

DN debatt:

”Så kan arbetslösheten sänkas”

Ett stort paket av åtgärder kan få ner arbetslösheten betydligt, skriver Assar Lindbeck.

Många tror att ny teknik och rationaliseringar gör att en stor del av arbetskraften inte behövs. Den föreställningen saknar grund. Ökad produktivitet kan mycket väl kombineras med hög sysselsättning. Massarbetslösheten är alltså ingenting oundvikligt. Ett stort åtgärds paket skulle kunna sänka arbetslösheten kraftigt. Bland annat måste lönebildningen göras friare genom att förhandlingarna förs ner på företagsnivå. Det skriver Assar Lindbeck, professor i nationalekonomi.

Den offentliga debatten om den höga arbetslösheten i Västeuropa har tagit en egendomlig vändning. Den tekniska utvecklingen har blivit den nya boven. Mekanisering, rationalisering och ny informationsteknologi påstås öka arbetsproduktiviteten så snabbt att en allt större del av arbetskraften inte längre "behövs". Särskilt personer med låg utbildning sägs vara omöjliga att sysselsätta.

För att undvika stor och växande arbetslöshet skulle det bli nödvändigt att antingen minska tillgången på arbetskraft, exempelvis genom förtidspensionering eller kortare arbetstid, eller anställa fler i den offentliga sektorn.

Sådana föreställningar saknar både teoretisk och empirisk grund. Det antyds redan av en enkel historisk återblick. Arbetsproduktiviteten har ökat med ett par procent per år alltsedan industrialismens genombrott utan att detta lett till en långsiktig ökning i arbetslösheten.

Förklaringen är i princip enkel även om det är fråga om komplicerade mekanismer. Om arbetsproduktiviteten stiger med exempelvis två procent per år så kan också reallöner och kapitalinkomster, vid oförändrad sysselsättning, stiga i samma takt. Det ger i sin tur ett inkomstunderlag för ökad efterfrågan på varor och tjänster. Därmed behöver inte ökad produktivitet leda till högre arbetslöshet.

Med avbrott för mer eller mindre allvarliga konjunkturfluktuationer, som kan dämpas med en väl avvägd ekonomisk politik, är detta också ungefär vad som inträffat under det senaste århundradet. Man kan dessutom notera att arbetslösheten var särskilt låg just under den period då arbetsproduktiviteten ökade speciellt snabbt, nämligen under 1950- och 1960-talen. Den kraftiga ökningen av arbetslösheten i Västeuropa har i själva verket inträffat sedan ökningstakten för arbetsproduktivitet gått ned sedan mitten av 1970-talet.

Att många debattörer tror att en snabb teknisk utveckling, med därmed sammanhängande ökning i arbetsproduktiviteten, leder till ett minskat behov av arbetskraft i samhällsekonomin som helhet beror på att man felaktigt generaliserar utifrån ett enskilt företags horisont. Enskilda företag skär ofta ned arbetsstyrkan i samband med ökad arbetsproduktivitet om inte efterfrågan på företagets produkter ökar minst lika mycket. Men vad som gäller för ett enskilt företag gäller inte för samhällsekonomin som helhet. Vissa företag krymper eller försvinner, men andra expanderar eller kommer till.

Det normala vid ökad produktivitet är alltså inte att efterfrågan på arbetskraft minskar för samhällsekonomin som helhet utan att produktion, realinkomster och efterfrågan på varor och tjänster stiger. Nu förutsätter detta naturligtvis att grundläggande anpassningsmekanismer i marknadssystemet fungerar.

Det är främst två saker som fordras. För det första krävs att efterfrågan på varor och tjänster verkligen ökar i takt med stigande inkomster. Det kan man i regel räkna med, särskilt på lång sikt. Människornas önskan om ökad konsumtion är långtifrån uttömd. I själva verket klagar de flesta över att "inkomsterna inte räcker till". De som i dag har dubbelt så hög inkomst som medelinkomsttagaren har inte några svårigheter att göra av med sina inkomster. Om några decennier, när medelinkomsttagarna själva har dubbelt så hög inkomst som i dag, kommer de med stor sannolikhet inte heller att ha några svårigheter att göra av med sina inkomster på de varor och tjänster som då finns på marknaden. "Full behovstillfredsställelse" ligger långt bort i tiden, om någonsin en sådan situation över huvud taget kommer att uppstå.

