

Richard Layard

Vägen tillbaka till full sysselsättning*

Rehn–Meidner-modellen, även kallad den svenska modellen, har utsatts för mycket stora påfrestningar under de senaste fem åren. Många har gått så långt som till att dödförklara hela modellen. Inte minst är den höga arbetslösheten ett tecken på att Sverige inte längre utgör något särfall sett i ett europeiskt perspektiv, har det hävdats. I denna artikel skärskådar Richard Layard modellen för att se om den fortfarande kan tillämpas i praktiken. Kan Sverige återvända till något som liknar full sysselsättning och hur?

Det är inledningsvis viktigt att skilja mellan det kortsiktiga perspektivet och det mera långsiktiga. Det är uppenbart att Sverige befinner sig i en mycket svår kortsiktig kris som beror på misstag i den makroekonomiska politiken. I slutet på 1980-talet såg vi en alltför kraftig expansion. Denna följdes i början av 1990-talet av en alltför kraftig åtstramning, som i hög grad minskade både konsumenternas och företagens förtroende. Detta ledde till att det personliga sparandet ökade dramatiskt och att företagens investeringar minskade. Detta

i sin tur har gjort att den inhemska efterfrågan kommit ner på en mycket låg nivå. Skattepolitikens möjligheter att möta denna situation är mycket begränsade, eftersom varje försök med en expansiv skattepolitik skulle leda till ett oacceptabelt budgetunderskott. Detta lämnar penningpolitiken som det mest användbara instrumentet för den kortsiktiga ekonomiska politiken. Men om penningpolitiken är väl avvägd skulle det vara möjligt att garantera inte bara (som redan håller på att ske) ett starkt exportuppsving utan också ökade investeringar – vilket i sista hand också skul-

Richard Layard är professor i nationalekonomi och direktör för Centre for Economic Performance vid London School of Economics.

*Artikeln utgör den andra publicerade föreläsningen i serien "Rudolf Meidner-föreläsningen om full sysselsättning", presenterad vid Arbetslivsinstitutet i november 1995.

Tabell 1. Andel icke sysselsatta.

	1991		1994	
	Sverige	EU	Sverige	EU
ARBETSLÖSHET				
i % av arbetskraften	3	9	8	11
ICKE SYSSELSATTA				
i % av befolkningen 15–64 år	22	39	30	42
ARBETSLÖSA+ I ÅTGÄRDER				
i % av arbetskraften	7	10	13	13

le föra med sig ökad konsumtion. På detta sätt kommer vi att få bevittna en tid av ekonomisk återhämtning.

Men den stora frågan är: Hur långt kan återhämtningen gå innan arbetsmarknaden blir så het att inflationstrycket än en gång blir för starkt? Med andra ord, vilken nivå på sysselsättningen kommer det i framtiden att bli möjligt att upprätthålla?

Detta är ämnet för den här föreläsningen. Men innan jag försöker mig på ett svar vill jag påpeka att sysselsättningsnivån i Sverige ligger över genomsnittet vid en internationell jämförelse. Det enklaste måttet på sysselsättningspolitikens framgång är den öppna arbetslösheten, dvs den del av arbetskraften som vill vara ekonomiskt aktiv men som inte har något jobb. Till och med under 1994 låg den öppna arbetslösheten i Sverige på 8 procent jämfört med det europeiska genomsnittet på 11 procent (se *Tabell 1*).

Ett annat mått på sysselsättningspolitiken är den del av befolkningen i arbetsför ålder som är utan arbete. Även här har Sverige en mycket mindre andel människor som står utanför arbetsmarknaden än det europeiska genomsnittet. Det enda kriterium där Sverige

närmar sig det europeiska genomsnittet är det där man lägger samman dem som är i öppen arbetslöshet med dem som är sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder enligt tredje raden i tabellen. Detta är ett något märkligt begrepp. Här räknar vi som arbetslösa en del av dem som är i utbildning (eftersom de kommit dit på grund av arbetslöshet), men vi tar inte med de många tusen andra människor som kommit till utbildningsinrättningar av andra skäl. På samma sätt räknar vi som arbetslösa vissa människor som är i arbete på grund av det sätt varpå detta arbete förmedlats. Detta mått på arbetsmarknadsproblem är inte särskilt tillfredsställande, därför att det innehåller så många disparata element. Det särklassigt bästa måttet på arbetsmarknadsproblem är helt enkelt nivån på den öppna arbetslösheten.

När man oroar sig över arbetslösheten gör man det därför att man är orolig för den personliga olycka som arbetslösheten innebär. I Sverige finns uppgifter som visar att de arbetslösa är mycket mindre tillfredsställda än de som är föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, och i många länder, som har studerats av min kollega Andrew

Oswald, är det uppenbart att arbetslöshet är en av de viktigaste orsakerna till mänsklig misär (Clark & Oswald 1994).

Faktum är att skillnaden i tillfredsställelse (*happiness*) mellan människor i arbete och samma människor utan arbete är mycket större än skillnaden mellan människor i rikedom och samma människor som fattiga. Denna sanning bekräftas både vid enstaka studier och vid longitudinella studier av en och samma grupp människor. Sysselsättningspolitikens centrala uppgift är därför att minska den öppna arbetslösheten, och det viktigaste måttet på framgång för arbetsmarknadspolitiska åtgärder är om de lyckas minska den öppna arbetslösheten eller inte.

Vi vet en hel del mer om orsakerna till arbetslöshet än som är allmänt känt. När vår bok om arbetslöshet (Layard *et al* 1991) publicerades rapporterade tidskriften *The Economist* att få ekonomer "skulle betvivla bokens centrala tes", och sammanfattade att boken "övertygande motbevisar att enskilda länder inte har annat val än att acceptera hög arbetslöshet". För att förstå vad som orsakar en viss arbetslöshetsnivå under en konjunkturcykel, är det bäst att jämföra arbetslöshetsnivåerna i flera länder och sedan ta reda på vilka institutionella skillnader som kan förklara de olika arbetslöshetsciffrorna. Jag ska här diskutera de tre huvudsakliga skillnaderna som förefaller vara viktiga och avslutningsvis ta upp fyra eller fem andra som inte är det.

De tre viktiga faktorerna är a) hur arbetslösa behandlas, b) hur löner bestäms och c) vilken politik som förs för kompetensutveckling.

