hålla med om (även om denna enkla princip kräver preciseringar för att kunna tillämpas i praktiken). Men hur ska vi se på personer utan arbete? Ska alla dessa räknas som arbetslösa? Eller ska vi kanske helt utmönstra arbetslöshetsbegreppet och fokusera på enbart två tillstånd, sysselsatta och icke sysselsatta?

Arbetslöshet som ett distinkt socialt fenomen är huvudsakligen en produkt av industrisamhället. I det förindustriella bondesamhället förekom svängningar i levnadsstandard till följd av bl a missväxt, men bönderna blev inte arbetslösa så länge som de kunde behålla sin gård. Sysslolöshet bland egendomslösa personer var i Sverige kriminaliserad fram till ungefär mitten av 1800-talet. Med industrisamhället följde urbanisering och snabb tillväxt av en arbetarklass som måste försörja sig genom lönearbete utan tillgång till försörjningsstöd från jordbruket. Konjunktursvängningar förekom redan i industrialismens barndom på helt oreglerade arbetsmarknader, något som ledde till att anställda förlorade sina arbeten. Arbetslösheten blev därför uppmärksammas som ett specifikt socialt problem redan under 1800-talet.²

I ekonomisk teori har arbetslösheten behandlats på olika sätt. I en del nyklassisk makroteori har arbetslösheten helt ignorerats och betraktats som ekvivalent med fritid. Keynesiansk och neokeynesiansk teori är visserligen fokuserad på att förklara arbetslöshet, men de arbetslösa är ofta tämligen passiva aktörer i dessa modeller. Man antar att det finns en given storlek på arbetskraften, dvs antalet personer som önskar arbeta. Det är först i och med söketeorins genombrott som arbetslösheten som distinkt tillstånd ges en tydlig analysram, vid sidan av tillstånden sysselsättning och utanför arbetskraften. Det centrala kriteriet på att vara arbetslös är här att man *söker* efter arbete. Personer som inte söker efter arbete är per definition inte arbetslösa. Arbetslöshet blir därmed ett naturligt mått på det outnyttjade arbetskraftsutbudets omfattning.

Söketeorins perspektiv är också det som praktiseras i olika länders arbetskraftsundersökningar där man genom intervjuer försöker fastställa indivi-

² Olofsson (1996) skildrar arbetslöshetsfrågans historiska utveckling i Sverige.

dernas arbetsmarknadsstatus (men de statistiska kriterierna är äldre än sök-teorin). I korthet räknar man som arbetslös en person som saknar arbete, som önskar arbete och söker efter arbete och som kan ta arbete. En person utan arbete som inte heller söker efter arbete räknas som varande utanför arbetskraften och således inte som arbetslös.

2. Hur mäter vi arbetslöshet?

I princip kan det verka ganska rättframt hur arbetslösheten ska mätas. I praktiken aktualiseras åtskilliga problem. Hur ska vi se på fallet där flera aktiviteter förekommer under en mätvecka, t ex arbete och arbetssökande? Vad betyder det att söka efter arbete? Räcker det att läsa tidningsannonser eller krävs det också att man gjort något mer aktivt, t ex besökt arbetsförmedlingen eller kontaktat en arbetsgivare? Inom vilken tidsrymd ska aktiviteten ha ägt rum för att man ska räknas som arbetslös under en viss vecka? Hur ska man se på fallet där en person har utlovats anställning inom en månad men ännu inte har tillträtt arbetet? Och hur är det om man söker efter arbete men inte kan ta arbete förrän om tre veckor? Eller fallet där man önskar arbete, kan ta arbete men inte har sökt därför att utsikterna att få arbete bedöms som små? Och hur ska vi se på studenter som fortsätter att studera därför att de inte får arbete?

För att i praktiken kunna mäta arbetslöshet krävs en hel rad ställnings-taganden. Det är naturligtvis önskvärt att det sker en viss internationell samordning på detta område för att få jämförbar statistik; det gäller på detta område liksom på en rad andra statistikområden.

ILO-kriterierna och dess tillämpning

Det internationella samordningsarbetet har skett inom ramen för ILO, OECD och under senare år även EUs statistikorgan Eurostat. De äldsta konventionerna har formulerats i form av uttalanden (”resolutions”) från ILO, den senaste från 1982.³ Dessa uttalanden är uttryck för den samsyn som kunnat etableras mellan olika länder när det gäller arbetskraftsundersökningarnas centrala innehåll. De har varit utgångspunkten för de nationella undersökningarna liksom för OECDs och Eurostats samordningsprojekt. ILOs uttalanden är relativt vaga, delvis avsiktligt för att lämna utrymme för vissa nationella variationer och kanske delvis som ett uttryck för att det är fråga om en kompromissprodukt. De lämnar ganska stort utrymme för olika praktiska tillämpningar.

