

BILAGA 8



Arbete och löner i Europa

– svensk arbetsmarknad i EES
och EU

BILAGA 8 TILL

EG-KONSEKVENsutredningen, SAMHÄLLSEKONOMII

Ref KB FS

Arbete och löner i Europa — svensk arbetsmarknad i EES och EU

Rapport till EG-konsekvensutredningen,
Samhällsekonomi
av
Clas-Erik Odhner

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Förord

EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi (Fi 1993:06) tillsattes under våren 1993 för att granska de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige av olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Som ett led i analysarbetet genomförs ett antal specialstudier, vilka publiceras som bilagor till betänkandet.

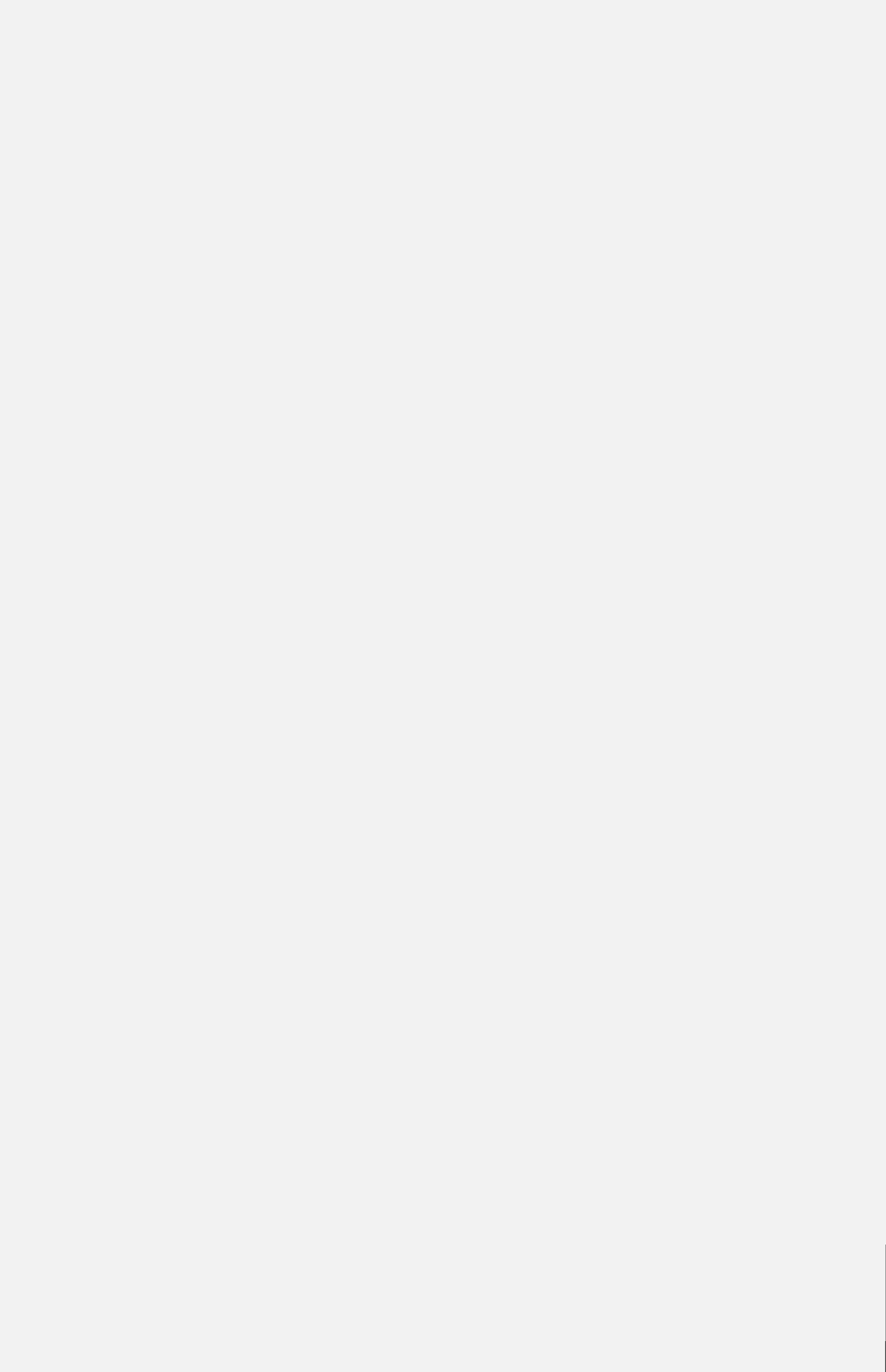
Författarna svarar själva för innehåll och bedömningar. Av betänkandet kommer det att framgå hur EG-konsekvensutredningen har använt sig av bilagorna.

Denna rapport till utredningen har författats av Clas-Erik Odhner.

Stockholm i december 1993

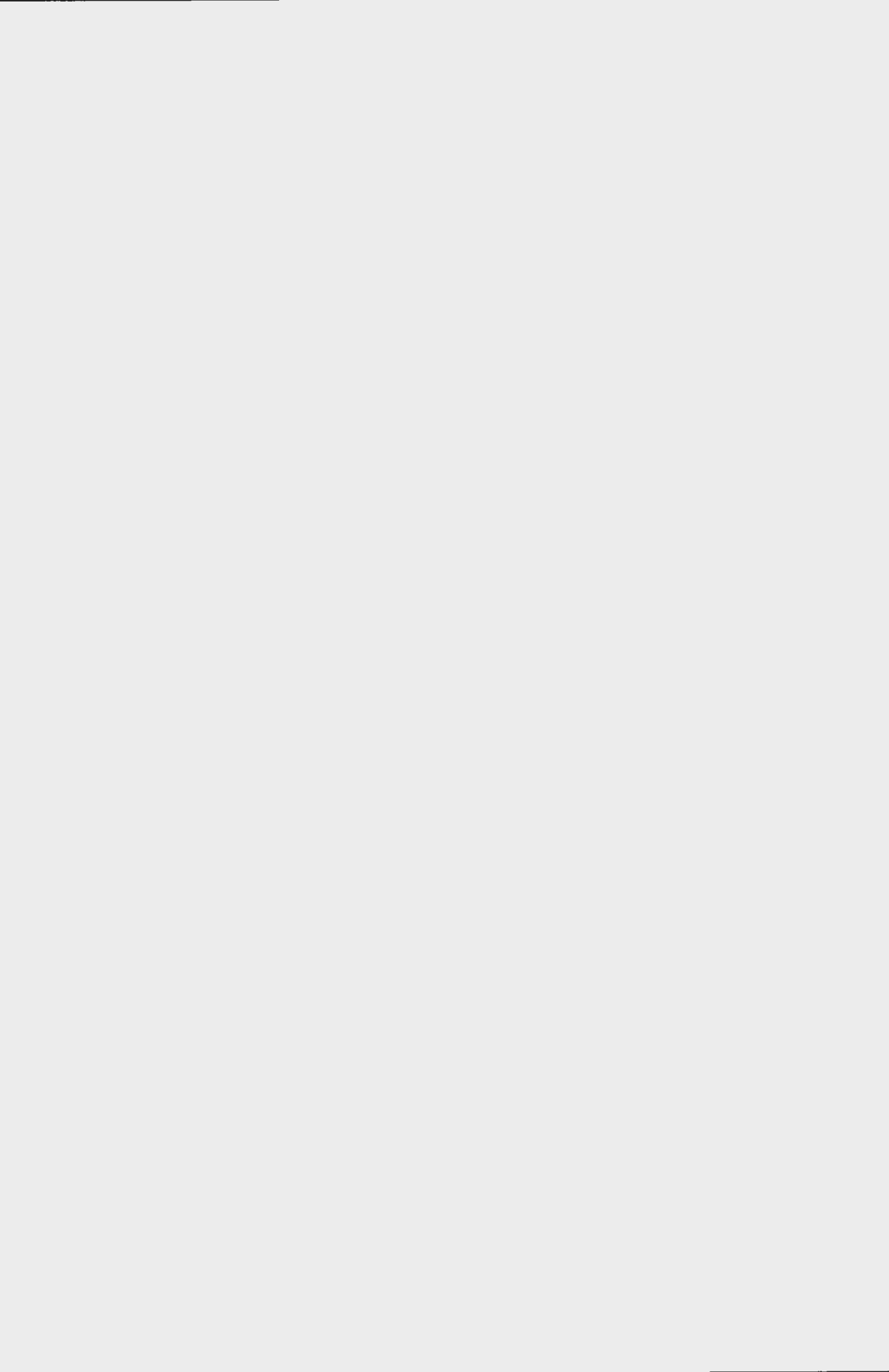
Björn Molin
Ordförande

Pernilla Ström
Huvudsekreterare



Innehåll

Inledning och bokens uppläggning	7
1 Arbetskraftens rörlighet	11
1.1 De demografiska förutsättningarna	11
1.2 Den faktiska arbetskraftsrörligheten inom EG	20
1.3 Förhandlingsfrågorna	29
2 Efterfrågan på arbetskraft	33
2.1 Konjunktur: Historik och scenarier	33
2.2 Investeringar och strukturutveckling	43
3 Lönebildningen	53
3.1 Inflation och arbetslöshet — en olöst gåta	53
3.2 Försök till verklighetsanpassade hypoteser	70
3.3 NAIRU:s otillräcklighet	
3.4 Det internationella inflytandet på lönebildningen	89
3.5 Aktuella trender i svensk lönepolitik inför 2000-talet	97
4 Arbetsmarknaden	111
4.1 Sammanfattningar av de föregående avsnitten	111
4.2 EG:s "ödesfrågor"	119
4.3 Långtidsscenarier för den svenska arbetsmarknaden	135
Referenser	155



Inledning och bokens uppläggning

Inledning

Ett försök till bedömning av konsekvenserna för den svenska arbetsmarknaden av olika former för Sveriges förbindelser med EG måste grundas på scenarier för den långsiktiga utvecklingen både för EG och för dess relationer till den övriga världsekonomin och för den svenska. Att som de flesta gör sätta in de överenskomna eller föreslagna riktlinjerna för EG:s framtida politik i en bild grundad på erfarenheterna av gångna år ekonomiska utveckling och politik leder med säkerhet till felaktiga slutsatser på grund av de snabba förändringarna.

Att utforma långsiktsscenarier är givetvis en vansklig uppgift, eftersom hela världsekonomin är stadd i en snabb utveckling vars riktning och resultat är svår att bedöma. Scenarierna får därför mer ses som exempel på möjliga, i bästa fall sannolika utvecklingsvägar än som bestämda prognoser. De kan kanske karakteriseras som "kunniga gissningar".

Detta är den enda vägen att komma fram till några meningsfulla slutsatser. Det är också viktigt att försöka klarlägga vilka problem på t ex arbetsmarknaden vi kommer att möta i framtiden, *oberoende* av anslutningsform till EG, eftersom det kommer att finnas en stark tendens när problemen uppträder att skylla dem på anslutningsformen vilken den än blir.

Konsekvensutredningen försöker klarlägga konsekvenserna av tre alternativ för Sveriges förbindelser med EG: medlemskap, enbart EES-avtal och inga fasta förbindelser alls; utanförskap. De viktigaste skillnaderna för sysselsättningspolitiken mellan alternativen är effekterna på de internationella företagens investeringar samt effekterna på makropolitiken från tvånget att återskapa det internationella förtroendet för den svenska politiken och för valutan vid alternativ 2 och 3.

Bokens uppläggning

Den följande framställningen om den framtida arbetsmarknaden i Sverige vid olika alternativ för förbindelserna med EG är uppdelad i fyra kapitel.

I *kapitel 1* behandlas tillgången på arbetskraft och dess rörlighet på den fria EG-arbetsmarknaden respektive EES-arbetsmarknaden. Den första delen behandlar den demografiska utvecklingen. Den starka befolkningsminskningen skapar speciella förutsättningar för arbetsmarknadsutvecklingen. Den andra behandlar den rörlighet som kan förväntas, vilka kategorier som kan väntas flytta och i vilken riktning.

I *kapitel 2* tar jag upp efterfrågan på arbetskraft både med hänsyn till konjunkturutvecklingen och till den näringslivsstruktur som arbetskraftens rörlighet skall anpassas till. Konjunkturdelen bygger på en analys av konjunkturutvecklingen och dess drivkrafter under 1980-talet och ett försök till framskrivning av några väsentliga drag i denna. Strukturdelen bygger på utredningar om investeringsutvecklingen i näringslivet i de tre alternativen som utförts i ett annat uppdrag för Konsekvensutredningen (Andersson och Fredriksson 1993).

I *kapitel 3* behandlas lönebildningen. Den första delen tar upp inflation/arbetslöshetsproblemet tämligen ingående, eftersom sättet att angripa det är avgörande för arbetsmarknadsutvecklingen både i EG och i Sverige. Den alltjämt olösta gåtan om sambandet mellan inflation/lönebildning och arbetslöshet spelar en central roll både i bedömningen av spänningen mellan Maastricht-avtalets konvergenskrav och försöken att komma till rätta med det stora arbetslöshetsproblemet inom EG såsom de kommer till uttryck i arbetet med "vitboken" till det Europeiska Rådets decembermöte och för Sveriges möjligheter att i de olika alternativen återupprätta en hög sysselsättning. Redogörelsen inleds med en genomgång av det teoretiska underlaget och följs av en granskning av det empiriska underlaget för teorierna. Därefter följer ett försök till mer verklighetsanpassade hypoteser. Slutligen diskuterar jag i denna del vilka konsekvenser denna ansats medför för den ekonomiska politiken.