Hur arbetslösa behandlas

Om man jämför arbetslöshetsmönstret i olika länder är det ett förhållande som genast slår en (se *Tabell 2*). Det är mycket mindre variationer mellan länder när man ser till de delar av arbetskraften som varit utan arbete i mindre än ett år än det är när man ser till dem som varit arbetslösa i över ett år. I de flesta länderna är mellan 3 och 6 procent av arbetskraften korttidsarbetslösa (under ett år), medan den del av arbetskraften som är långtidsarbetslös varierar från praktiskt taget noll i USA till över 10 procent i Spanien. Detta är genomsnittssiffror för de senaste femton åren. Den första uppgiften är därför uppenbarligen att försöka förklara de stora variationerna i långtidsarbetslösheten. En möjlig förklaring ligger nära till hands – ersättningstiden från arbetslöshetskassan. Detta ämne belyses i *Figur 1*, som visar att de länder, t ex USA och Japan, där de arbetslösa blir utförsäkrade efter sex månader, har en mycket liten andel av de arbetslösa i långtidsarbetslöshet. Å andra sidan har stora europeiska länder som Storbritannien, Tyskland och Frankrike, där arbetslöshetsersättning betalas under en mycket lång tid, upp till hälften av sin arbetslöshet i form av långtidsarbetslöshet. Detta borde inte överraska någon. Om man betalar människor alltför länge för att vara inaktiva, så kommer de att vara inaktiva alltför länge.

Vilket genomslag bör denna erfarenhet få i vår sysselsättningspolitik? Ett sätt är helt enkelt att inte alls betala någon ersättning efter en viss tid. Det är den väg man valt i USA. Men som vi vet kommer politiken att svälta folk till-

Tabell 2. Arbetslösa i procent av arbetskraften 1981–1995.

	Total arbetslöshet	Arbetslösa i mindre än 1 år	Arbetslösa i över 1 år
USA	6,9	6,3	0,6
Japan	2,5	2,1	0,4
Europa (12)	9,7	4,7	5,0
Belgien	10,1	2,8	7,3
Danmark	8,3	5,8	2,5
Västtyskland	5,8	3,2	2,6
Grekland	7,9	4,4	3,5
Spanien	19,0	8,0	11,0
Frankrike	9,6	5,4	4,2
Irland	16,3	7,0	9,3
Italien	10,1	3,6	6,5
Nederländerna	9,6	4,9	4,7
Portugal	6,3	4,1	2,2
Storbritannien	9,6	5,4	4,2
Sverige	3,8	3,5	0,3
Österrike	3,5	3,1	0,4
Australien	8,4	6,2	2,2
Nya Zeeland	6,3	5,7	0,6

Källor:

1. Total arbetslöshet: USA, Japan, Europa (12), Belgien, Danmark, Västtyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Portugal och Storbritannien: *European Economy*. No 59, 1995; Sverige, Österrike, Australien och Nya Zeeland: OECD, *Economic Outlook*. No 56, december 1994.

2. Långtids och korttidsarbetslöshetsnivån beräknas med användande av proportionerna från Tabell 1, "Preventing Long-Term Unemployment in Europe", R Layard, Centre for Economic Performance, Working Paper No 565, 1995.

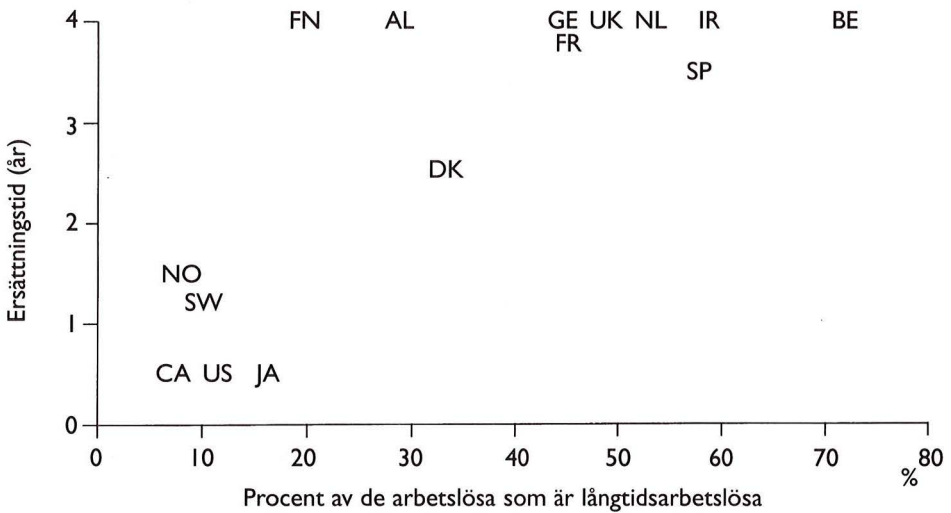
baka till arbete att driva ner lönerna för lågutbildade till mycket låga nivåer, eftersom enda sättet för dem att få arbete är att acceptera mycket låga löner. Arbetslösheten kommer alltså att hållas nere, men priset är skapandet av en underklass som antingen accepterar svältlöner eller blir engagerade i kriminella aktiviteter utanför arbetsmarknaden.

Ett annat svar på problemet är att *fortsätta* att ge människor inkomster

men att efter en tid bara betala dem för någon form av aktivitet, antingen arbete eller utbildning. Detta har varit den centrala tanken bakom den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken, och jag anser att denna idé som Sverige gett världen är av utomordentligt stort värde.

Jag hoppas verkligen att Sverige i dessa svåra tider inte ska ge avkall på detta viktiga engagemang. Ty, och det

Figur 1. Procent arbetslösa utan arbete i mer än 12 månader, med maximal ersättningstid (1984).



AL = Australien, BE = Belgien, CA = Canada, DK = Danmark, FN = Finland, FR = Frankrike, GE = Tyskland, IR = Irland, JA = Japan, NL = Nederländerna, NO = Norge, SP = Spanien, SW = Sverige, UK = Storbritannien, US = USA.

vill jag verkligen understryka, det finns faktiskt bara två alternativ till den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det första är att inte betala arbetslöshetsersättning och därmed skapa en underklassgeneration; det andra är villkorslöst inkomstunderstöd och därmed en mycket stor långtidsarbetslöshet. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken baseras alltså på en blandning av medkänsla och hård realism. Ty erfarenheterna i länder som Storbritannien har klart visat att det är omöjligt att testa förekomsten av lediga jobb försävt man inte i praktiken erbjuder en människa arbete. Detta har Sverige kunnat göra åtminstone till helt nyligen, och det är ett viktigt skäl till att den svenska arbetslöshetsnivån varit så låg även under 1980-talet, då arbetslösheten steg kraftigt i övriga Europa.

