

Sysselsättningsproblemet i Västereuropa*

Det mest karakteristiska med Västereuropas arbetslöshetsproblem är inte att arbetslösheten ökat i samband med negativa utbuds- och efterfrågechocker, såsom oljeprishöjningar och restriktiv ekonomisk politik, utan att arbetslösheten tenderat att fastna på de nya, höga nivåerna. Det hänger bland annat samman med viktiga strukturella svagheter i institutioner och regelsystem i Västereuropa. Dessa svagheter kan botas endast genom ett paket av komplementära åtgärder som påverkar både företagens vilja att anställa och arbetskraftens vilja att söka och att acceptera erbjudna jobb.

Hur skall man förklara den höga arbetslösheten i Västereuropa sedan mitten av 1970-talet? Frågan kan lämpligen delas upp i två delar: hur uppkom den höga arbetslösheten, och vilka mekanismer har fått den att dröja kvar så länge? Förslag till verk samma ekonomisk-politiska motåtgärder beror på hur vi besvarar dessa båda frågor.

Uppkomsten av hög arbetslöshet

Problemet bör ses mot bakgrund av läget under den omedelbart föregående perioden, det vill säga under 1960-talet och det begynnande 1970-talet. Då höll sig arbetslösheten runt 2–3 procent i Västereuropa. Den var högre i USA men föll från 6 till 4 procent under 1960-talets lopp (Figur 1). Under denna period med låg arbetslöshet växte också produktiviteten snabbt, vilket illustrerar ihålligheten i den vanliga föreställningen att snabb teknisk utveckling nödvändigtvis leder till ökad arbetslöshet.

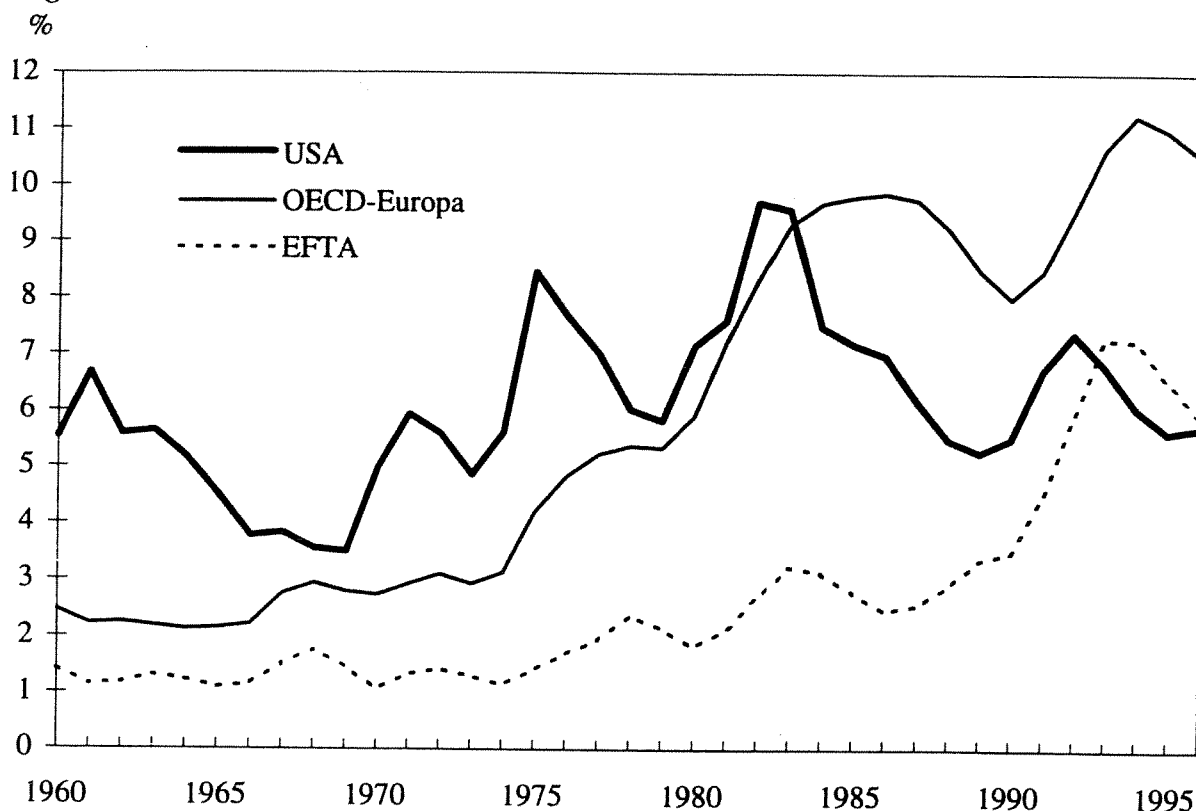
Men utvecklingen ackompanjerades av stigande inflation – från omkring 1964 i USA och från omkring 1968 i Västereuropa (Figur 2). En uppenbar tolkning är att arbetslösheten hamnat under den nivå som är förenlig med konstant inflation, d v s under vad som brukar betecknas som den långsiktiga "jämviktsarbetslösheten". Den tolkningen innebär att myndigheterna förr eller senare skulle bli tvungna att lägga om politiken i restriktiv riktning för att minska risken för ständigt stigande inflation. En sådan omläggning kom också så småningom till stånd i land efter land.

Men detta förklarar inte varför den fulla sysselsättningen bröt samman så abrupt i tre etapper – i mitten av 1970-talet, i början av 1980-talet och i början 1990-talet (Figur 1). Det finns dock goda förklaringar till detta. Det råder stor enighet om att oljeprischockerna 1973/74 och 1979/80 bidrog till de båda första sprången i arbetslösheten. En viktig förklaring är just att dessa kostnadschocker inte fullt ut ackompanje-

ASSAR LINDBECK är professor vid Institutet för Internationell ekonomi och associerad forskare vid IUI.

* Bernard Harms-prisföreläsning hållen i Kiel den 29 juni 1996, översatt (förkortad och redigerad) från *Weltwirtschaftliches Archiv*, December, 1996. Lotta Groth har hjälpt till med det statistiska materialet.

Figur 1 Arbetslöshet 1960–95



Källa: OECD, *Economic Outlook* nr 58 (december 1995). Obs: Ländernas vikter (för OECD-Europa och EFTA) är den relativa andelen av arbetskraften. EFTA omfattar Österrike, Finland, Norge, Sverige och Schweiz.

rades av en motsvarande nominell efterfrågeexpansion.¹ Inverkan av en restriktiv efterfrågepolitik var ännu tydligare vid den tredje språngvisa ökningen i arbetslösheten i början av 1990-talet. Det sammanhänger bland annat med uppgången i realräntorna i Tyskland i samband med återföreningen, och den högräntepolitik som samtidigt bedrevs i andra västeuropeiska länder för att upprätthålla fasta växelkurser mot D-marken.

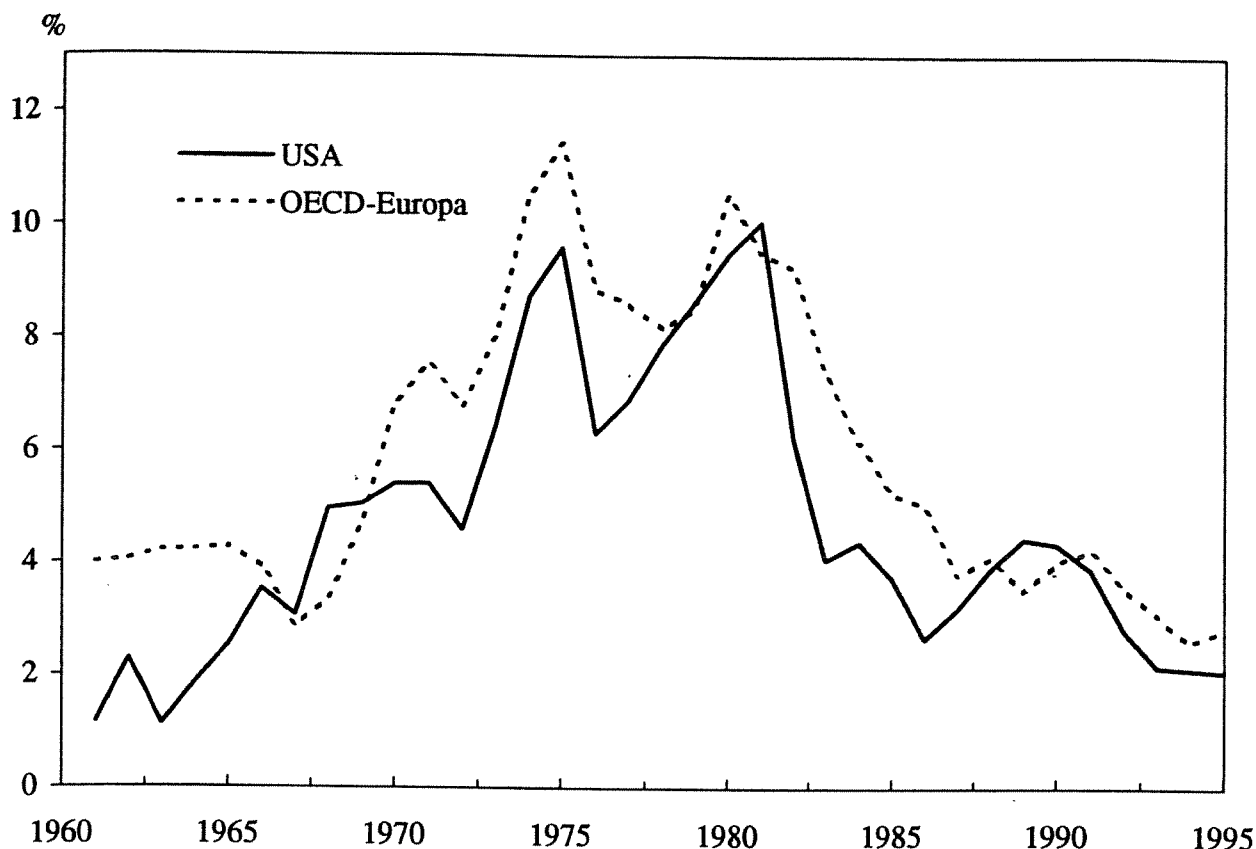
De båda oljeprischockerna höjde också produktionskostnaderna för företag utanför oljesektorn. Sådana chocker fungerar på ungefär samma sätt som negativa produktivitetsschocker. Samtidigt var också den långsiktiga produktivitetstillväxten på nedgång. Oförändrad sysselsättning skulle därför ha krävt en uppbromsning, eller till och med nedgång, av den så kallade "reala produktlönen", d v s den reallön som belastar företagen (inklusive arbetsgivaravgifter).²

Men någon sådan uppbromsning kom inte till stånd i Västeuropa i samband med den första oljeprischocken. De reala produktlönerna fortsatte att stiga i ungefär samma takt som under de närmast föregående åren,

¹ Anpassningar på efterfrågesidan var speciellt begränsade i samband med den andra oljeprischocken 1979/80. Se olika nummer av *OECD Economic Outlook* och en sammanfattning i ILO [1996].