Enligt ILO-resolutionen från 1982 består arbetskraften av sysselsatta och arbetslösa personer. Till de sysselsatta räknas personer som har arbete under referensveckan som löntagare eller egenföretagare, inklusive sådana som är tillfälligt frånvarande under en viss mätvecka. En person betraktas som arbetslös om vederbörande under en viss period saknar arbete, är till-

³ Se www.ilo.org/public/english/bureau/stat/res/ecacpop.htm eller Hussmanns m fl (1990).

gänglig för arbete⁴ samt söker arbete. Arbetslösheten anges normalt som andel av arbetskraften:

$$u=U/(U+E)$$

där u är arbetslöshetsgraden (arbetslösheten som andel av arbetskraften), U antalet arbetslösa och E antalet sysselsatta.

När det gäller kriteriet tillgänglighet för arbete anges tämligen vaga rekommendationer som i praktiken ger utrymme för mycket varierande tolkningar.⁵ Beträffande kravet på arbetssökande ges flera exempel på aktiviteter. Specifika ansträngningar för att skaffa arbete ska ha vidtagits, t ex genom registrering vid arbetsförmedling, kontakt med arbetsgivare, svar på annonser m m. Det är uppenbart att även dessa rekommendationer måste preciseras ytterligare för att kunna implementeras i praktiken. En viktig fråga är t ex längden på den relevanta tidsperiod under vilken det aktiva arbetssökandet ska ha ägt rum.

Undantag från krav på aktivt arbetssökande finns. Det gäller personer som saknar arbete, som står till arbetsmarknadens förfogande och som ska tillträda ett arbete i en (nära) framtid; sådana personer ska räknas som arbetslösa enligt ILO (som dock inte preciserar hur nära i tiden som anställningstidpunkten ska vara). Studenter och andra som är verksamma i s k icke-ekonomiska ("non-economic") aktiviteter ska räknas som arbetslösa förutsatt att de uppfyller kraven på aktivt jobsökande och tillgänglighet för arbete.

ILO-resolutionerna lämnar som nämnts utrymme för relativt stora nationella variationer. När det gäller tidsrymden för aktivt arbetssökande fanns i början av 1980-talet stora internationella variationer, mellan en vecka och 60 dagar. Det är klart att den uppmätta arbetslösheten blir lägre om kravet är aktivt arbetssökande under den senaste veckan jämfört med om kravet skulle vara aktivitet någon gång under de senaste 60 dagarna. Genom ett OECD-initiativ i början av 1980-talet har det här skett en harmonisering så att fyra veckor har blivit den vanliga tidsrymden. För att räknas som arbetslös ska man alltså ha sökt arbete under de senaste fyra veckorna, i Sverige liksom i de flesta andra länder som har arbetskraftsundersökningar.

Krav på aktivt arbetssökande har tolkats på olika sätt i USA respektive av Eurostat (Sorrentino 2000). I USA räcker det inte med att enbart läsa platsannonser för att räknas som arbetslös; i Europa räknas enbart läsande av platsannonser som kriterium på aktivt arbetssökande och sådana personer räknas alltså som arbetslösa (förutsatt att de också står till arbetsmarknadens förfogande). I de svenska arbetskraftsundersökningarna (AKU) har

⁴ I Sverige är det vanliga uttrycket att "stå till arbetsmarknadens förfogande".

⁵ "In the application of the criterion of current availability for work ... appropriate tests should be developed to suit national circumstances. Such tests may be based on notions such as present desire for work and previous work experience, willingness to take up work for wage or salary on locally prevailing terms, or readiness to undertake self-employment activity given the necessary resources and facilities." (ILO 1982, s 4)

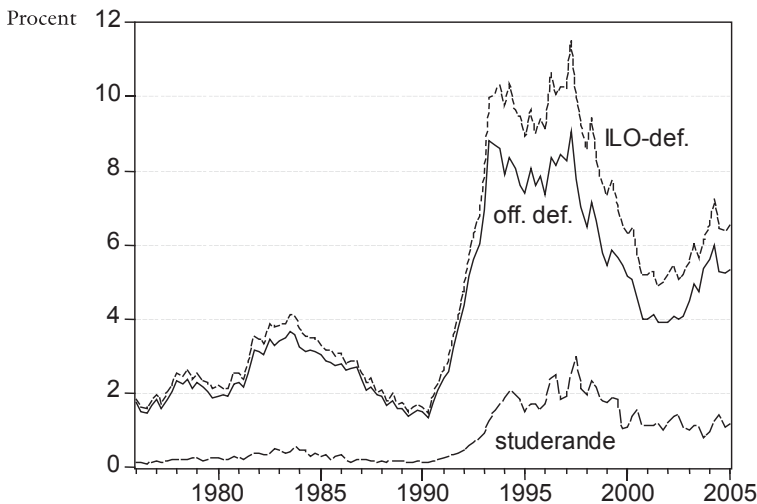
det nyligen skett förändringar som innebär en anpassning till Eurostats kriterier (mer om detta längre fram).