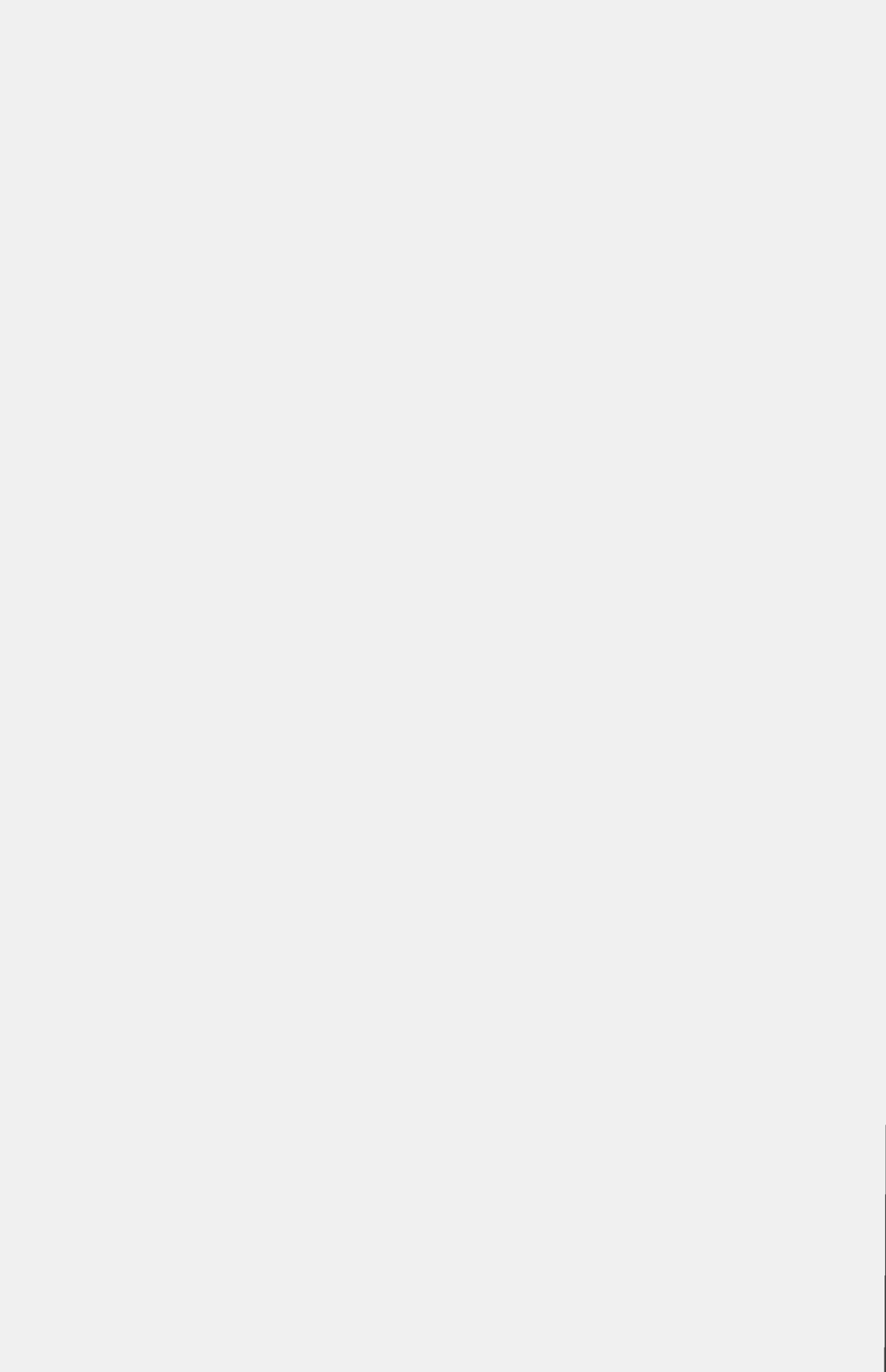
Den andra delen av kapitel 3 tar upp det internationella inflyandet på lönebildningen; å ena sidan konkurrensen om den kompetenta arbetskraften i den högteknologiska produktionen, å andra sidan den lönepressande konkurrensen i rutinproduktionen från den stora mängden lågavlönade, som genom kommunismens fall kommit in på världsmarknaden. Detta inflytande får stor betydelse för arbetsmarknadsutvecklingen både inom EG och i Sverige, hur stor beror på avvägningen mellan frihandel och protektionism i de olika alternativen. Slutligen redogör jag för arbetsmarknadsorganisationernas lönepolitiska program i Sverige och spänningarna mellan dessa, eftersom de motsättningar de ger upphov till påverkar Sveriges möjligheter att anpassa sig till de villkor för arbetsmarknaden som de olika anslutningsalternativen uppställer.

I *kapitel 4* slutligen försöker jag dra ihop trådarna från de föregående och göra en bedömning av den möjliga arbetsmarknadsutvecklingen i Sverige i de tre alternativen. Efter sammanfattningar av de tre föregående kapitlen redogör jag för den aktuella situationen i EG:s tre "ödesfrågor": Den ekonomiska och monetära unionen (EMU), GATT-avtalet och arbetslösheten.

Därefter försöker jag utforma scenarier för den svenska arbetsmarknadsutvecklingen i de tre alternativen på grundval av det framlagda materialet. Genom osäkerheten om den ekonomiska och monetära unionens framtid och GATT-avtalet blir det i realiteten mycket fler alternativ. Grunden för skillnaderna mellan alternativen är den ekonomiska politik som trovärdighetsproblemet framtingar redan i alternativet medlemskap utan EMU i EG, men än mer påtagligt i alternativ 2 och 3. Resultatet blir på detta sätt tämligen svåröverskådligt när de osäkra frågorna är så många; med två av varandra oberoende blir det redan 12 och med tre 24. Men det är ju en realistisk bild av verkligheten i nuläget. Den skulle bli falsk om jag försökte skära ner den till något enkelt antingen/eller-schema. Detta avsnitt kan läsas som en sammanfattning av utredningen.

Kvinnofrågorna på arbetsmarknaden är föremål för en särskild utredning och tas därför inte upp här.

Ett av problemen med en framställning av detta slag är att den måste grundas inte bara på ekonomiska utan också på politiska prognoser. Det är nödvändigt att göra antaganden först och främst om EG:s utveckling, vilket blivit särskilt aktuellt genom sammanbrottet i valutasystemet ERM och det Europeiska Rådets begäran om en "vitbok" om arbetslösheten till dess decembermöte 1993, vidare om t ex handelspolitiken — kommer GATT-avtalet till stånd eller blir handelsutvecklingen protektionistisk — kommer EG-länderna att kunna enas om en gemensam immigrationspolitik, kommer de att kunna genomföra Maastricht-överenskommelsen eller tvingas de av Bundesbank att skapa någon helt ny form av monetärt samarbete etc.



1 Arbetskraftens rörlighet

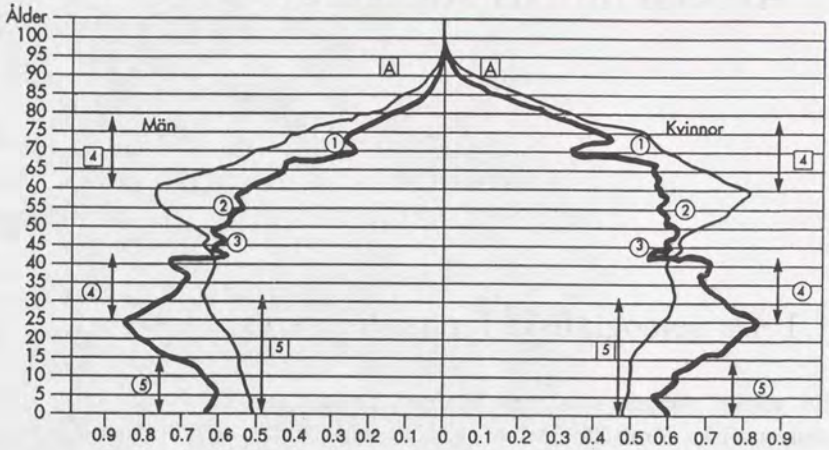
1.1 De demografiska förutsättningarna

Ett viktigt område som varit tämligen undanskymt i debatten är de demografiska förutsättningarna, trots att de kommer att få mycket stor betydelse för den långsiktiga politiska och ekonomiska utvecklingen. De bestäms dels av den befintliga befolkningens utveckling, dels av migrationen. I det första fallet är förutsägelseerna tämligen säkra. OECD:s prognoser (1991) och mer nyligen rapporterna till FN:s europeiska befolkningskonferens i Genève i mars 1993 (George Myers och D. A. Coleman) ger en bra bild av det aktuella läget och framtidsutsikterna. Det mest dramatiska i den nuvarande utvecklingen är den snabba minskningen av den arbetsföra befolkningen och förskjutningen mot högre åldrar i vissa centraleuropeiska länder, speciellt Tyskland men även Italien. Men även i övriga Europa väster om forna Sovjetunionen är stagnationen i befolkningstillväxten och befolkningens åldrande påtaglig.

Det är de låga födelsetalen som är anmärkningsvärda, särskilt utpräglat i Västtyskland¹ och Italien, omkring 12-13 promille eller nettoreproduktionstal på 1,2-1,5. De har medfört en vändpunkt i befolkningsutvecklingen i flera länder under senare hälften av 1980-talet. Ungdomen (15-24 år) minskar nu snabbt i de flesta länder och hela den yrkesverksamma befolkningen har stagnerat och kommer också den snart att minska bortsett från immigrationen. På litet längre sikt — första hälften av 2000-talet — kommer den nuvarande befolkningen med denna låga nativitet att minska starkt och få en allt ogynnsammare åldersstruktur. Diagram 1 visar befolkningspyramider för hela EG 1989 och 2025.

¹ Med Västtyskland avses här och i fortsättningen f.d. Västtyskland.

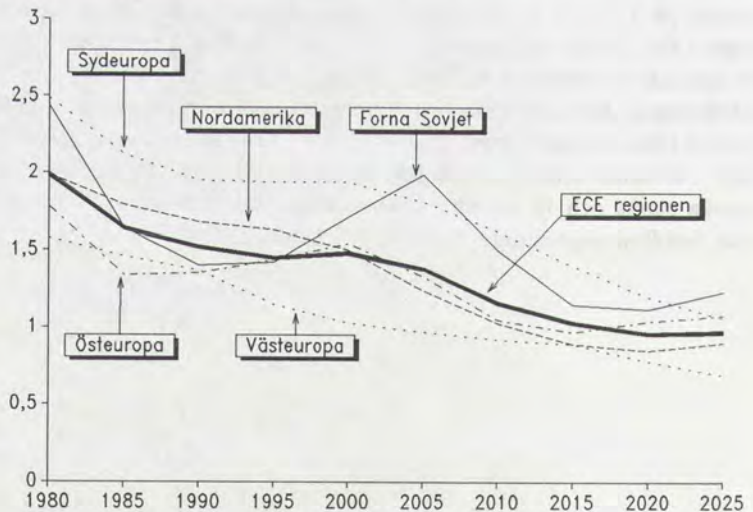
Diagram 1 Befolkningspyramider för hela EG 1989 och 2025



Anm.: Den tjockare linjen är 1989 och den tunnare 2025.
Källa: Eurostat.

Nästa diagram, taget från FN-rapporten, visar förhållandet mellan den yngsta (15-24 år) och den äldsta åldersgruppen (55-64 år) i arbetskraften i hela Europa, i olika regioner samt i Nordamerika. För Västeuropa halveras den yngsta åldersgruppen i förhållande till den äldsta från 1990 till 2025. I Sydeuropa är nedgången inte fullt så stark. I Östeuropa kommer först en svag och i det forna Sovjet en starkare uppgång och där-efter en nedgång till relationer tämligen nära dem i Väst- och Sydeuropa.

Diagram 2 Relationen mellan yngsta och äldsta tioårsgrupp inom arbetskraften i Europa och delregioner

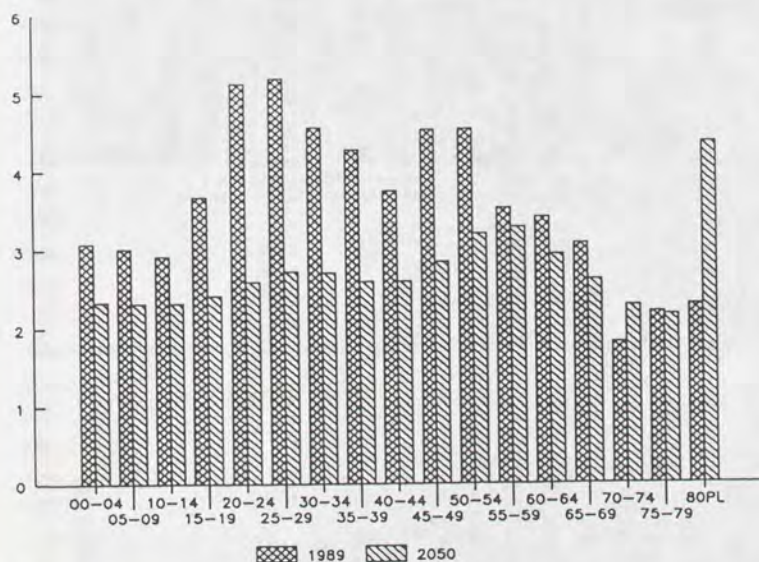


Källa: 1990 FN:s globala uppskattningar och prognoser.

De följande tre diagrammen från OECD (1991) visar befolkningens åldersfördelning i Västtyskland, Frankrike och Italien 1989 och framskrivning till 2050, givetvis utan hänsyn till den migration över gränserna som kan uppkomma mellan dessa år.

Diagrammen klarlägger både den starka minskningen av den nuvarande befolkningen och förskjutningen mot hög ålder med maximum i grupperna 50-70 år och en mycket stor del över 80 år. Denna senaste grupp mer än fördubblas.

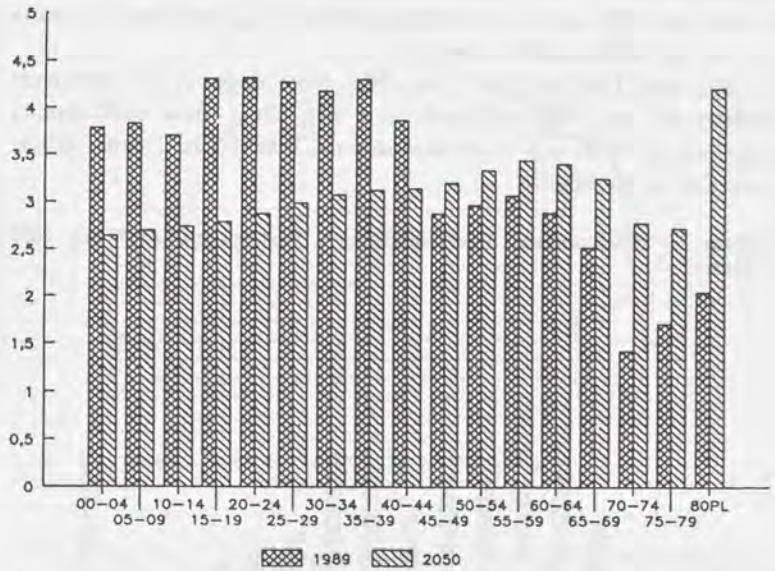
Diagram 3 Befolkningens åldersfördelning i Västtyskland 1989 och 2050 (miljontal)



Källa: OECD.

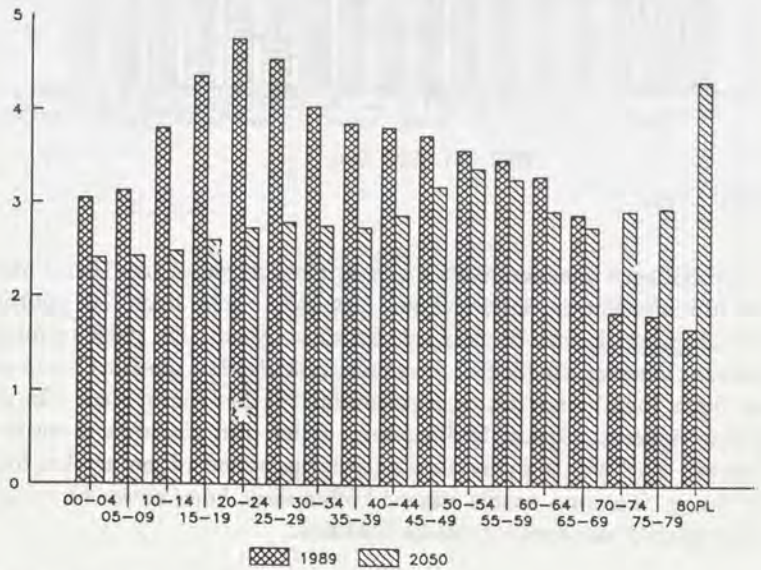
Befolkningen kommer givetvis inte att minska i dessa rika länder med en tillfredsställande infrastruktur. Det råder hela tiden ett enormt invandringstryck från de fattigare. Se nästa avsnitt. De tyska myndigheternas kampanj att försöka förmå alla tysktalande i särskilt Östeuropa att flytta "hem" visar att de är medvetna om problemet. Och från de fattiga länderna, särskilt Mellanöstern, fyller man gärna på så mycket man får. Försvaret av industriländernas levnadsstandard mot trycket från de fattiga ländernas snabbt växande folkmassor kommer att bli en av 2000-talets dominerande politiska konflikter.

Diagram 4 Befolkningens åldersfördelning i Frankrike 1989 och 2050 (miljontal)



Källa: OECD.

Diagram 5 Befolkningens åldersfördelning i Italien 1989 och 2050 (miljontal)



Källa: OECD.

En viktig slutsats kan dras av befolkningsprognoserna: Befolkningsutvecklingen kommer inte att skapa något politiskt expansionstryck i dessa länder, inget "drang nach" någonstans. En krympande och åldrande inhemsk befolkning kommer att vara fullt upptagen av att värna om sina intressen inom landet och invandrarna av att anpassa sig till de ovana förhållandena och njuta av den för dem höga levnadsstandarden.