Orsaken till att det är så viktigt att förhindra långtidsarbetslöshet är mycket enkel. Långtidsarbetslösa är inte attraktiva för arbetsgivarna. De betraktas inte som lämpliga att rekrytera för lediga platser. Därmed kan man mycket väl ha en mycket hög långtidsarbetslöshet utan att denna pressar ner inflationen. Detta framgår ofta av ekvationer som försöker förklara löneutvecklingen.

Av samma skäl kommer man att finna en mycket högre nivå på den totala arbetslösheten vid en given nivå på lediga platser om många av de arbetslösa är långtidsarbetslösa därför att arbetsgivarna inte finner de långtidsarbetslösa vara intressanta nog för att fylla de lediga platserna. Detta var orsaken till att den totala arbetslösheten i Västeuropa på 1980-talet vid varje given nivå på de

lediga platserna steg i samma takt som långtidsarbetslösheten. Så skedde inte i Sverige. Detta bekräftar det faktum att Sverige vid den andra oljechocken hade ett skydd mot massarbetslöshet som inte fanns i övriga Europa. Detta skydd var den aktiva arbetsmarknadspolitik, som hindrade en ökning av långtidsarbetslösheten och därmed den totala arbetslösheten vid en given nivå av lediga platser. Det faktum att de lediga platserna i Sverige nu är så få tyder på att den svenska mekanismen för att bestämma sysselsättningsjämvikten ännu inte kollapsat: Sverige befinner sig fortfarande djupt inne i en kraftig, efterfrågestyrd konjunktursvacka.

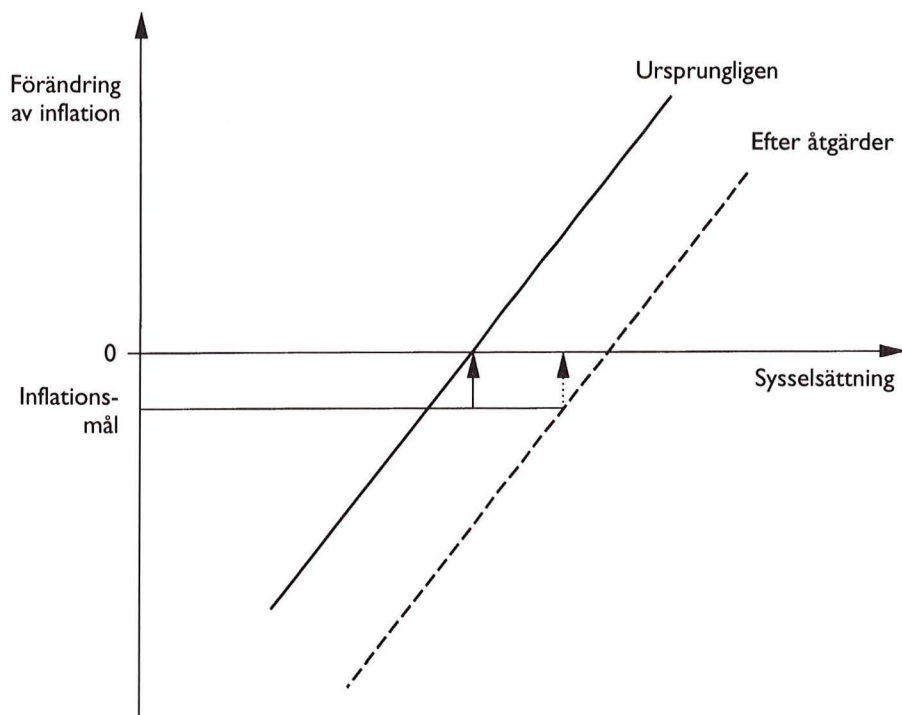
Kritik av den aktiva arbetsmarknadspolitik

Kritiken mot åsikten att den aktiva arbetsmarknadspolitik spelat en nyttig roll i Sverige har tre huvudlinjer. Den första är teoretisk. Många anser att man inte kan öka den totala sysselsättningen genom att hjälpa vissa människor att få arbete, ty allt som kan hända är att dessa tar jobben från andra människor, "displacement". Det totala antalet arbetstillfällen skulle med andra ord på något sätt vara fixerat, oberoende av vad som görs för att göra människor attraktiva på arbetsmarknaden. Men det finns verkligen ingen grund för påståendet att det totala antalet arbetstillfällen skulle vara fixerat. Låt oss ta ett extremt fall för argumentets skull: ett landområde är obefolkat och tusentals människor flyttar dit. Kommer de då alla att vara arbetslösa, därför att antalet jobb är fixerat? Naturligtvis inte. Uppenbarligen kommer sysselsättningsnivån i landområdet att bero

på hur många människor det finns som är tillgängliga för arbetsmarknaden och attraktiva för arbetsgivarna. Exakt samma princip gäller i ett befolkat landområde. Sysselsättningsnivån beror på antalet människor som finns och som är attraktiva för arbetsgivarna. Låt oss anta att A för tillfället inte är attraktiv för arbetsgivarna, därför att han varit utan arbete under en längre tid. Så genomgår han en utbildning som gör honom attraktiv. En viss arbetsgivare bestämmer sig för att anställa honom i stället för B, som annars skulle ha fått jobbet. Vad händer nu med B? Det faktum att han skulle ha fått jobbet om det inte varit för A innebär att han redan är attraktiv för arbetsgivarna. Nu finns det alltså ytterligare en person på arbetsmarknaden som är attraktiv för arbetsgivarna; han kommer naturligtvis ganska snart att finna en arbetsgivare som vill anställa honom. Eftersom A blev "sysselsättningsbar" på samma sätt som B har totala antalet sysselsättningsbara i näringslivet ökat, och det kommer sålunda att finnas krafter som verkar för högre sysselsättning.

