

Småtryck från



Nr 170

Anders Björklund

**Rehn/Meidners program och  
den faktiska politiken**

Särtryck ur

Arbetsmarknads-  
politik under  
debatt.

EFA. Publica.

INDUSTRIENS

UTREDNINGS-

INSTITUT

STOCKHOLM



## Industriens Utredningsinstitut

är en fristående vetenskaplig forskningsinstitution grundad 1939 av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund.

### Syfte

Att bedriva forskning rörande ekonomiska och sociala förhållanden av betydelse för den industriella utvecklingen.

### Verksamhet

Huvuddelen av arbetet inom institutet ägnas åt långsiktiga forskningsuppgifter. Man siktar härvid till ett studium av de grundläggande sammanhangen inom näringslivet och särskilt till att belysa de frågor som hör samman med strukturella och institutionella förändringar. Forskningsresultaten publiceras i institutets skriftserier.

### Styrelse

Tekn. dr Erland Waldenström, ordf.  
Direktör Axel Iveroth  
Direktör Olof Ljunggren  
Direktör Lars Nabseth  
Tekn. dr Curt Nicolin  
Direktör Alde Nilsson  
Direktör Bo Rydin  
Direktör Sven H Salén  
Ekon. dr Hans Stahle  
Direktör Ove Sundberg  
Direktör Sven-Olof Träff  
Direktör Peter Wallenberg  
Direktör Sven Wallgren  
Bruksdisponent Claes-Ulrik Winberg  
Docent Gunnar Eliasson, chef

### Adress

Industriens Utredningsinstitut  
Grevgatan 34, 5 tr, 114 53 Stockholm  
Tel. 08-783 80 00

# Rehn/Meidners program och den faktiska politiken<sup>1</sup>

*Anders Björklund*

## Inledning

I vilken utsträckning har den faktiska politiken under de senaste decennierna följt Rehn-Meidners programförslag? Är det rent av möjligt att mot bakgrund av de svenska erfarenheterna *utvärdera* programmet? Dessa frågor är ingalunda lätta att besvara. För det första innehåller programmet flera olika "programpunkter" med åtgärder som, helt naturligt, aldrig har beskrivits i detalj. Den exakta dosen av dessa olika typer av åtgärder har heller aldrig preciserats exakt. Man kan väl snarast säga att Rehn och Meidner pekade ut en "färdriktning" för den ekonomiska politiken och att den exakta utformningen av de olika åtgärderna sedan fick "fin-slipas" alltefter de erfarenheter som görs. För det andra är det svårt att specificera ett konkret alternativ till den förda politiken. Vilken kombination av allmän ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik och lönepolitik bör man i så fall välja? För det tredje är det svårt att formulera operationella mått på en del av de mål som programmet syftar till att uppnå och att väga de olika målen mot varandra.

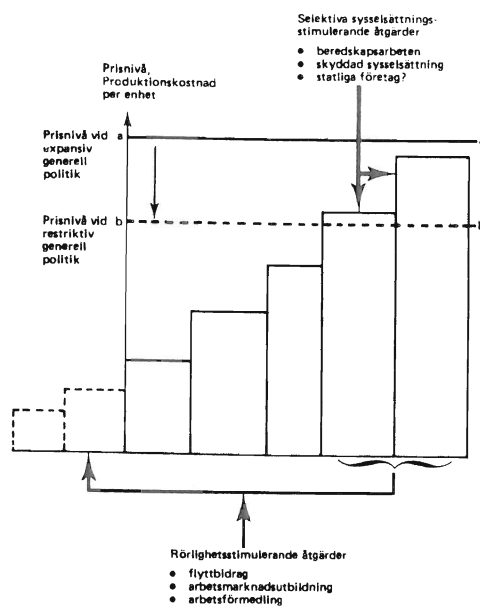
Trots dessa svårigheter framstår det som en meningsfull uppgift att konfrontera det Rehn-Meidnerska programförslaget så som det beskrivits i olika skrifter sedan slutet av 40-talet, med den politik som de facto har förts och den arbetsmarknadsutveckling som vi upplevt. En sådan granskning bör kunna leda fram till ökad förståelse för de problem som är förknippade med att i praktiken utforma den typ av åtgärder som Rehn/Meidner rekommenderade. Likaså bör man kunna få en viss uppfattning om vilka doser av olika typer av åtgärder som krävs för att uppnå de önskade resultaten samt överhuvudtaget en, åtminstone grov, uppfattning om programmets potential.

Denna uppsats har två syften. För det första kommer huvudragen i den faktiska politik som förts att kontrasteras mot det Rehn/Meidnerska programförslaget. För det andra kommer den förda politiken att diskuteras mot bakgrund av den arbetsmarknadsutveckling som vi kunnat registrera under framför allt 70-talet.

### Programmet

De centrala delarna av programmet kan illustreras utifrån figur 1.<sup>2</sup>

De olika staplarna beskriver de rörliga produktionskostnaderna per producerad enhet på olika delar av arbetsmarknaden; produktionskostnaderna i sin tur återspeglar såväl lönenivå som produktivitet. De olika delarna av arbetsmarknaden kan exempelvis representera olika företag inom en bransch med de ineffektiva och omoderna anläggningarna till höger och allt effektivare och modernare anläggningar till vänster. De streckade staplarna på vänster sida om den vertikala axeln representerar potentiella anläggningar som kan komma till stånd via nyinvesteringar.



Figur 1. Rehn-Meidners modell

Men de olika delarna av arbetsmarknaden kan också representera olika typer av arbetskraft med olika produktivitet, i varje fall om lönerna inte är anpassade till produktiviteten; de gravt handikappade återfinns i så fall längst till höger och de välutbildade och högproduktiva längst till vänster. De streckade staplarna får i så fall representera den arbetskraft som kan erhållas genom utbildningsinsatser av olika slag.

Utifrån detta perspektiv kan full sysselsättning på hela arbetsmarknaden uppnås på åtminstone två sätt, som dock båda förkastades av Rehn/Meidner.