² Denna (rimliga) synpunkt har drivits särskilt av *OECD Economic Outlook* [juli 1977] och av Bruno och Sachs [1985]. Det är dock svårt att vid jämförelser mellan enskilda västeuropeiska länder upptäcka ett klart samband mellan kortsiktiga förändringar i de reala produktlönerna och arbetslösheten (Gordon [1988]). Orsaken kan vara de "vanliga" svårigheterna med tvärsnittsstudier när det föreligger ett stort antal korrelerade förklaringsvariabler och antalet observationer är få.

Figur 2 Inflation 1961–95



Källa: OECD, *Economic Outlook* nr 58 (december 1995).

Obs: Vikterna är beräknade vid aktuell bruttonationalprodukt (BNP) och 1990 års växelkurser. Inflationen definieras som den procentuella förändringen år från år i BNP-deflatorn. Turkiet ingår inte i OECD-Europa.

det vill säga med över 3 procent årligen, under perioden 1973–79 (*Tabell 1*, kolumn 5).³ Däremot kan man knappast hävda att den reala produktlönsens utveckling bidrar till att förklara den ytterligare ökning av arbetslösheten som inträffade dels i början på 1980-talet, dels i början av 1990-talet.⁴

Allt detta betyder inte att dagens arbetslöshet i Västeuropa bara är en fråga om bristande efterfrågan på varor och tjänster. För det första *framtvingades* en restriktiv ekonomisk politik av det ekonomiska systemets tendens till löneinflation och sammanpressade företagsvinster. För det andra tenderar existerande ekonomiska strukturer och mekanismer i Västeuropa att *permanent* hög arbetslöshet när en sådan väl har uppkommit. Försök att i dag bekämpa arbetslösheten i Västeuropa måste därför omfatta inte bara åtgärder på efterfrågesi-

dan utan också förändringar av de strukturer och mekanismer som tenderar att fram-

³ De västeuropeiska löntagarna kunde med sina fackliga organisationers hjälp till och med "kompensera" sig för de prisökningar på konsumtionsvaror som orsakades av oljeprischocken. Den genomsnittliga "reala konsumtionslönen", det vill säga reallönen efter skatt sedd utifrån konsumentens horisont, steg med över 2 procent om året under 1973–79. Se *Tabell 1*, kolumn 4.

⁴ Arbetslösheten steg ungefär lika mycket i samband med den andra oljeprischocken som vid den första, trots att ökningstakten för den reala produktlönen faktiskt sjönk vid detta tillfälle (*Tabell 1*, kolumn 5). De reala produktlönen steg ganska långsamt också i början av 1990-talet i Västeuropa.

forts nästa sida

Tabell 1 Genomsnittlig årlig tillväxt i BNP, sysselsättning, arbetskraftens produktivitet, real konsumtionslön och real produktlön

| | (1) BNP | (2) Sysselsätt- ning | (3) Arbetskraftens produktivitet (per anställd) | (4) Real konsumtionslön (per timme) | (5) Real produktlön (per timme) |
|-------------------|------------|----------------------------|--|--|--|
| USA | % | % | % | % | |
| 1973–1979 | 2,5 | 2,5 | 0,0 | 0,6 | 1,2 |
| 1979–1985 | 2,0 | 1,3 | 0,6 | -0,2 | 0,0 |
| 1986–1990 | 2,7 | 1,9 | 0,8 | -1,7 | -1,5 |
| 1990–1995 | 2,4 | 1,2 | 1,1 | -0,2 | 0,3 |
| 1973–1995 | 2,4 | 1,8 | 0,6 | -0,3 | 0,1 |
| VÄSTEUROPA | | | | | |
| 1973–1979 | 2,7 | 0,7 | 2,0 | 2,2 | 3,3 |
| 1979–1985 | 2,0 | 0,4 | 1,6 | 0,3 | 0,7 |
| 1986–1990 | 3,2 | 1,3 | 2,0 | 1,9 | 2,2 |
| 1990–1995 | 1,7 | 0,0 | 1,7 | 0,8 | 1,0 |
| 1973–1995 | 2,4 | 0,6 | 1,8 | 1,3 | 1,8 |

Obs: Västeuropa betyder här OECD-Europa. I lönestatistiken ingår dock inte Grekland, Island, Irland, Luxemburg, Portugal, Spanien och Turkiet.

Källor: För kolumn (1)–(3): OECD, *Economic Outlook*, juni 1995. För kolumn (4) och (5): SAF, mars 1995.

tvinga en restriktiv ekonomisk politik och att permanenta hög arbetslöshet.

Långvarig arbetslöshet

Det mest karakteristiska med den höga arbetslösheten i Västeuropa, särskilt jämfört med USA, är inte hur den uppkommit utan att den varat så länge. Detta illustreras av *Figur 1*.⁵ Samma sak återspeglas i den långsiktiga utvecklingen av andelen *sysselsatta* av befolkningen i arbetsför ålder. För personer i åldersgruppen 15–64 år sjönk denna andel i Västeuropa från 65 procent 1970 till 60 procent 1995 (*Figur 3*). I USA steg andelen däremot från 62 till 73 procent under samma period.⁶

Den ”omedelbara” orsaken till den utdragna höga arbetslösheten i Västeuropa är att nyanställningen netto är låg under konjunkturuppgångar. Det framgår av *Figur 4*. Under konjunkturedgångar har sysselsättningen utvecklats ungefär likadant i Västeuropa och i USA; den har vanligen fallit med cirka 1 procent per år. Skillnaden mellan de båda områdena är desto större

under konjunkturuppgångar. Total sysselsättning har i regel stigit med 2–4 procent

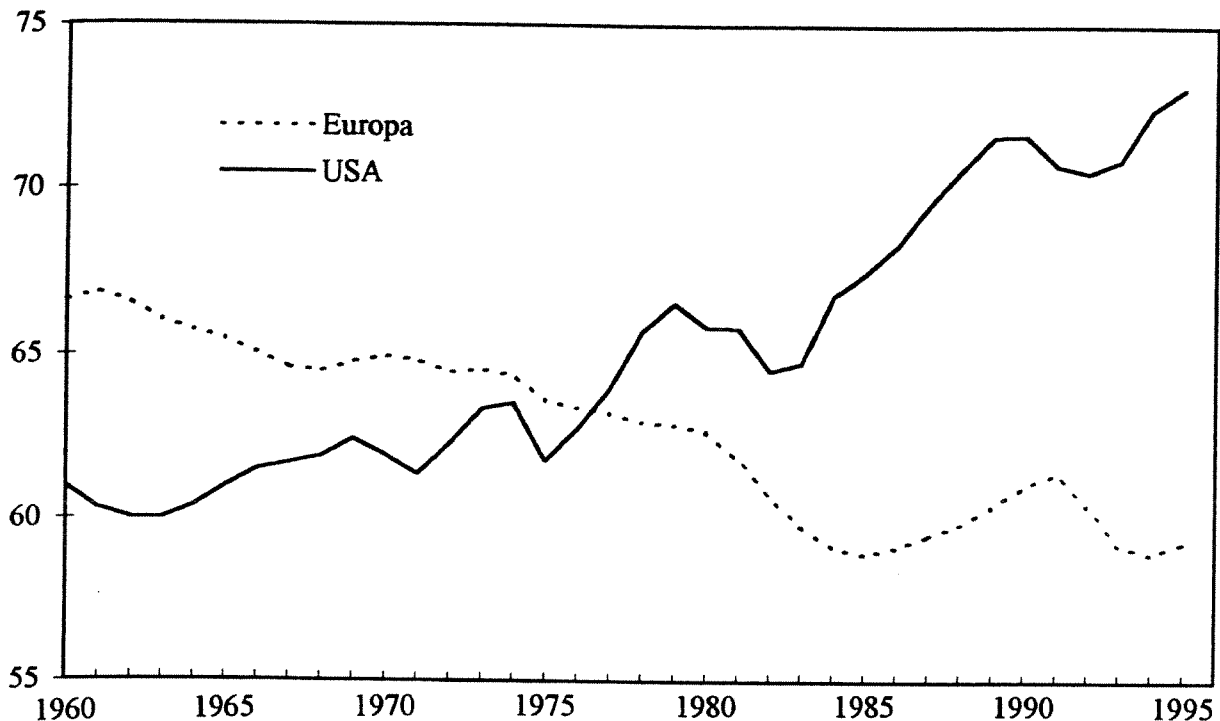
forts.

EFTA-ländernas erfarenheter stämmer med dessa påståenden om att efterfrågefaktorer spelade en avgörande roll för de tre abrupta ökningarna i arbetslösheten i Västeuropa från mitten av 1970-talet. Omedelbart efter de båda oljeprischockerna utvecklades de reala produktlönerna på ungefär samma sätt i EFTA-länderna som i Västeuropa som helhet, men arbetslösheten steg endast obetydligt (*Figur 1*). Anledningen är förmodligen att flera EFTA-länder förde en ackommoderande, eller till och med expansiv efterfrågepolitik. Man bör också observera att den fulla sysselsättningen kollapsade i flera EFTA-länder då ackommodationspolitiken senare, och ganska oväntat, upphörde i Norge i mitten av 1980-talet och i Sverige och Finland i början av 1990-talet.

⁵ Detta är inte någon originell bedömning. Se exempelvis Layard, Nickell & Jackman [1991] och Bean [1994].

⁶ *Figur 3* visar att denna divergerande utveckling började ännu tidigare. (Studier inkluderade i nämnaren.)