Men vi måste skilja mellan medellång och kort sikt. På medellång sikt kommer det att bli ökad sysselsättning om det finns fler sysselsättningsbara personer i ett område. På kort sikt finns det en rad möjligheter. Anta först att den totala nominella efterfrågan är oförändrad. Då kommer inflationen att minska när arbetsgivarna står inför en ökad tillgång på arbetskraft, men sysselsättningen kommer inte att genast anpassas till hela ökningen av arbetskraften. Om ingenting mera görs för att förändra den nominella efterfrågan från vad den annars skulle ha varit, kommer

Figur 2. Inflationsrestriktionen.

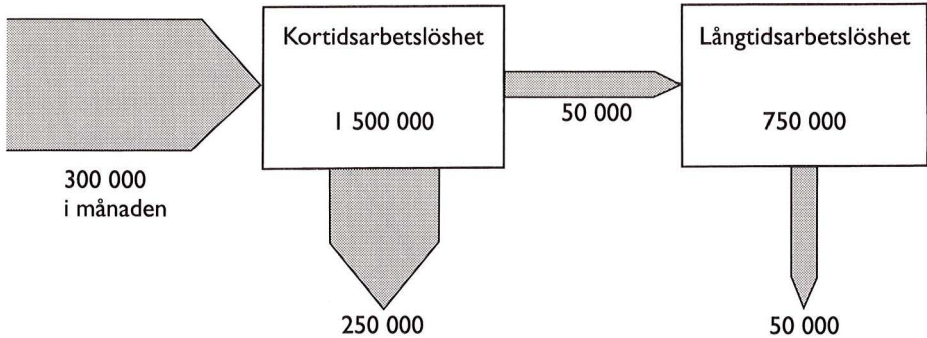


till sist prisnivån att bli tillräckligt låg (i relation till vad den annars skulle ha varit) för att all extra arbetskraft ska bli sysselsatt. Men detta är en effekt på mellanlång sikt.

Det finns emellertid en annan möjlighet. Många länder har nu ett mål för inflationen. Detta betyder att om de ser inflationen falla under målet så kommer centralbanken att mjuka upp sin penningpolitik, t ex genom att sänka räntan. I detta fall kommer sysselsättningen omedelbart att expandera med ökningen av antalet sysselsättningsbara människor. Denna poäng illustreras i *Figur 2*. Den heldragna linjen visar den ursprungliga kompromissen mellan sysselsättningsnivå och inflationsföränd-

ring (mätt på inflationstrycket). Denna "Phillipskurve-relation" förändras genom aktiv arbetsmarknadspolitik på så sätt att vid varje arbetslöshetsnivå i kurvan tenderar inflationstrycket att bli mindre, därför att arbetsgivarna finner fler sysselsättningsbara arbetssökande på arbetsmarknaden.

Regeringen kan nu välja mellan att ha samma sysselsättningsnivå med lägre inflation eller samma inflation med högre sysselsättningsnivå, eller en blandning av dessa två alternativ. Om den beslutar att bibehålla samma inflationstakt som den ursprungligen planerat kommer sysselsättningen att expandera med hela ökningen av antalet sysselsättningsbara människor – till och med på kort sikt.

Figur 3. Flödena förändras inte; antalet långtidsarbetslösa faller.

Anm: Data för Storbritannien, medelvärden för 1990 och 1993.

Vi borde därför inte oroa oss alltför mycket över det så kallade substitutionsproblemet. Det är klart att när A fick sitt jobb tog han ifrån B den möjlighet denne annars haft. Men det faktum att B fortfarande såg sig om efter ett nytt jobb skapade också i sig självt ett nytt jobb. För att kontrollera inflationstrycket kräver ekonomin nämligen bara ett visst antal arbetslösa arbetssökande som är attraktiva för arbetsgivarna. Om varje arbetslös person blir mer attraktiv för en arbetsgivare blir det totala antalet arbetslösa som krävs mindre.

Man kan förstärka denna poäng genom att se på frågan i flödestermier. När den långtidsarbetslöse blir mer attraktiv för arbetsgivarna, resulterar detta inte i mindre chanser till ny sysselsättning för de människor som redan är attraktiva, dvs de korttidsarbetslösa. Den enda förändringen är att de långtidsarbetslösa finner nytt arbete snabbare. Flödet av korttidsarbetslösa som anställs varje period är lika stort som förut, liksom flödet av långtidsarbetslösa. Men det totala antalet långtidsarbetslösa har sjunkit

dramatiskt sedan chanserna att få jobb blivit så mycket bättre för långtidsarbetslösa. Detta betyder att trots att flödet av nyanställningar är konstant har ändå det totala antalet långtidsarbetslösa gått ner.

Detta illustreras i *Figur 3*, som visar flödet genom arbetsmarknaden för Storbritannien. Omkring 300 000 får sysselsättning varje månad och samma antal lämnar sina jobb – 250 000 slutar innan de varit sysselsatta i 12 månader och resterande 50 000 slutar senare. Om vi hade en mer aktiv arbetsmarknadspolitik i Storbritannien skulle vi inte behöva öka flödet av nyanställningar från de långtidsarbetslösas led till över 50 000 i månaden.

Men vi skulle öka attraktiviteten hos de långtidsarbetslösa så pass mycket att vi skulle behöva mycket färre av dem för att arbetsgivarna skulle vilja välja att anställa 50 000 i månaden.

Frågan om "displacement" och "substitution" är därför huvudsakligen ett villospår. Den stora frågan är i stället om aktiv arbetsmarknadspolitik verkli-

gen kan göra människor mer attraktiva för arbetsgivarna.