Ett sätt är att via ett högt generellt efterfrågetryck pressa upp prisnivån, som också mäts på den vertikala axeln, till en så hög nivå att priset överstiger produktionskostnaderna på hela arbetsmarknaden (t ex till den heldragna linjen a— a). Vid denna prisnivå blir det lönsamt att använda all arbetskraft, dvs enbart någon slags friktions- eller sökarbetslöshet kommer att finnas. Men detta sätt att via högt efterfrågetryck uppnå full sysselsättning förkastades av Rehn/Meidner, eftersom det skulle leda till inflation. I stället rekommenderade man en *generellt restriktiv efterfrågepolitik* (illustrerad med linjen b— b i figuren). Detta är den *första* delen av programmet.

Ett andra sätt att uppnå full sysselsättning på en splittrad arbetsmarknad av den typ som beskrivs i figuren är att tolerera lägre löner för den arbetslöshetshotade arbetskraften längst till höger i figuren. Detta skulle i så fall "pressa" ner kostnadsstaplarna under den kritiska prisnivån.

Men även detta sätt att uppnå full sysselsättning förkastades av Rehn/Meidner och detta av flera skäl. Främst var det av *jämlikhetsskäl* som man vägrade acceptera lägre löner för dem som arbetar i lågproduktiva branscher och företag samt för den arbetskraft som av andra orsaker har lägre produktivitet. I stället ville Rehn/Meidner, av just jämlikhetsskäl, ha en *solidarisk* lönepolitik, som dels innebar låglönesatsningar, dels en strävan att uppnå en lönestruktur som innebär "lika lön för lika arbete", oavsett vilket företag eller vilken bransch som man tillhör. Detta innebär också en (medveten) kraftig press på företag och branscher med låg produktivitet. Överhuvudtaget ville inte Rehn/Meidner använda flexibla relativlöner som ett allokeringsinstrument, i varje fall inte på kort och medellång sikt, utan lönestruk-

turen skulle läggas fast efter främst "arbetsvärderingssynpunkter".

Men det var inte bara av jämlikhetsskäl som Rehn/Meidner förkastade flexibla relativlöner som allokeringssinstrument. Ett annat viktigt skäl var att förändringar i lönestrukturen lätt leder till kompensationskrav ("wage-wage-spirals") som i sin tur kan skapa inflationstendenser med efterföljande arbetslöshetsproblem. Ytterligare ett skäl var att man betraktade flexibla relativlöner som ett ineffektivt sätt att uppnå omfördelningar av arbetskraft. Detta i sin tur byggde bl a på uppfattningen att arbetskraften är ganska okänslig för relativlöneskillnader.<sup>3</sup> Den nödvändiga omfördelningen av arbetskraft skulle i stället komma till stånd genom rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik (se nedan).

Den *andra delen* av programmet var därför en satsning på *solidarisk lönepolitik*.

De arbetslöshetstendenser som den restriktiva efterfrågepolitiken och den solidariska lönepolitiken ger upphov till skulle enligt programmet bekämpas på två sätt. En kraftig satsning på *rörlighetsstimulerande åtgärder* skulle hjälpa arbetare gå över från de stagnerande delarna av näringslivet till de expanderande. Framför allt var det här frågan om att satsa på utökad förmedlingsservice, arbetsmarknadsutbildning och direkta flyttstimulanser för arbetslösa och för dem som riskerar att bli arbetslösa.

Men dessa åtgärder hade också ett direkt inflationsdämpande syfte. Genom att eliminera flaskhalsarna i de expansiva delarna i näringslivet skulle expansionen kunna komma till stånd utan överdriven löneglidning.

Detta var den *tredje delen* av programmet.

Men framför allt ville Rehn/Meidner bekämpa arbetslöshetstendenserna med *selektiva sysselsättningsstimulanser* till de orter, regioner, branscher och möjligen också enstaka företag som hotades av arbetslöshet. Likaså ville man med lönesubventioner i någon form underlätta för de handikappade att få sysselsättning. I skrifterna från 50- och 60-talen specificerades dock aldrig dessa selektiva medel i detalj. I "Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen" (LO (1951), sid 149) kan man exempelvis läsa att dessa "måste bestå i arbetsanskaffning genom allmänna arbeten, subventioner till enstaka företag, utläggande av statliga beställningar på de orter och hos de företag där arbetslöshet annars

skulle uppstå". Meidner (1969) nämner beredskapsarbeten ("public works"), skyddad sysselsättning och subventioner till utsatta regioner som tänkbara medel.

De selektiva sysselsättningsstimulanserna utgör programmets fjärde och sista del.

### Den faktiska politiken

#### *Avvägningen generell — selektiv politik*

Distinktionen mellan "generella" och "selektiva" ekonomisk-politiska åtgärder är inte lätt att göra på ett operationellt sätt. Den rimligaste ansatsen är dock att med selektiva medel avse sådana som kan riktas mot vissa utvalda delmarknader, med i bästa fall hög arbetslöshet, medan generella medel saknar denna styrning.<sup>4</sup>

Självfallet är det snarare frågan om grad- än om artskillnader; varje operationell gränsdragning mellan generella och selektiva medel blir därför godtycklig.

Har den första delen av programmet, en permanent restriktiv generell efterfrågepolitik, följts? Svaret på denna fråga är otvetydigt nej! De senaste 15—20 åren kännetecknas av såväl kraftiga fluktuationer i det allmänna efterfrågetrycket som påtagliga överhettningstendenser under högkonjunkturerna. Framför allt högkonjunkturerna 1965, 1969/70 kännetecknades av högt efterfrågetryck men även 1974 var sannolikt ett år med ett i längden ohållbart högt efterfrågetryck. Dessa omdömen gäller för de flesta mått på efterfrågetrycket såsom vakansläget, KI:s barometerdata och tillgängliga mått på BNP-gap. Huruvida även 1979/80 års korta högkonjunktur skall betraktas som "överhettning" eller ej är mera tveksamt.

Det främsta avsteget från det Rehn/Meidnerska programmet tycks således, på denna punkt, vara att man underlåtit att föra en tillräckligt restriktiv politik under konjunkturuppgångarna. Vad denna underlåtenhet i sin tur beror på är svårt att säga. En rimlig förklaring är att prognos- och tidsanpassningsproblemen är så stora att det inte står i mänsklig makt att parera efterfrågefluktuationerna med de medel som står till buds. Men man kan heller inte helt förkasta hypotesen att det politiska mod som krävs för en restriktiv politik har saknats. Det är intressant att notera att

redan Andersson/Meidner (1973, sid 78) fäster viss vikt vid denna hypotes.