Figur 3 Total sysselsättning som andel av befolkningen i åldersgruppen 15–64 år, % 1960–95



Källa: OECD, *Economic Outlook*, nr 57, diskett, juni 1995.
 OECD, *Employment Outlook*, juli 1996.

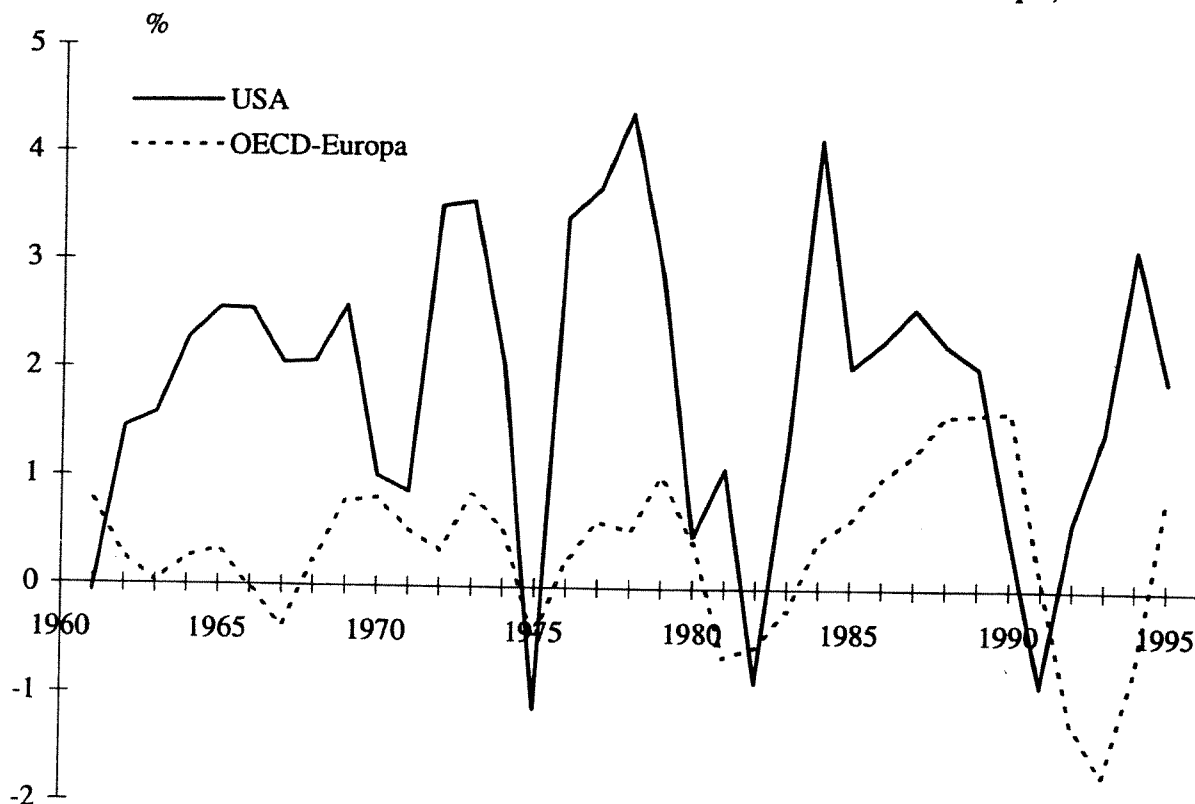
om året under konjunkturuppgångar i USA; motsvarande siffra i Västeuropa är vanligen bara 1 procent. Nyanställningen (netto) i Västeuropa var något högre under den långa konjunkturuppgången i världsekonomin under andra hälften av 1980-talet, i anslutning till fallande reala oljepriser ("den negativa oljeprischocken") och en uppmjukning av penningpolitiken efter det kraftiga börsfallet 1987. Detta tyder på att en gynnsam kombination av utbuds- och efterfrågechocker i viss mån kan övervinna hindren mot nyanställningar i Västeuropa. Saken kan, mera negativt, uttryckas så att institutioner och regelsystem i Västeuropa med stor betydelse för sysselsättningens utveckling har upprättats mer med tanke på "vackert väder" än på "storm".

Skillnaden mellan USA och Västeuropa kan ytterligare belysas av sk "Phillipsloopar" i de båda regionerna, d v s samvariationen mellan arbetslöshet och inflation; se *Figur 5* och *Figur 6*. Amerikansk och europeisk arbetsmarknad framstår här som två

"olika världar". Medan looparna hittills har varit "öppna" i EU har de varit "slutna" i USA. (År 1995 var USA tillbaka vid utgångspunkten 1962.) Efter perioder av hög arbetslöshet är det uppenbarligen svårare att få ned arbetslösheten i Västeuropa än i USA.

Den utdragna arbetslösheten i Västeuropa återspeglas också i långa arbetslöshetsperioder för den enskilde. Det är välkänt att 40–50 procent av de arbetslösa i Västeuropa har varit utan arbete i över ett år, medan motsvarande siffra i USA bara är omkring 10 procent (OECD [1994]). Det är visserligen färre som under en viss period förlorar sina arbeten i Västeuropa än i USA, men det är också färre som lämnar arbetslöshetspoolen. Detta är naturligtvis bara en annan sida av att nyanställningen netto under konjunkturuppgångar är mindre i Västeuropa än i USA. Medan arbetslöshetspoolen i USA fungerar som en tillfällig parkeringsplats, är den i Västeuropa snarare ett "absorberande till-

Figur 4 Årliga förändringar i sysselsättningen i USA och Västeuropa, 1961–95



Källa: OECD, *Economic Outlook*, juni 1995.

stånd", dvs en fälla. Många håller troligen med om att långvarig ("permanent") arbetslöshet av europeisk typ är ett allvarigare socialt problem än den amerikanska, "cirkulerande" arbetslösheten.⁷ I stället är det rimligt att betrakta den stora gruppen lågbetalda ("the working poor") som det allvarligaste arbetsmarknadsproblemet i USA.

Mekanismer bakom långvarig arbetslöshet

Varför är då arbetslösheten så långvarig i Västeuropa? En förklaring kan vara att arbetslöshetens *jämviktsnivå* har ökat. En annan förklaring kan vara att vissa mekanismer i det ekonomiska systemet i Västeuropa, särskilt på arbetsmarknaden, bidrar till att vidmakthålla hög arbetslöshet om denna av någon anledning har hamnat ovanför jämviktsnivån. Jag syftar naturligtvis på de flitigt diskuterade *sk persistensmekanismerna* för arbetslösheten.

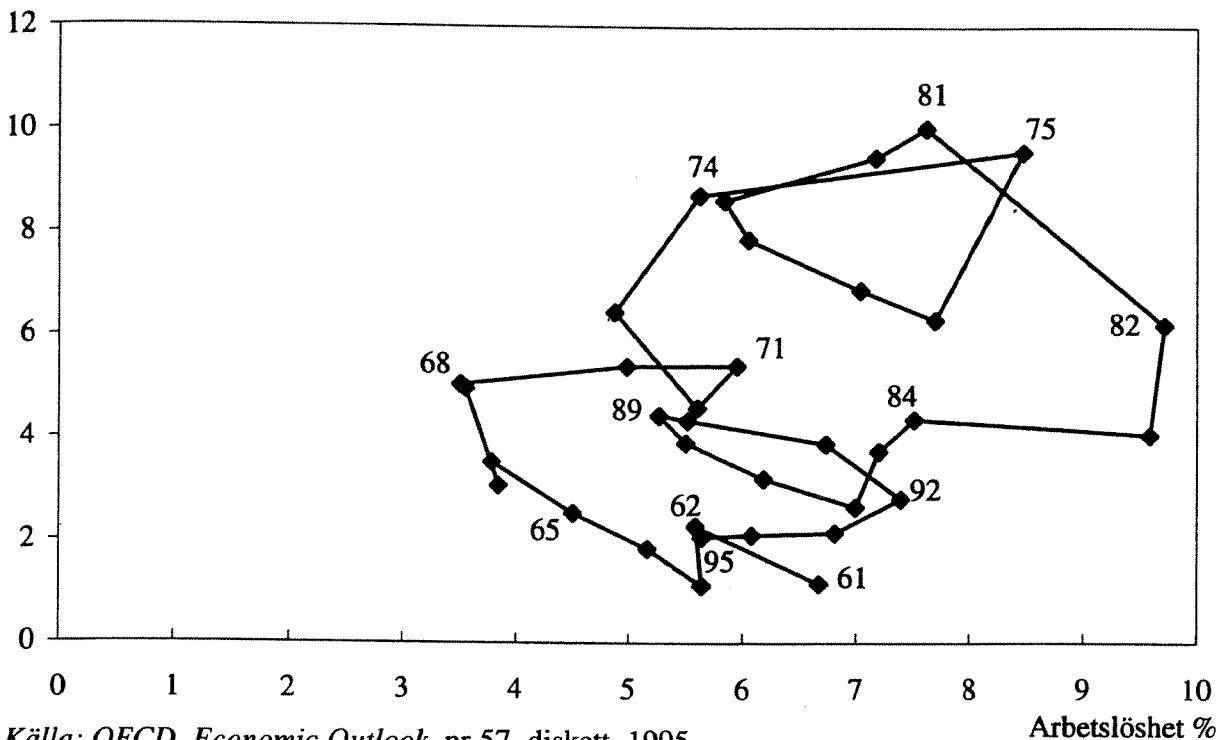
Dessa båda faktorer är tyvärr svåra att

hålla i sär analytiskt. De påverkas av likartade faktorer, till exempel av arbetsmarknadens organisation, statliga regleringar och utformningen av olika välfärdssystem. De är också svåra att särskilja empiriskt. Den statistiskt framräknade jämviktsarbetslösheten "skuggar" nämligen i praktiken den faktiska arbetslösheten, eftersom mått på

⁷ En och samma person i USA upplever dock ofta flera kortvariga perioder av arbetslöshet efter varandra. Men en och samma person i Västeuropa genomgår i stället ofta flera långvariga perioder av arbetslöshet. Denna skillnad är delvis en konsekvens av att individen för det mesta går direkt från en anställning till en annan i Västeuropa, medan han/hon i USA ofta har en period av arbetslöshet mellan anställningarna (Alogoskofis m fl [1995], s 20–22, samt OECD, olika undersökningar). I viss mån bidrar detta till att förklara varför perioder av arbetslöshet i genomsnitt är längre i Västeuropa än i USA, men det förklarar inte varför så många fler personer går arbetslösa långa tider i Västeuropa.