I Östeuropa avtar befolkningsökningen ner mot 0,1 procent per år 2025. Ett eventuellt migrationstryck därifrån blir därför mer ett resultat av svag ekonomi än av befolkningstryck. I det forna Sovjet beräknas den däremot alltså ligga på 0,5 procent.

Befolkningsutvecklingen i Sverige har varit tämligen likartad den i Västeuropa fram till mitten av 1980-talet. Nedgången i födelsetalen kom snarare något tidigare och förhållandet mellan de 10 yngsta och de 10 äldsta årsklasserna i de yrkesverksamma åldrarna (15-24 och 55-64 år) var lägre än i Västeuropa 1985 (1,27) och ungefär detsamma 1990 (1,39). Det beräknas bli något lägre också år 2000 (0,98).

Från mitten av 1980-talet har emellertid nativiteten ökat kraftigt i Sverige, från 11,4 promille 1980-1984 till 14,3 promille 1990-1992. Födelseöverskottet som 1983 var nere i knappt 1000 individer har nu ökat till nära 30 000. Med ett invandringsöverskott som är ungefär lika stort blir den årliga folkökningen omkring 60 000 personer.

Detta har medfört en kraftig upprevidering av befolkningsprognoserna och det ovannämnda förhållandet mellan de yngsta och de äldsta grupperna i arbetskraften år 2025 beräknas nu till 0,95 mot 0,7 i genomsnitt för Västeuropa. Den yngsta åldersgruppen är emellertid ännu inte född och vi får se om de höga födelsetalen består i den med all sannolikhet utdragna arbetslöshetskrisen. För de första sju månaderna 1993 har födelsetalet skjunkit till 13,5.

Tillgången på arbetskraft bestäms inte bara av befolkningens storlek i yrkesverksam ålder utan även av dess förvärvsverksamhet. Här är den viktigaste faktorn i hela Europa enligt FN-rapporten minskad yrkesverksamhet i grupperna över 55 år, men i vissa mån också för de allra yngsta (längre utbildning). Dessa trender motvägs av en ökad kvinnlig yrkesverksamhet "i de aktivaste arbetsföra åldrarna". Slutsumman blir ändå negativ. Rapporten drar slutsatsen: "Således väntas en kombination av förändringar i den arbetsföra befolkningens storlek och åldersfördelning och minskad yrkesverksamhet att medföra en minskning av arbetskraften i framtiden." Det finns emellertid enligt Myers (1993) inga forskningsresultat som antyder att arbetskraftens åldrande påverkar produktivitet och rörlighet negativt, men forskningen på området är tunn.

Immigrationen från tredje länder

Immigrationstrycket från tredje länder i syd och tills vidare också i öst är såsom framhållits redan enormt och kommer att under resten av detta sekel och än mer under 2000-talet att bli ett av EG:s och de övriga välståndsländernas största problem. Förslag till drastiska åtgärder mot illegal immigration debatteras redan hett i t ex Frankrike mellan de båda ansvariga i regeringen: Simone Veil och Francois Pasqua. Även Tyskland har genomfört och förbereder ytterligare begränsningar. Också i Sverige svänger opinionen nu snabbt under trycket av den ekonomiska krisen, särskilt bland de unga. Partierna med de konservativa i spetsen följer denna omsvängning. Vid den socialdemokratiska partikongressen i september utsattes det mer pragmatiska förslaget från Leif Blombergs arbetsgrupp för kritik på ideologiska grunder.

Tabell 1 Bruttoimmigrationen till de västeuropeiska länderna 1990 uppdelad på typ av invandring (tusental)

Invand- rings- land	Arbets- sökande	Etniska invand- rare	Asyl- sökande 1990 totalt	Alla ut- ländska 1990 utom asylsö- kande. Inbegri- per några från EG	Samman- lagd in- vandring 1990 in- begripet asylsö- kande	Total be- befolk- ning 1/1 1990 tusental	Total in- vandring per 1000 1990 in- begripet asylsö- kande	Nettoin- vandring per 1000 1990	Naturlig ökning per 1000 1990
Belgien	3,7		13,0	52,3	65,3	9 948	6,6	1,1	1,9
Danmark			5,3	40,7	46,0	5 135	9,0	1,7	0,5
Frankrike	26,2		54,7	63,1	117,8	56 304	2,1	0,9	4,1
Grekland			4,1			10 057		2,9	0,9
Irland						3 506		-2,6	6,0
Italien			4,7			57 576		2,4	0,5
Nederl.			21,2	60,1	81,3	14 893	5,5	3,3	4,6
Norge			4,0	11,7	15,7	4 233	3,7	0,4	3,5
Portugal			0,1			10 337		0,9	2,2
Schweiz	46,7		35,8	101,4	137,2	6 674	20,6	8,5	3,0
Spanien			8,6	33,9	42,5	38 925	1,1	-0,2	2,1
Storbritannien	34,6		30,0	52,4	82,4	57 323	1,4	0,9	2,7
<i>Sverige</i>			29,4	23,9	53,3	8 527	6,3	4,1	3,4
Västtyskland	138,6	397,1	193,1	649,5	1 239,7	62 679	19,8	15,9	0,2
Österrike	103,4		22,8	123,1	145,9	7 660	19,0	16,1	1,0
Totalt	353,2	397,1	426,8	1 212,1	2 027,1	353 778	5,7		2,0

Källa: Coleman (1993).

Tabellen visar den legala bruttoimmigrationen 1990 till de västeuropeiska länderna, alltså ett mer normalt år före Jugoslavien-katastrofen. För Grekland, Irland, Italien och Portugal saknas uppgifter. Totalt var inflödet till övriga länder 2 miljoner, varav dock drygt 1,2 till Västtyskland. Av dessa kom 400 000 in på grund av demonteringen av muren. Från 1950 till 1990 ökade antalet utländska medborgare från 5 till 16

procent av befolkningen i de västeuropeiska länderna, varav invandrare från EG-länderna utgjorde en dryg tredjedel (Lundborg 1993).

Problemet försvåras av den skildrade demografiska utvecklingen inom EG-området, som nödvändiggör en viss immigration för att hålla jobben igång och vårda den växande ålderstigna befolkningen. Det blir svåra beslut att avgöra vilka som skall få komma. Tabellen från Per Lundborgs utredning om arbetskraftens rörlighet till 1990 års Långtidsutredning (SOU 1990:14) visar utvecklingen till 2020 i EG-länderna och några av de sydliga grannländerna. I de östeuropeiska länderna blir ökningen som redan framhållits ganska måttlig.

Tabell 2 Uppskattade befolkningstal och per capita-inkomst för vissa europeiska länder och medelhavsländer

	Uppsk bef 1985 (milj)	Bef under 15 år (%)	Per Cap inkomst 1983 (USD)	Uppsk bef 2000 (milj)	Uppsk bef 2020 (milj)
Spanien	38,5	26	4 800	41,7	43,4
Portugal	10,3	26	2 190	11,1	12,1
Frankrike	55,0	22	10 390	56,8	57,5
Västtyskland	61,0	17	11 420	58,4	49,9
Storbritannien	56,4	20	9 050	57,0	55,9
Italien	57,4	21	6 350	57,8	54,8
Grekland	10,1	22	3 970	10,9	11,6
Turkiet	52,1	39	1 230	71,3	97,0
Jugoslavien	23,1	24	2 570	24,6	25,0
Syrien	10,4	47	1 680	18,1	29,5
Libanon	2,6	38	—	1,9	3,0
Egypten	48,3	40	700	67,3	94,2
Libyen	4,0	46	7 500	6,7	11,5
Tunisien	7,2	40	1 290	9,7	12,9
Algeriet	22,2	46	2 400	35,5	53,5
Marocko	24,3	46	750	37,5	58,8

Källa: EG-kommissionen (1988).

Medan den nuvarande befolkningen i Västtyskland till år 2020 minskar med drygt 10 miljoner till under 50 växer den i både Turkiet och Egypten till nära 100 miljoner och i Magreb till 115. Utvecklingen är liknande i en lång rad andra u-länder, många med starka traditionella immigrationsförbindelser med f d moderländer i Västeuropa.

Antalet asylsökande flyktingar till Västeuropa har enligt Coleman (1993) niofaldigast på 9 år; från 1983 till 1992, antalsmässigt från 74 000 till 672 000. Det är givetvis utomordentligt vanskligt att dra gränsen mellan politiska och ekonomiska motiv när 100- eller 1 000-tals flyktingar anländer varje dag.

EG:s råd antog i december 1992 regeln om "första säkra landet", dvs att politiska flyktingar måste söka asyl i det första land de kommer till där de inte riskerar förföljelse. Eftersom en rad östländer räknas som

säkra innebär detta att de också kommer att bli försiktigare med att släppa in immigranter på grund av risken att bli fast med dem.

Både opinionen och politiken inom EG svänger nu, som redan framhållits, om i mer restriktiv riktning. Tyskland har de facto infört en 0-immigrationspolitik och den franske inrikesministern Pasqua har krävt detsamma för Frankrike (Time 19/7 -93). Och åtgärderna mot den stora illegala immigrationen skärps. Deportationerna ökar starkt i omfattning, men oftast kommer de deporterade genast tillbaka. Pasqua har också krävt att polisen skall få rätt att kontrollera människor på gatan, vilket väckt en stark reaktion.

Opinionen har, utan att sympatisera med högerextremisternas inställning, således ändå börjat inse problemets omfattning. Det finns också en rädsla att länderna skall bolla problemen mellan varandra. Frankrike tvekade nyligen att sätta Schengen-avtalet om fri rörlighet i kraft därför att man ansåg att det "yttre" försvaret mot terrorism och narkotikasmuggling var otillräckligt, trots att dess regering och parlament undertecknat respektive ratificerat det.

Man torde därför kunna utgå från att EG-länderna kommer att bli tvungna att enas om en gemensam immigrationspolitik ifall arbetskraftens fria rörlighet skall kunna förverkligas — i detta avseende har EG ännu inte kunnat genomföra den inre marknaden (se nedan). Men vi måste ändå utgå från att den fria inre marknaden genomförs också på detta område. De facto är gränskontrollerna för personer i stort sett redan slojade i Västeuropa bortsett från Storbritannien.

Man torde också kunna utgå från att den gemensamma immigrationspolitiken blir tämligen restriktiv; den blir en minsta gemensam nämnare. Inget land har anledning att mer kraftfullt företräda immigranternas intressen. Den kan komma att ligga utanför Rom-fördraget, inom ramen för det polisiära samarbetet. Antagligen kommer Sverige ändå att delta om landet blir medlem i EG. Tillskottet av arbetskraft från tredje länder genom legal invandring kommer därigenom att reduceras väsentligt. Problemet blir då närmast opinionens reaktioner på de tämligen bryska metoder mot den illegala invandringen, som EG kommer att kräva även av Sverige för att kunna hålla de inre gränserna öppna (se också nedan).

I alternativet EES-avtal kommer krav att ställas på att Sverige på något sätt ansluter sig till den gemensamma immigrationspolitiken inom ramen för detta avtal eller att rörligheten för invandrare till Sverige regleras på samma sätt som för tidigare invandrare till Storbritannien, Frankrike och Benelux från deras forna kolonier, eftersom den svenska immigrationspolitiken mot tredje länder varit öppnare än i något EG-land och den svenska opinionen är känd för en generös inställning i dessa frågor. Sverige skulle annars kunna bli en bräsch i den gemensamma immigrationspolitiken. Vilken lösning som väljs härvidlag kommer att påverka arbetskraftutbudet och därmed sysselsättningen i Sverige. Som redan framhållits svänger opinionen emellertid nu snabbt i Sverige så att problemet blir enklare.

I det tredje alternativet utan avtal om fri rörlighet för arbetskraft med EG påverkas den svenska immigrationspolitiken inte. Så länge den öppna inställningen i den politiska opinionen består — regeringen har dock försökt sig på en viss skärpning från den 1 juli 1993 och en omprövning kan såsom redan framhållits också skönjas inom vissa av de politiska partierna — får man då räkna med betydande årliga tillskott till arbetskraften, eftersom trycket utifrån kommer att förbli mycket starkt. Den häftiga befolkningstillväxten som sådan skapar oro och desperation i u-länderna.

Nuläget beträffande arbetskraftens fria rörlighet

Arbetskraftens fria rörlighet inom EG beslutades redan 1968 men följdes då inte upp med de nödvändiga praktiska besluten. Den fria rörligheten för personer skulle ha genomförts den 1 januari 1993 tillsammans med de tre andra "friheterna", men har måst ytterligare skjutas på framtiden, främst därför att sex av de tolv länderna, däribland Tyskland, Frankrike och Spanien, inte ratificerat Dublin-överenskommelsen om behandlingen av asylsökande. Denna undertecknades redan för tre år sedan, men de felande länderna har bara lovat att ratificera den "så snart som möjligt" utan att ange någon tidsfrist.

En annan orsak är att konventionen om de yttre gränserna kommit i ett dödläge på grund av konflikten mellan Storbritannien och Spanien om Gibraltar. Artikel 8A om den fria rörligheten för personer kommer i varje fall inte att träda i kraft under 1993 och det är högst ovisst om när det kan ske.

Kommissionen är förbannad och säger att den skall vidta lämpliga åtgärder inom ramen för sitt ansvar (Europe 5/6 -93 s. 9-10). Av rapporterna att döma togs frågan inte upp på Köpenhamnsmötet. Troligtvis blir ikraftträdandet avhängigt av om man kan få till stånd någon "nytändning" inom EG. På Helmut Kohls initiativ hölls i detta syfte ett extra möte med det Europeiska rådet den 29 oktober, men det gav inga anmärkningsvärda resultat.

Schengen-avtalet mellan de nio — Danmark, Storbritannien och Irland står utanför detta avtal — om slopade gränskontroller för personer har ratificerats av dessa nio, men Frankrike vägrade som redan framhållits ändå att sätta det i kraft i april 1993 därför att de gemensamma åtgärderna mot narkotikasmugglare och terrorister ännu inte kommit till stånd. Det polisiära samarbetet har emellertid nu förstärkts.

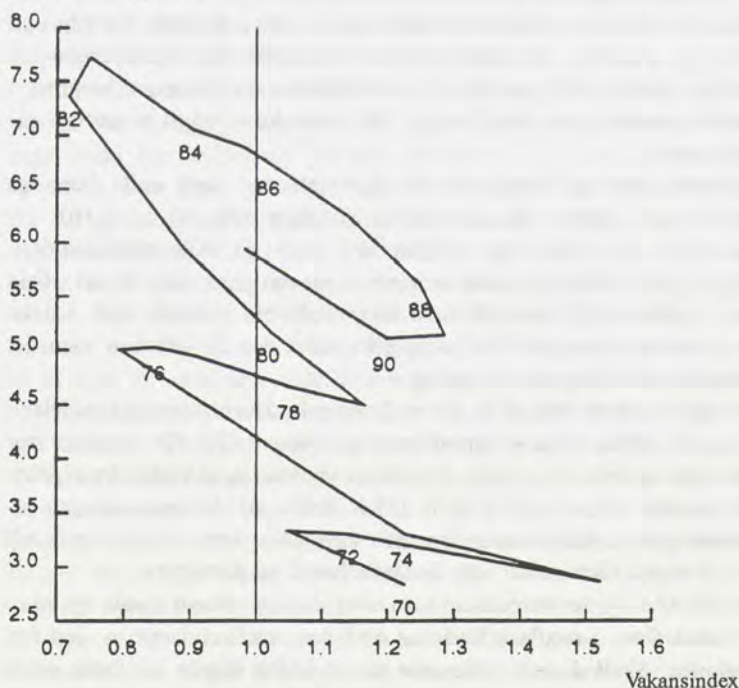
De 15-20 miljoner invandrare utan eller med begränsat medborgarskap som redan finns i medlemsländerna omfattas emellertid inte av den fria rörligheten. Skall de inre gränserna kunna hållas öppna kan både dessa och ytterligare invandring komma att nödvändiggöra andra former av kontroller för att begränsa den svarta arbetsmarknaden.