Lika otvetydigt som *den restriktiva generella politiken har sänkts* kan man säga att *satsningen på selektiva sysselsättningsstimulanser har anammats* av politikerna. En omfattande arsenal med selektiva medel har successivt byggts upp under de senaste decennierna. I stor utsträckning har Arbetsmarknadsverket hanterat dessa medel, varför utbyggnaden av den selektiva politiken bl a kan avläsas i verkets budget (se Tabell 1).<sup>5</sup>

Tabell 1. Arbetsmarknadsverkets utgifter som andel av BNP

1963	1965	1967/ 68	1969/ 70	1971/ 72	1973/ 74	1975/ 76	1977/ 78	1979/ 80
0.9	1.0	1.5	1.6	2.3	2.1	1.9	3.1	2.7

Källa: Johannesson (1978) och (1982).

För att få perspektiv på denna utveckling är det viktigt att skilja på å ena sidan nivån på åtgärderna vid "balanserade" konjunkturlägen och å andra sidan den konjunkturrella anpassningen. Två stora program inom arbetsmarknadspolitiken med selektiv inriktning, nämligen *regionalpolitiken* och *åtgärdspolitiken för handikappade och svårplacerade* har expanderat kraftigt oberoende av konjunkturerna. Dessa program har överhuvudtaget inga stabiliseringspolitiska mål. I synnerhet det sistnämnda programmet har en ansevärd storlek. Ca 15–20 procent av Arbetsmarknadsverkets medel går till att sysselsätta drygt 50 000 personer i "skyddad"<sup>6</sup> och "halvskyddad"<sup>7</sup> verksamhet. Selektiviteten i dessa program är uppenbar; lågproduktiva regioner och arbetskraft subventioneras huvudsakligen via lönekostnaderna.

En betydande utbyggnad har också skett av en arsenal med konjunkturanpassade selektiva åtgärder. Rent allmänt görs regelbundna inventeringar av hela den offentliga verksamheten av regeringen och AMS.<sup>8</sup> Syftet med dessa inventeringar är att "arbetsmarknadsanpassa" den offentliga verksamheten och i synnerhet tidsanpassa den offentliga upphandlingen av varor och tjänster i så stor utsträckning som möjligt. Arbetsmarknadsläget på orter och i regioner och även i enstaka företag, som kan väntas



få del av de offentliga inköpen, tillmäts därvidlag stor betydelse. Ett extremfall på sådan offentlig styrning är byggnadssektorn där Arbetsmarknadsverket via länsarbetsnämnderna har möjlighet att kontrollera och styra byggandet såväl konjunktur- som säsongmässigt.

Till denna allmänna arbetsmarknadsanpassning av den offentliga verksamheten och byggnadsverksamheten kommer de olika konjunkturanpassade åtgärdspaketen inom arbetsmarknadspolitik. *Beredskapsarbetena*<sup>9</sup> har alltid varierats med konjunkturläget och har sedan 1970 sysselsatt mellan 15 000 och 60 000 personer (enligt säsongrensade kvartalsdata, till detta kommer en påtaglig säsongmässig variation). Nivån under 70-talets högkonjunkturlägen är dessutom högre än under motsvarande år på 60-talet.

*Arbetsmarknadsutbildningen* (exklusive utbildning vid permitteringsshot) uppvisar något mindre cykliska svängningar, mellan 30 000 och 60 000 (säsongrensade kvartalsdata) under 70-talet. En betydande trendmässig ökning har också skett sedan början av 60-talet.

Dessa båda centrala medel inom arbetsmarknadspolitik är selektiva i två avseenden. Dels tas hänsyn till det regionala arbetsmarknadsläget vid planeringen av åtgärderna, dels riktas insatserna i stor utsträckning direkt till dem som vid förmedlingarna är registrerade som arbetslösa. Det senare betyder att åtgärderna inte (åtminstone inte direkt) ökar konkurrensen om redan sysselsatt arbetskraft.

Under 70-talet har dessutom olika s k *marginella sysselsättningssubventioner* prövats. De mest omfattande har varit den s k "25-kronan", dvs bidraget till internutbildning av uppsägnings- och permitteringshotad personal<sup>10</sup> som 1977/78 nådde en betydande storlek, och de båda nyrekryteringsbidragen som utgått 1978/79<sup>11</sup> och 1981/82.<sup>12</sup> De senare har haft en sådan utformning att tidigareläggningar av nyanställningar har premierats. Bidragen har utgått till företag som under loppet av en viss period (i båda fallen cirka ett år) ökar sin arbetsstyrka. Ju tidigare under perioden som ökningen skett desto större har bidraget blivit.

Dessa stöd har, av den främste förespråkaren Gösta Rehn, betecknats som "bredselektiva" eller "halvgenerella".<sup>13</sup> En viss selektivitet ligger nämligen i att subventionerna endast utgår till

## 22 Anders Björklund

den marginella arbetsstyrkan i ett företag, nämligen den utökade eller bevarade sysselsättningen. Samtidigt kan dock stöd utgå till stora delar av arbetsmarknaden, i synnerhet som många företag får bidrag även om de utan dessa skulle ha valt att öka sin arbetsstyrka eller underlåtit att verkställa permitteringarna. (Denna egenskap delar dock marginella sysselsättningsstöd med de flesta andra stabiliseringspolitiska medel såsom investeringsbidrag, momsvariationer m m.)

I den ekonomisk-politiska arsenalen finns självfallet även många andra medel som kan betecknas som selektiva. Tillstånden för utnyttjandet av *investeringsfondsmedel* har i någon mån styrts med arbetsmarknadsläget på de berörda orterna som riktmarke. Likaså är stora delar av industripolitiken, och särskilt alla omskrivna stöd till enstaka företag inom stål-, skogs- och varvsindustrin, extremt selektiva till sin konstruktion.

Sammanfattningsvis kan man slå fast att arsenalen med selektiva medel har byggts ut i snabb takt under 60- och 70-talen. Selektiv arbetsmarknadspolitik har blivit ett viktigt inslag i stabiliseringspolitiken och kanske rent av det dominerande instrumentet för "finetuning"-politiken. Samtidigt har den permanenta nivån på olika typer av selektiva åtgärder med främst fördelnings- och allokeringpolitiska mål, regionalpolitik, stöd för sysselsättning för handikappade och arbetsmarknadsutbildning, ökat trendmässigt.