För det andra fordras att normala marknadsmekanismer tillåts fungera. Framför allt måste arbetskraft och kapital hela tiden flytta från produktområden med relativt svag ökning av efterfrågan på varor och tjänster, i förhållande till produktivitetsutvecklingen, till produktområden med relativt stark ökning. Det förutsätter att marknader för varor, tjänster, arbetskraft och kapital är flexibla, det vill säga att pris- och lönerelationer tillåts anpassa sig till förändringar i efterfrågan och utbud, och att olika hinder för överflyttningar avlägsnas.

Detta gäller inte minst arbetsmarknaden. Man kan inte ha en väl fungerande marknadsekonomi om inte en av de viktigaste marknaderna, nämligen den för arbetskraft, tillåts fungera just som en marknad. Men samma sak gäller också produktmarknader och kapitalmarknader, inte minst när det gäller nyetablering av företag, inklusive egenföretagare.

Den grundläggande orsaken till den höga och långvariga arbetslösheten i Västeuropa i dag är just att dessa mekanismer i betydande utsträckning satts ur spel genom institutionella förändringar, som i huvudsak beror på politiska faktorer. Det gäller både den allmänna efterfrågans utveckling och olika marknaders sätt att fungera.

När man diskuterar dagens höga arbetslöshet i Västeuropa är det viktigt att skilja mellan de faktorer som plötsligt, i tre "språng", ökade arbetslösheten under perioden 1974-1994, och de faktorer som gjort arbetslösheten långvarig. Ökningarna inträffade i samband med de två oljeprishöjningarna och den restriktiva politik som bedrivits i flera länder med sikte på att få ned den höga, och fram till 1980-talets början stigande, inflationen.

Sådana språngvisa öknings i arbetslösheten har inträffat i både Västeuropa och USA. Den stora skillnaden mellan de båda kontinenterna är, som bekant, att den höga arbetslösheten blev mer långvarig i Västeuropa än i USA. Det finns goda förklaringar till denna skillnad.

Arbetsmarknadslagstiftning som höjer kostnaderna att anställa och avskeda arbetskraft tenderar att stabilisera sysselsättningen på den för tillfället existerande nivån. Det betyder att det i dag är hög arbetslöshet, snarare än hög sysselsättning, som "stabiliseras". Olika hinder för nyetablering av företag och egenföretag i Västeuropa är en annan förklaring till bristande efterfrågan på arbetskraft.

Breda skatteklivar, det vill säga skillnader mellan företagets lönekostnader och arbetskraftens ersättning efter skatt, begränsar också efterfrågan på lågutbildad arbetskraft, för vilka lönerna efter skatt inte anpassas nedåt i proportion till skattesatserna. Det slår speciellt hårt på arbetskraftsefterfrågan när det gäller produktion av tjänster för hushållen.

Ett antal välkända faktorer på arbetsmarknadens utbudssida tenderar också att permanenta hög arbetslöshet när en sådan väl uppkommit. En är att generösa och långvariga arbetslöshetsunderstöd i vissa fall begränsar arbetskraftens villighet att byta jobb, yrke och bostadsort. Ytterligare en bov i dramat är lönebildningen. Jag syftar då inte i första hand på den genomsnittliga lönenivån, utan på lönerelationerna - relativlönerna. Själv har jag (liksom många andra) kommit till slutsatsen att betydligt bättre marknadsanpassade löner är svårt att åstadkomma utan att lönebildningen i huvudsak decentraliseras till företagsnivån.

De sysselsattas starka ställning på arbetsmarknaden i förhållande till de arbetslösa gör också att lönerna i dag sätts mer i de redan anställdas, "insiders", intresse än till förmån för de arbetslösa, "outsiders", möjligheter att få jobb. Detta är kärnan i "insider-outsider"-problemet på arbetsmarknaden.