Figur 5 Pris-Phillipsloopar för USA, 1961-95

Inflation %


 Källa: OECD, *Economic Outlook*, nr 57, diskett, 1995.

Obs: Inflation definieras som den procentuella förändringen i BNP-deflatorn.

den förra också återspeglar effekterna av olika persistensmekanismer. Men det finns en viktig *principiell* skillnad mellan ökad jämviktsarbetslöshet och persistens hos arbetslösheten. Den förra bestäms av "exogena" institutionella faktorer, medan den senare, som vi skall se, återspeglar "endogena" förändringar i olika ekonomiska variabler som påverkas av utbuds- och efterfrågeförändringar.

Arbetskraftskostnaderna

När man försöker förklara varför arbetslösheten är mer långvarig i Västeuropa än i USA är det naturligt att starta med lönebildningen. Med andra ord: har den reala produktlönsens *långsiktiga* utveckling bidragit till att göra arbetslösheten bestående i Västeuropa? Ett tecken på att så är fallet är att den reala produktlönen steg med 1,8 procent per år i Västeuropa under perioden 1973-95, medan motsvarande ökning bara var 0,1 procent i USA (enligt *Tabell 1*, ko-

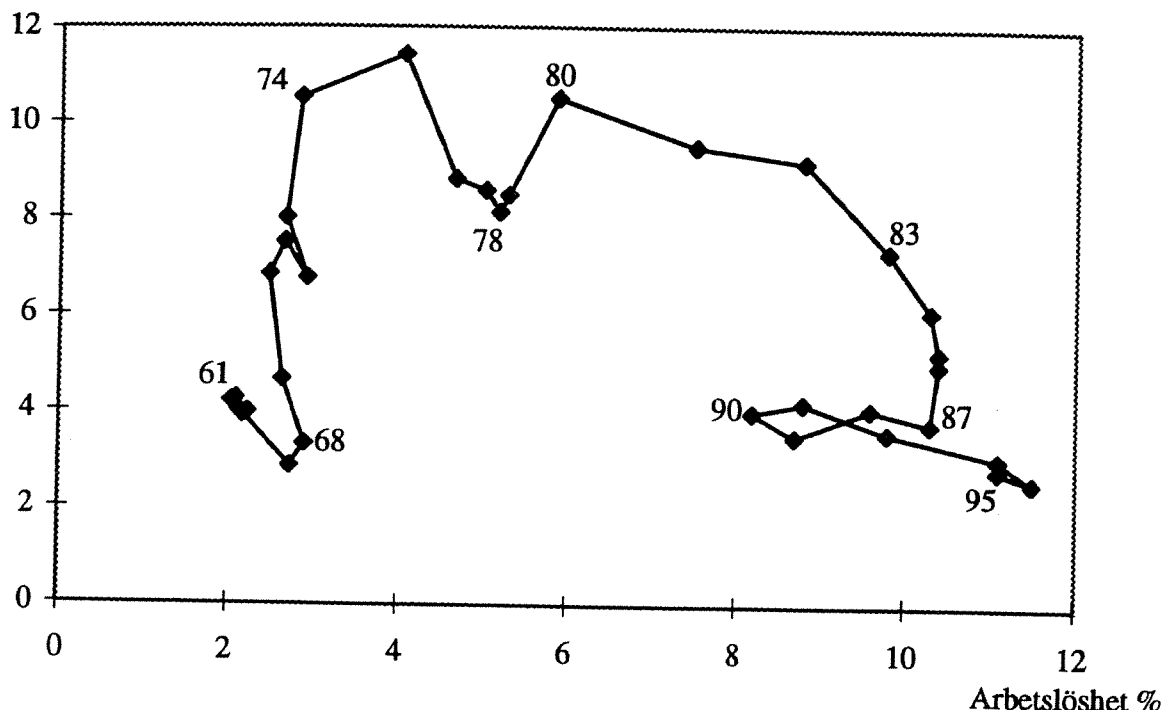
lumn 5) Sysselsättningens ökning i de båda regionerna var en spegelbild av detta: 0,6 procent om året i Västeuropa, mot 1,8 procent i USA.⁸

Det finns en uppenbar invändning mot en kausal tolkning av dessa siffror. Flera länder i Västeuropa kunde kosta på sig en snabbare ökning av den reala produktlönen än USA, utan att behöva drabbas av hög och utdragen arbetslöshet. Orsaken är den snabbare tillväxten i arbetskraftens produktivitet i Västeuropa. På lång sikt tycks i själva verket de reala produktlönerna i Västeuropa ha ökat i ungefär samma takt som arbetskraftens produktivitet, åtminstone sedan början av 1970-talet (*Tabell 1*,

⁸ Ett negativt statistiskt samband mellan långsiktiga förändringar i den reala produktlönen och total privat sysselsättning framgår också av länderjämförande statistik från en större grupp OECD-länder. Sambandet är emellertid ganska svagt och svårtolkat.

Figur 6 Pris-Phillipsloopar för EU, 1962–95

Inflation %



Källa: OECD, *Economic Outlook*, nr 57, diskett, 1995. Obs: Vikterna i den totala inflationen är ländernas relativa andel av total BNP vid 1990 års priser och USD. Vikterna i den sammanlagda arbetslösheten är ländernas relativa andel av den totala arbetslösheten.

kolumn 3 och 5).⁹ Men en sådan *ex post*-jämförelse av arbetskraftens produktivitet och reala produktlöner är alltför mekanisk. Den relativt snabba produktivitetsökningen i Västeuropa är delvis *ett resultat* av de snabbt stigande reala produktlönerna, som dels har gynnat kapitalintensiva sektorer, dels stimulerat användningen av kapitalintensiv teknik inom olika sektorer. Den har också tvingat företag med låg produktivitet att krympa eller slå igen – i praktiken i snabbare takt än andra företag har kunnat suga upp den friställda arbetskraften.

I ett medellångt perspektiv har detta bidragit till en kombination av ökad produktivitet och låg sysselsättningsökning i Västeuropa. Utvecklingen i USA är en spegelbild av detta: stagnerande reala produktlöner har hållit tillbaka produktivitetstillväxten men bidragit till en snabbt expanderande total sysselsättning. Denna analys antar då, helt realistiskt, att det finns ett "autonomt" element i de reala produktlö-

nernas utveckling på kort och medellång sikt, så att dessa löner inte rätt och slätt avspeglar vad som händer med en exogent bestämd tillväxt i arbetskraftens produktivitet.

En preliminär slutsats är att de tidigare sysselsatta i USA via stagnerande reallöner *i viss utsträckning* har "betalat" för den starka ökningen av antalet jobb, medan de arbetslösa i Västeuropa *i viss utsträckning* har "betalat" för den snabba ökningen i reallönerna för dem som haft förmånen att ha arbete.¹⁰

⁹ Här föreligger en viss skillnad jämfört med USA, där de reala produktlönerna tycks ha *fallit* med ungefär 0,5 procent om året i förhållande till ökningen av arbetskraftens produktivitet.

¹⁰ Vissa långsiktiga konsekvenser via kapitalbildningen av utvecklingen av de reala produktlönerna diskuteras i Gordon [1995].

I en värld med ständiga förändringar i sammansättningen av efterfrågan och utbud av olika slags arbetskraft fordras också ständiga förändringar i *relativlönerna*. Det är därför också naturligt att delvis se dagens höga arbetslöshet i Västeuropa som ett resultat av stela relativlöner. Många iakttagare har särskilt pekat på att efterfrågan på arbetskraft kan ha förändrats till nackdel för lågutbildade på grund av teknisk utveckling, ökad internationell konkurrens för arbetskraftsintensiva produkter och ändrad arbetsorganisation i företagen.¹¹ I kombination med stela relativlöner skulle detta kunna vara en förklaring till den speciellt stora ökningen av arbetslösheten för lågutbildade i flera västeuropeiska länder. Motsvarande förskjutningar i efterfrågan på olika typer av arbetskraft i USA skulle då förklara den kraftigt ökade lönespridningen där; se exempelvis Krugman [1994]. Därmed skulle USA ha "betalt" för sin spektakulära ökning i sysselsättningen, och relativt låga arbetslöshet, inte bara med stagnerande genomsnittliga reallöner utan också med ökade lönedifferenser.

Det är svårt att testa denna förklaring rigoröst, bland annat på grund av att vi inte har några goda mått på förändringar i sammansättningen av efterfrågan på arbetskraft. Inverkan från andra faktorer, som ofta är korrelerade med förändringar i relativlöner, gör det också svårt att isolera betydelsen av dessa. Vi bör därför inte vänta oss ett speciellt starkt *statistiskt* samband mellan (förändringar i) relativlöner och (förändringar i) arbetslöshet när man jämför utvecklingen i olika länder. Konsekvenserna för relativlöner och arbetslöshet av förändrad efterfrågan på olika slags arbetskraft beror exempelvis på humankapitalets fördelning mellan individer i utgångsläget; se OECD [1995] och Nickell & Bell [1996]. Antag exempelvis att det i ett visst land är gott om hyggligt utbildad arbetskraft som kan utföra ungefär samma arbete som yrkesarbetare. En ökad efterfrågan på den senare gruppen

kommer då inte att leda till någon drastisk ökning vare sig i lönespridningen (i länder med flexibla relativlöner) eller i den relativa arbetslösheten (i länder med stela relativlöner). Anledningen är att det i sådana länder finns goda substitut för välutbildade yrkesarbetare. Detta villkor uppfylls, i betydande utsträckning, i vissa länder på den europeiska kontinenten såsom Tyskland och kanske också Sverige. Fördelningen av humankapital (yrkeskunnande) är nämligen betydligt jämnare i dessa länder än i USA (Björklund & Freeman [1996], Nickell & Bell [1996]).