### *Rörlighetspolitiken*

De mest betydande inslagen i den rörlighetsbefrämjande delen av arbetsmarknadspolitik har varit arbetsmarknadsutbildningen, förmedlingsservicen och flyttbidragen.

Som framgick ovan har *arbetsmarknadsutbildningen* expanderat kraftigt ända sedan början av 60-talet; under lågkonjunkturen 1977/78 motsvarade antalet deltagare i utbildningen drygt en procent av arbetskraften.

Hela denna expansion kan dock inte hänföras till "strukturomvandlingsinriktade" omskolningskurser, dvs överföring av arbetskraft från tillbakagående företag och branscher (i högersidan på figuren ovan) till de expanderande delarna av näringslivet (i vänstersidan i figuren). En betydande del av kurserna har snarare

varit inriktade på att allmänt stärka ställningen på arbetsmarknaden för grupper med låg grundutbildning, dvs arbetsmarknadsutbildningen har också haft ett allmänt, eller kanske främst, *fördelningspolitiskt* syfte. Detta understryks inte minst av att mellan 25 och 35 procent av utbildningen under andra halvan av 70-talet varit s k icke yrkesinriktad utbildning.<sup>14</sup> Närmare hälften av kursdeltagarna var handikappade eller utländska medborgare. Den s k bristyrkesutbildningen, som innebär att icke arbetslösa utbildas för bristyrken, har svarat för mindre än 10 procent.

*Arbetsförmedlingarna* har fått kraftigt utökade resurser framför allt under perioden 1973—80. Större delen av Arbetsmarknadsverkets personaltillskott på 2 200 tjänster under 70-talet har tillfallit förmedlingarna. Det är dock symtomatiskt för den svenska arbetsmarknadspolitiken att även förmedlingarnas arbete i allt större utsträckning inriktats mot de svårplacerade grupperna. Framför allt har förmedlingarnas s k arbetsförberedande funktion betonats under 70-talet. Till detta kommer att förmedlingarna haft att administrera hela arsenalen av selektiva åtgärder. Huruvida den renodlade platsförmedlingen, som direkt syftar till att påskynda matchningen mellan arbetslösa och lediga platser, har utökats under 70-talet, är svårt att säga.

*Flyttbidragen*, som i huvudsak utgår till personer som är eller riskerar att bli arbetslösa, introducerades under slutet av 50-talet. Under 70-talet har bidragen höjts vid flera tillfällen framför allt för familjeförsörjare. Det finns dock inga beräkningar av hur realvärdet (efter skatt) av bidragen har utvecklats i förhållande till flyttningsekostnaderna. I januari 1982 blev dock start hjälpen, som är det dominerande bidraget, skattefritt, vilket innebar en påtaglig höjning.<sup>15</sup>

Sammantaget är det uppenbart att arbetsmarknaden under 60-talet berikades med nya rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitiska medel. En viss stimulans till ökad rörlighet och förbättrad allmän anpassningsförmåga på arbetsmarknaden har nog dessa medel inneburit även på 70-talet även om expansionen främst legat på åtgärder för de svårplacerade grupperna.

Men samtidigt har andra faktorer verkat i motsatt riktning. Trygghetslagstiftningen har dels, via senioritetsreglerna, sannolikt minskat incitamenten att byta arbetsgivare, dels sannolikt ökat anställningskostnaderna i de expanderande företagen ge-

## 24 *Anders Björklund*

nom att möjligheterna till uppsägningar minskat. Även andra faktorer såsom höjda marginalskatter och transfereringar samt fler familjer med två förvärvsarbetande har sannolikt reducerat incitamenten att byta arbete. Huruvida den sammantagna utvecklingen under 70-talet varit i riktning mot ökad rörlighet är därför tveksamt. Ersättningen till dem som varit beredda att byta arbete till de expanderande delarna av näringslivet kan mycket väl ha minskat vilket inte varit syftet med det Rehn/Meidnerska programmet. I så fall har strukturomvandlingen snarare hämmats än underlättats av den förda politiken.

### *Solidariska lönepolitiken*

Den operationella innebörden av "*solidarisk lönepolitik*" har aldrig preciserats i detalj. Två centrala moment kan dock urskiljas från de flesta skrifter om solidarisk lönepolitik. För det första har en allmän löneutjämning eftersträvats oavsett de krav som olika arbeten ställer. För det andra har "lika lön för lika arbete" enligt något arbetsvärderingskriterium ingått i målsättningen på lång sikt.

Den faktiska lönepolitiken sedan mitten av 60-talet har nästan uteslutande varit inriktad mot det första av dessa mål. Framför allt på LO-SAF-området är såväl avtalskonstruktionerna som lönestrukturens utveckling väl dokumenterad (LO (1980), LO (1981)). Grundprincipen för avtalen har varit att fastställa en lönenivå som utgör en låglönegräns. Varje individ bidrar sedan till sitt avtalsområdes låglönepott med en viss andel av skillnaden mellan den egna lönen och låglönegränsen. Det vanligaste har varit att även utdelningen av låglönepotterna till enskilda medlemmar följt samma princip.

På LO-SAF-området har dessa satsningar också givit utslag i en kraftig utjämning av lönerna såväl mellan individer som mellan avtalsområden.<sup>16</sup> Delvis kan dock även marknadskrafterna ha bidragit till denna utjämning.

Samma mönster kan man sannolikt finna även på TCO:s och SACO/SR:s avtalsområden. Avtalen har nämligen också här haft en påtaglig låglöneprofil med höjningar av ingångslönerna som främsta riktmärke.

En viktig och uppmärksammas del av relativlöneförändring-

arna under 70-talet är ungdomslönernas utveckling. På LO-SAF-området har löneökningarna för "minderåriga" (t o m 17 år) bestämts enligt andra principer än för vuxna. Likafullt har ungdomarnas löner relativt vuxna förbättrats kraftigt<sup>17</sup> (se tabell 2).

Tabell 2 Lönerna för minderåriga (yngre än 18 år) jämfört med vuxna för arbetare inom industrin för män respektive kvinnor.

År	Män	Kvinnor
1966	0,59	0,71
1968	0,58	0,71
1970	0,63	0,75
1972	0,61	0,72
1974	0,65	0,74
1976	0,68	0,78
1978	0,70	0,80
1980	0,72	0,81

Källa: Löner Del 2 (olika årgångar) SOS.