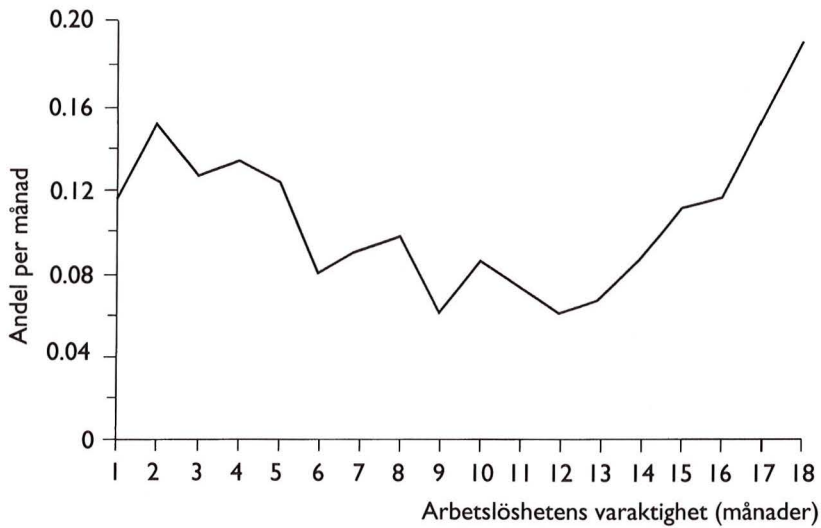
Detta för mig till den andra frågan. Mycket av forskningen, och i Sverige i synnerhet, har rest tvivel i frågan om aktiv arbetsmarknadspolitik verkligen kan göra människor mer attraktiva för arbetsgivarna (Björklund 1990). Problemet med de flesta av dessa studier är att de inte har förmågan att effektivt kontrollera för skillnader mellan dem som skickas till åtgärder och dem som inte omfattas av några åtgärder. I många fall är de som kommer in i åtgärder människor med speciella problem, och utan dessa åtgärder skulle deras möjligheter på arbetsmarknaden ha varit ännu sämre. Ett annat problem med några av studierna är att de utgår från att människor borde acceptera mer reguljär sysselsättning medan de ännu t ex är i utbildning. Detta finner jag inte helt skäligt. Det vore bättre att mäta det totala antalet veckor i öppen arbetslöshet för en grupp av identiska individer som blir arbetslösa samtidigt, och där en grupp blir föremål för en åtgärd medan den andra inte blir det.

Detta slags komparativa studier mellan individer är mycket viktiga men kan naturligtvis inte fånga systemomfattande effekter av arbetsmarknadspolitiken. Om man t ex har ett system där inkomsten bibehålls efter ett års arbetslöshet bara om man är i aktiva åtgärder, kommer detta att påverka hela den anda i vilken de arbetslösa och arbetsförmedlarna tar sig an sina uppgifter under de första tolv månaderna av arbetslösheten. Vi kan se denna effekt genom att studera andelen som lämnar arbetslösheten (*exit rates*) som en funktion av arbetslöshetens varaktighet i Sverige

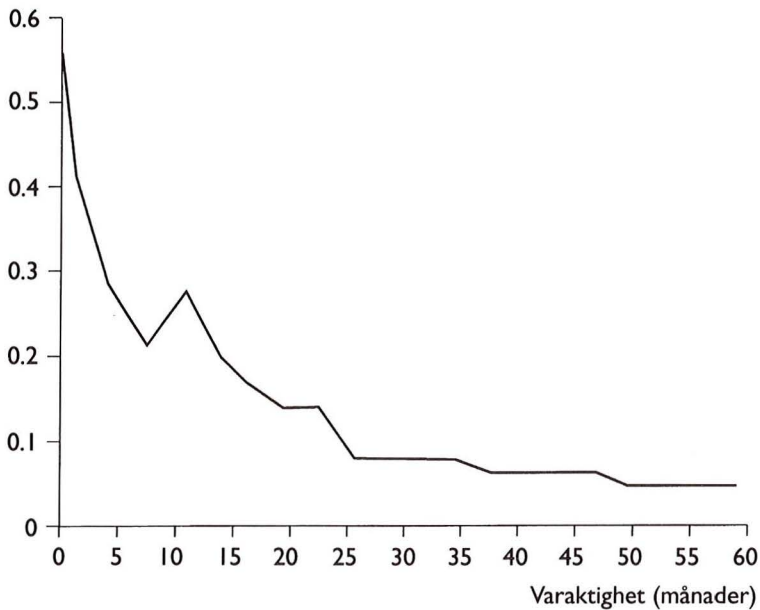
och jämföra denna med t ex motsvarande siffror för Storbritannien (se *Figurerna 4* och *5*). I Sverige är andelen som lämnar arbetslöshet per tidsenhet, "exitnivån", mer eller mindre konstant, vilket betyder att människor fortsätter att försöka komma ur arbetslösheten under alla de första 12 månaderna, eftersom de vet att ersättningen kommer att upphöra efter ett år. I Storbritannien däremot anpassar sig människor till ett liv med arbetslöshetsersättning och tillåter sig att bli allt mindre attraktiva för arbetsgivarna i takt med att arbetslösheten fortsätter. Vi kan också se hur människor i Sverige i mycket större utsträckning får arbete när väl ersättningsperioden tar slut. Dessa effekter är inte sådana som kan studeras genom att man jämför dem som är i åtgärder med dem som inte är det. De är snarare resultatet av ett system som täcker alla.

Det vi kan vara allra säkrast på i det svenska fallet är att de puritanska aspekterna i systemet hjälper till att hålla återinträdesnivån i arbetslivet hög. Om vi tar denna som den första poängen och sedan lägger till den andra, att vi inte skulle tolerera ett system som var rent negativt, så hamnar vi i ett mycket starkt försvar för den aktiva arbetsmarknadspolitiken, även i de fall där vi har vissa svårigheter att identifiera dess effekter på individerna.

Men det finns naturligtvis också sätt på vilka man kan studera de systemomfattande effekterna av politiken genom aggregerade Phillipskurve-relationer. Detta är det tillvägagångssätt som Lars Calmfors använt (Calmfors & Forslund 1991; Calmfors & Skedinger 1995). Han har separat undersökt effekten på lönetrycket av det antal människor som

Figur 4. Andel försäkrade arbetslösa som får arbete, Sverige 1990.

Källa: Carling et al (1995)

Figur 5. Procent arbetslösa som lämnar arbetslösheten under de närmaste 3 månaderna: vid viss längd på dittillsvarande arbetslöshet. Storbritannien 1985, män.

Källa: Dessa data gäller registrerade arbetslösa och kommer från *Employment Gazette*.

är öppet arbetslösa och antalet i åtgärder. Om åtgärderna leder till en minskning av den öppna arbetslösheten borde antalet människor i åtgärder minska lönetrycket och göra det möjligt att ha samma lönetryck med lägre öppen arbetslöshet. Med användande av tidsserieanalys finner Calmfors ingen generell negativ effekt av antalet människor i åtgärder, trots att vissa mikroekonomiska studier påvisar gynnsamma effekter av utbildningsprogram (Edin *et al* 1994).