Om nu utvecklingen av både den genomsnittliga reala produktlönen och relativlönerna bidrar till att förklara den höga och utdragna arbetslösheten i Västeuropa återstår att förklara *varför* lönerna har utvecklats som de gjort. En rimlig hypotes är att reallöner tenderar att drivas upp, särskilt under konjunkturuppgångar, av dem som redan har arbete, s k "insiders" på arbetsmarknaden (Lindbeck & Snower [1988]). De som redan har arbete har möjlighet att uppträda på detta sätt, eftersom de vid en konjunkturuppgång kan driva upp lönerna, inom ett visst intervall, utan att avskedas. Det beror i sin tur på att företagen drabbas av kostnader och besvär om de avskedar anställda. Därmed minskas företagets incitament att nyanställa; s k "outsiders" förblir utan jobb. De reala produktlöners utveckling i Västeuropa stämmer med denna hypotes; dessa har

¹¹ Enligt Alogoskoufis m fl [1995, s 50] ökade kvoten mellan arbetslöshetsprocenten för utbildad och utbildad arbetskraft från 1,9 till 3,5 i Frankrike från början av 1980-talet till början av 1990-talet, från 2,9 till 3,4 i Tyskland, från 0,8 till 1,3 i Italien, från 2,2 till 3,8 i Storbritannien men endast från 3,1 till 3,2 i USA. Se även [OECD 1994, s 28–41] samt Nickell & Bell [1996]. Den relativt ogynnsamma sysselsättningstrenden för lågavlönade på kontinenten är ännu mer uttalad om vi ser på *sysselsättningen* i den privata sektorn snarare än på arbetslösheten i ekonomin som helhet.

ökat också under perioder med hög arbetslöshet.

De höga kostnaderna att anställa och avskeda arbetskraft är delvis ett resultat av lagstiftning om anställningstrygghet. Annan lagstiftning utsträcker de löner som förhandlats fram i kollektivavtal till att gälla också oorganiserad arbetskraft, vilket också håller upp kostnaderna att anställa sådan arbetskraft. Fackföreningarna i flera länder har också laglig rätt att strejka utan medlemmarnas godkännande via omröstning. I vissa länder, såsom Sverige, har fackföreningar också möjlighet att vidta åtgärder (till exempel blockad) mot företag som inte ens är indragna i löneförhandlingskonflikter. Också detta ger insiders makt att pressa upp lönerna. Lagstiftning om minimilöner och centrala löneavtal gör dessutom relativlönerna mindre känsliga för marknadsförhållandena, d v s förändringar i utbud och efterfrågan på arbetskraft.

Kostnader att anställa och avskeda arbetskraft har också mera *direkta* effekter på sysselsättningen, d v s effekter vid sidan av konsekvenser via lönebildningen.¹² Sysselsättningen tenderar nämligen vid höga kostnader av detta slag att stabiliseras på den för tillfället existerande nivån, vilken denna nu råkar vara. Detta kan ses som en fördel om sysselsättningen är hög i utgångsläget, såsom på 1950- och 1960-talen. Men det är en nackdel för samhällsökonomien om arbetslösheten i stället är hög i utgångsläget, vilket är den situation som rått i Västeuropa sedan slutet av 1970-talet. I detta fall är det hög arbetslöshet och inte hög sysselsättning som stabiliseras av höga kostnader att anställa och avskeda arbetskraft. Detta belyser hur en viss typ av regelsystem – i detta fall lagstiftning om anställningstrygghet – som under vissa förhållanden är gynnsamt, eller i varje fall oskyldigt, under andra förhållanden kan bli ett allvarligt samhällsekonomiskt och socialt problem. Det är alltså viktigt att konsekvenserna av höga kostnader att anställa och avskeda arbetskraft be-

döms med hänsyn till det *rådande* sysselsättningsläget.

Skattekilrar

Har också de breda *skattekilarna* för arbetsinkomster i Västeuropa bidragit till den höga och utdragna arbetslösheten?¹³

Konsekvenserna för sysselsättning och arbetslöshet av breda skattekilrar beror på i vilken utsträckning skatterna övervältras. Om den nominella lönen *inte* faller i proportion till en höjning av arbetsgivaravgiften, eller om produktpriset *inte* ökar proportionellt, stiger företagets reala lönekostnader. En del privat produktion och efterfrågan på arbetskraft faller därmed bort. I den mån högre inkomst- eller konsumtionsskatter övervältras "framåt" i form av högre löner, blir följderna för efterfrågan på arbetskraft i princip desamma.

I dessa exempel betalar arbetsgivaren åtminstone en del av skatten, vilket är skälet till den minskade efterfrågan på arbetskraft. Detta är ett realistiskt utfall på *kort* sikt när det gäller arbetsgivaravgifter. Skälet är att löneavtal, som vanligen utformas

¹² Ekonometriska test av kostnaderna att anställa och avskeda arbetskraft fångar i princip upp effekterna av både de direkta och indirekta effekterna (de senare via lönebildningen) på efterfrågan på arbetskraft. Detta gör det svårt att klarlägga den relativa betydelsen av insider-outsidereffekten, vilken sammanhänger med lönebildningen, och det direkta inflytandet av höga kostnader att anställa och avskeda arbetskraft.

¹³ För att belysa denna fråga är det lämpligt att införa algebraiska definitioner av real produktlön och real konsumtionslön: $w = W(1+t_w)/P$ för den reala produktlönen och $w_c = W(1-t_i)/P(1+t_c)$ för den reala konsumtionslönen, där W är den nominella lönen, t_w arbetsgivaravgiften, P produktpriset, t_i inkomstskattesatsen och t_c skattesatsen för konsumtionsvaror. "Kilen" mellan dessa båda reallöner är $w/w_c = (1+t_w)(1+t_c)/(1-t_i)$. Uttrycket illustrerar att alla skatter på arbetsinkomster ingår (i stort sett) symmetriskt i definitionen av skattekilan.

i nominella termer, ofta täcker flera år. På *lång* sikt får däremot löntagarna i regel bära skatten. Ett viktigt skäl är att kraven på inhemsk kapitalavkastning är knuten till kapitalets internationella avkastning. Vi skall alltså inte vänta oss att bredare skatteklivar leder till en långsiktig uppgång i den reala produktlönen och alltså inte heller till en permanent minskning av efterfrågan på arbetskraft.

Detta resonemang gäller för arbetskraft i allmänhet. Situationen är något annorlunda för lågproduktiv arbetskraft. Om dessa skulle tvingas "betala" en höjning av arbetsgivaravgiften med en motsvarande sänkning av lönen skulle deras reala konsumtionslön i många fall hamna under den miniminivå till vilken arbetskraften är villig att arbeta, d v s under den s k "reservationslönen". De skulle därmed antingen dra sig bort från arbetsmarknaden eller flytta över till den svarta sektorn. Om det finns bindande minimilöner blir situationen något annorlunda. Lönekostnaderna kommer i så fall nödvändigtvis att öka för denna typ av arbetskraft också på lång sikt, med minskad efterfrågan som följd. När det gäller lågproduktiv arbetskraft kommer alltså breda skatteklivar att leda *antingen* till högre arbetslöshet *eller* till att en del personer i denna grupp lämnar den officiella arbetsmarknaden.

Det börjar nu bli allmänt känt att breda skatteklivar har särskilt stora effekter för produktion och sysselsättning när det gäller hushållstjänster. Det är inte vanligt att man bygger sin egen Mercedesbil hemma i garaget med anledning av breda skatteklivar. Men man kan själv tvätta sin bil. Man kan också reparera och måla sitt hus, städa lägenheten, sköta trädgården, ta hand om barnen, laga mat hemma i stället för att äta ute, och så vidare. Substitutionselasticiteten mellan å ena sidan köp på marknaden och å andra sidan hemmaproduktion är ofta mycket högre för hushållstjänster än för industriprodukter.

I vissa västeuropeiska länder är de totala marginalskatteklivarna i dag mellan

hälften och två tredjedelar av bruttolönen både för köpare och säljare av hushållstjänster, om alla explicita och implicita skatter tas med i beräkningen. Det betyder att den som köper en tjänst måste tjäna mellan 4 och 9 gånger så mycket *före* skatt som säljaren av tjänsten får *efter* skatt. Det minskar ofrånkomligen intresset att köpa hushållstjänster på den öppna marknaden på basis av beskattade inkomster i stället för att producera tjänsterna själv, eller köpa dem svart. Sysselsättningen i tjänstesektorn hämmas därmed.

Arbetsincitament och sociala normer

Långtidsarbetslöshet leder till att många småningom slutar att aktivt söka arbete (Pedersen & Westergaard-Nielsen [1993]). Andra faller helt ur arbetskraften. Det är också väl känt att vissa bidragssystem accentuerar sådana effekter. Det tydligaste exemplet är naturligtvis generösa arbetslöshetsunderstöd med lång varaktighet och slapp administration (alltså utan stränga krav på att man söker arbete eller accepterar erbjudna jobb). Andra bidragssystem kan ha liknande effekter. Antalet individer med sjukpension (i vissa fall på basis av diffusa symtom) och subventionerad förtidspension är i flera västeuropeiska länder lika stort som antalet arbetslösa (OECD [1996]). Generösa bidrag av detta slag försvagar också arbetslöshetens dämpande effekter på löneökningstakten, vilket begränsar efterfrågan på arbetskraft. Allt detta har också bidragit till att arbetslöshetsnivå vid givet antal vakanser stigit under senare år i flera länder: den s k "Beveridgekurvan" har förskjutits utåt (Elmeskov & MacFarlan [1993]). Det har, med andra ord, blivit svårare att fylla lediga platser än tidigare.

En kompletterande, mer "sociologisk" hypotes är att *vanor* och *sociala normer* till förmån för arbete, vad som ofta kallas "arbetsmoral", gradvis kan ha försvagats i länder med generösa bidragssystem. Ju fler som lever på bidrag desto mindre stig-

matiserande kan dessa väntas vara för den enskilde. Förändringar i vanor och sociala normer kan därmed bidra till att permanenta hög arbetslöshet och lågt arbetskraftsdeltagande. En sådan utveckling kan väntas bli accentuerad om det inträffar stora makroekonomiska chocker, eftersom då fler hamnar på olika säkerhetsnät och alltså blir beroende av bidrag (Lindbeck [1995]). Nu är det troligt att vanor och sociala normer är mer knutna till *subkulturer* än till beteendet hos befolkningen som helhet. Det innebär att speciella "arbetslöshetskulturer" kan väntas växa fram bland grupper av individer med likartade erfarenheter av långvarig arbetslöshet.