Sammanfattningsvis kan man slå fast att den förda lönepolitiken har utsatt "marginalföretag" och "marginell arbetskraft" (längst till höger i figuren ovan) för en betydande lönepress med ökande arbetslöshetsrisker som följd, helt i enlighet med programmets intentioner. Det finns dock inget som tyder på att de höjda ungdomslönerna ingått i programmet.

I vilken utsträckning kan man då säga att den faktiskt förda politiken, som helhet betraktad, har följt Rehns och Meidners intentioner? På två punkter kan man säga att idéerna har anammats i stor utsträckning. Det gäller för det första utbyggnaden av arsenalen med selektiva sysselsättningsstimulanser. Dessa har fått en allt högre *permanent* omfattning även i "balanserade" konjunkturlägen men också en betydande konjunkturvariation av selektiva åtgärder har förekommit; överhuvudtaget har arbetsmarknadspolitiska åtgärder fått en allt större betydelse i stabiliseringspolitiken. För det andra har den faktiska lönepolitiken följt åtminstone en av den solidariska lönepolitikens två huvud-

principer, nämligen kraftfulla låglönesatsningar som utsatt "marginalföretag" för en betydande lönepress.

Även en tredje del av programmet — de rörlighetsbefrämjande medlen — har i viss mån anammats. Men samtidigt har andra faktorer såsom skattepolitiken och trygghetslagstiftningen verkat i motsatt riktning. Därför måste ett stort frågetecken sättas för om den samlade rörlighetsbefrämjande politiken varit så omfattande som Rehn och Meidner önskat. Det är för övrigt notabelt hur liten del av Arbetsmarknadsverkets resurser som *direkt* tagit sikte på "flaskhalsproblemen" i de expansiva delarna av ekonomin. Det är främst förmedlingsverksamheten, bristyrkesutbildningen och flyttningsbidragen som har denna inriktning. Även under konjunkturtopparna 1969/70 och 1974/75 svarar dessa åtgärder för mindre än 15 procent av Arbetsmarknadsverkets utgifter.<sup>18</sup> Då skall ändå beaktas att förmedlingarna utnyttjar stora delar av sina resurser till "arbetsförberedande åtgärder" för olika svårplacerade grupper. I övrigt ligger tyngdpunkten inom arbetsmarknadspolitiken på åtgärder som allmänt sett stärker ställningen på arbetsmarknaden för grupper eller regioner med problem av olika slag. Arbetsmarknadspolitiken har uppenbarligen varit "arbetskraftsorienterad" snarare än "vakansorienterad".

Slutligen kan slås fast att den permanent restriktiva efterfrågepolitiken har saknats.

### Politiken och den ekonomiska utvecklingen

Om nu inte programmet har följts i sin helhet, är det då meningsfullt att utvärdera det mot bakgrund av den faktiska ekonomiska utvecklingen? Självfallet kan ingen renodlad utvärdering bli aktuell men vissa spekulativa bedömningar kan ändå göras utifrån den faktiska utvecklingen. Dessutom kan man hävda att programmet på några punkter kan betraktas som ett alternativ till den faktiskt förda politiken.

### *Arbetslöshets-inflationsproblemet*

När man diskuterar hur arbetsmarknadspolitik kan påverka arbetslöshets-inflationsdilemmat är det enligt min uppfattning helt nödvändigt att skilja på, å ena sidan, den genomsnittliga nivån på

inflation och arbetslöshet som noteras över längre tidsperioder och, å den andra sidan, de kortsiktiga fluktuationerna kring dessa nivåer.

Låt oss börja med att diskutera den långsiktiga utvecklingen av inflationstakten i ekonomin. Det är väl känt att den partiella satsningen på en politik i Rehns och Meidners anda gått hand i hand med en allt högre inflationstakt under 70-talet. Detta kan naturligtvis tolkas på många sätt; man kan hävda att programmet måste anammas i sin helhet för att de positiva effekterna skall uppstå; man kan också hävda att andra faktorer vägt tyngre under denna period. Ett riktigt tillförlitligt svar på dessa frågor kan kanske inte ges. Men frågan är ändå om inte utvecklingen kan tolkas som ett stöd för en syn på den långsiktiga inflations-taktens bestämningsfaktorer, som inte tillmäter selektiv och rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik någon betydelse utan istället betonar helt andra faktorer.

En allt vanligare bedömning inom makrolitteraturen har blivit att betrakta den genomsnittliga inflationstakten över längre tidsperioder som ett "monetärt fenomen", dvs inflationstakten måste i stort sett följa penningmängdstillväxten. Om inflationen påtagligt underskrider denna, uppstår till slut ett efterfrågetryck som åter pressar upp inflationen; om inflationen överstiger penningmängdstillväxten uppstår i stället arbetslöshet som till slut pressar ned inflationen.

För en liten öppen ekonomi som den svenska med fasta växelkurser blir kausaliteten mellan inflation och penningmängdstillväxt mindre uppenbar. Den svenska inflationen bestäms i stället av den internationella, i stort sett enligt EFO-modellens "huvudkurs". Penningpolitiken måste då, för att hålla valutareserven konstant, anpassas så att efterfrågan på pengar tillgodoses. Detta betyder att penningmängdstillväxten i stort sett måste följa inflationen.<sup>19</sup> Endast genom en aktiv växelkurspolitik med apprecieringar kan man förhindra att den internationella inflationen slår igenom på den svenska.<sup>20</sup> Detta kräver dock också att penningmängdstillväxten anpassas till den lägre inflationen.

Det har också blivit en alltmer dominerande uppfattning<sup>21</sup> att det finns en kritisk arbetslöshetsnivå — den "naturliga"<sup>22</sup> — som är förenlig med stabil inflationstakt. Storleken på denna beror i huvudsak på institutionella faktorer som företagens och de ar-

betslösas tillgång på information, arbetslöshetsunderstöd och relativlönestrukturen.

Enligt min bedömning är det svårt att komma ifrån budskapet att den genomsnittliga inflationstakten över längre tidsperioder i huvudsak beror på monetära faktorer som internationell inflation, växelkurser och penningmängdstillväxt. Detta beroende måste gälla oavsett omfattningen av selektiva och rörlighetsfrämjande arbetsmarknadspolitiska medel.