Problemet med dessa studier är att de lutar till *tidsserieförändringar* i statistiken över åtgärdsprogram för att identifiera effekten av en *kontinuerlig* arbetsmarknadspolitik. Det är ändå uppenbart att antalet i programmen är i hög grad påverkat av själva systemet även när politiken inte förändras, och detta är svårt att ta hänsyn till ens med de mest fantasifulla ekonometriska metoder. Det troligen bästa måttet på effekten av arbetsmarknadspolitik i allmänhet fås snarare genom internationella tvärsnittjämförelser, och jag skulle ge sådana jämförelser den största vikten (Layard *et al* 1994). Det tycks vara på modet nu i Sverige att säga att arbetsmarknadspolitik inte var orsaken till Sveriges låga arbetslöshet under 1980-talet och tidigare (och att löneförhandlingssystemet inte heller hade någon effekt). I stället hör vi från både höger och vänster förklaringar som talar om den höga efterfrågan som skapades av upprepade devalveringar. Detta slags förklaring är särskilt förvånande när den kommer från liberala ekonomer som normalt förnekar den långsiktiga effekten av nominella politiska åtgärder. Förklaringen är i varje fall helt irrele-

vant, eftersom mysteriet är hur det kom sig att arbetslösheten förblev så låg utan att det blev någon inflationistisk explosion. Vad vi behöver är inte en förklaring av arbetslöshetsnivån utan av relationen mellan arbetslöshet och inflationstryck. Genom efterfrågeförklaringar är det helt omöjligt att förklara varför Sverige under hela 1980-talet lyckades trotsa den europeiska arbetslöshetstrenden utan en förfärlig inflationsexplosion.

Vad kan göras ?

Om nu aktiv arbetsmarknadspolitik är en viktig byggnadssten i vägen till full sysselsättning, vilka skulle då vara de huvudsakliga komponenterna i en effektiv arbetsmarknadspolitik? Den första frågan är vilket slags aktivitet som borde tillhandahållas. Förvisso är en viss omskolningsaktivitet användbar, särskilt för människor som hade bra yrkeskunskaper i industrier som blivit föråldrade. Men när det gäller människor som alltid varit lågutbildade är det inte så klart att yrkeskunskaper kan höjas effektivt när de nått medelåldern, och det är uppenbart absurt att låta människor ta den ena kursen efter den andra och efter varje ny kurs gå direkt tillbaka till arbetslöshet. Enligt min åsikt är den viktigaste åtgärden att bana väg tillbaka till en sysselsättning där ordinarie anställda gör ordinarie jobb. Bara på detta sätt kommer arbetare att ha en chans att bygga upp en tillräckligt omfattande arbetserfarenhet på vars grund de kan antingen garanteras fortsatt anställning hos sin arbetsgivare eller rekryteras av en annan arbetsgivare. Jag skulle sålunda ge en central roll åt rekryterings-

bidrag för människor som visat sig vara svårplacerade.

Av de skäl som redan angetts krävs det inte några stora ansträngningar för att se till att det arbete som görs är arbete som annars inte skulle ha blivit gjort. I själva verket skulle ett sådant krav vara utomordentligt kontraproduktivt. Det är uppenbart att arbetsgivare inte kan tillåtas anställa människor med bidrag om de samtidigt permitterar andra människor. Men detta borde vara ett minimikrav. Både privata och offentliga arbetsgivare borde ha rätt att sysselsätta långtidsarbetslösa på reguljära jobb med hjälp av statliga bidrag. Om man inte kan finna tillräckligt med platser (ens efter övertalningsförsök) måste naturligtvis specialåtgärder vidtas. Men beredskapsarbete av detta slag bör betraktas som ett andra rangens stödssystem.

För att ta fram de nödvändiga lediga platserna krävs en stark arbetsförmedlingsverksamhet. Varje tanke på att minska personalen i arbetsförmedlingssystemet skulle vara dålig ekonomi. Det är verkligen tragiskt att bara för att de arbetslösa antal har stigit så har frekvensen av rådgivning och bevakning minskat.

Vad beträffar arbetslöshetsersättningens nivå synes det ofrånkomligt att denna kommer att sänkas under den nuvarande nivån efter en viss period (eller ett visst antal arbetslöshetsperioder). Det är mindre viktigt om ersättningen utgår som socialbidrag eller genom arbetslöshetsförsäkringssystemet än att det hålls inom den nuvarande ramen för arbetsförmedlingstjänsten. Självklart borde ingen tillåtas uppbära socialbidrag i mer än 12 månader utan

att erbjudas åtminstone sex månaders åtgärder i någon form. På samma sätt måste man kräva av arbetslösa att de efter en viss period accepterar jobb av ett slag som de nu har rätt att förkasta.

Löneförhandlingssystemet

Den andra faktorn som har en djupgående inverkan på den genomsnittliga arbetslöshetsnivån i ett land är det sätt på vilket lönerna bestäms. Det är visserligen sant att facklig aktivitet i löneförhandlingar kan leda till ett ökat tryck på lönenivån om man bortser från alla andra faktorer, men det är också uppenbart att i ett land, där den fackliga organisationsnivån är hög och fackföreningarna förhandlar på central nivå, skapas det en helt annan situation som kan leda till ett lindrigare lönetryck än där löneförhandlingarna är helt decentraliserade.

Detta är den huvudsakliga förklaringen till den berömda bågformade kurva som Calmfors och Driffill visar (1988): länder med centraliserade löneförhandlingar har låg arbetslöshet och länder med mindre centraliserade förhandlingssystem har högre arbetslöshet, tills man träffar på länder som är helt decentraliserade, där arbetslösheten återigen är låg.

Calmfors och Driffill drar emellertid helt felaktiga slutsatser i policyhänseende. De länder som de definierar som decentraliserade (framför allt USA) har i själva verket inga förhandlingar alls, eftersom de inte har några fackföreningar. Idén att man – om det inte går att bibehålla ett effektivt centraliserat förhandlingssystem – borde gå över till ett helt decentraliserat system med fullt

aktiva fackföreningar är därför en villfarelse. Vid en given facklig organisationsnivå kommer lönetrycket att öka i takt med decentraliseringen av förhandlingssystemet.