Under perioder med hög arbetslöshet är det också frestande för politiker att förlänga den tid under vilken individer har rätt att uppbära arbetslöshetsunderstöd. Det blir också svårt för de tjänstemän som administrerar systemen att kräva, och kontrollera, att den enskilde aktivt söker efter arbete när arbetslösheten är hög. Även detta bidrar till att vidmakthålla hög arbetslöshet när en sådan väl har uppkommit (Ljungquist & Sargent [1996]).

Brist på fysiskt kapital och humankapital?

Det hävdas också ofta att brist på fysiskt kapital och humankapital bidrar till att förlänga perioder med hög arbetslöshet. Det finns visst empiriskt stöd också för denna hypotes. En indikator på brist på fysiskt kapital är att kapacitetsutnyttjandet av kapital i många länder varit högt under konjunkturuppgångar också vid fortsatt hög arbetslöshet (Elmeskov & MacFarlan [1993]). En indikator på brist på humankapital i konjunkturuppgångar är att det ofta rått brist på yrkesarbetare trots fortsatta höga genomsnittliga arbetslöshetsnivåer.

Bakgrunden till brist på realkapital och humankapital är att dessa tillgångar i viss mån blir obsoleta under djupa och långvariga lågkonjunkturer. En kraftig sänkning av de reala produktlönerna, eller stora in-

vesteringar i fysiskt kapital och humankapital, skulle dock kunna bemästra detta problem under en konjunkturuppgång. Så tycks i själva verket ha varit fallet i USA. Om man försöker förklara ihållande hög arbetslöshet i Västeuropa med hänvisning till bristen på fysiskt kapital eller humankapital måste man alltså också anta att de reala produktlönerna är stela nedåt, vilket uppenbarligen är ett realistiskt antagande i många länder, och att investeringarna reagerar trögt i konjunkturuppgångar, vilket av vissa observatörer påstås vara fallet (såsom Wyplosz, [1994]).

Multipla jämvikter?

Flera av de mekanismer som har diskuterats här bidrar till att förklara inte bara varför arbetslösheten kan vara långvarig, utan också varför den är mer långvarig i Västeuropa än i USA. Kostnaderna att anställa och avskeda arbetskraft är högre; makten över lönebildningen är större bland redan anställda ("insiders"); fackföreningarnas möjligheter att pressa upp lönerna är större; och arbetslöshetsunderstöden är ofta generösare och löper under längre perioder. Det är troligen också svårare att starta och expandera små och medelstora företag i Västeuropa än i USA.

Allt detta bidrar till att förlänga perioderna av hög arbetslöshet i Västeuropa. Arbetslösheten vid en viss tidpunkt kommer därmed delvis att bero på arbetslösheten i det förflutna. Med andra ord: arbetslösheten blir "historieberoende".¹⁴ Betyder detta att det finns flera olika jämviktsnivåer ("multipla jämvikter") för en given uppsättning "exogena" faktorer såsom skattesatser, bidragssystem och regelverk på arbetsmarknaden? Jag tror inte att man skall uttrycka saken på det sättet. De mekanis-

¹⁴ Detta resonemang förutsäger att länder som just erfarit stark och varaktig des-inflation drabbas av särskilt stor och ihållande arbetslöshet. Ball [1996] ger visst empiriskt stöd för denna förutsägelse.

mer som diskuterats här innebär snarare att ett antal "beståndsvariabler" förändras *endogen* över tiden som ett resultat av den faktiska arbetslösheten. Det är detta man menar med "persistensmekanismer". Uppenbara exempel är, som vi sett, förändringar i antalet företag, antalet "insiders" och antalet personer som har gett upp hoppet om att få arbete ("discouraged workers"), tillgången på fysiskt kapital och humankapital och troligen också endogena förändringen i styrkan i sociala normer mot att leva på bidrag. Persistensmekanismer betyder att sysselsättningsnivån efter en arbetslöshetshöjande störning endast långsamt återgår till en tidigare jämvikt, snarare än att det finns flera jämvikter vid en given uppsättning exogena variabler.

Alternativa politiska strategier

Att parera chocker

En första försvarslinje mot hög arbetslöshet är att snabbt söka parera uppkomna efterfråge- och utbudschocker, innan olika persistensmekanismer har haft tid att verka.¹⁵ Men svårigheterna med sådana "finjusteringar" av samhällsekonomin är välkända. I stället för att stabilisera samhällsekonomin kan sådana åtgärder *destabilisera* den. En viktig förklaring är att effekterna av ekonomisk-politiska åtgärder i regel släpar efter, och att möjligheterna att göra goda prognoser är starkt begränsade.

Problemet är mindre allvarligt om man reserverar ekonomisk-politiska åtgärder antingen för djupa recessioner eller för starkt överhettade högkonjunkturer, det vill säga om regeringarna nöjer sig med försök till "grojustering" av konjunkturen snarare än finjustering. En svaghet med en sådan alternativ strategi är förstås att arbetslösheten då redan kan ha bitit sig fast innan åtgärder hunnit vidtas och verka.

Det är alltså svårt att hitta den lämpliga tidpunkten för stabiliseringspolitiska åtgärder. De måste vidtas så pass tidigt att arbetslösheten inte redan hunnit bita sig

fast, men ändå så pass sent att myndigheterna är någorlunda säkra på att en större makroekonomisk störning verkligen har inträffat. I praktiken är detta mycket svårt. Problemet kan inte heller lösas genom samordnade stabiliseringspolitiska insatser inom ramen för EU. Om flera länder samtidigt vidtar konjunkturpolitiska åtgärder vid fel tidpunkt uppkommer i själva verket speciellt stora skadeverkningar.

Nu kan naturligtvis en expansiv efterfrågepolitik göra nytta även om beslutsfattarna har missat det *allra lämpligaste* tillfället för en efterfrågestimulans, i den meningen att hög och ihållande arbetslöshet redan har uppstått. Men man tvingas i så fall att gå ganska försiktigt fram för att undvika flaskhalsar på arbetsmarknaden och löneexplosioner.

Det har också visat sig att stora budgetunderskott i samband med djupa lågkonjunkturer tenderar att paralysera finanspolitiken. Till och med den finanspolitiska "automatiska stabilisatorn" blir problematisk om budgetunderskott och statskuld "exploderar" under en lågkonjunktur. Anledningen är, som vi sett inte minst i Sverige, att privata aktörers förtroende för statens finansiella position kan undergrävas. Ett exempel är att långivare kan komma att kräva högre räntor. En annan konsekvens kan vara ökad osäkerhet bland hushållen om statens möjlighet att leva upp till sina framtida åtaganden i socialförsäkringssystemen. Som ett resultat kan hushållssparandet komma att stiga vid "fel" tidpunkt, nämligen just under en djup recession. Både effekterna på räntor och hushållssparande kan därmed förvandla den traditionella, automatiska finanspolitiska stabilisatorn till en "automatisk destabilisator".

¹⁵ En sådan politik analyseras teoretiskt i detalj i Lindbeck [1963].

Botemedel mot utdragen arbetslöshet

Svårigheterna att snabbt parera makroekonomiska chocker visar hur viktigt det är att också vidta åtgärder som minskar jämviktsarbetslösheten och motverkar persistensmekanismer. För närvarande vet vi inte om det är ökad jämviktsarbetslöshet eller stor persistens som är den viktigaste faktorn bakom den höga och långvariga arbetslösheten i Västeuropa. Min bedömning är att det är persistensmekanismer som dominerar. Ett skäl är att de institutionella förändringar som resulterat i ökad jämviktsarbetslöshet kom till stånd redan under 1960-talet och det tidiga 1970-talet, d v s innan arbetslösheten hamnade på verkligt höga nivåer. Det talar emot hypotesen att den ökade arbetslösheten främst skulle bero på ökad jämviktsarbetslöshet. De stora ökningarna i bestående arbetslöshet i Västeuropa kom till stånd först sedan diverse utbuds- och efterfrågechocker inträffat. Detta stöder persistenshypotesen.

Nu är det ungefär samma typer av reformer som blir aktuella oavsett om man vill få ner jämviktsarbetslösheten eller minska arbetslöshetens persistens. I båda fallen är det också viktigt att ha klart för sig det komplicerade samspelet ("interaktionen") mellan olika faktorer, som ofta är starkt komplementära. Det betyder, som vi skall se, att *isolerade* åtgärder ofta inte har några större effekter på sysselsättningen. Ett paket av åtgärder är i så fall nödvändigt för att uppnå önskade resultat.¹⁶

Låt mig börja med en del relativt okontroversiella, i vissa fall rent av populära, åtgärder. *Investeringar i infrastrukturen* höjer ofta arbetskraftens marginalprodukt i privata företag. Sysselsättningen stimuleras därmed inte bara under själva anläggningsperioden utan också sedan infrastrukturen är på plats. Från den synpunkten är det intressant att notera att investeringar i infrastruktur var mycket stora i flera länder (ofta nära 5 procent av BNP) på 1950- och 1960-talen. Men för att så-

dana projekt skall ha positiva långsiktiga sysselsättningseffekter krävs att den reala produktlönen inte stiger lika mycket som, eller rent av mer, än marginalprodukten. Det är därför viktigt att lönebildningen reformeras samtidigt som investeringarna i infrastrukturen ökar – ett bland många exempel på komplementariteten mellan olika åtgärder. Ur samhälls- och effektivitetssynpunkt måste man naturligtvis dessutom uppställa kravet att infrastrukturinvesteringarna är samhällsekonomiskt lönsamma.

Investeringar i humankapital, inklusive utbildningsprogram i samband med så kallad aktiv arbetsmarknadspolitik, behöver inte heller någon reklam i dag. Ett skäl till att sådana åtgärder i vissa fall kan minska arbetslösheten är att de eventuellt kan motverka obalanser mellan efterfrågan och utbud på olika delmarknader för arbetskraft. Men liksom vid investeringar i infrastruktur krävs givetvis att lönerna inte stiger i samma proportion som den höjda produktiviteten (eller ännu mer).

En annan viktig synpunkt är att investeringar i humankapital hos lågproduktiv arbetskraft eventuellt kan höja dessas produktivitet i nivå med de reglerade lönerna, så att efterfrågan på denna typ av arbetskraft stiger. En annan viktig förutsättning för att utbildningsinvesteringar skall leda till fler jobb är naturligtvis att det finns lediga platser som passar de nyutbildade, och att incitamenten att söka arbete är tillräckligt stora.