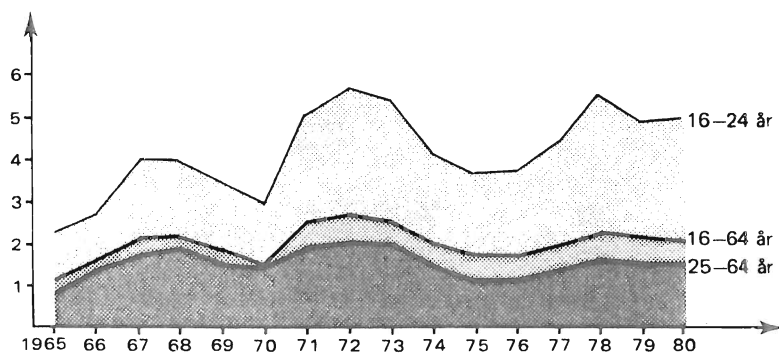
Däremot finns det större anledning att tro att sådana medel kan påverka den långsiktiga arbetslöshetsnivån. Arsenalen med rörlighetsfrämjande medel bör rimligen kunna påskynda anpassningen mellan arbetslösa och lediga platser. Man kan också se stora delar av arbetsmarknadspolitiken som ett substitut för flexiblere relativlöner. Genom att öka efterfrågan på delmarknader med utbudsöverskott elimineras behovet av lönesänkningar. Även arbetsmarknadsutbildningen kan ses som ett substitut för flexiblere relativlöner; genom att höja arbetskraftens produktivitet kan efterfrågan öka utan några lönesänkningar.

Min sammanfattande bedömning när det gäller möjligheterna att påverka den långsiktiga avvägningen mellan inflation och arbetslöshet med *enbart* arbetsmarknadspolitik blir därför att arbetslösheten kan påverkas, men knappast inflationen, eftersom inflationstakten på sikt bestäms av helt andra faktorer. Med andra ord kan observationerna i Phillips-diagrammet förskjutas till vänster men inte mot origo!

Hur har då den långsiktiga arbetslöshetsutvecklingen varit? En ingående granskning av denna gjordes av EFA i det senaste betänkandet från 1978.<sup>23</sup> De viktigaste tendenserna är numera väl kända. En viss försämring ägde rum mellan 1967/68 och 1974—75 om arbetslöshetsstalet för hela arbetskraften relateras till efterfrågeläget på arbetsmarknaden; därefter har en återgång till det tidigare sambandet skett, sannolikt främst på grund av de selektiva åtgärderna. Bakom denna utveckling gömmer sig dock flera strukturella förändringar. Ungdomarnas arbetslöshet har stigit trendmässigt medan övriga åldersgrupper snarast visar en förbättring. (Se Figur 2.) Vidare har arbetslöshetsfallen blivit färre men längre, vilket måste bedömas som oroande.

Den sammantagna arbetslöshetsutvecklingen är därför knappast positiv trots den omfattande utbyggnaden av selektiva åtgär-





Figur 2. Arbetslöshetsutvecklingen för olika grupper.

der. En rimlig tolkning av detta är att satsningen på rörlighetsstimulerande medel varit otillräcklig. Behovet av sådana åtgärder torde sannolikt ha ökat till följd av de radikala låglönesatsningar och den trygghetslagstiftning som genomförts.

En intressant fråga är vilken arbetslöshetsutveckling som skulle ha ägt rum om ungdomslönerna hållits tillbaka mera. Att en viss positiv effekt på ungdomssysselsättningen skulle ha erhållits är ganska säkert även om man kan tvista om storleksordningen. Men skulle sysselsättningen för övriga grupper ha försämrats i motsvarande mån? Detta är långt ifrån säkert. Ungdomar och vuxna *kan* vara komplement snarare än substitut som produktionsfaktorer. Flera argument talar för det: vuxna används ofta vid internutbildning av ungdomar, likaså är det troligt att ungdomar fungerar som assistenter eller medhjälpare till vuxna. En ekonometrisk studie av Ekberg från 1979 pekar också på komplementaritet mellan vuxna och minderåriga (under 18 år). Ekberg reserverar sig dock för tillförlitligheten i detta resultat.

Om ungdomar och vuxna *faktiskt* är komplement skulle lägre ungdomslöner kunna höja sysselsättningen för såväl ungdomar som vuxna! Denna hypotes understryker onekligen behovet av mer forskning om efterfrågan av arbetskraft, något som EFA också har påpekat i sitt forskningsprogram (från 1980).

Men man får akta sig för att bedöma arbetsmarknadsutvecklingen enbart efter den *öppna* arbetslösheten. Man får inte glömma att en ständig ökning av sysselsättningen ägt rum ända sedan början av 60-talet. Denna sysselsättningsökning tycks ha följts av

en nedgång av den *dolda* arbetslösheten så som den kan mätas i arbetskraftsundersökningarna (se Björklund (1981b)). Sammantaget kännetecknas arbetsmarknadsutvecklingen således av en något negativ utveckling av den öppna arbetslösheten men en positiv tendens vad gäller sysselsättning och dold arbetslöshet. Möjligen kan man säga att detta är en naturlig utveckling med tanke på arbetsmarknadspolitikens inriktning. Som framgått tidigare har tyngdpunkten i politiken legat på åtgärder som allmänt sett har stärkt olika svårplacerade gruppers ställning på arbetsmarknaden. Detta har säkert ökat incitamenten att söka sig ut på arbetsmarknaden för dessa grupper, vilket kan ha höjt den öppna arbetslösheten. Däremot har satsningen på åtgärder som inriktas mot att lösa de "akuta matchningsproblemen" mellan arbetslösa och lediga platser varit mer beskedlig.

Så långt den trendmässiga utvecklingen av arbetslöshet och inflation. Men arbetsmarknadspolitikerna kan även bidra till att utjämna fluktuationerna kring de långsiktiga trenderna. Ända sedan lågkonjunkturen 1967/68 har de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna uppvisat en betydande stabiliseringspolitisk flexibilitet (se EFA (1978), sid 165–167 och Björklund/Holmlund (1980)). I första hand gäller detta beredskapsarbetena men även de tidsbegränsade lönesubventionerna har snabbt gett effekter på sysselsättningen.<sup>24</sup> Det viktiga är här att även avvecklingen i konjunkturuppgångarna gått snabbt.