När det gäller behandlingen av studerande som söker arbete och kan ta arbete är ILO-vägledningen klar: sådana personer ska räknas som arbetslösa. De flesta länder följer också denna konvention. Kanada och Sverige gör det dock inte. I Kanada räknas heltidsstuderande som söker heltidsarbete till kategorin utanför arbetskraften, i Sverige räknas heltidsstuderande som söker arbete – oavsett om det är fråga om heltids- eller deltidsarbete – också till kategorin utanför arbetskraften. Beslutet om att heltidsstuderande som söker arbete ska klassas som utanför arbetskraften togs av regeringen 1986 i strid mot dåvarande SCB-ledningens uppfattning.

Svenska AKU

När den svenska regeringen år 1986 beslutade att inte inkludera arbetssökande studerande i arbetslöshetsmättet var antalet i den aktuella gruppen litet, ca 10 000 personer eller 0,2 procent i relation till arbetskraftens storlek. Under 1990-talet har gruppen ökat betydligt och tidvis omfattat mer än 100 000 personer eller drygt 2 procent i förhållande till arbetskraften, se figur 1. Om vi strikt skulle följa ILO-definitionen för arbetslöshet skulle arbetslösheten under 2004 ha varit ca en procentenhet högre än den officiella (6,6 procent istället för 5,5 procent).

Är de arbetssökande studenterna egentligen arbetslösa? Går den frågan alls att besvara? Kanske, om man vet något om i vilken grad som dessa studenter står till arbetsmarknadens förfogande. Det kanadensiska studerandeundantaget har motiverats med att heltidsstuderande som söker heltidsarbete inte står till arbetsmarknadens förfogande (även om de upp-



Figur 1
Arbetslöshet enligt officiell svensk definition och ILO-definition, procent av arbetskraften.

Anm: Säsongrensade kvartalsdata 1976:1 – 2005:1. Studerande ingår i ”ILO-arbetskraften”.

Källa: Arbetskraftsundersökningarna, SCB.

ger att så är fallet). Något liknande motiv kanske föresvävade den svenska regeringen när den fattade sitt beslut (utöver att man förmodligen hade ambitionen att hålla den uppmätta arbetslösheten på så låg nivå som möjligt). Det är möjligt att det ligger något i den kanadensiska motiveringen och hypotesen skulle i princip kunna prövas genom studier av direktövergångar från studier till arbete bland arbetssökande studenter. Utan empirisk information är det dock svårt att förstå varför man inte även i detta fall ska respektera den information som intervjupersonerna lämnar om sin tillgänglighet för arbete.

Sverige borde alltså enligt min mening följa ILO-konventionen och avskaffa särreglerna beträffande arbetssökande heltidsstuderande, inte därför att ILO-reglerna är heliga utan därför att det ska till starka argument för att godtyckligt avvika från internationella konventioner som man i övrigt tillämpar. Sådana argument har inte presenterats.

Från och med april månad 2005 tillämpas en ny EU-harmoniserad AKU i Sverige. Den innebär flera viktiga förändringar som sammantagna torde bidra till högre uppmätt arbetslöshet än i tidigare undersökningar. I nya AKU räcker det till skillnad mot tidigare med att enbart studera platsannonser för att man ska ha uppfyllt sökkriteriet och därmed räknas som arbetslös. En annan förändring gäller hur personer som avvaktar arbete utan att söka ska räknas. I gamla AKU räknades personer som avvaktade nytt arbete inom en månad som arbetslösa; i nya AKU räknas personer som avvaktar nytt arbete med början inom tre månader som arbetslösa. Båda dessa förändringar innebär troligen att nya AKU ger högre arbetslöshet än den gamla.

SCBs analys av arbetslöshetssiffrorna för juni 2005 visar att denna hypotes har fog för sig.⁶ I juni månad väntar många ungdomar på att tillträda jobb senare under sommaren och de räknas numera som arbetslösa om tillträdet sker inom tre månader. Bedömningen är att det nya mätförfarandet har medfört en ökning av antalet arbetslösa med ca 40 000 personer, vilket motsvarar närmare en procent av arbetskraften. Även antalet heltidsstuderande som söker arbete ökade kraftigt i juni 2005 (i förhållande till juni 2004) och uppgick till 122 000 personer, en ökning med drygt 70 000 personer. Det är troligt att förändringarna när det gäller behandlingen av att avvakta tillträde av arbete har bidragit till denna kraftiga ökning. Nya AKU förefaller således också innebära större skillnader än tidigare mellan arbetslösheten mätt på svenskt vis respektive enligt ILOs kriterier (eftersom arbetssökande studerande ingår i ILO-definitionen men inte i den svenska definitionen).

Bredare arbetslöshetsmått

Sökaktivitet på arbetsmarknaden kan variera kontinuerligt inom ett stort intervall, t ex från noll till 60 timmar per vecka. Vedertagna arbetslöshetsdefinitioner innebär att sökaktiviteten omvandlas från en kontinuerlig till

⁶ Se pressmeddelande från SCB på www.scb.se/aku (2005-07-28).

en ”diskret” variabel med två utfall: om sökkriterierna är uppfylla klassas personen som arbetslös, om inte räknas han eller hon som utanför arbetskraften. En del personer vill ha arbete men har inte sökt tillräckligt aktivt för att uppfylla arbetslöshetskriteriet. En orsak till att de inte sökt aktivt kan vara att de bedömt det som utsiktslöst att få arbete.