1.2 Den faktiska arbetskraftsrörligheten inom EG

En första fråga som måste besvaras för att försöka utröna olika anslutningsformers effekter på den svenska arbetsmarknaden är hur de påverkar arbetskraftens rörlighet över gränserna. Syftet med arbetskraftens fria rörlighet är ju att få till stånd en bättre överensstämmelse mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft för *olika* arbetsuppgifter. Detta är av värde både för den makro-ekonomiska politiken och för företag och individer. Ekonomisk teori har en tendens att behandla arbete som en homogen produktionsfaktor; det kunde vara rimligt på den tid större delen av efterfrågan gällde enkelt, okvalificerat muskelarbete. Men i vår tid då efterfrågan på "hjärnkraft" är det dominerande är matchningen på arbetsmarknaden av central betydelse och ett av de starkaste argumenten bakom den fria rörligheten. Diagram 6 visar en Beveridge-kurva (vakanser/arbetslöshet) för hela OECD-Europa som rör sig starkt utåt bl a beroende på att matchningen på arbetsmarknaden blivit svårare. Kurvan för Sverige (diagram 7) som i stället rör sig inåt visar att den svenska arbetsmarknadspolitiken klarat detta problem.

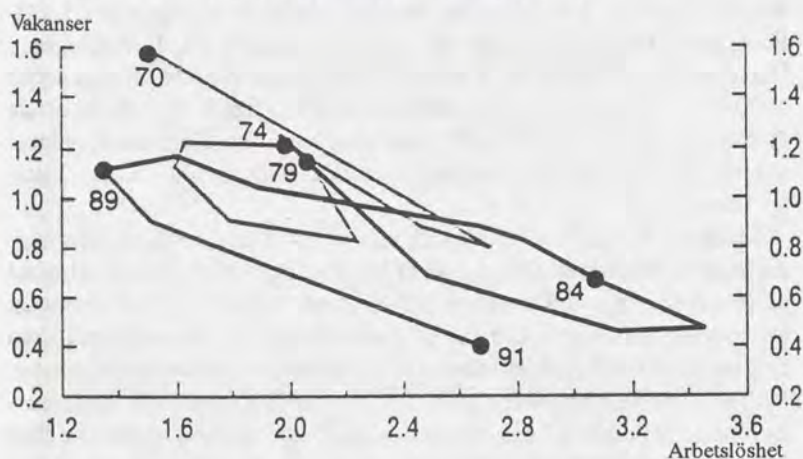
Diagram 6 Vakanser och arbetslöshet i OECD-Europa 1970-1991

Arbetslöshet, procent



Anm.: Beveridge-kurva.
Källa: Elmeskov (1993).

Diagram 7 Vakanser och arbetslöshet i Sverige 1970-1991



Källa: OECD Employment Outlook 1992.

Per Lundborg har behandlat frågan om arbetskraftens rörlighet i ett par omgångar i anslutning till långtidsutredningarna (bilaga 4 till 1990 års LU och bilaga 18 till 1992 års LU) och i en nyutkommen antologi: Ulf Bernitz (red) "Vad betyder EG?" (1993). Han har därvid utgått från tillgänglig teoretisk och empirisk forskning. Läget på arbetsmarknaden har ändrats dramatiskt sedan den första studien gjordes, särskilt i Sverige. Målet är inte längre att försöka motverka överhettning på arbetsmarknaden utan att återskapa full sysselsättning. Beskrivningen av EG:s arbetsmarknad äger dock fortfarande betydande giltighet.

Studien till LU 92 är inriktad på möjligheterna och fördelarna av att vidga den fria rörligheten för arbetskraften till Polen, Baltikum och de västra delarna av forna Sovjetunionen. I denna studie liksom i sitt sammanfattande bidrag till antologin lägger han tonvikten vid värdet av fri arbetskraftsrörlighet för att motverka överhettning med åtföljande inflationstendenser i högkonjunkturer. Även om denna problemställning i dagens läge förefaller ganska fjärran både för Sverige och EG synes mig hans slutsatser äga betydande giltighet, särskilt på längre sikt. Jag bygger därför i det följande i viss utsträckning på dem.

Av skäl som närmare redovisas i kapitel 2 och 4 utgår jag från att arbetslösheten inom EG även på längre sikt förblir tämligen hög. För Sveriges del räknar jag däremot med att den politiska ambitionen att återuppnå full sysselsättning genom väljartrycket blir så stark att allvarliga försök kommer att göras och att dessa kommer att ha en viss, men till storleken ganska svårforcerbar framgång.

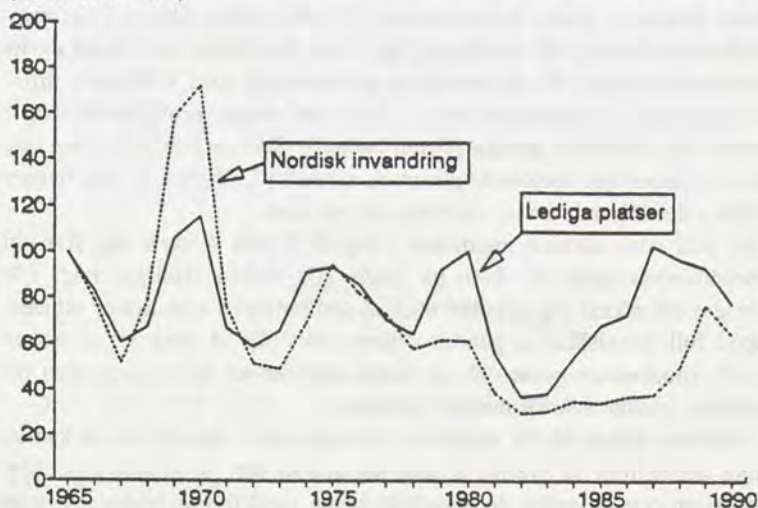
Analysen måste därför uppdelas i två perioder: den första på kanske något decennium då Sverige arbetar sig upp ur den nuvarande arbetslöshetskrisen och en andra då sysselsättningen varaktigt är högre i Sverige än i genomsnitt i EG på samma sätt som under 1980-talet.

En viktig slutsats i Lundborgs utredning som grundas på praktiska erfarenheter är att den i egentlig mening inhemska befolkningen i EG-länderna är tämligen stationär på grund av språk- och kulturbarriärer. I själva verket har migrationen mellan dessa länder *minskat* kraftigt sedan 1950- och 1960-talen. De högutbildade är lättrobligast, bl a därför att de är mer specialiserade och därför kan behöva gå utanför landets gränser för att hitta ett passande arbete, men också därför att de har bättre språkkunskaper.

Lundborg framhåller: "Det framkom i avsnitt 3 att den europeiska migrationen av arbetskraft i huvudsak är kontrakterad, dvs kommer till stånd på grund av existensen av lediga platser. Detta bidrar också till slutsatsen att Sverige inte skulle komma att översvämmas av arbetssökande från Europa med kraftigt ökad belastning på arbetsmarknadens myndigheter. Vidare visar erfarenheterna från 1970- och 1980-talen att länderna i Europa, trots mycket höga arbetslöshetstal, inte upplevt varken kraftigt ökad intern rörlighet eller extern sådan till andra länder. Även om rörligheten skulle stimuleras genom att de rörlighetshämmande faktorerna avvecklas, sätter EG:s utformning av den fria rörligheten för arbetskraft starka restriktioner på den spontana, icke-kontrakterade migrationen."

Denna uppfattning har ett starkt stöd i erfarenheterna från den nordiska arbetsmarknaden där fri rörlighet rått ända sedan 1954. Invandring kommer i stort sett endast till stånd när det finns gott om vakanser i mottagarlandet. Följande diagram från Lundborg (1992) visar vakanser och nordisk invandring till Sverige 1965-1990. Det visar en nära samstämmighet mellan invandring och tillgängliga jobb fram till slutet av 1970-talet, men därefter avtog denna invandring därför att lönefördelen krympte så att den svenska arbetsmarknaden inte längre var lika attraktiv.

Diagram 8 Bruttoinvandring från Norden och lediga platser i Sverige 1965-1990 (Index 1965=100)



Källa: Lundborg (1992).

Inom Västeuropa och numera också inom de östeuropeiska länderna (bortsett från forna Jugoslavien) kan man räkna med att reallöneskillnaderna är den avgörande drivkraften bakom migrationen. För invandrare från tredje länder spelar tryggheten större roll. Som framgår av tabell 1 tar asylsökande i antal numera över arbetssökande.

Lönerna i Sverige är inte längre särskilt fördelaktiga, allra minst efter den senaste devalveringen. De små löneskillnaderna gör dock att de alltså kan te sig attraktiva i de arbeten som inte kräver yrkeskunnig arbetskraft som flyktingar som regel får nöja sig med. Eftersom de svenska fackföreningarna starkt slår vakt om principen att invandrarna skall betalas med avtalsenliga löner — det gäller inte alls i många andra länder — är risken att de skall tränga ut svenska arbetare i arbetslöshet mycket ringa bortsett från när de arbetar på den svarta marknaden.

Sedan Spanien och Portugal kommit med i EG kan man dock vänta sig att rörligheten ökar väsentligt från dessa traditionella emigrationsländer när konjunkturerna blir gynnsamma. Från en mycket låg nivå kan den ju öka mycket utan att bli särskilt stor. Även i dessa länder avtar dock befolkningsökningen snabbt, samtidigt som produktivitet och levnadsstandard växer, inte minst tack vare EG:s insatser. Födelsehalten låg vid slutet av 1980-talet vid endast 10-12 promille.

Det finns enligt Lundborg även andra faktorer som kan leda till en ökad rörlighet. "Invandringen till de rika EG-länderna kan komma att öka ifall arbetslösheten i dessa framdeles bringas ned. Vidare kan ju avregleringsprocessen inom exempelvis bostads- och arbetsmarknaderna fortsätta, vilket kan stimulera ökad rörlighet. Slutligen måste också beaktas ett förväntat starkt migrationstryck från ett stort antal underutvecklade länder runt Medelhavet på grund av den demografiska utvecklingen där."

Lundborg kommer ändå fram till att "en arbetsmarknadsintegration knappast utgör ett hot mot den fulla sysselsättningen i Sverige, trots hög arbetslöshet i andra länder." Då bör den inte heller vara ett hot mot strävan att återställa full sysselsättning. Grunden till detta är att huvuddelen av rörligheten såsom ovan framhållits är kontrakterad och att det inte finns någon anledning för svenska arbetsgivare att rekrytera utländsk arbetskraft så länge det finns arbetssökande att tillgå i Sverige. När en rekrytering blir aktuell kommer de svenska företagen enligt Lundborg tvärtom att utsättas för stark konkurrens om den sydeuropeiska arbetskraften från arbetsgivare i Tyskland och Frankrike som ligger närmre hemländerna.

Den fria arbetskraftsrörlighetens fördelar

Lundborg trycker starkt på de fördelar som står att vinna med fri rörlighet på arbetsmarknaden, både i stabiliseringspolitiken och för de enskilda individerna. Detta är enligt hans uppfattning den viktigaste

effekten av arbetsmarknadsintegrationen. Det är detta som ligger bakom tanken att i en framtid utvidga området för fri rörlighet också till Polen, Baltikum, Ryssland m fl länder, antingen genom att EG genomför en sådan utvidgning eller att den ensidigt genomförs av Sverige. Dock kan det nog under lång tid endast bli fråga om kontrakterad invandring.

"Fri arbetskrafterörlighet är således av betydelse för möjligheterna att bedriva en politik för låg inflation och låg arbetslöshet. Under tidigare högkonjunkturer kom den finska invandringen att fylla en betydande andel av de vakanser som uppstod i Sverige. Åren 1969 och 1970 t ex uppgick denna invandring till ca 40 000 personer per år. Därmed begränsades också löneglidningen vilket i sin tur höll inflationen nere trots högkonjunktur. Under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet kom däremot inte någon nämnvärd arbetskraftinvandring till stånd, varför det stora antalet vakanser då kom att bidra till ökad löneglidning och till ökad inflation. Att arbetskraften under 1960- och 1970-talen var lätttröglig till Sverige innebar sålunda en dämpning av inflationen.

Fri rörlighet för arbetskraft minskar risken för kostnadskriser då arbetsmarknaden inte lika lätt överhettas. Vid stigande vakanser kommer man automatiskt att få inflöden av arbetskraft så att överhettning undviks eller starkt begränsas. Minskad risk för överhettning och åtföljande kostnadskris är således en positiv konsekvens av fri rörlighet. Därmed blir det lättare att upprätthålla full sysselsättning än vad som annars hade varit fallet." (Lundborg 1990).

För löntagarna i mottagarlandet och även i mottagarföretaget kan invandringen medföra reallönehöjningar till skillnad från de av inflationen uppätta nominallönehöjningar genom löneglidning som en ökad brist på arbetskraft kan ge. De invandrade arbetarna skapar ökad vinst i företaget, både genom återhållen kostnadsstegring och genom skalfördelar. Vid fri kapitalrörlighet som ju också införts inom EG attraherar detta ökade kapitalresurser till investeringar, som höjer produktiviteten och därmed också underlaget för reallönerna.

De nordiska länderna har som redan framhållits haft en fri arbetsmarknad sinsemellan sedan 1954. P. J. Pedersen (1993) har analyserat migrationen mellan de nordiska länderna och mellan dem och EG-länderna. Löneskillnaderna har varit måttliga och minskat med åren, men skillnaden i efterfrågan på arbetskraft har tidtals varit stor. En viktig faktor är att språkbarriärerna bortsett från Finland är obetydliga mellan de nordiska länderna. Den danska utvecklingen är särskilt intressant eftersom Danmark deltar både i den nordiska arbetsmarknaden och sedan 1973 i EG:s.

Den enda större migration som förekommit är av finsk arbetskraft till Sverige under 1960- och början av 1970-talet då arbetslösheten var ganska hög i Finland och det rådde brist på arbetskraft i Sverige och även reallöneskillnaderna var inte oväsentliga. Däremot uppstod ingen migration från Danmark till Sverige under 1980-talet trots den höga arbetslösheten i det förstnämnda landet och bristen på arbetskraft i det

sistnämnda, enligt Lundborgs (1991) beräkningar beroende på de generösa danska arbetslöshetsersättningarna.

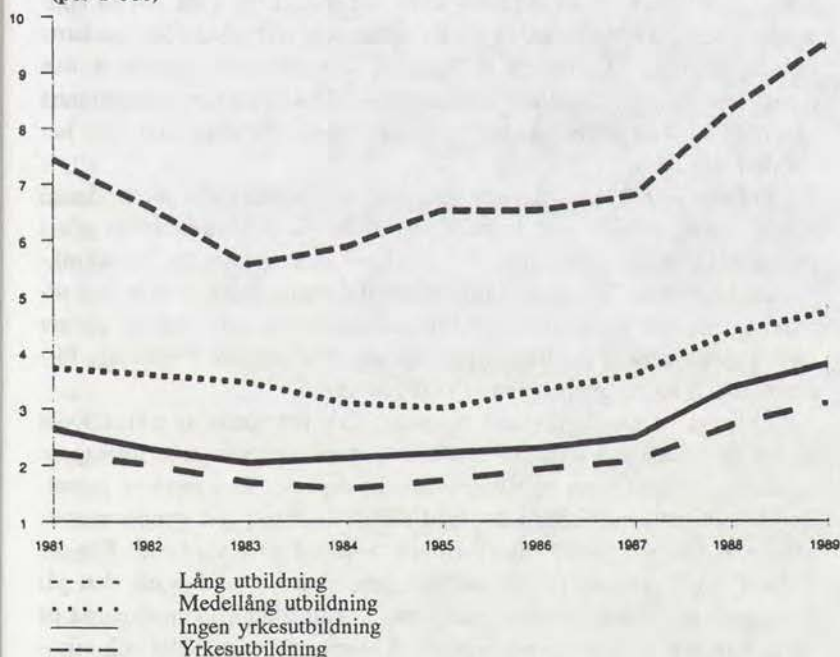
Danmark har haft det största arbetskraftutbytet med EG-länderna 1960-1990; 6 000-8 000 per år i båda riktningarna men med ett obetydligt netto. För Sverige har det legat mellan 3 000 och 4 000 per år med en viss nettoimmigration i början av 1960-talet och emigration 1971-1973. Därefter har nettot varit obetydligt.