Det är lätt att förstå varför decentralisering skapar ett tryck på lönenivån. Varje grupp försöker förbättra sin position genom att höja sina löner i relation till varje annan grupp och därmed i relation till priserna på de produkter som produceras av andra grupper. Detta leder till en överbudssituation (*leap-frogging*) som späder på en inflation som bara kan motverkas genom en tillräckligt hög arbetslöshet. Till och med där det inte finns några fackföreningar framkommer denna tendens bland arbetsgivarna. Detta är bakgrunden till arbetslöshetens så kallade effektivitetslöneteori.

Det finns alltså inget underlag i Sverige för åsikten att mer decentraliserade löneförhandlingar vore bättre för sysselsättningen. Vår forskning visar snarare att samordning av lönesättningen är viktigt för att minska arbetslösheten – samordning både på den fackliga sidan och bland arbetsgivarna. Det skulle vara mycket bättre om SAF kunde övertyga sina medlemmar att följa den vägen. Men även om arbetsgivarna är ovilliga att samordna sig, är det viktigt att den fackliga sidan gör det i de medlemmars intresse som annars skulle bli arbetslösa. LO förtjänar beröm för sina ansträngningar i denna riktning. Tyvärr har LO inte varit helt framgångsrik i denna uppgift under 1995, och den troliga löneinflationen i Sverige under de kommande tre åren ger anledning till oro om man tar i betraktande den bakomliggande höga arbetslöshetsnivån.

Kompetenshöjning och relativa löner

Jag kommer nu till det tredje elementet i den svenska modellen, den solidariska lönepolitiken. Självklart fungerar ett centralt löneförhandlingssystem bäst, om det inte finns något behov av att förändra de relativa lönelägena. Men det är mycket svårt att bibehålla en sådan situation när det sker stora förändringar i den relativa efterfrågan på arbetskraft. Ett särskilt problem är den fortgående minskningen i efterfrågan på lågutbildad arbetskraft. Detta är kanske det största enskilda problemet som moderna industrisamhällen står inför. Det finns bara två möjliga utvägar.

Den första är att minska tillgången på lågutbildad arbetskraft åtminstone i samma takt som efterfrågan minskar. Några länder tycks ha framgång med en sådan politik, t ex Tyskland, där de relativa lönerna förändrats mycket lite och där arbetslösheten inte ökat mer bland de lågutbildade än bland människor med hög utbildning.

Den andra utvägen är att acceptera den fortsatta förekomsten av en grupp av lågutbildade men att garantera dess fortsatta sysselsättning genom en sänkning av dess relativa löneläge. Det är denna väg man följt i USA, där ökningstakten i tillgången på högutbildade i relation till lågutbildade varit lägre än i Västeuropa. Det är endast den stora ökningen av lönespridningen som gjort det möjligt att hindra en stark ökning av arbetslösheten bland de lågutbildade jämfört med de högutbildade, även om en viss sådan ökning faktiskt också skett.

I den svenska situationen finns det

uppenbarligen två alternativ. Det första är att se till att den lägsta utbildningsnivån på arbetskraften stiger snabbt. Det andra gäller lönestrukturen. Om full sysselsättning är det helt överordnade målet kommer en relativ löneflexibilitet att bli nödvändig som en sista utväg. Den kanske inte behöver användas, men möjligheten att ta till den måste finnas.

Detta är som jag ser det det enda elementet i den svenska modellen där en viss grad av kompromiss kan bli nödvändig. Men jag anser ändå att det gamla receptet med centraliserade förhandlingar och en aktiv arbetsmarknadspolitik fortfarande är Sveriges bästa hopp för att uppnå och bibehålla en hög sysselsättningsnivå.

Andra idéer

Men det finns också andra idéer som aktualiserats, t ex i OECDs arbetskraftsstudie, *Jobs Study*, (1994) och i Delors vitbok (Europakommissionen 1993).

Lägre arbetsgivaravgifter

Den kanske vanligaste idén är förslaget att sänka arbetsgivaravgifterna, de beräknade "skatterna på arbete", och ersätta dem med en skatt på miljöfarliga produkter. Även om detta kunde vara bra från miljösynpunkt, är det inte mycket som tyder på att sådana skatter verkligen skulle ha någon inverkan på sysselsättningen, och detta av två skäl. För det första finns det inget bevis för att skatter skulle ha någon långsiktig effekt på arbetslösheten. Om de hade det skulle arbetslösheten med största säker-

het vara avsevärt högre nu än den var under förra århundradet. Men på kort sikt skulle ändrade skatter ha en viss inverkan på grund av "reallönemotståndet" (Hicks 1974).

När arbetarna finner att det reella värdet på vad de har kvar efter skatt går ner, gör de motstånd och orsakar på så sätt ett inflationstryck. På det sättet har varje extra skattekil mellan värdet av marginalprodukten och lönen efter skatt en inverkan på inflationstrycket på kort sikt. Men – och det är den andra poängen – det finns inget klart bevis för att olika element i skattekillen har olika effekter, dvs om de utgör sysselsättningsskatter, inkomstskatter eller produktskatter. Det vore därför självbedrägeri att påstå sig ha en politik som skulle ha några betydande effekter när man talar om byte från skatt på sysselsättning till skatt på produkter. Men uppenbart är att en reform av sysselsättningsskatten som hade en strukturell dimension, t ex att minska skatten på löner för lågutbildade och höja den för högutbildade, skulle få en tydlig effekt.

Anställningstrygghet

Ett annat populärt förslag är att minska graden av anställningstrygghet (dvs permitteringslön, arbetslöshetsersättning och anställningstrygghet). Det är uppenbart att dessa kostnader kan verka avskräckande vid nyanställningar, men de avskräcker också från avskedande. Efter tio års forskning är det fortfarande ingen som kan säga vilken effekt som överväger. Den sannolikt värsta effekten av anställningsskyddet är att det ökar makten hos dem som redan har jobb (insider-effekten), men även om

man tar med detta i beräkningen är anställningstryggheten troligen ingen viktig faktor vad gäller den generella sysselsättningsnivån.