Personer utanför arbetskraften som uppger att de vill och kan ta arbete brukar i Sverige kallas för latent arbetssökande. Det är en kategori som har vuxit över tiden, se figur 2. Närmare hälften av de latent arbetssökande har under senare år bestått av studerande som söker arbete, dvs personer som täcks av ILO-definitionen på arbetslöshet. Väljer man att inkludera de latent arbetssökande i arbetslöshetsmättet får vi ett utvidgat arbetslöshetsmått enligt figur 2. Under 2004 uppgick denna utvidgade arbetslöshet till drygt 8 procent av (den utvidgade) arbetskraften.

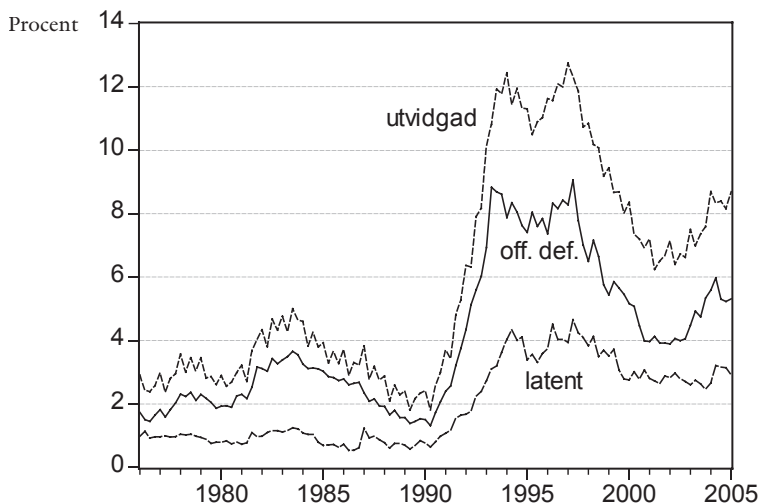
Information om latent arbetssökande ger värdefull kompletterande information som tillsammans med arbetslösheten belyser det outnyttjade arbetskraftsutbudets omfattning. Utvecklingen av det latent arbetssökandet över tiden illustrerar hur stark efterfrågan på arbetskraft kan skapa ökat utbud; personer som ligger ”på gränsen” till arbetskraften väljer att söka arbete när möjligheterna att få arbete ökar.

Latent arbetssökande är naturligtvis inget unikt svenskt fenomen.⁷ Tyvärr är tillgången på jämförbar statistik begränsad på detta område och det är svårt att säga hur internationella arbetslöshetsjämförelser skulle påverkas om man beaktade latent arbetssökande. Att jämföra svenska mått på utvidgad arbetslöshet med konventionella arbetslöshetsmått för andra länder ger självfallet missvisande resultat, något som förstås inte hindrar att sådana jämförelser görs och ibland får medial uppmärksamhet. I Förenings-sparbankens sk konjunktur- och strukturrapport från augusti 2005 adderas latent arbetssökande till antalet personer i arbetsmarknadsåtgärder, vilket ger ett arbetslöshetsmått som ”mer än väl mäter sig med övriga Europa”. Bankekonomernas sifferlek innebär – förutom missvisande länderjämförelser – även dubbelräkning eftersom många personer i åtgärder är latent arbetssökande. Det är dock lätt att helhjärtat instämma i den rekommendation som bankekonomerna utfärdar i anslutning till sin text: ”Se upp med alla de olika måtten över arbetslöshet!” *Sic!*

Det är inte ovanligt att en del debattörer och politiker väljer att inkludera förtidspensionerade personer i något som sägs vara en skattning av den verkliga arbetslöshetens storlek. Argumenten verkar vara att många förtidspensionärer ”skulle kunna” arbeta eller att de kanske har blivit förtidspensionerade av arbetsmarknadsskäl, oavsett vilket det formella skälet varit. Det är säkert sant att många förtidspensionärer skulle kunna arbeta

⁷ I USA uppgick arbetslösheten till drygt 8 miljoner personer i genomsnitt under 2004. Samtidigt fanns det närmare 5 miljoner personer utanför arbetskraften som upp gav att de ville ha jobb men som inte uppfyllde kriterierna på aktivt arbetssökande (se www.bls.gov/). En färsk rapport som fått viss uppmärksamhet i USA är Bradbury (2005) som hävdar att det i nuvarande konjunkturfas finns ett ovanligt stort outnyttjat arbetskraftsutbud bland personer utanför arbetskraften (mellan 1,6 och 5,1 miljoner personer).

Figur 2
Arbetslöshet och
latent arbetssökande,
procent av arbets-
kraften



Ann: Säsongrensade kvartalsdata 1976:1 – 2005:1. Latent arbetssökande ingår i den utvidgade arbetskraften.