Slutsatsen av allt detta är att den höga och långvariga arbetslösheten i Västeuropa i stor utsträckning är ett resultat av staternas egen politik. Det gäller både efterfrågesidan för varor och tjänster, och brister i marknadernas funktionssätt. Har man förstått detta behöver man inte föreslå vare sig kortare arbetstid eller ökad offentlig verksamhet av sysselsättningskäl. Sådana åtgärder kan i en väl fungerande ekonomi bestämmas efter andra kriterier, såsom den önskade avvägningen mellan konsumtion och fritid, liksom mellan privat och offentlig konsumtion.

Men det är också viktigt att ha klart för sig att enstaka åtgärder mot arbetslösheten ofta inte har särskilt stora verkningar. Det råder stor komplementaritet mellan olika faktorer och åtgärder som har betydelse för arbetslöshetens storlek. Det är därför viktigt att samtidigt vidta ett stort antal olika åtgärder, att utforma ett stort "paket", som påverkar både efterfråge- och utbudssidan för arbetskraft samt lönebildningen.

Nu kan man inte räkna med att arbetslösheten försvinner med en aldrig så väl anpassad efterfrågepolitik och aldrig så väl fungerande marknader. Man kan av olika skäl inte vänta sig att lönerna anpassas så att det uppkommer fullständig balans på alla delar av arbetsmarknaden ens vid en helt oreglerad arbetsmarknad. Men det är i princip möjligt att komma ned till betydligt lägre arbetslöshetsnivåer än de som nu plågat befolkningen i Västeuropa under ett par decennier - och i Sverige under 1990-talet.

Det uppstår också välkända sociala och politiska problem om man försöker få arbetsmarknaden att fungera mera marknadsmässigt med sikte på att få ned arbetslösheten.

Ett problem är att lönerna eventuellt kan falla för personer som redan i dag har låga löner. Detta gäller särskilt om den teknologiska utvecklingen, som många tror, missgynnar efterfrågan på lågutbildad arbetskraft.

Under alla omständigheter kommer lönerelationerna att förändras vid en någorlunda fri lönebildning. Men lönespridningen skulle inte bli på långt när lika stor som i dagens USA. Det beror på att utbildning och yrkeskunskaper är långt jämnare fördelade i Västeuropa än i USA när det gäller den nedre delen av lönefördelningen.

Om i stället institutionella faktorer förhindrar relativlönerna att sjunka för arbetskraft som missgynnas av den teknologiska utvecklingen får man räkna med en särskilt stor ökning av arbetslösheten för just sådana grupper, vilket redan tycks ha inträffat i Västeuropa.

Det finns också en omfattande internationell diskussion om hur man kan förhindra att en ökad lönespridning leder till en kraftig minskning av de disponibla inkomsterna för dem som redan har det ekonomiskt besvärligt. Det vore mera konstruktivt att överväga sådana åtgärder, i samband med avregleringar och minskade skatteklivar, än att diskutera olika metoder att minska utbudet av arbetskraft exempelvis genom förtidspensionering och arbetsdelning. Faktum är att de länder som i dag leder den teknologiska utvecklingen, och som dessutom har den längsta arbetstiden, USA och Japan, också har relativt låg arbetslöshet.

Västeuropas utmaning är att frigöra förkalkade marknadsmekanismer med sikte på att få ned arbetslösheten, och att samtidigt undvika allvarliga fördelningsproblem; det gäller bland annat att se till att levnadsstandarden inte sjunker påtagligt för dem som redan i dag har speciellt låg standard.

Det borde inte vara omöjligt, eftersom den höga arbetslösheten i sig också är ett allvarligt fördelningsproblem. Det beror inte bara på att de arbetslösa har låga inkomster, utan också på att både fallande förvärvsverksamhet och kortare arbetstid, exempelvis genom arbetsdelning, urholkar välfärdsstatens finansiella bas.

Assar Lindbeck