Arbetsdelning och förtidspensionering

Ett tredje förslag är att nya jobb skulle kunna skapas genom införandet av en övre gräns på antalet arbetstimmar per vecka eller någon annan generell uppmantran till arbetsdelning. I en konjunkturnedgång är det förvisso mycket som talar för att minska veckoarbetstiden i stället för att helt friställa personal, så att företaget kan behålla kontakten med sin arbetskraft och vara beredd inför konjunkturuppgången. Detta är både i företagets och dess anställdas intresse och kan troligen ordnas utan statlig inblandning. Men det finns inget skäl att tro att man i genomsnitt över en konjunkturcykel skulle kunna skapa fler arbetstillfällen genom att förkorta arbetstiden. Detta skulle naturligtvis bli följden till en början, men åtgärden skulle bara bidra till inflationstrycket och ekonomin skulle sträva efter att eliminera inflationen tills den ursprungliga sysselsättningsnivån vore återställd.

Samma resonemang gäller för förtidspensioneringar. Åtgärder för att minska antalet personer i arbetskraften kommer inte att sänka arbetslöshetsnivån. I stället kommer de att driva upp lönerna, vilket bara kan mötas med en minskning av sysselsättningen.

Vinstdelning

Många har fångats av Martin Weitzmans idé att en ekonomi med vinstdelning tenderar att ha lägre arbetslöshet

(Weitzman 1994). Men Weitzmans resultat gäller egentligen fluktuationer snarare än den genomsnittliga sysselsättningsnivån under en konjunkturcykel. Problemet med *leap-frogging* skulle inte elimineras genom vinstdelning, och det finns inga övertygande bevis för att den genomsnittliga arbetslöshetsnivån skulle vara lägre i en ekonomi med vinstdelning. Japan har visserligen vinstdelning i den formella sektorn av näringslivet, men den låga genomsnittliga arbetslösheten över en konjunkturcykel tycks mest orsakas av den extrema löneflexibiliteten i den informella sektorn.

Produktivitetstillväxt

Till sist har vi frågan om en högre produktivitetstillväxt skulle vara bra för sysselsättningen. Här är det uppenbart att högre produktivitet i sig själv inte har någon inverkan på arbetslösheten; om så vore fallet skulle arbetslösheten ha försvunnit för länge sedan. Men en produktivitetstillväxt som skiljer sig markant mellan olika sektorer och leder till behov av omlokalisering av arbetskraft torde bidra till en höjning av arbetslöshetsnivån. Å andra sidan skulle en bred ökning av produktiviteten troligen minska arbetslösheten, eftersom det är lättare att hålla inflationen inom vissa gränser när realinkomsterna stiger snabbare än folk förväntar sig. Detta är åtminstone en del av förklaringen till den höga sysselsättningsnivån under 1950- och 60-talen i hela Europa, och det är säkert möjligt att den högteknologiska revolutionen kommer att få samma välgörande effekt i början av nästa århundrade. Men det är förvisso ingenting som vi borde räkna med.

Sammanfattning

Mina slutsatser är att den rätta vägen för Sverige är att hålla fast vid den aktiva arbetsmarknadspolitiken och att fortsätta kampen för att nå enighet om löneförhandlingssystemet i hela samhällets intresse. Det finns de som säger att en aktiv arbetsmarknadspolitik inte kan bibehållas när arbetslösheten är mycket hög. Mitt svar är att om det inte går kommer man aldrig tillbaka till en låg arbetslöshet. Det finns nämligen ett mycket starkt kulturellt element i det sätt på vilket arbetsmarknadsinstitutioner fungerar. Om de arbetslösa förstår att de måste bli aktiva kommer detta att färga den bild de har av de möjligheter som står öppna för dem. Om man förändrar ett system, därför att man för tillfället inte anser sig ha råd med det, kommer den idé på vilken systemet är byggt att råka i vanrykte. Det blir mycket svårt att bygga upp systemet på nytt. Vi har sett hur välfärdsystemet i Västeuropa inte gav tillräckligt skydd mot arbetslöshetskatastrofen i spåren av oljeshocken.

Det svenska systemet klarade 1980-talet. Men det har inte helt lyckats stå emot 90-talet deflationschock. Det är dock viktigt att inte ge upp. Inte ens i dag är arbetslösheten i Sverige särskilt hög med europeiska mått, och arbetslöshetsnivån kommer att sjunka mer i Sverige än i övriga Europa. Om arbetsförmedlingarna tillåts ge upp principen om aktiva åtgärder nu, "därför att det inte finns några jobb", kommer detta att påverka hela systemet i framtiden på samma sätt som skedde i övriga Europa i början av 80-talet. Men med ett fasthållande vid den svenska modellen

kommer Sverige att återgå till att vara ett land med låg arbetslöshet med europeiska mått – om inte, vilket jag personligen hoppas skall ske, den svenska modellen också kommer att införas i resten av Europa.

Översättning: Birger Viklund

Referenser

- Björklund, A (1990), "Evaluations of Swedish Labour Market Policy", Socialforskningsinstitutet, Stockholms universitet. *Finnish Economic Papers*, 3(1).
- Calmfors, L & Driffill, J (1988), "Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance". *Economic Policy*, Vol 6, April.
- Calmfors, L & Forslund, A (1991), "Real Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience". *Economic Journal*, Vol 101, s 1130–1148.
- Calmfors, L & Skedinger, P (1995), "Does Active Labour Market Policy Increase Employment?". *Oxford Review of Economic Policy*, vårnumret, s 91–109.
- Carling, K, Edin, P-A, Harkman A & Holmlund, B (1995), "Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labour Market Programmes in Sweden". Discussion paper No 1200, Centre for Economic Policy Research, London.
- Clark, A & Oswald, A (1994), "Unhappiness and Unemployment". *Economic Journal*, Vol 103, May.
- Edin, P-A et al, (1994), "Wage Behaviour and Labour Market Programmes in Sweden: Evidence from Micro Data". I T Tachibanaki (red), *Labour Market and Macroeconomic Performance: Europe, Japan and the US*. Macmillan Press.
- Europakommissionen (1993), *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenge and Ways Forward into the 21st Century*. White Paper, Bryssel.

- Hicks, J (1974), *The Crisis in Keynesian Economics*. Blackwell.
- Layard, R et al (1994), *The Unemployment Crisis*, Oxford University Press.
- Layard, R, Nickell, S & Jackman, R (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study*. Paris.
- Weitzman, M (1994), *The Share Economy*. Harvard University Press.