Källa: Arbetskraftsundersökningarna, SCB.

och en hel del har blivit förtidspensionerade på grund av svårigheter att få arbete. Men det innebär inte att de ska betraktas som arbetslösa. De flesta önskar inte ha arbete och söker inte efter arbete. Detta är ett samhällsekonomiskt problem som kan och bör diskuteras utan att man börjar konstruera nya arbetslöshetsmått. Till saken hör att internationella jämförelser också blir tämligen ogörliga om man tillåter sig att i arbetslöshetsmättet inkludera än den ena och än den andra gruppen av ”inaktiva” personer. Förtidspensioneringar är lika lite som latent arbetssökande ett unikt svenskt fenomen.

På moderaternas hemsida kan man läsa att ”moderaterna tycker det är viktigt att arbetslöshetsmättet mäter hur många som skulle kunna arbeta om arbetsmarknaden fungerade väl”, något som skulle motivera inkluderingen av bl a förtidspensionerade personer (och som resulterar i en verklig arbetslöshet på 17,8 procent för maj 2005). Moderaternas innovation är hopplöst oprecis och helt oanvändbar som princip för offentlig statistik. Det är nämligen inte alls enkelt att säga hur många som skulle kunna arbeta om arbetsmarknaden fungerade väl och det skulle vara omöjligt att skapa enighet om tillämpningen av en sådan luddig princip. Det är inte ens klart vad som menas med att arbetsmarknaden fungerar väl; om detta kan olika personer och partier ha skilda uppfattningar och utsikterna för att nå konsensus är små. Det är olyckligt om innebörden av centrala begrepp i offentlig statistik ändras alltefter skiftande politiska majoriteter. Vi bör inte byta definitioner på t ex arbetslöshet eller BNP så fort en ny regering tillträder.

AMS-statistik

Ibland brukar man till antalet arbetslösa också lägga antalet personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att få ett mått på "total" arbetslöshet. På AMS kallar man detta mått för "obalanstalet". Information om antalet personer i åtgärder är relevant för att bedöma outnyttjade arbetskraftsresurser. Vissa personer i åtgärder klassas som latent arbetssökande i AKU och obalanstalet och den utvidgade arbetslösheten enligt figur 2 följer varandra relativt väl. Man ska dock vara klar över att bland personer i konjunkturberoende åtgärder finns också en hel del (ca 30 000) som faktiskt har arbete och som i AKU räknas som sysselsatta, bl a personer sysselsatta med hjälp av anställningsstöd. Vill man ha ett väldefinerat bredare mått på arbetslöshet, som endast inkluderar personer utan arbete, är det naturligt att använda AKUs information om latent arbetssökande.

AMS publicerar också egen arbetslöshetsstatistik, dvs uppgifter om personer utan arbete som sökt arbete vid arbetsförmedlingarna. Arbetslöshetsserierna enligt AMS och enligt AKU följer varandra relativt väl, men i mitten av 1990-talet var avvikelserna betydande (motsvarande två procent av arbetskraften). Det faktum att både SCB och AMS publicerar arbetslöshetsstatistik kan verka förvirrande. AMS-seriernas jämförbarhet över tid är svårbedömd (medan SCB försöker ange effekterna av ändrade mätmetoder).⁸ AMS ska självfallet publicera verksamhetsstatistik över bl a olika sökandekategorier men man bör inte "konkurrera" med SCB när det gäller publicering av aggregerade arbetslöshetsstal.

3. Är arbetslöshet ett distinkt tillstånd?

Svenska AKU liksom motsvarande undersökningar i andra länder utgår från att intervjupersonerna kan ge meningsfulla uppgifter om sitt arbetssökande. Är det överhuvudtaget fruktbart att med hjälp av intervjuer försöka skilja på personer som är arbetslösa och personer som är utanför arbetskraften? Eftersom gränsen mellan arbetslöshet och utanför arbetskraften är oskarp är det kanske bättre att fokusera på hela gruppen icke sysselsatta?

Det finns övertygande empiriska resultat som gör det befogat att behandla arbetslöshet som ett distinkt tillstånd, vid sidan av kategorin utanför arbetskraften. Arbetslösa personer respektive personer utanför arbetskraften uppvisar nämligen stora skillnader i arbetsmarknadsbeteende. Flera studier har jämfört övergångsfrekvenserna till arbete bland de två grupperna och alla ger tydliga resultat: de arbetslösa uppvisar väsentligt högre genomsnittlig sannolikhet för övergång till arbete än personer utanför arbetskraften. Detta mönster gäller bland EU-länder liksom i Kanada

⁸ AMS ger ibland bristfällig information om hur vissa variabler är konstruerade. På hemsidan finner man årsdata över antal arbetslösa, arbetskraften och arbetslöshetsgraden där egen statistik blandas med data från AKU utan att källor och definitioner klart framgår.

och USA.⁹ I Sverige är övergångsfrekvensen till sysselsättning i genomsnitt tre gånger så hög bland de arbetslösa som bland personer utanför arbetskraften under perioden 1987–2000 (Holmlund och Vejsiu 2001).¹⁰

De uppgifter som intervjupersonerna i arbetskraftsundersökningarna ger om sitt arbetssökande har alltså prediktionsvärde för beteendet: personer som uppger sig söka aktivt efter arbete får arbete i betydligt högre utsträckning än övriga.