Övrig arbetsmarknadspolitik, inklusive arbetsförmedling och rörlighetsstimulerande åtgärder, har naturligtvis också en funktion att fylla, eftersom sådana åtgärder kan hjälpa individer att simma från arbetslöshetsöar till vakansöar. Med det finns också en uppenbar risk att arbets-

¹⁶ Betydelsen av att vidta flera komplementära, ekonomisk-politiska åtgärder, betonas tex i Lindbeck m fl [1994] och Freeman [1995]. Se även Coe & Snower [1996] för en formell analys av komplementariteternas roll.

marknadspolitiken ensidigt utnyttjas för att förbättra arbetslöshetsstatistiken. Regeringar kan frestas att betrakta en prydlig arbetslöshetsstatistik som viktigare än den verklighet som denna statistik ursprungligen var avsedd att mäta. Den öppna arbetslösheten skulle, rent statistiskt, kunna avskaffas omedelbart om myndigheterna satte en bok i händerna på alla arbetslösa och klassificerade dem som studerande! Så som den aktiva arbetsmarknadspolitiken bedrivs, eller planeras, i dag i flera länder hotar detta skämt att bli verklighet.

Radikala *avregleringar på varumarknaden* är andra tänkbara åtgärder för att mildra arbetslösheten, exempelvis för att avlägsna olika hinder för att starta och utvidga småföretag. Nyetablering kan också underlättas genom att mildra olika snedvridningar på kredit- och aktiemarknaderna. En mer systematiskt tillämpad konkurrenslagstiftning kan också vara till hjälp för nyetablering.

Sänkta arbetsgivaravgifter (eller ökade sysselsättningssubventioner) är ett annat vanligt förslag att reducera arbetslösheten. Förutsatt att statens utgifter inte skärs ned måste då förstås andra skatter höjas. Men en sådan "skatteväxling" leder inte nödvändigtvis till att arbetskraftskostnaden sjunker. För att så skall ske fordras *antingen* att arbetstagarna avstår från (eller misslyckas) att genom högre löner kompensera sig för en höjning av andra skatter *eller* att en del av skattebördan förskjuts från löntagare till andra grupper, exempelvis pensionärer eller kapitalägare. Det sistnämnda skulle i princip kunna uppnås genom att lägre arbetsgivaravgifter kombineras med högre moms eller miljöskatter, som drabbar också andra än arbetstagare. Högre skatt på kapital är svårare att genomföra på grund av kapitalmarknadens internationella karaktär.

Som jag antydde i diskussionen av skattekilar är situationen speciell för lågproduktiva löntagare. För dessa kan sänkta arbetsgivaravgifter (eller selektiva sysselsättningssubventioner) onekligen förbättra

sysselsättningen särskilt när det gäller produktion av hushållstjänster. Men ett generellt problem med sådana selektiva åtgärder är att de fungerar som skatter på investering i humankapital. Anledningen är att sådana selektiva subventioner kommer att skäras ned om en löntagare blir kunnigare och därmed i stånd att tjäna en högre lön.¹⁷ Denna speciella svårighet kan undvikas om i stället långtidsarbetslösa tillåts omvandla sina arbetslöshetsunderstöd till checkar ("vouchers"), som de kan använda antingen till att "köpa sig arbete" (Snower [1994]) eller till att finansiera starten av nya företag. En uppenbar svårighet med arrangemang av denna typ är förstås att de arbetslösa då frestas att vänta med att söka arbete tills de blir kvalificerade att få sådana checkar.

Ökad sysselsättning i den offentliga sektorn är naturligtvis en speciell typ av sysselsättningssubvention. Det råder inget tvivel om att den öppna arbetslösheten kan minskas kortsiktigt på detta sätt. En av förklaringarna till den låga arbetslösheten i Sverige under 1970-talet och första hälften av 1980-talet är just ökningen, år efter år, av sysselsättningen i den offentliga sektorn. Men det är lika uppenbart att viss privat sysselsättning trängs undan.¹⁸ Man får därför räkna med att den *totala* sysselsättningsökningen, även på ganska kort sikt, blir mindre än ökningen i offentlig sysselsättning. Det är dessutom ovisst om det på lång sikt blir någon sysselsättningsökning över huvud taget. Den långsiktiga jämviktsarbetslösheten bör nämligen vara oberoende av hur den totala sysselsättningen är *fördelad* mellan olika sektorer, eftersom den genomsnittliga lönebildningen normalt anpassas till förhållandet mellan total sysselsättning och total tillgång på arbetskraft.

¹⁷ Detta problem behöver inte uppstå för dem som erhåller lagstadgad minimilön.

¹⁸ Indikationer på sådana utträngningseffekter finns i Calmfors [1994].

Det finns också goda argument för att öka *flexibiliteten i arbetstider* över konjunkturcykeln. Från fördelningssynpunkt är den uppenbara fördelen att "bördan" av hög arbetslöshet därmed delas av många löntagare i stället för att falla på en liten minoritet. Flexibel arbetstid innebär också att ökningen i antalet "outsiders" begränsas. Därmed blir det färre som förlorar kontakten med arbetslivet.

Mera flexibla arbetstider över konjunkturcykeln är givetvis något helt annat än en *permanent arbetstidsförkortning*. En sådan kan eventuellt leda till en bättre avvägning mellan inkomst och fritid, beroende på löntagarnas värderingar. Men det är osannolikt att arbetslösheten skulle minska på lång sikt. Jämviktsnivån för arbetslösheten kan väntas bero på *antalet* arbetslösa (i relation till arbetskraften) snarare än på antalet arbetstimmar per person.¹⁹ Situationen är en annan i ett kortsiktigt perspektiv. Förutsatt att timlönen inte höjs i proportion till den minskade arbetstiden finns det utan tvivel en möjlighet att en förkortning av arbetstiden *temporärt* minskar antalet arbetslösa, innan löner och kapitalbildning har anpassat sig till den nya situationen. Också sådana kortsiktiga förbättringar i sysselsättningen är naturligtvis av värde. Men ett allvarligt problem är att skatteunderlaget då sjunker på lång sikt, jämfört med åtgärder som i stället minskar antalet arbetslösa med andra metoder.

Hittills har jag i huvudsak tagit upp vad som kanske kan kallas "mjuka" åtgärder. Det är dags att övergå till mera "hårdhänta", och därmed impopulära, åtgärder.²⁰ Diskussionen ovan pekar på vilka typer av "hårdhänta" åtgärder som kan komma i fråga: mindre långvariga och mera stringent administrerade bidrag till arbetsföra som inte arbetar (inklusive arbetslöshetsunderstöd), åtgärder som sänker kostnaderna att anställa och avskeda arbetskraft, ökade möjligheter till provanställning och okonventionella kontraktsformer, åtgärder som minskar insiders makt över lönebildningen, och så vidare.

Generellt är det fråga om åtgärder som anpassar arbetsmarknadens regelsystem till den nya verklighet som håller på att växa fram, med långt mer flexibla och varierande anställningsformer än de som var typiska i det gamla industrisamhället med dess standardkontrakt för heltidsarbete.

Det finns också goda argument för att öka de försäkringsmässiga ("aktuariska") elementen i arbetslöshetsförsäkringen. Tanken är att företag och anställda själva tvingas betala en större del av arbetslöshetsavgifterna i stället för att skattebetalarna finansierar i stort sett hela arbetslöshetsunderstödet. Decentraliserade löneförhandlingar ned till företagsnivå kan kanske också på lång sikt gynna sysselsättningen, eftersom bandet mellan löner och sysselsättning då kommer att konkretiseras. En radikalare reform vore att garantera anställda och företag rätten att sluta individuella avtal. Därmed skulle de fackliga ombudsmännen bli "konsulter" åt de enskilda anställda, snarare än parter som själva förhandlar fram och undertecknar avtal. Man kan också tänka sig att mera systematiskt "skapa" ett slags efterfrågekurva för arbetskraft hos offentliga myndigheter genom att fastställa en gräns, s.k. "cash limits", för lönesumman.²¹ "Bytesförhållandet" mellan reallön och sysselsättning skulle därmed bli tydligare än i dag.

Balanserade fördelningspolitiska åtgärder

Många av de åtgärder som diskuterats här skulle ofrånkomligen få fördelningsmäs-

¹⁹ Kombinationen relativt lång arbetstid och relativt låg arbetslöshet i USA och Japan tyder på att korta arbetstider i varje fall inte är en förutsättning för relativt låg arbetslöshet.

²⁰ Distinktionen mellan "mjuka" och "hårdhänta" åtgärder görs i Wyplosz [1994].

²¹ Om en sådan gräns fastställs i kronor och ören skulle efterfrågekurvan på arbetskraft bli en rektangulär hyperbel.

siga effekter som stora samhällsgrupper får svårt att acceptera. Hur "störande" sådana effekter blir beror bl a på utgångsläget. Ett trivialt exempel är att sänkta minimalöner eller minskade arbetslöshetsunderstöd borde skapa mindre allvarliga sociala problem i länder där nivåerna på dessa är relativt höga i utgångsläget. Ett mindre trivialt exempel är att en avreglering av arbetsmarknaden och en övergång till mer decentraliserade löneförhandlingar inte skulle leda till en lika ojämn fördelning av löneinkomster i Västeuropa som i USA. Det beror på att fördelningen av humankapital i regel är betydligt jämnare i Västeuropa än i USA. En grundläggande svaghet med amerikansk arbetsmarknad är just att så litet har gjorts för att förbättra kunskaper och kompetens bland lågavlönande ("working poor"); detta är en förklaring till den ojämna inkomstfördelningen i USA.

Dessutom finns naturligtvis vissa möjligheter att kombinera avregleringar av arbetsmarknaden och en friare lönebildning med explicita fördelningspolitiska åtgärder. Den närmast till hands liggande metoden är kanske att sänka, eller till och med avskaffa, inkomstskatten för låginkomsttagare. Ökade transfereringar till dessa är ett alternativ. Man kan exempelvis tänka sig en mer omfattande variant av systemen med sk "Family Credit" i Storbritannien och "Earned-Income Tax Credit" i USA. En nackdel med alla sådana kompenserande åtgärder är naturligtvis att skattesatserna då måste höjas för andra grupper. Men många skulle kanske betrakta detta som ett pris värt att betala för att kunna kombinera avregleringar med fördelningspolitiska hänsyn. Allt fler röster har också höjts under senare år för att bygga ut lärlingssystemen (utan att därmed imitera detaljerna i det nuvarande tyska lärlingssystemet). Låga begynnelselöner kan då kombineras med utsikten till högre lön i framtiden allteftersom individens arbetsproduktivitet höjs.