En viktig fråga när man bedömer arbetsmarknadspolitikerna ur stabiliseringspolitisk synvinkel är vilka kortsiktiga inflationsstörningar som politiken ger upphov till. I första hand kan man befara att sysselsättningsstimulerande åtgärder driver upp löneglidningen.

Erfarenheterna från perioden 1976–79 är intressanta i detta perspektiv. 1976 hade Sverige en inflations- och löneökningstakt som var alltför hög i förhållande till omvärlden. Läroboksreceptet för att komma till rätta med detta är en restriktiv generell politik för att dämpa inflationsförväntningarna.<sup>25</sup> En sådan politik leder, också enligt läroboksreceptet, till arbetslöshet men eftersom den restriktiva generella politiken kompletterades med en ambitiös arbetsmarknadspolitik kunde arbetslösheten hållas på en mycket låg nivå. Likväl erhöles en betydande lönekostnadsdämpning 1977/78.<sup>26</sup> En tillfällig insats av generell åtstramning

i kombination med selektiva åtgärder kunde således ge upphov till en rejäl kostnadsanpassning utan hög arbetslöshet.

Enligt min uppfattning finns det därför anledning att göra en relativt positiv bedömning av arbetsmarknadspolitik som ett stabiliseringspolitiskt instrument. Detta betyder i och för sig inte att selektiva åtgärder alltid bör tillgripas i stället för generella och inte heller att alla sysselsättningsstörningar bör pareras med någon form av aktiv politik. Men ju större osäkerheten är om den framtida konjunkturutvecklingen och ju större osäkerheten är om tidsprofilen för effekterna av generella åtgärder desto större anledning att förlita sig på arbetsmarknadspolitik.

#### *Arbetsmarknadens anpassningsförmåga och ekonomisk tillväxt*

Bakom det Rehn/Meidnerska programmet har också legat ett tillväxtmål.<sup>27</sup> Detta skulle, som diskuterades ovan, uppnås genom att den solidariska lönepolitiken utövar en press på de svaga delarna av näringslivet och att sedan arbetsmarknadens anpassningsförmåga är så god att löntagarna snabbt kan få nya arbeten i de expanderande företagen.

Det finns flera skäl att, i efterhand, tro att de nödvändiga förutsättningarna för de kraftiga låglönesatsningarna under 70-talet har saknats eller att lönepolitiken inte har kompletterats med övrig politik i den utsträckning som krävts.

För det första har 70-talet varit ett allmänt sett bekymmersamt decennium, med kostnadskriser och långa utdragna lågkonjunkturer. Expansionskraften inom industrin har därför varit dålig vilket inte minst har märkts i den svaga investeringsutvecklingen. Detta har utan tvekan varit en dålig "miljö" för den förda lönepolitiken.

För det andra är det en rimlig hypotes att så kraftiga låglönesatsningar som genomförts ställer krav på en arbetsmarknad med större anpassningsförmåga än vad som faktiskt varit fallet under 70-talet. De flesta mått på rörligheten på arbetsmarknaden (se EFA (1978)) pekar på en lägre nivå på rörligheten under 70-talet jämfört med 60-talet. Även om denna nedgång, som också påpekades av EFA, måste tolkas med försiktighet finns det skäl att tro att rörligheten inte varit tillräckligt hög i förhållande till de krav som den förda lönepolitiken ställt.<sup>28</sup>

Man kan heller inte förneka problemen med att kombinera en solidarisk lönepolitik med en ambitiös trygghetslagstiftning. Den senare har säkert reducerat incitamenten att söka sig bort från stagnerande företag och även höjt anställningskostnaderna för de expanderande företagen. Nu behöver i och för sig solidarisk lönepolitik och trygghetslagar inte vara omöjliga att förena. Man kan i stället hävda att satsningen på rörlighetsstimulerande medel (flyttbidrag, arbetsmarknadsutbildning och arbetsförmedling) borde varit ännu större.<sup>29</sup>

Man kan också hävda att en hög grad av anställningstrygghet i det existerande företaget kan förenas med en omfattande strukturomvandling om de nedläggningshotade företagen med hjälp av statliga insatser stimuleras att lägga om produktionsinriktningen. Vissa arbetsmarknadspolitiska medel har också haft denna inriktning. Den s k 25-kronan är det mest påtagliga exemplet; ett föga uppmärksammat resultat från Pettersons och Vlachos' studie av 25-kronan är att mellan 30 och 40 procent av företagen rapporterade att utbildningen underlättade en övergång till produktion av nya produkter. Ett utbildningsstöd har också utgått till "nedläggningshotade företag med dominerande ställning på orten" för att underlätta övergång till ny produktion. Sammantaget har dock dessa satsningar inte haft någon stor omfattning. Risken att subventionera dåligt skötta företag med sådana satsningar måste vara betydande.

Slutligen kan man, enligt mitt förmenande, hävda att arbetsmarknadspolitiken även i ett annat avseende sedan den andra halvan av 70-talet i större utsträckning borde ha underlättat arbetsmarknadens anpassningsförmåga. De stora bytesbalansunderskotten innebär att industrins kapacitet måste byggas ut radikalt. Långtidsutredningen har också pekat på behovet av en sysselsättningsökning inom industrin. Att underlätta detta med en relativlöneförbättring för industrin är inte lätt med de kompensationskrav som brukar ställas på den svenska arbetsmarknaden och som också dokumenteras av förtjänstutvecklingsgarantierna. Under alla omständigheter lär det ta lång tid att få till stånd någon nämnvärd relativlöneförändring i synnerhet som utrymmet för löneökningar kommer att vara litet de närmaste åren. Enligt Rehns och Meidners recept är det heller inte önskvärt att omallokera arbetskraft med relativlöneförändringar.

En tillämpning av deras tankegångar på dagens strukturproblem skulle därför vara att underlätta industrins rekrytering med arbetsmarknadspolitiska medel. Vissa steg i denna riktning har också tagits i den arbetsmarknadspolitiska propositionen (1980/81:126). Olika nyrekryteringsbidrag har riktats enbart till industrin, arbetsmarknadsutbildningen skall i större utsträckning inriktas på industriyrken, ett omställningsbidrag som i praktiken innebär avgångsvederlag till personal som frivilligt säger upp sig från nedläggningshotade företag och accepterar ett nytt jobb har införts.

Men frågan är om dessa insatser är tillräckliga. En mer radikal satsning i Rehns och Meidners anda skulle vara att ge extra flyttbidrag (eller "övergångsbidrag") till dem som går över till industrin och att höja utbildningsbidragen till de industriinriktade omskolningskurserna.