Regressionsanalyser för nettomigrationen och arbetslöshetsläget i Danmark respektive i EG och Norge-Sverige ger inga tydliga utslag. Ett något starkare utslag får Pedersen för skillnader i ekonomisk tillväxt. (Detta är hans bedömning, men koefficienterna är inte så låga.)

Den utbildade arbetskraftens rörlighet

Pedersen har också haft tillgång till data om emigration från Danmark vid olika utbildningsnivåer. Som diagram 9 visar är emigrationen av högt utbildade helt dominerande procentuellt sett. Han kan emellertid också konstatera att 55-70 procent av emigranterna återvänder inom fem år. Det är således mest fråga om temporär migration.

Diagram 9 Emigration från Danmark vid olika utbildningsnivåer 1981-1989 (per 1 000)



Källa: Pedersen (1993).

För Sverige finns endast uppgifter om forskarutbildades emigration (Ingegerd Rosell-Persson 1989). De visar att denna avtagit väsentligt sedan början av 1970-talet och nu ligger vid 2-3 procent.

För den högutbildade arbetskraften är naturligtvis arbetsgivarnas attityd till utlandstjänst av mycket stor betydelse. Förr var den de facto ganska negativ i Sverige; de som arbetade utomlands missade ofta karriärsteg hemma och hade svårt att få passande arbeten när de kom tillbaka. Med företagets internationalisering och det växande samarbetet mellan ländernas administrationer och de internationella organisationerna torde detta emellertid ha blivit ett mindre problem.

För de högutbildade spelar också nationella bestämmelser om behörighet stor roll. EG-länderna har i stor utsträckning kommit överens om "ömsesidigt erkännande" av behörighet — har man förvärvat behörighet i utbildningslandet så gäller den också i de övriga länderna. Detta underlättar starkt rörligheten för dessa kategorier. EES-avtalet följer i samma spår. Pedersen anser liksom Lundborg att en bredare europeisk integration som minskar hindren för rörligheten tillsammans med förbättrade sysselsättningsutsikter kommer att leda till ökad rörlighet i framtiden. Sysselsättningen är emellertid det avgörande, vilket visas av att rörligheten mellan EG-länderna var ganska hög före första oljeprischocken men därefter har minskat betydligt.

På grund av de mindre löneskillnaderna mellan utbildad och utbildad arbetskraft i de nordiska länderna torde det främst bli fråga om en emigration av högutbildade och en immigration av lågutbildade. Skillnaderna i lönespanningen förstärks av skillnader i beskattningen. Genom att den senare återspeglas i omvända skillnader i social service kan emigrationen påverkas av livscykel; särskilt blir den lättare för dem som inte har minderåriga barn.

Lundborg (1993) avfärdar emigrationen av högutbildade (brain drain) såsom oproblematiserad med hänvisning till att de FoU-insatser de gör i mottagarlandet blir tillgängliga även för hemlandet genom det fria teknikflödet. Kostnader för tillgång till eventuella patent drabbas de av var utvecklingsarbetet än är utfört. Och mottagarlandet kan många gånger främja detta genom att ha större resurser att ställa till forskarens förfogande och ha en gynnsammare kollegial miljö.

Problemet är emellertid inte så enkelt. För det första är teknikflödet inte så fritt. Den nya tekniken är oftast de stora internationella företagens egendom, oftare i form av tillverkningshemligheter än i form av patent. De placerar tillverkningen i det land där de bedömer det gynnsammast; kanske varken emigranten/uppfinnarens hemland eller värdland. För det andra är förlusten inte främst utbildningen, som kan utökas när den går utomlands med emigrationen, utan *förmågan* att tillämpa kunskaperna på ett genialt sätt. Denna förmåga är alltid knapp. För det tredje och viktigast kommer denna förmåga oftast till uttryck i produktionen av tjänster som inte kan spridas, t ex läkares och lärarens insatser, praktiskt ingenjörsarbete etc.

Denna problematik får en växande betydelse genom de ökande strömmarna av asylsökande. Det är ju ofta människor med förmåga utöver genomsnittet som finner repressionen i diktaturländer av olika slag outhärdlig och som på grund av avvikande uppfattning förföljs av de styrande. Sverige har under efterkrigstiden haft ett betydelsefullt inflöde av sådana förmågor (brain supply).

Emigrationen av högutbildade kommer i framtiden enligt Pedersen sannolikt att framtinga ökade löneskillnader i Norden.

Även jag räknar, av skäl som anges i kapitel 3, med att en utjämning av lönenivåerna mellan länderna kommer att framtingas av den växande internationella konkurrensen både för låg- och för högutbildade, men att klyftan mellan dessa kategorier vidgas, särskilt vad gäller Sverige. Detta är som framhållits också Lundborgs och Pedersens slutsats, fast på något andra premisser än mina. De anser att det blir ett resultat av konkurrensen på arbetsmarknadens utbudssida, jag tillmäter konkurrensen på efterfrågesidan större betydelse. Men den ena effekten hindrar inte den andra.

Fackets krav på avtalslön även för invandrare medför att en rekrytering utifrån inte pressar avtalslönerna, men väl kan bromsa en löneglidning. Men det har stor betydelse för opinionsbildningen om pressen på lönerna och de ökade löneskillnaderna framtingas av invandring eller av konkurrens på produktmarknaderna. I första fallet riskerar man främlingsfientlighet, i det andra ett politiskt tryck för ökad protektionism.

De tunga och smutsiga jobben

I alla industriländer får invandrare från länder med lägre löner i första hand de tunga och smutsiga — ofta även farliga — låglönejobben. Det gäller särskilt den icke kontrakterade invandringen — legal och illegal — och politiska och ekonomiska flyktingar. Detta håller nere lönerna i dessa jobb som den inhemska arbetskraften inte vill ta och bromsar insatserna för att förbättra arbetsförhållandena i dem. I Sverige har det motverkat strävandena i den solidariska lönepolitiken att höja lön och status för dessa jobb. Ändå innebär de för de flesta invandrare ett väldigt lyft jämfört med de förhållanden de lämnat. Så länge full sysselsättning kan upprätthållas i värdlandet är summan positiv.

Immigrationen från tredje länder

För två kategorier av arbetskraft är slutsatsen att den är relativt orörlig inte utan vidare giltig. Det gäller dels de som redan invandrat till EG från tredje länder, dels de politiska och ekonomiska flyktingarna från dessa länder. De som en gång bytt hemland, "blivit uppräckta med rötterna", är inte lika starkt rotade i sina nya hemländer som "urbefolk-

ningen", även om många bott där länge. Det gäller de som invandrat till moderländerna från tidigare kolonier, vidare etablerade invandrarrelationer såsom tunisier i Italien, turkar i Tyskland etc. De kan bedömas ha en betydligt större benägenhet att flytta vidare om löner och sysselsättningsmöjligheter motiverar detta och tillfälle ges.

De omfattas tills vidare inte av den fria rörligheten genom att de inte har fullt EG-medborgarskap. Deras villkor skiljer sig mellan länderna. I vissa får andra generationen automatiskt medborgarskap, i andra inte.

Kraven för sådant medborgarskap kan komma att ändras genom politiskt tryck när antalet växer. För närvarande finns det 15-20 miljoner människor i Västeuropa som saknar medborgarskap och de rättigheter detta ger i det land de bor och arbetar i. Och antalet ökar hela tiden. Tabell 3 från Coleman visar hur många som erhöll sådant medborgarskap i de olika länderna 1989 och 1990. Det rörde sig genomsnittligt om 2-4 procent årligen. Här står alla EG-länderna inför en allvarlig motsättning mellan humanitära hänsyn till denna stora, medborgarskapslösa befolkning och riskerna att en så stor, lätttröblig arbetskraft skulle kunna destabilisera arbetsmarknaderna och de sociala skyddssystemen. Nationellt medborgarskap kommer ju också att medföra EG-medborgarskap enligt Maastricht-fördraget.

Även om de inte får fullt medborgarskap blir kontrollen av deras flyttningar svår att utöva när gränskontrollerna uttunnas eller slopas. "Illegal" arbetskraft är ett stort problem i hela EG.

Tabell 3 Naturalisering av utländska medborgare i vissa länder 1989 och 1990

Land	Naturaliseringar		Potentiella medborgare (1 000-tal)		% av potentiella naturaliserade	
	1989	1990	1989	1990	1989	1990
Belgien 1989	1 878		880,8	904,5	0,2	
Frankrike	49 330	54 366		3 607,6		1,5
Nederländerna	28 730	12 790	641,9	692,4	4,5	1,8
Norge	4 622	4 757	140,3	143,3	3,3	3,3
Schweiz	10 342	8 658	1 040,3	1 100,3	1,0	0,8
Spanien	5 803	7 049	406,4	398,1	1,4	1,8
Storbritannien	117 100	67 271	1 949,0	1 875,5	6,0	3,1
Sverige	17 552	16 770	456,0	483,7	3,8	3,5
Västtyskland 1988	46 783		4 489,1	5 241,8	1,0	
Österrike	8 470	9 199	322,6	413,4	2,6	2,2
Totalt	290 610	170 860	10 326,4	14 860,6	3,9	2,3

Källa: Coleman (1993).

1.3 Förhandlingsfrågorna

Den svenska regeringen har i medlemskapsförhandlingarna anmält frågor om fri rörlighet för arbetstagare som oproblematiska (UD PM 93-04-13).

Det finns dock ett antal arbetsrättsliga frågor som Sverige har intresse av men som fortfarande är olösta också inom EG och som man därför inte kan förhandla om. De som har betydelse för arbetskraftörsligheten och sysselsättningen är främst tillämpningen av kollektivavtal i samband med entreprenadarbeten i annat land och i samband med s k cabotage, dvs inrikes transporter genom utländska lastbilsföretag.

Arbetsrättsproblem

Till skillnad från i nästan alla andra länder har fackföreningsrörelsen i Sverige alltid med framgång hävdat att även invandrare skall avlönas enligt gällande avtal. Denna princip har lett till konflikter när entreprenörer från låglöneländer velat utföra arbeten i Sverige med egen arbetskraft.

Om Kommissionen lyckas genomföra den frihet i den offentliga upphandlingen som överenskommit kommer sådana entreprenader att bli mycket vanligare. De innebär en ökning av den tillgängliga arbetskraften i värdlandet. Men motståndet mot en sådan frihet är enormt. Ifall valuta-samarbetet brakar ihop förlorar EG så mycket prestige att det kan ifrågasättas om det blir möjligt att genomföra den.

I Sverige antog den förra riksdagen en lag med innebörden att inhemska avtal i sådana fall skall tillämpas (lex Britannia). Frågan har också diskuterats i EG med anledning av portugisiska entreprenader i Frankrike (SOU 1993:32 s. 188ff). Problemet redovisas i en PM från svenska delegationen i Bryssel (93 07 27). Där framhålls att det förekommer att kollektivavtal i EG:s nuvarande arbetsrätt tillåts uppfylla direktiv. De kan med andra ord fungera som alternativ till direktiv från Kommissionen. Deras ställning har stärkts genom att de erkänns i Maastricht-avtalets sociala protokoll. Den springande punkten är emellertid att de i så fall skall vara heltäckande, dvs gälla för alla som direktivet är tillämpligt på, ett krav som ofta är svårt att uppfylla, inte minst i det svenska kollektivavtalssystemet.

En del tolkar emellertid Maastricht-bestämmelserna så att det överläts åt parterna att åstadkomma en högre täckningsgrad, ytterst med hjälp av stridsåtgärder. Rättsläget förblir oklart tills dess att EG-domstolen fått möjlighet att pröva dem efter det att Maastricht-fördraget trätt i kraft.

Kommissionen har emellertid med ett direktivförslag om entreprenadarbete utomlands visat sig beredd att tänja på nuvarande EG-rätt (COM (91) 230 final SYN 346). Den ansvarige kommissionären Flynn har uttalat att det skulle vara lovligt att vidta stridsåtgärder mot utländsk

entreprenör om det också är lagligt gentemot inhemsk sådan enligt nationell rätt.

Direktivförslaget är emellertid kontroversiellt. Det är svårt att förutsäga om och när det kommer att antas. Så länge delade meningar råder i frågan torde emellertid den svenska *lex Britannia* inte kunna dömas ut såsom otillåten diskriminering enligt EG-rätten. Och något avgörande torde knappast komma till stånd förrän Sverige kan bli medlem och därmed kan påverka detta. Med ett EES-avtal uteblir däremot denna möjlighet.

Cabotage kan falla under detta när något utländskt transportföretag upprättar en mer regelbunden trafik i ett annat land, men ofta är det fråga om enstaka transporter där det inte finns någon motpart att förhandla med. Detta är en tills vidare olöst fråga.

Ett scenario för arbetsmarknaden

Ett scenario för arbetsmarknaden måste för Sveriges del uppdelas i två perioder: En på kort och medellång sikt när Sverige strävar att komma närmare full sysselsättning och en på lång sikt när landet uppnått en så hög sysselsättning som hanteringen av lönebildningen medger.

Kort och medellång sikt

Under den första perioden då Sverige strävar efter att återupprätta hög sysselsättning, kanske till lite bortom år 2000, kommer arbetslösheten att vara hög och lönerna relativt låga i Sverige. Arbetslösheten kommer också att ligga på en hög nivå inom EG. Det blir inte aktuellt för näringslivet att rekrytera arbetskraft inom EG eller de andra EES-länderna — den vanligaste formen för invandring från dessa — och inte heller för arbetssökande därifrån att på eget initiativ söka anställning i Sverige. Det blir en alldeles tillräckligt svår uppgift för arbetsmarknadsmyndigheterna att skapa sysselsättning för den egna arbetskraften och alla de flyktingar som hittills anlant och fortsättningsvis kommer att anlända.

Däremot kan det av samma skäl bli fråga om en betydande utflyttning av högutbildad arbetskraft (*brain-drain*). Denna risk har uppmärksammats redan före den nuvarande krisen. Den har starkt accentuerats genom kronans fall. Som jag redan framhållit är den inte så oproblematisksom Lundborg velat göra gällande. Å andra sidan får Sverige också ett tillflöde av förmågor genom strömmen av asylsökande. En mer omfattande utvandring av högutbildade skulle dock med all sannolikhet bara bli temporär, eftersom svenska företag och myndigheter därigenom skulle tvingas erbjuda dem konkurrenskraftiga löner.