Avregleringar av andra marknader än

arbetsmarknaden skulle sannolikt inte få lika problematiska fördelningskonsekvenser. Det kan ändå finnas politiska hinder för sådana reformer. Det kan till exempel vara svårt att uppbringa tillräckligt politiskt stöd för reformer som underlättar konkurrens och nyetablering, eftersom både ägare och anställda i existerande företag i vissa fall kommer att drabbas. Dessutom finns det inga intressegrupper för ännu inte existerande företag och produkter! Ett annat exempel på politiskt svåra avregleringar är en avveckling av hyreskontrollen, bland annat med sikte på att öka arbetskraftens geografiska rörlighet. En sådan reform stöter på politiska problem liknande dem som uppkommer vid en liberalisering av lagstiftningen om anställningstrygghet. Det finns "insiders" även på bostadsmarknaden, nämligen hyresgäster med hyresreglerade kontrakt.

Slutsatser

Arbetslöshetsproblemen i Västeuropa kan i dag främst ses som ett resultat av tre faktorer: (1) utbuds- och efterfrågechocker, (2) starka persistensmekanismer som permanentar hög arbetslöshet som uppkommit genom sådana chocker, och (3) en stigande trend i arbetslöshetens jämviktsnivå. En effektiv politik mot massarbetslösheten i Västeuropa måste angripa alla dessa faktorer. Det finns en uppenbar risk att politiker och massmedier i stället inriktar sin uppmärksamhet så kraftigt på selektiva och konkreta åtgärder *direkt* avsedda att minska den statistiskt uppmätta arbetslösheten, att de glömmer vikten av att förbättra de *allmänna villkoren* för företagsamhet, produktion och sysselsättning. Arbetslöshetsstatistiken snarare än den faktiska sysselsättningen tenderar att bli politikens mål. Framför allt kan inte en marknadsekonomi fungera väl om den kanske viktigaste marknaden, nämligen arbetsmarknaden, flyttas ut ur marknadssystemet. Förekomsten av arbetslöshet, det vill säga överskottsutbud på arbets-

kraft i samband med reglerade lönekostnader (inklusive breda skatteklilar) är inte mer överraskande än överskott på jordbruksprodukter som en följd av reglerade jordbrukspriser eller bostadsbrist (efterfrågeöverskott på bostäder) på grund av hyresreglering. Denna enkla men självklara tanke möter fortfarande stort emotionellt motstånd inte bara bland intressegrupper utan också bland sk fristående samhällsdebattörer.

Men vad jag särskilt har velat framhålla i denna uppsats är att dagens allvarliga arbetslöshetsproblem i Västeuropa sammanhänger med ett stort antal faktorer. Det är mycket som har gått snett i Västeuropa ur sysselsättningssynpunkt. Det är därför viktigt att *samtidigt* vidta många olika åtgärder. De viktigaste skälen kan kanske preciseras på följande sätt.

(1) Den *komplementära* karaktären hos många enskilda faktorer gör det viktigt att kombinera åtgärder som samtidigt (a) stimulerar efterfrågan på arbetskraft (genom ökad efterfrågan på varor och tjänster, stimulans av nyföretagande, lönemoderation, mer marknadskonforma relativlöner och mindre skatteklilar) med (b) åtgärder som stimulerar den enskilde att söka och acceptera jobb och (c) åtgärder som leder till förbättrad utbildning och yrkesträning särskilt för lågproduktiva arbetstagare. Det räcker inte att stimulera arbetslösa att söka jobb och att utbilda sig om inte också efterfrågan på arbetskraft hålls uppe och lönerna tillåts anpassa sig till förändringar i utbud och efterfrågan på arbetskraft – och omvänt.

(2) Ett annat skäl att samtidigt vidta flera åtgärder är att olika åtgärder har effekter i *olika tidsperspektiv*. Det är därför oklokt att ställa exempelvis utbildning och yrkesträning, som har sina huvudsakliga effekter på lång sikt, mot flexiblare relativlöner, mindre generösa arbetslöshetsunderstöd eller en urholkad lagstiftning om anställningstrygghet, dvs åtgärder som har snabbare verkningar.

(3) *Osäkerheten* om effekterna av en-

skilda åtgärder är ett annat skäl att kombinera många olika åtgärder, i stället för att nöja sig med en eller ett fåtal. Ovissheten om effekterna av separata åtgärder gör olika åtgärder komplementära på samma sätt som tillgångar i en värdepappersportfölj med olika risker kompletterar varandra (Brainard [1971]).

Allt detta talar för att satsa på ett stort *åtgärds paket* med många komponenter. Vi kan inte kosta på oss "lyxen" att avstå från att använda potentiellt verkningsfulla åtgärder, även om effekterna av var och en för sig är ovissa. Vi vet inte i förväg (kanske inte ens efteråt) i vilken mån vissa specifika åtgärder i ett sådan paket bidrar till slutresultatet. Komplementariteten gör kanske till och med att frågan är omöjlig att besvara i efterhand, även med raffinerade statistiska metoder.

Att använda paketlösningar kan också ha *politiska* fördelar. Flertalet medborgare skulle samtidigt få uppleva både fördelar och nackdelar av enskilda komponenter i åtgärds paketet. Om de flesta av oss vinner på vissa åtgärder och förlorar på andra, är det svårt att uppstå motstånd mot hela paketet, eftersom sådant motstånd lättast kan organiseras kring isolerade åtgärder som på ett lättförståeligt sätt slår mot väldefinierade grupper av medborgare.

Dessutom bör man komma ihåg att allvarliga fördelningsproblem uppkommer också om man *avstår* från radikala reformer. En anledning är att arbetslösheten i sig själv är ett allvarligt fördelningsproblem. En annan anledning är att befintliga välfärdssystem hotar att finansiellt undergrävas av den höga arbetslösheten. Ett misslyckande på sysselsättningsområdet kan därför mycket väl vara ett allvarligare hot mot dominerande fördelningspolitiska ambitioner än exempelvis en ökad lönespridning. Ju längre våra politiker dröjer med att vidta omfattande åtgärder för att drastiskt minska arbetslösheten, och att förhindra att välfärdsstaten sågar av den gren som den sitter på, desto mer hårdhänta måste åtgärderna troligen bli i framtiden.

Referenser

- Alogoskofis, G, Bean C, Bertola G, Cohen D, Dolado J & Saint-Paul G, [1995], *Unemployment: Choices for Europe*, London: CEPR.
- Ball, L, [1996], "Disinflation and the NAIRU", NBER working paper 5520.
- Bean, C R, [1994], "European Unemployment: A Survey", *Journal of Economic Literature*, vol XXXII, June, s 573–619.
- Bruno, M & Sachs, J, [1985], *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Björklund, A & Freeman R, [1996], "Generating Equality and Eliminating Poverty – The Swedish Way" i Freeman, R, Swedenborg, B and Topel, R (red), *Reforming the Welfare State: The Swedish Model in Transition*, Chicago: NBER and Chicago University Press.
- Brainard, W, [1971], "Uncertainty and Economic Policy", *American Economic Review*, vol 61(2), May, s 360–70.
- Burda, M, [1988], "Wait Unemployment in Europe", *Economic Policy* No. 7, s 393–425.
- Calmfors, L, [1994], "Active Labor-Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", i OECD Economic Studies, No. 22, s 7–47.
- Coe, D T & Snower D J, [1996], "Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform", stencil, IMF: Washington D.C.
- Elmeskov, J & MacFarlan M, [1993], "Unemployment Persistence", *OECD Economic Studies*, No. 21, Paris.
- European Commission, [1995], *Employment in Europe 1995*, Bryssel.
- Freeman, R B, [1995], "The Large Welfare State as a System", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol 85(2), s 16–21.
- Gordon, R J, [1988], "Wage Gaps versus Output Gaps: Is there a Common Story for All of Europe?", i Herbert Giersch (red), *Macro and Micro Policies for More Growth and Employment*, Institute für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Gordon, R J, [1995], "Is There a Trade-off Between Unemployment and Productivity Growth?", CEPR Discussion Paper No. 1159.
- Krugman, P, [1994], "Past and Prospective Causes of High Unemployment", i *Reducing Unemployment*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- ILO, [1996], *Employment 1995*, Genève.
- Layard, R G, Nickell S & Jackman R, [1991], *Unemployment – Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Lindbeck, A, [1963], *A Study in Monetary Analysis*, Almquist & Wiksell: Stockholm.
- Lindbeck, A, [1995], "Hazardous Welfare-State Dynamics" *American Economic Review*, vol 85(2), May, s 9–15.
- Lindbeck, A, Molander P, Persson T, Petersson O, Sandmo A, Swedenborg B & Thygesen N, [1994], *Turning Sweden Around*, MIT Press: Cambridge MA.
- Lindbeck, A & Snower D J, [1988], *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, kap 5, MIT Press: Cambridge MA.
- Ljungqvist, L & Sargent T, [1997], "Taxes and Subsidies in Swedish Unemployment", Freeman, m fl, 1997.
- Nickell, S & Bell, B, [1996], "Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD countries", *American Economic Review*, vol 86(2), Papers and Proceedings, May, s 302–08.
- OECD, *Economic Outlook*, olika årgångar, Paris.
- OECD, [1994], *The OECD Job Study*, Del I & II, Paris.
- OECD, [1995], *Germany*, Economic surveys, Paris.
- OECD, [1996], *Employment Outlook*, July, Paris.
- Pedersen, P J & Westergaard-Nielsen N, [1993], Unemployment: a Review of the Evidence from Panel Data", *OECD Economic Studies*, No. 20, Paris.
- Snower, D J, [1994], "Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies", *US Economic Review*, 84(2), s 65–70.
- Wyplosz, C, [1994], "Demand and Structural Views of Europe's High Unemployment Trap", *Swedish Economic Policy Review*, vol 1 (1–2), s 75–107.