Eftersom gränserna mellan att söka aktivt, söka passivt (enbart läsa annonser) eller inte söka alls är flytande bör vi förvänta oss betydande heterogenitet bland personer utanför arbetskraften när det gäller övergång till arbete. Vi bör t ex räkna med att de latent arbetssökande – personer som uppger sig vilja ha arbete men som inte söker efter arbete eller i varje fall inte söker tillräckligt aktivt för att räknas som arbetslösa – ska övergå till arbete i högre takt än andra personer utanför arbetskraften. Det finns mig veterligen inga sådana studier på svenska data, men resultaten från andra länder är entydiga: de latent arbetssökande uppvisar betydligt högre övergångsfrekvens till arbete än övriga grupper utanför arbetskraften, dock inte lika hög som de arbetslösa.

Skillnader i sökbeteende mellan arbetslösa och andra personer utan arbete har också implikationer för lönebildningen och för hur vi studerar lönebildningen. Det finns överväldigande empirisk evidens för att högre arbetslöshet tenderar att pressa tillbaka löneökningar och minska ”lönetrycket” i ekonomin. Den enkla och rimliga tolkningen är att de arbetslösa tillhör det effektiva arbetskraftsutbudet och högre arbetslöshet verkar lönedepressande via större konkurrens om de lediga jobben. I många lönebildningsstudier har man sökt förfina arbetslöshetsmått för att komma fram till variabler som bäst kan förklara löneutvecklingen. En utgångspunkt har varit att måtten ska beakta skillnader i sökaktivitet mellan olika grupper.

Man kan också argumentera för att ”särbehandla” arbetslösheten utifrån dess effekter på individuellt välbefinnande. Det finns tämligen övertygande belägg för att arbetslöshet leder till individuella välfärd förluster som går utöver inkomstförlusterna. Det finns förstås problem att avgöra vad som är hönan och ägget i dessa sammanhang: är det arbetslöshetserfarenheten som leder till minskat välbefinnande eller är det personer som trivs med sina liv som lyckas bättre på arbetsmarknaden? Vissa studier har försökt hantera dessa metodproblem, bl a genom att använda paneldata, dvs data med upprepade observationer på samma individer (Korpi 1997, Winkelmann och Winkelmann 1998). Man kan då eliminera inflytandet av

⁹ Se Flinn och Heckman (1983) samt Jones och Riddell (2000) för resultat för USA, Jones och Riddell (1999) för resultat för Kanada, Brandolini m fl (2004) för resultat för EU-länder (dock inte Sverige). Holmlund och Vejsiu (2001) redovisar övergångsfrekvenser från svenska AKU.

¹⁰ Övergångsfrekvenser kan i svenska AKU bara beräknas kvartalsvis på grund av AKUs konstruktion. Det är troligt att skillnaderna i övergångsfrekvens skulle bli större om mätningarna kunde göras t ex månadsvis. Övergångar från utanför arbetskraften till arbete torde ofta gå via arbetslöshet, något som inte alltid observeras i kvartalsvisa flödesdata.

tidskonstanta individeffekter och studera hur förändringar i arbetsmarknadsstatus påverkar välbefinnandet. Det visar sig att arbetslöshet innebär betydligt sämre välbefinnande än att ha arbete, även vid samma inkomst. Arbetslöshet är också sämre än att vara utanför arbetskraften.

Sammanfattningsvis finns det goda argument för att arbetslöshet, så som den konventionellt mäts, ska betraktas som ett distinkt tillstånd på arbetsmarknaden. De arbetslösa betar sig annorlunda än övriga som saknar arbete och arbetslöshet leder till individuella välfärdsförluster som går utöver inkomstbortfallet. Arbetslöshet är alltså inte en godtycklig statistisk konstruktion som saknar betydelse. Detta kan förefalla som triviala påpekanden, men kan vara värda att göra i ljuset av att så många debattörer verkar ha missat distinktionen mellan att vara arbetslös och att stå utanför arbetskraften. Att gränsen är oskarp betyder inte att den inte finns. Det är visserligen svårt att precisera när dag övergår i natt men det är likvärd en fundamental skillnad mellan dag och natt.

4. Sysselsättningsmål och arbetslöshetsmål

Den svenska regeringen har formulerat såväl sysselsättnings- som arbetslöshetsmål. Det förra anger att 80 procent av befolkningen i åldern 20–64 år ska vara sysselsatta på den sk reguljära arbetsmarknaden, det senare att högst 4 procent av arbetskraften ska vara arbetslös. Utan att ta ställning till de exakta procentsatserna kan man ställa frågan om det finns behov av separata mål för sysselsättning och arbetslöshet. Räcker det inte med sysselsättningsmål?