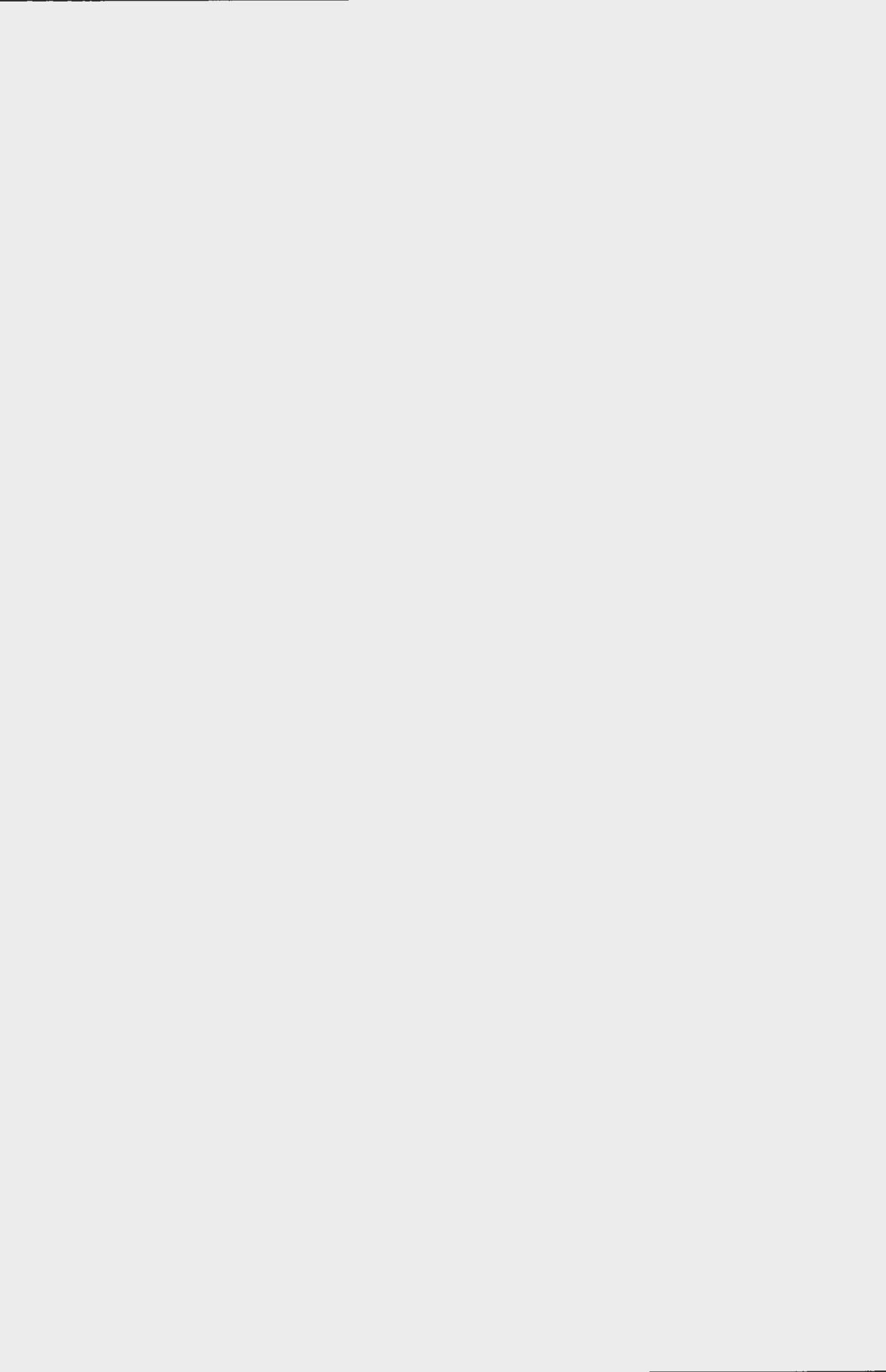
Skulle konjunkturerna förbättras snabbare i Europa än i Sverige kan mycket betydande lönehöjningar för de attraktiva högutbildade för-

mågorna snabbt framtvings. Detta gäller både vid medlemskap och med enbart EES-avtal. Väljer Sverige att stå helt utanför EG eller om EES-avtalet får så få medlemmar från den gamla EFTA-sidan att det förtvinar, kan denna utveckling naturligtvis bromsas av EG-ländernas immigrationspolitik. Men det är osannolikt att den kommer att göra det eftersom denna riktar sig mot andra grupper.

Lång sikt

Om och när Sverige i den andra perioden efter de första åren av 2000-talet lyckats återställa någonting som liknar full sysselsättning och arbetslösheten alltså är hög i övriga EG kan invandringstrycket öka. Vid det laget måste lönestrukturen i Sverige ha anpassats genom ökad spännvidd mellan utvecklings- och rutinproduktion (jfr avsnitt 3.4) så att den förra kan behålla de värdefulla förmågorna i landet och den senare kan konkurrera med de ny- och återindustrialiserande ländernas produktion. Denna anpassning blir nödvändig vare sig Sverige blir medlem i EG eller nöjer sig med EES-avtalet; både i alternativ 1 och 2.

Om Sverige ställer sig helt utanför samarbetet i Europa (alt. 3) och GATT-avtalet inte kommer till stånd kan landet visserligen upprätta skyddstullar mot låglöneländerna, men det kan inte stänga inne de värdefulla förmågorna. Produktionsstrukturen kommer då att förskjutas mot arbetsintensivare och teknikfattigare branscher och Sveriges relativa andel av den inkomstbringande utvecklingsproduktionen, som nu är jämförelsevis stor, kommer att minska.



2 Efterfrågan på arbetskraft

Efterfrågan på arbetskraft bestäms på kort sikt av konjunkturutvecklingen och på medellång och lång sikt av investeringar och strukturutveckling. Dessa båda processer påverkar naturligtvis också intimt varandra. En kort återblick på hur den stora arbetslösheten uppstod och bet sig fast i Väst-europa under 1980-talet är enligt min mening en bra utgångspunkt för en bedömning av både konjunktur- och strukturfrågorna och hur de kan komma att påverka den svenska arbetsmarknaden i de här behandlade tre olika alternativen för relationerna till EG.

2.1 Konjunktur: Historik och scenarier

Efter 1970-talets turbulens på de internationella finans- och valutamarknaderna — USA:s expansiva penningpolitik för Vietnam-kriget och Great society-programmet, Bretton Woods-systemets sammanbrott och två oljeprischocker — och de många nationella misslyckandena i den ekonomiska politiken, var det många politiker, särskilt på den konservativa planhalvan, som såg sig om efter nya doktriner som bättre passade deras målsättningar i den ekonomiska situationen som de då upplevde den.

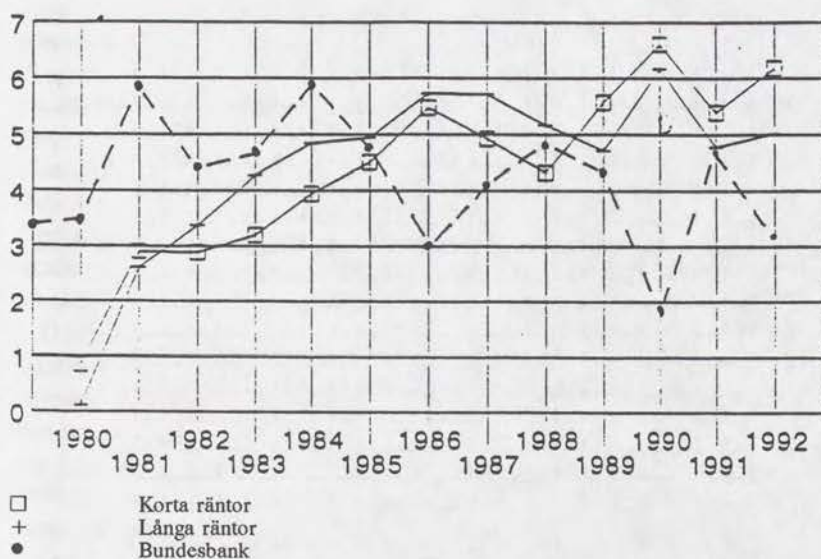
Monetarismens effekter

De fann dem i en uppräskad version av den klassiska, förkeynesianska marknadsteorin utformad av sedermera nobelpristagaren Milton Friedman. Den kom att kallas "monetarism" därför att den hävdade att statsmakternas enda insats i den ekonomiska politiken borde vara att upprätthålla den monetära balansen via penningpolitiken och att alla andra problem då skulle lösa sig själva. De växande inflationstendenserna ansågs bero på en alltför expansiv ekonomisk politik i keynesiansk anda, som skapat inflationsförväntningar hos ekonomins aktörer. Dessa förväntningar skulle drivas ut med korta deflationschocker, en sorts ekonomisk exorcism, och sedan skulle man kunna leva i balans med prisstabilitet, hög tillväxt och full sysselsättning bara man såg till att penningmängden i ekonomin hölls lagom stor.

Under 1970-talet var realräntorna både i Västeuropa med undantag för Västtyskland och i USA låga och ofta negativa på grund av de oväntade inflationschockerna. (Jag räknar främst med realräntor, dvs med nominella räntor minus inflationen, eftersom dessa bedöms styra investeringsviljan då realkapitalets nominella värde långsiktigt stiger ungefär i takt med prisnivån i samhället.) Oljepriserna var inte den enda orsaken till dessa chocker. Fackföreningarna blev markant aggressivare efter händelserna i Paris våren 1968 (Soskice 1978). Det västtyska metallarbetaravtalet i december 1969 markerade en vändpunkt. Och högkonjunkturen 1972-1973 var ovanligt tillspetsad och samstämmig över hela industrivärlden med en inflation på 8-10 procent i många länder redan före oljepris-höjningarna. I Sverige var konjunkturen svagare genom åtstramningen 1969-1970 (de "första" förlorade åren). Ett av de stora misstagen i svensk ekonomisk politik var att detta inte utnyttjades genom en uppskrivning av kronan under 1973.

När Ronald Reagan tillträdde som president i USA 1981 lade han om politiken i monetaristisk riktning med stöd av den 1979 nytillträdde chefen för Federal Reserve Paul Volcker. De korta realräntorna steg på några år från 2 till 6 procent och de långa från 0 till 5,5 procent. De senare fortsatte sedan upp till 8 procent i mitten av 1980-talet. På många olika vägar, bl a genom Martin Feldstein som var ordförande för presidentens ekonomiska rådgivare och som sådan också i OECD:s konjunkturråd, utövade denna politik ett starkt inflytande också i Västeuropa. Som diagram 10 visar höjdes både korta och långa realräntor kraftigt. Västtyska Bundesbank gick i täten med räntehöjningarna och kom efter kapital- och valutamarknadsliberaliseringarna att alltmer dominera den finansiella utvecklingen i Västeuropa. Men i USA genomförde Reagan det största keynesianska expansionsprogrammet någonsin och lyckades lura marknaden genom att ge det en annan motivering!

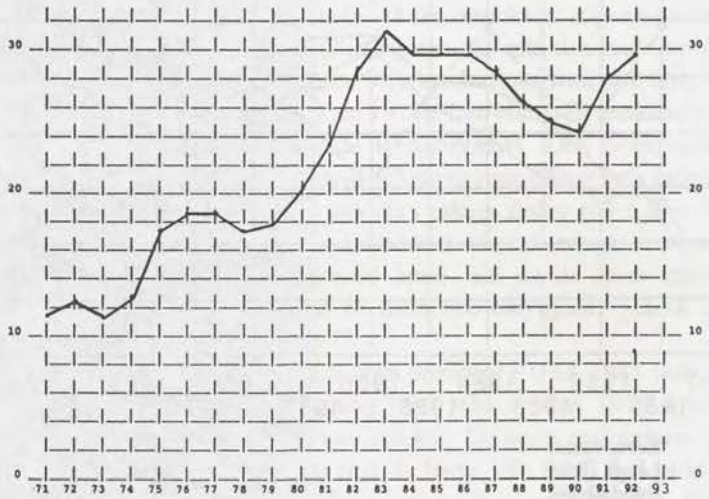
Diagram 10 Korta och långa realräntor i OECD-Europa och långa realräntor i Västtyskland 1980-1992 (procent)



Källa: OECD — Edin (1993) — egna beräkningar.

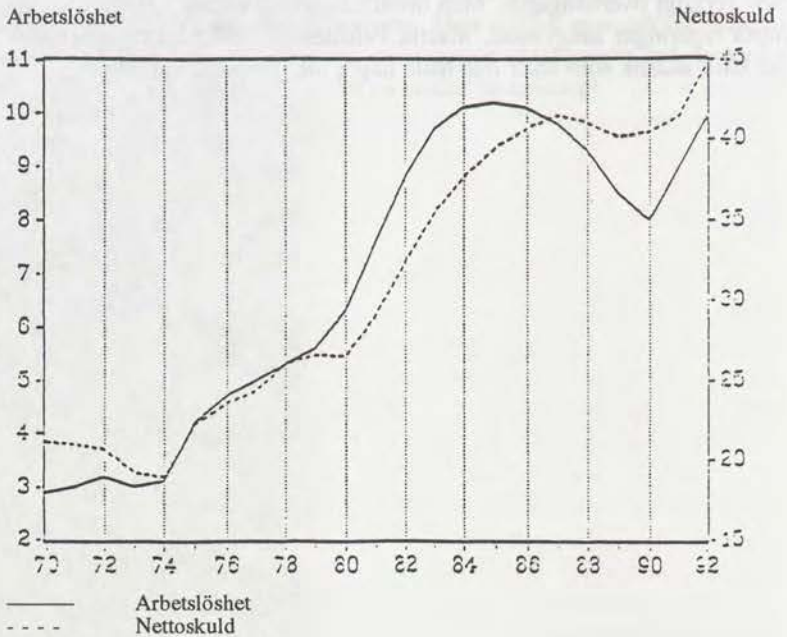
Effekterna av den penningpolitiska åtstramningen lät inte vänta på sig. Diagram 11 visar arbetslösheten i hela OECD-området i miljoner 1971-1993. Den steg från 20 miljoner 1980 till 34 miljoner 1993 då problemet blev verkligt överhängande. Men inställningen till arbetslösheten var i de flesta regeringar sangvinisk. Martin Feldstein sa 1982 att de arbetslösa var bara sådana som ändå inte hade något intresse av att arbeta.

Diagram 11 Arbetslösheten i hela OECD-området 1971-1993 i miljoner (1993=prognos)



Källa: OECD — TUAC.

Diagram 12 Arbetslöshet och offentlig nettoskuld i OECD-Europa 1970-1992



Källa: OECD — Edin (1993).

Samtidigt försämrades statsfinanserna i många Västeuropeiska länder drastiskt. Det har ofta gjorts gällande att detta berodde på en alltför expansiv, ansvarslös populistisk ekonomisk politik. Men då skulle ju arbetslösheten till att börja med ha minskat såsom den gjorde i USA efter Reagans stora skattesänkningsexpansion 1983. Diagram 12 visar emellertid att arbetslöshet och växande statsskuld i Västeuropa följdes åt mycket nära. Tolkningen måste därför vara att försämringen av statsfinanserna orsakades av minskade skatteintäkter och ökade kostnader för arbetslösheten i den försämrade konjunkturen. Tillväxten inom EG låg på 1 procent per år i genomsnitt 1980-1983, på 2,5 procent 1984-1987, ökade 1988 till 4 procent för att därefter åter falla tillbaka till 1 procent 1992-1993.

Denna politik har således i hög grad styrt konjunkturutvecklingen i Västeuropa under 1980-talet. Problemen uppstod genom att den monetaristiska exorcismen inte fungerade. I en grupp av länder bragtes inflationen ner tämligen effektivt men arbetslösheten förblev mycket hög, även om den mildrades något genom den internationella högkonjunkturen vid 1980-talets slut. I en annan grupp förblev inflationen hög — Storbritanien, Italien och övriga sydeuropeiska länder.