## Referenser

- Andersson, R och Meidner, R, *Arbetsmarknadspolitik och stabilisering*, Institutet för Social Forskning, 1973.
- Björklund, A och Holmlund, B, *Erfarenheter av 70-talets arbetsmarknadspolitik*, Ekonomisk Debatt 1980 nr 4.
- Björklund, A, *Studies in the Dynamics of Unemployment*, Ekonomiska Forskningsinstitutet, Stockholm, 1981.
- Björklund, A, *1970-talets arbetslöshetsutveckling enligt ett nytt mått*, Statistisk Tidskrift, 1981 nr 3.
- Björklund, A, *Kan vi acceptera naturlig arbetslöshet?* Ekonomisk Debatt 1981 nr 8.
- Calmfors, L, *Inflation, sysselsättning och växelkurspolitik*, Ekonomisk Debatt 1976 nr 6.
- Ekberg, J, *Sysselsättnings effekter av lönesubventioner*, Högskolan i Växjö, 1979.
- Ettarp, L, *Arbetsmarknadspolitiken i teori och praktik*, LiberFörlag, Stockholm 1980.
- Johannesson, J, *Arbetsmarknadspolitikens utveckling*, kapitel 5 i EFA (1978).
- Johannesson, J, *On the Composition of Swedish Labour Market Policy*, stencil EFA 1982.
- Lundberg, E och Rehn, G, *Employment and Welfare: Some Swedish Issues*, Industrial Relations, February 1963.
- Lundberg, E och Wibble, A, *Nymerkantilism och selektiv ekonomisk politik i "Ekonomisk politik i förvandling"* (red E Lundberg), Stockholm 1970.

34 *Anders Björklund*

- Meidner, R, *Active Manpower Policy and the Inflation Unemployment – Dilemma*, The Swedish Journal of Economics, September 1969.
- Myhrman, J, *Penning- och valutapolitik i en öppen ekonomi*, Ekonomisk Debatt 1975 nr 4.
- Myhrman, J, *Konjunkturpolitikens villkor*, Ekonomisk Debatt 1977 nr 1.
- Myhrman, J, *1977 års stabiliseringspolitik – teori och debatt*, Ekonomisk debatt 1978 nr 6.
- Persson-Tanimura, I, *Studier kring arbetsmarknad och information*, Lund Economic Studies, 1980.
- Pettersson, J och Vlachos, V, *En granskning av utbildningsbidraget för permitteringshotade (25/15-kronan)*, Lunds universitet 1978.
- Rehn, G, *Ekonomisk politik vid full sysselsättning*, Tiden, 1948, 40.
- Rehn, G, *Lönepolitiken och fullsysselsättningen*, Ekonomisk Tidskrift, 1950, 52.
- Rehn, G, *Regleringsväsen, finanspolitik och arbetsmarknadsproblem*, Ekonomisk Tidskrift, 1953.
- Rehn, G, *Den nya arbetsmarknadspolitik* i Svensk Sparbankstidskrift häfte 4, 1959.
- Rehn, G, *Arbetsmarknadspolitik* i Ekonomisk Politik inför 1980-talet, Tidens Förlag, 1977.
- Rehn, G, *Hata inflationen III*, Tiden nr 3, 1981.
- Turvey, R (red), *Wages Policy Under Full Employment*, London 1952.
- Wohlin, L, *Första årets ekonomiska politik*, Ekonomisk Debatt 1977 nr 6.
- AMS: *Erfarenheter av nyrekryteringsbidraget – sammanfattning och kommentarer*. Meddelanden från utredningsenheten 1981:15.
- AMS: *Arbetsmarknadsstatistik*, olika årgångar.
- EFA: *Arbetsmarknadspolitik i förändring*, SoU 1978:60.
- EFA: *Forskning kring arbetsmarknadspolitikens effekter - ett forskningsprogram*, 1980.
- LO: *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*, 1951.
- LO: *Lönepolitik och solidaritet*, 1980.
- LO: *Lönepolitik för 80-talet*, 1981.
- SCB: *Arbetskraftsundersökningarna*.
- SCB: *Löner*, del 2, olika årgångar.
- Proposition 1980/81:126 om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning.

## Utgivna publikationer

Fullständig förteckning över utgivna skrifter kan erhållas på begäran.

### Publikationer på engelska

#### 1984

**Labor Mobility. Studies of Labor Turnover and Migration in the Swedish Labor Market.** Bertil Holmlund. 279 pp.

**Economic Growth in a Nordic Perspective.** ETLA, IUI, IØI. 373 pp.

#### 1983

**Energy in Swedish Manufacturing.** Joyce Dargay, Lars Hultkrantz, Leif Jansson, Stefan Lundgren, Tomas Nordström and Bengt-Christer Ysander (ed.). 260 pp.

**Energy and Economic Adjustment.** Lars Bergman, Karl-Göran Mäler, Tomas Nordström and Bengt-Christer Ysander (ed.). 247 pp.

**Policy Making in a Disorderly World Economy.** Gunnar Eliasson, Mark Shareikin and Bengt-Christer Ysander (eds.). IUI Conference Reports 1983:1. 417 pp.

### Publikationer på svenska

#### 1984

**De utlandsetablerade företagen och den svenska ekonomin.** Gunnar Eliasson. Forskningsrapport nr 26. 69 s.

**Produktivitetsutvecklingen i industrin i olika OECD-länder 1953–1980.** Yngve Åberg. Forskningsrapport nr 25. 129 s.

#### 1983

**Datakommunikation i företag.** Tomas Pousette. Forskningsrapport nr 24. 98 s.

**OIII — Organisation, kostnader och säkerhet.** En studie av produktivitetsutvecklingen i ett stort anläggningsprojekt. Lars Jagrén. Forskningsrapport nr 23. 86 s.

**Den eltunga industrins långsiktiga utveckling.** Bo Carlsson och Enrico Deiacò. Forskningsrapport nr 22. 176 s.

**Skatter, löner och räntor.** Göran Normann. Forskningsrapport nr 21. 121 s.

**Skatt på bolagskapital.** Sverige i jämförelse med Storbritannien, USA och Västtyskland. Jan Södersten och Thomas Lindberg. Forskningsrapport nr 20. 107 s.