Huvudargumentet för att också ha arbetslöshetsmål är att arbetslöshet innebär individuella välfärdsförluster så som redan har nämnts. Vissa studier tyder på att dessa kan vara betydande (men som så ofta finns säkert stora variationer mellan olika personer, bl a beroende på hur arbetslösheten uppkommit). Att eftersträva låg arbetslöshet är därför angeläget alldeles oavsett effekterna på sysselsättningen.

Behovet av mål för sysselsättningen, givet ett arbetslöshetsmål, har att göra med önskvärdheten av att stimulera utbudet av arbetskraft. Skatter och transfereringar leder till att den privatekonomiska avkastningen på marknadsarbete blir lägre än den samhällsekonomiska avkastningen. Detta gäller såväl arbetskraftsdeltagandet som den arbetade tiden. Samhällsekonomiska effektivitetsargument motiverar åtgärder för att öka avkastningen på marknadsarbete, bl a åtgärder som stimulerar arbetskraftsdeltagandet. På kort sikt kan fler personer i arbetskraften leda till högre arbetslöshetsstal, men erfarenheten visar att arbetslösheten (som andel av arbetskraften) inte långsiktigt påverkas av arbetskraftens storlek.

Det svenska sysselsättningsmålet är formulerat i termer av ”reguljär” sysselsättning. I praktiken innebär det att sysselsättningen, så som den mäts av AKU, ska minskas med antalet personer som är sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t ex med hjälp av olika

typer av anställningsstöd. Det är en godtycklig och principiellt tvivelaktig begränsning.

För det första är begreppet ”reguljär sysselsättning” inte väldefinierat. Vilken sorts sysselsättning ska klassas som reguljär respektive icke reguljär? Handlar det om ifall jobben subventioneras eller inte? I så fall finns en rad exempel på jobb som i någon form subventioneras eller skattemässigt särbehandlas. Sysselsättning för handikappade är ett exempel på starkt subventionerade jobb, men dessa inkluderas likväl i den reguljära sysselsättningen. Regionalpolitiken innebär att sysselsättning i vissa regioner särbehandlas. Mer indirekta subventioner av vissa jobb förekommer genom andra mekanismer, t ex genom att arbetslöshetsförsäkringen särskilt gynnar branscher med stora säsongvariationer. Att beteckna sysselsättning som har samband med just anställningsstöd som icke reguljär framstår som godtyckligt.

För det andra är det egendomligt att den direkta sysselsättningseffekten av anställningsstöd inte ska medräknas när man ska bedöma om man kommit närmare sysselsättningsmålet. Att exkludera den direkta effekten har den paradoxala effekten att ökade satsningar på anställningsstöd kommer att leda till *minskad* s k reguljär sysselsättning och därför till att måluppfyllelsen försvåras. Anledningen är att anställningsstöd är förenat med en viss undanträngningseffekt, dvs en del av den sysselsättning som kommer till stånd genom anställningsstöd skulle ha kommit till stånd även utan stöd. Undanträngningseffekten är inte försumbar, kanske uppgår den till ca 50 procent (se Forslund m fl 2005). Nettoeffekten på den totala sysselsättningen av anställningsstöd blir därför avsevärt mindre än den ”bokföringsmässiga” effekten, dvs antalet personer med anställningsstöd. Eftersom reguljär sysselsättning mäts exklusive personer i åtgärder innebär detta att ökade satsningar på anställningsstöd leder till minskad reguljär sysselsättning, även om den totala sysselsättningen ökar. En grov skattning är att 10 000 fler personer i anställningsstöd leder till en nettoökning av den totala sysselsättningen med ca 5 000 personer och alltså en minskad reguljär sysselsättning med 5 000 personer

Om man tillämpar traditionella samhällsekonomiska kalkylregler för anställningsstödet så ska intäktsidan omfatta det produktionstillskott som följer av åtgärden. Det är givetvis den totala sysselsättningseffekten som är relaterad till produktionstillskottet. Sysselsättningsmålet bör formuleras i termer av sysselsättning, utan begränsning till en godtyckligt vald definition på reguljär sysselsättning.¹¹

5. Slutord

Det sägs ibland att allt kan bevisas med statistik. Det är en sanning med modifikation, men senare tids debatt visar att man med tillgänglig statistik

¹¹ Friårsreformen gör att denna slutsats kanske inte bör tillämpas fullt ut. Denna reform (som bidrar till att minska utbudet av arbetskraft) reser också frågan om sysselsättningsmålet borde kompletteras med mål för sysselsättningen i termer av arbetade timmar.

kan komma fram till helt olika siffror på hur hög arbetslösheten är. Detta är förstås inte konstigt när man tillåter sig att välja definitioner utan hänsyn till den praxis och de konventioner som etablerats under decennier. Det finns också inslag i debatten som bär konspirationsteorins drag. Bluffar inte regeringen när den hävdar att arbetslösheten är 5 eller 6 procent? Är den inte egentligen 20–25 procent? Regeringen kan kritiseras för en hel del, men knappast för att den i huvudsak har hållit sig till internationellt vedertagna definitioner av arbetslöshet.¹² Även tidigare svenska regeringar, borgerliga såväl som socialdemokratiska, har använt sig av sådana kriterier. Detsamma gäller regeringar i andra länder.