Det hade inte saknats varnande röster särskilt från fackligt håll, bl a kanaliserade genom Europafacket (ETUC) och OECD:s rådgivande fackliga kommitté TUAC, när politiken lades om i början av 1980-talet. Ett alternativt program utformades av en arbetsgrupp i anslutning till det nybildade europeiska fackliga utredningsinstitutet (ETUI), "Keynes plus. A participatory Economy" (1979). En lång rad uttalanden från ETUC till EG:s ministerråd och från TUAC till OECD:s ministerråd följde sedan upp detta program. Det påpekades bl a att teorierna saknade empiriskt underlag. Inte heller saknades det förslag till åtgärder när det blev uppenbart att politiken inte fungerade. (T ex det av Nordiska fackliga samarbetsorganisationen NFS och Västtyska fackliga centralorganisationen DGB gemensamt utarbetade programmet "Det lönar sig att samarbeta" [1983]). Varken varningarna eller förslagen vann dock gehör och utvecklingen fick löpa linan ut tills Bundesbank och valutaspekulanterna satte stopp för den i september 1992. Först då blev arbetslösheten åter en politiskt intressant fråga.

Ett allvarligt misslyckande för nationalekonomerna

Den bestående höga arbetslösheten är ett mycket allvarligt misslyckande för nationalekonomerna på samma sätt som deras tvärsäkra rekommendationer i början av 1970-talet att flytande växelkurser skulle lösa valuta-problemen och ge länderna handlingsfrihet i deras ekonomiska politik. Deras teorier har lett industriländerna in i en återvändsgränd. De servade alltför villigt konservativa politiker med teorier som kunde tjäna dessas önskan att få till stånd en maktförskjutning i samhällena. Misslyckandena

borde föranleda en djupgående omprövning och verklighetsanpassning av grunderna för teorierna. Jag kan i fortsättningen bara skissa i vilken riktning denna omprövning borde gå — främst via en förstärkning av det empiriska underlaget — för att skapa en hållbarare grund för bedömning av bl a den ekonomiska integrationens effekter.

I nästa kapitel diskuterar jag de förklaringar som nu finns på att inflations/arbetslöshetsrelationen inte kunde reverseras på det sätt som teorin förutsatte, men för sammanhangets skull ger jag här en sammanfattande presentation, eftersom problemet sätter sin prägel också på konjunkturutvecklingen. Dessa förklaringar sätter namn på ett antal företeelser, men ger inga säkra orsakssamband som kan läggas till grund för åtgärder. Den ihållande arbetslösheten kallas "persistens" — envishet — och orsakas av "hysteresis", ett grekiskt ord för att vissa processer inte återvänder i samma spår när de reverseras.

Det är fråga om två förlopp och det ofullständigt kända, av en del förnekade sambandet dem emellan:

- 1) Åtstrammingspolitiken med syfte att bromsa inflationen ökar arbetslösheten som bygger på sig själv och därigenom blir envisare — hysteresis skapar växande persistens.
- 2) Regeringarna måste vinna de ekonomiska aktörernas förtroende för sin stabiliseringspolitik för att åtstramningen skall kunna lättas och tillväxt och sysselsättning åter öka och det första förloppet reverse-ras. Detta tar tid, och under tiden blir arbetslösheten allt envisare. Och förloppen bryts av otåliga politiker pådrivna av otåliga väljaropinioner. Nya förlopp med oförutsebara konsekvenser skapas.

Den teoretiska kräftgången

Tidigare bands inflation och arbetslöshet i teorin — kanske också i verkligheten — samman av Phillips-kurvan. Man ansåg sig med tämligen omedelbar effekt kunna röra sig fram och tillbaka på kurvan och välja önskad kombination. Målet för politiken var att pressa kurvan närmare origo så att *alla* kombinationer blev fördelaktigare. Detta illustreras av utvecklingen i USA och Västeuropa fram till 1970 i diagram 21. I många länder, däribland Sverige, var inflationen inte större än att den kunde förklaras med EFO-mekanismen, dvs den ofrånkomliga effekten av skillnaden i produktivitetstakt mellan K-sektorn och S-sektorn plus importerad prisstegring.

När Phillips-sambandet alltmer upplöstes övergick man till begreppet "jämviktsarbetslöshet" (NAIRU²), dvs den lägsta arbetslöshet vid vilken

² Non accelerating inflation rate of unemployment.

inflationstakten, *vilken den än var*, kunde hindras att öka. Tabell 4 i nästa kapitel visar att det är ett tämligen obeständigt begrepp — den skiljer sig starkt mellan länder och har i många fall vuxit betydligt över tiden. Lindbeck (1993) kallar den "kvasi-jämvikt" för att betona detta. Av förflyttningen längs Phillips-kurvan har som ovan framhållits blivit två förlopp med okända tidsdimensioner och okänt samband dem emellan.

Botemedlet sägs vara "strukturella reformer" av välfärdssystemen och större "flexibilitet" på marknaderna, särskilt på arbetsmarknaden. I klartext menar ekonomerna att Västeuropa skall lösa sitt sysselsättningsproblem på samma sätt som USA genom att skapa ett nytt proletariat av "arbetande fattiga" med löner under fattigdomsgränsen. Åter möter man samma sangviniska inställning: "Det är bara ungdomar som behöver ta de här jobben och de behöver inte tjäna så mycket!" I verkligheten är det framför allt de färgade och invandrare, varav många med försörjningsansvar. Och de som tar sådana jobb blir lätt inlåsta i lågkvalificerade yrken. Sådana proletariat av färgade och flyktingar byggs nu också upp i en del länder i Västeuropa.

Trots att denna utveckling fått långt större omfattning i USA än i Västeuropa är skillnaden i arbetslöshet inte mer än 4-5 procentenheter. Det finns ringa empiriskt stöd för uppfattningen att strukturella reformer av detta slag skulle förbättra tillväxt och sysselsättning. Det är svårt att tro på de med stor bestämdhet förelagda botemedlen med en så svag diagnos av orsakerna.

Jörgen Elmeskov (1993) i OECD har gjort en mycket färsk utvärdering av strukturpolitiken som diskuteras mer i detalj i kapitel 3. Han kommer till slutsatsen att den ökade generositeten i trygghetspolitiken i många länder under fullsysselsättningsepoken fram till mitten av 1970-talet genom en långsam anpassning av attityderna till sålunda utvidgad arbetslöshetsersättning, minimilöner och anställningsskyddslagstiftning, kan ha medfört både en viss ökning av jämviktsarbetslösheten och fördröjningar av anpassningen på arbetsmarknaden. Även om förändringar i trygghetspolitiken under 1980-talet mestadels gick i motsatt riktning.

Det finns kanske bättre lösningar

Några länder i Västeuropa har klarat stabiliseringsproblemet bättre än de andra. Schweiz och Österrike har hela tiden lyckats behålla en god balans; Norge lyckades i slutet av 1980-talet växla ner inflationen till en mycket låg nivå utan en alltför våldsam ökning av arbetslösheten. Bortsett från Schweiz, där anpassningen till marknadskrafterna alltid varit mycket god, har dessa framgångar knappast vunnits genom "flexibilitet och strukturella reformer" utan snarare genom ökat samförstånd i den ekonomiska politiken. Även i Schweiz spelar samförståndet en stor roll för framgången. Som Michel Albert (1991) påpekar står efter kommunismens fall två former av kapitalism i stället mot varandra: en huvudsakligen

anglo-saxisk grundad på konfliktstrategier och en vad han kallar "alpinsk"; centraleuropeisk-nordisk grundad på samförståndsstrategier.

Slutsatsen blir att vi helt enkelt vet för lite om våra ekonomiers sätt att fungera vid ingången till 2000-talet för att kunna säga hur inflations/arbetslöshetsproblemet skall angripas. Detta utvecklas ytterligare i första hälften av nästa kapitel. Det krävs djupare förståelse för problemet än vi hittills haft för att finna en varaktig lösning. Det är att hoppas att OECD-sekretariatets uppdrag och arbetet med den vitbok som skall presenteras för Europeiska Rådet i december kan bringa mer ljus över denna fråga. Vi har ju lärt oss att ställa stora förväntningar på Kommissionens vitböcker.

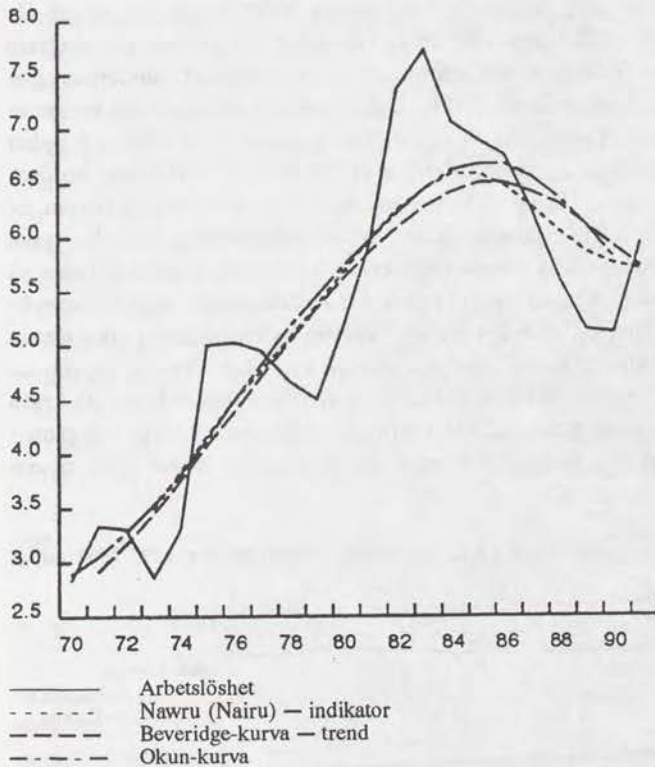
Hittills har det som framlagts vid mötena i Edinburgh och Köpenhamn mest haft karaktären av nykeynesianism, som med dagens situation i finanspolitik och på valutamarknader måste bedömas ha svårt att få en sådan uppslutning bland medlemsländerna att det får någon substansiell effekt. Och som knappast minskar förtroendeproblemet.

Förmågan att finna en väg att dämpa inflations/arbetslöshetsmotsättningen bestämmer också möjligheten att fullfölja EMU. Bundesbanks högräntepolitik medför att vi inte vet om arbetslösheten behöver vara så hög som den nu är i de länder som fortfarande skulle komma igenom EMU:s "nålsöga" för inflationen. De beräkningar av jämviktsarbetslösheten vi har (t ex Layard, Nickell och Jackman 1991) går fram till 1980-talet. De visar en stark stegring i många länder under de tre decennier de avser och vi vet inte om denna stegring fortsätter under inflytande av hysteresis. Redan 1980-talets nivåer är för många länder oacceptabla.

Elmeskov (1993) ger oss en kurva för hela OECD fram till 1991 (diagram 13), som tyder på att NAIRU eller NAWRU³ följer arbetslöshetsutvecklingen och var på väg ner från toppen i början av 1980-talet. Den borde då åter vara på väg upp. Den synes också starkt påverkad av utvecklingen i USA. Vi vet heller inte vilken inflationstakt som i de olika länderna svarar mot denna jämviktsarbetslöshet, om det över huvud taget finns något fast samband, och om denna inflationstakt i så fall är tillräckligt låg för "nålsögat" i EMU.

³ Wage rate används alternativt till inflationsrate.

Diagram 13 Arbetslöshetsindikatorer för hela OECD 1970-1991 (procent)



Källa: OECD — Elmeskov (1993).

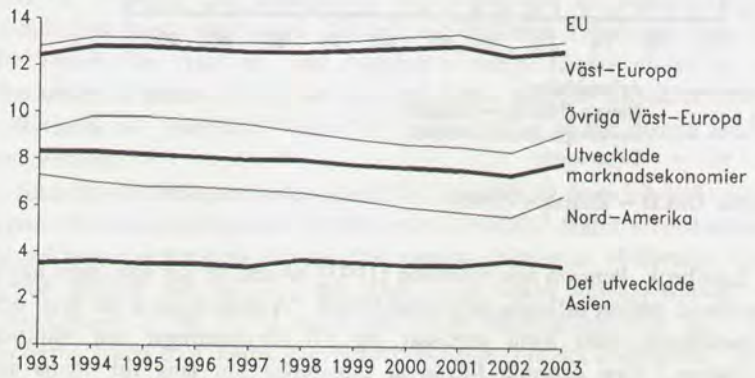
Lindbeck, Persson och Svensson (1993) hävdar att det inte finns något samband mellan inflation och arbetslöshet. "Anledningen är att pris- och lönesättning efter hand anpassar sig till förväntningar om framtida inflation." Den centrala frågan är emellertid hur lång tid denna anpassning tar och vad som händer under tiden. Jag återkommer mer utförligt till detta centrala problem i nästa kapitel.

Innan vi har någon indikation på hur EG tänker sig lösa dessa problem är det svårt att ha någon uppfattning om hur konjunkturutvecklingen i de olika alternativen kan komma att påverka arbetskraftsefterfrågan i Sverige. I det följande ger jag långsiktsbedömningar från FN:s Projekt Link. Det är endast sådana långsiktsbedömningar som här är meningsfulla. De kan åtminstone ge indikationer på en riktning i utvecklingen.

Konjunkturscenarier

I FN:s Link-projekt publicerat i september 1993 ligger prognosen för arbetslösheten i Västeuropa år 2000 vid drygt 13 procent (se diagram 14). Den utgår från en sammanjämkning av de deltagande ländernas egna långsiktsbedömningar så att de blir konsistenta. BNP-tillväxten beräknas öka till närmare 3 procent i en konjunkturuppgång 1995-1996 och sedan falla tillbaka till ca 2 procent i början av 2000-talet. Inflationen bedöms bli tämligen stadig kring 3,5 procent med någon ökning i början av 2000-talet. De korta räntorna väntas förbli tämligen höga med den tyska på drygt 6 procent, dvs en realränta kring 3 procent. Ingenting tyder på någon väsentlig förändring från den nuvarande svaga långsiktsutvecklingen. Ingenting tyder heller på en förbättrad sysselsättning efter denna tioårsperiod. Utvecklingen tenderar snarare i motsatt riktning genom att de långtidsarbetslösa definitivt slås ut ur arbetskraften och det då krävs en ökad åtstramning för att hålla tillbaka inflationen. Varje uppgång i arbetslösheten har sedan 1970-talet startat från en högre nivå såsom framgår av diagram 11.

Diagram 14 Arbetslösheten i EG och andra industriländer 1992-2002 enligt Projekt Link



Anm.: Exklusive Grekland, Island, Nederländerna och Schweiz.
Källa: FN:s Projekt Link september 1993.

Utvecklingen i Östeuropa är ännu alltför oklar för att några prognoser på längre sikt skall kunna göras. Prognoser görs för att man skall ha en utgångspunkt för att kunna förbättra politiken. Det har blivit en allmän allmän uppfattning att en ny politik är nödvändig för att Europa skall kunna komma ur deflationens järngrepp. Men det råder mycket delade meningar om hur den bör utformas. Storbritanniens experiment att efter en kraftig devalvering försöka byta minskad arbetslöshet mot ökad inflationsrisk i hopp om att konjunkturuppgången skall ta fart innan de långa räntorna börjar stiga och kväva återhämtningen är intressant, men kan inte tillämpas allmänt eftersom det förutsätter en exportökning.

Till vissa delar liknar situationen nu 1930-talets. Alla politiker och ekonomer sitter fast i den konventionella klokskapen. Men då fanns det bara en kontraktionslinje, en "spara-linje". Nu finns det också en expansionslinje, en "slösa-linje". Men båda förefaller lika blockerade, den första av sina arbetslöshetseffekter och den andra av sina budgeteffekter.

På 1930-talet drev länderna konkurrerande valutadevalveringar för att rycka marknader från varandra. Detta har åter blivit aktuellt genom det senaste årets turbulens på valutamarknaderna. Under hela efterkrigstiden har valutasamarbetet mellan industriländerna varit inriktat på att undvika detta. Det senaste ledet i detta samarbete är för EG:s del Maastricht-överenskommelsen.