Partier i oppositionställning har en tendens att överdriva negativa och undervärdera positiva inslag i den ekonomiska utvecklingen (och regeringspartier tenderar att göra det omvända). Detta torde vara ett ofrånkomligt inslag i den politiska debatten och i konkurrensen om regeringsmakten. Det ligger dock ett stort värde i att det finns enighet om vad man menar med vissa grundläggande begrepp och hur de ska mätas. Alternativet är begrepps-förvirring och språkförbistring, vilket inte kan bidra till att tydliggöra de politiska alternativen. Partier kan vrida och vända på statistiska data för att få fram en så positiv (eller negativ) bild som önskas, t ex genom lämpliga urval av tidsperioder. Men det blir problematiskt om man också börjar laborera med helt nya definitioner på etablerade begrepp. Jag har nämnt arbetslöshet och BNP som exempel. Det går alldeles utmärkt att ifrågasätta mål om låg arbetslöshet (eller hög tillväxt) utan att införa nykonstruerade definitioner.

Man kan också undra om inte en politisk opposition som trumpetar ut att arbetslösheten är 20–25 procent tar ganska stora risker genom att förespegla möjligheter till dramatiska men orealistiska förändringar. Dagens opposition kan vara morgondagens regering och tids nog ska även denna regering möta väljare för att stå till svars för sin ekonomiska politik.

Det är klart att värderingar påverkar hur vi mäter olika samhälls-fenomen. Men man bör undvika tvära och politiskt styrda kast i definitioner och mätmetoder.¹³ Den offentliga statistiken bör skyddas från klåfingriga politiker som vill underlätta genomförandet av sin agenda med stöd av statistiskt nyspråk.

¹² Undantaget gäller heltidsstuderande som söker arbete, något som dock inte räcker långt för att komma fram till de tal på 20–25 procent som blivit populära bland en del debattörer.

¹³ Det finns, enligt ett uttryck som brukar tillskrivas Benjamin Disraeli, tre sorters lögn, nämligen ”lögn, förbannad lögn och statistik”. Att statistik kan hamna i så dåligt sällskap kanske har någonting att göra med att den ibland alltför lättvindigt underordnas en politisk agenda.

REFERENSER

- Bradbury, K (2005), "Additional Slack in the Economy: The Poor Recovery in Labor Force Participation during this Business Cycle", Federal Reserve Bank of Boston, Public Policy Briefs 05-2.
- Brandolini, A, P Cipollone och E Viviano (2004), "Does the ILO Definition Capture All Unemployment?", Bank of Italy Discussion Paper 529.
- Flinn, C och J J Heckman (1983), "Are Unemployment and out of the Labor Force Behaviorally Distinct Labor Force States?", *Journal of Labor Economics*, vol 1, s 28-42.
- Forslund, A, P Johansson och L Lindqvist (2005), "Kan anställningsstöd minska arbetslösheten?" *Ekonomisk Debatt*, årg 33, nr 4, s 6-16.
- Holmlund, B och A Vejsiu (2001), "Labor Market Flows in Boom and Slump: Sweden 1987-2000", i A Vejsiu, *Essays on Labor Market Dynamics*, Economics Studies 56, National-ekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Husmanns, R, F Mehran och V Verma (1990), *Surveys of Economically Active Population, Employment, Unemployment, and Underemployment: An ILO Manual on Concepts and Methods*, International Labour Office, Genève.
- ILO (1982), *Resolution Concerning Statistics of the Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment, Adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians*, International Labour Office, Genève. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf>
- Jones, S och W C Riddell (1999), "The Measurement of Unemployment: An Empirical Approach", *Econometrica*, vol 67, s 147-162.
- Jones, S och W C Riddell (2000), "The Dynamics of Labor Force Attachment", stencil, University of British Columbia.
- Korpi, T (1997), "Is Utility Related to Employment Status? Employment, Unemployment, Labor Market Policies and Subjective Well-being among Swedish Youth", *Labor Economics*, vol 4, s 125-147.
- Olofsson, J (1996), *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning*, Lund University Press, Lund.
- Riddell, W C (2000), "Measuring Unemployment and Structural Unemployment", *Canadian Public Policy*, vol XXVI Supplement, s 101-1108.
- Sorrentino, C (2000), "International Unemployment Rates: How Comparable are They?", *Monthly Labor Review*, vol 123, s 3-20.
- Winkelmann, L och R Winkelmann (1998), "Why are the Unemployed so Unhappy? Evidence from Panel Data", *Economica*, vol 65, s 1-15.