Dess stabiliseringsstrategi, konvergensen mot "nålsögat", bygger emellertid på den ovan skildrade monetaristiska uppfattningen om hur inflations/arbetslöshetsproblemet skall lösas. Men denna metod har nu visat sig inte fungera. Resultatet har bara blivit att man pressat deflationsspiralen ytterligare nedåt. Ingen kan säga när arbetslösheten åter kan börja minska. Då blir möjligheterna att avvika från Projekt Links dystra prognos avhängiga av hur EG hanterar detta problem. Denna fråga tas upp i sista kapitlet.

2.2 Investeringar och strukturutveckling

Skillnaderna i de långsiktiga effekterna på arbetsmarknaden av de olika alternativen för anslutning till EG bestäms dels av näringslivets och då särskilt K-sektorns struktur i utgångsläget, dels av hur alternativen kan beräknas påverka investeringar och strukturutveckling i framtiden. Detta gäller dels svenska företags investeringar i produktion i Sverige, dels deras investeringar i andra länder och utländska företags investeringar i Sverige, s k direktinvesteringar. Valet av alternativ måste beräknas påverka de svenska företagens investeringsverksamhet som helhet, inte bara investeringarnas placering.

Thomas Andersson och Torbjörn Fredriksson (IUI) har i bilaga 7 till EG-konsekvensutredningen gjort en analys av direktinvesteringarnas sannolika utveckling vid olika anslutningsformer till vilken jag hänvisar för detaljer. Jag skall här bara dra upp några huvudlinjer som behövs för sammanhanget och bygger då till betydande del på deras arbete.

Strukturen i utgångsläget

Den globala näringslivsstrukturen domineras numera av de multinationella eller som de också ofta kallas de statslösa företagen. Lars Jagrén (1992) summerar dem till knappt 500 för industriländerna sammanlagt. Av de knappt 500 kommer 15 från Sverige, vilket i proportion till BNP innebär det överlägset största antalet för något land.

Det är främst storföretagen, men också en del mindre, som i praktiken genomfört den ekonomiska integrationen inom EG. Den gemensamma marknaden ingick redan från början i Rom-fördraget, men företagsintegrationen accelererade efter att beslut 1985 fattats att vidta alla de anpassningsåtgärder — närmare 300 — som tillkomsten av denna marknad i praktiken krävde. Den politiska diskussionen om ekonomisk integration rör i stort sett hur den formella apparaten bäst skall anpassas till en integration som redan ägt rum och kommer att fortsätta också regeringarnas beslut förutan.

Detta innebär inte att regeringarnas beslut är oviktiga. Det är tvärtom viktigt att den formella ramen blir så välavvägd som möjligt och skapar en nödvändig maktbalans mot de stora företagens ledningar. EG-domstolen är en viktig del av detta. Det innebär bara att det inte är politikererna som leder utvecklingen, vilket de ofta vill göra gällande. De anpassar systemet till en integration som ändå äger rum, främst driven av den tekniska utvecklingen.

De globala företagen har genomgått en dynamisk utveckling under de senaste decennierna från de multinationella företag som både fruktades och uppuktades under 1960-talet. De är inte längre privata kolonialvälden som de en gång var, med sin verksamhet i isolerade enklaver styrda av från hemlandet utskickade direktörer. De integrerar sig nu så nära som möjligt med näringslivet i de länder där de verkar och väljer företagsledare över hela världen. Business Week gav för några år sedan följande karakteristik:

"Även om de bästa världsföretagen förefaller fullständigt hemmastadda varhelst de driver verksamhet, är de ändå mer globala till sin omfattning än någonsin. De gamla multinationella företagen försökte upprätthålla slutna enklaver som fungerade för sig själva i olika länder och endast betalade en utdelning till moderbolaget. De nya jättarna försöker samstämna verksamheten vid alla sina dotterföretag på en regional eller global nivå. Det innebär att man för ut nya produkter i många olika länder samtidigt i stället för att behandla utländska marknader som en eftertanke."

Det råder delade meningar om graden av globalisering av de multinationella företagen. Många ser dem som helt fria från nationell anknytning, t ex Silva och Sjögren (1991), Robert Reich (1991) m fl. Ekonomikommisionen och Andersson & Fredriksson hävdar å andra sidan att mycket av den nationella anknytningen i de flesta fall är kvar, eftersom företagen mestadels har kvar sina huvudkontor och de viktigaste delarna av sin FoU-verksamhet i ursprungsländerna. Denna nationella anknytning skulle manifesteras sig i företagens strategier.

Bedömningen beror naturligtvis på vilka kriterier man tillämpar. I två väsentliga avseenden anser jag dock att statslösheten är tämligen långt genomförd: De nationella regeringarna — bortsett från USA:s, Japans och möjligen Tysklands — har inga medel att *tvinga* dessa företag till någonting. Om lagstiftning eller andra beslut inte passar dem så flyttar de verksamheten någon annanstans där de trivs bättre. För det andra får vi ingenting för våra blåa ögons skull. De gör inga väsentliga uppoffringar av solidaritet med ursprungslandet. De styrs enbart av vilka fördelar och nackdelar olika länder erbjuder för den aktuella produktionen.

Det är dessa företags investeringsverksamhet — de svenskas i Sverige och utomlands, de utländskas i Sverige — som främst bestämmer strukturen i det svenska näringslivet. De små och medelstora företagen är till stor del underleverantörer eller på annat sätt styrda av dem.

Sverige är ända sedan mellankrigsåren ett av de länder som har störst utgående direktinvesteringar i förhållande till ekonomins storlek. Det var från början främst ett sätt att komma runt protektionismen i importländerna. De ingående direktinvesteringarna har varit mer blygsamma, både beroende på landets perifera läge och på dess rykte som "socialistiskt".

Denna obalans skärptes genom de väldiga svenska företagsuppköpen i EG under slutet av 1980-talet, då Sverige stod utanför den framväxande inre marknaden. Landet låg i uppköpen tidtals före de stora industriländerna även i absoluta belopp räknat. Utan tvivel blir direktinvesteringarnas framtida riktning, omfattning och inriktning av stor betydelse för den svenska ekonomins utveckling. En avgörande fråga blir hur de svenska storföretagen vid olika anslutningsalternativ fördelar sina investeringar mellan Sverige och utlandet i en kommande konjunkturuppgång när den finansiella ställningen i företagen har konsoliderats.

Som avslutning av redogörelsen för utgångsläget återger jag ett diagram från IUI som visar utvecklingen av Sveriges världsmarknadsandelar jämfört med 18 OECD-länder för hela industrin samt för basindustri och verkstadsindustri. Diagrammet visar att basindustrin gynnades av devalveringarna i början av 1980-talet, men framför allt av konjunkturuppsvinget under dess senare hälft. Verkstadsindustrin däremot har med obetydliga återhämtningar förlorat mer än en fjärdedel av sina marknadsandelar sedan en topp 1975.

Diagram 15 Sveriges marknadsandelar för hela industrin samt för bas- och verkstadsindustri 1970-1990 jämfört med 18 OECD-länder (1980=100)



Källa: Andersson och Fredriksson (1993).

Basindustrin är relativt teknologifattig medan den teknologistarka verksamheten till stor del ligger inom verkstadsindustrin. Utvecklingen ger belägg för det kända faktum att Sveriges stora FoU-satsningar — landet ligger i relation till BNP femma i världen i sådana satsningar enligt IUI — endast i begränsad omfattning lett till produktion i Sverige. Storföretagen, som mestadels är ägare till den utvecklade tekniken, har också utnyttjat den för produktion i andra länder. När ny teknik tas fram ger den upphov till en viss produktion i Sverige i anslutning härtill, men utnyttjas också i företagets utländska anläggningar. Genom att komponenttillverkning mer och mer läggs ut till andra, ofta utländska företag läggs också utvecklingsarbetet utomlands.

Detta stämmer också med Jacobssons och Jagréns (1993) slutsats att produktivitetens utvecklingen varit svagare i Sverige än i konkurrentländerna — även om jämförelser över längre perioder är svåra att göra därför att många av de senare på grund av krigshärjningar startade från en låg nivå. Lönebetalningsförmågan i Sverige har minskat även av denna anledning och inte bara genom en alltför snabb nominell löneutveckling.

Tanken, som ofta återkommer i den politiska debatten, att Sverige skulle kunna upprepa utvecklingen för 100 år sedan då några geniala uppfinnare lade grunden till de svenska storföretagen, är med dagens och än mer framtidens globala näringslivsstruktur inte realistisk. Nu är det enbart de villkor landet kan erbjuda storföretagen — positiva och negativa — som gäller i konkurrensen om etableringar.

En växande investeringsvolym

Valet av alternativ måste beräknas påverka *storleken* av de svenska företagens investeringar och inte bara deras placering. Det gäller framför allt små och medelstora företag och företag i den skyddade sektorn. I Cecchini-rapporten (1988) beräknades engångseffekten av genomförandet av den gemensamma marknaden i minskade kostnader för företagen till en BNP-ökning på 2,5-6,5 procent, beroende på hur gynnsam den ekonomiska politiken blev för konjunkturen. Den ekonomiska och monetära unionen, EMU, beräknades ge ytterligare 1,5 procent i de små länderna. Dessa effekter borde ju också kunna tillfalla nytillträdande medlemmar.

Detta avsåg emellertid endast rent statiska effekter av förändringen. De dynamiska effekterna genom effektivisering, skalfördelar och ökade investeringar är mycket svårare att beräkna. Richard Baldwin (1989) gjorde en sådan beräkning för den inre marknaden och kom till ganska höga tillväxtsiffror. De är emellertid osäkra och dessutom beroende av att planerna genomförs såsom då förutsattes. Dessa frågor diskuteras ingående i Odhner (1992) s. 227 ff. Den väsentligaste slutsatsen blir:

"Den fria inre marknaden och den gemensamma valutan ger tillsammans en betydande potential för främst dynamiska tillväxtvinster, vars storlek dock inte kan beräknas. Risker är att denna potential inte kommer att kunna utnyttjas på grund av en deflationistisk penningpolitik. Praktiska erfarenheter ger entydigt vid handen att tillväxt och sysselsättning kräver ett tillräckligt efterfrågetryck. Om penningpolitiken leder in i en kumulativ nedgångsprocess med växande arbetslöshet kan systemet komma att sprängas såsom guldmyntfotsystemet sprängdes 1931 därför att dess effekter blev socialt och politiskt intolerabla."

Detta skrevs mellan den första danska folkomröstningen och den första valutakrisen 1992.

Direktinvesteringar

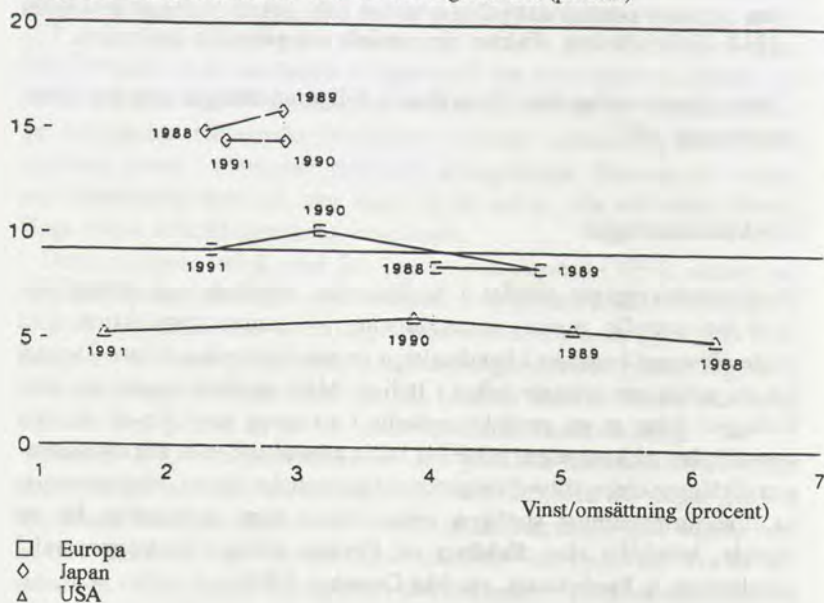
Direktinvesteringarna indelas i horisontella, vertikala och strategiska. Med horisontella menas en utvidgning av samma produktion som moderföretaget bedriver i hemlandet, t ex när Elektrolux köper Zanuzzi för att producera vitvaror också i Italien. Med vertikala menas när man förlägger delar av en produktionskedja i ett annat land för att utnyttja dess tillgång på kompetent och/eller billig arbetskraft, t ex när dataföretagen förlägger chips-tillverkningen i sydostasiatiska länder. Med strategiska direktinvesteringar slutligen avses sådana som "genomförs för att skydda, bibehålla eller förbättra ett företags globala konkurrenskraft" (Andersson & Fredriksson, cit från Dunning 1992).

De vertikala investeringarna är de för tillväxt och utveckling viktigaste. Den stora potentialen för sådana investeringar finns i tillämpningen av modern teknologi i kunskapsintensiv verksamhet. Lindgren (1993) visar enligt Andersson & Fredriksson att tillgången på kompetent arbetskraft varit betydelsefull för icke-EG-företagsinvesteringar i Sverige. De framhåller att Sverige har internationellt mycket konkurrenskraftiga industrikluster inom exempelvis mekanisk tillverkning, telekommunikationer, transportmedel, läkemedelsproduktion och design m m. Ett ökat inflöde av vertikala investeringar skulle ytterligare förstärka dessa och medföra en uppgradering av produktionsfaktorerna.

Christer Oskarsson (1993) visar att det finns ett positivt samband inom storföretagen mellan teknologisk diversifiering, ökad FoU-intensitet och ökade FoU-utgifter, ökad produkt- och marknadsspecialisering och ökad försäljning. Denna leder i sin tur till ytterligare ökad FoU-intensitet. Det vinnande mönstret bland företagen är att först diversifiera den teknologiska basen och sedan följa upp detta med en produkt- och marknadsspecialisering. Företag som följde denna strategi växte fortare än företag som följde andra strategier. Det är särskilt de japanska storföretagen som gått denna väg. Diagram 16 visar tillväxt och vinster i de 100 största företagen i "Triaden" (USA, EG och Japan) 1988-1991 uppdelade på dessa områden. De japanska har varit mest inriktade på tillväxt, de andra på vinster vilket medfört en svaghet i nedgången.

Diagram 16 Tillväxt och vinster i de 100 största företagen i Triaden 1988-1991

Årlig omsättningstillväxt från 1982 till det angivna året (procent)



Källa: Jean-Marie Poutrel (1993).

Utrymmet för svenska storföretag att genomföra sådana strategier är naturligtvis i hög grad beroende av hur handelsrelationerna till andra länder utformas. Detsamma gäller möjligheterna och villigheten för utländska företag att placera lämpliga delar av produktionen i Sverige. Den ekonomiska och monetära unionens genomförande anses däremot av Andersson & Fredriksson inte vara avgörande för direktinvesteringarna. Dess öde är i dagens läge alltför osäkert för att den skall tas med i beräkningarna.

Andersson & Fredriksson sammanfattar sina slutsatser om *skillnaden* mellan de tre alternativen i följande scenarier:

- * Vid utanförskap fortsätter stora utflöden av svenska investeringar i samtliga kategorier. De utländska investeringarna i Sverige blir huvudsakligen horisontella, medan man riskerar att strategiska investeringar syftar till övertagande av särskilda tillgångar i de svenska företagen för användning på annat håll, snarare än till komplementaritet med verksamhet i Sverige. De vertikala inflödena från utlandet blir förhållandevis små i detta fall.
- * Vid ett framgångsrikt EES-avtal bedöms utflödet till utlandet av horisontella, "defensiva" vertikala och strategiska investeringar minska väsentligt jämfört med utanförskap. Med "defensiva" vertikala investeringar menas sådana som syftar till att undvika verkliga eller befarade handelshinder. Större "offensiva" vertikala utflöden väntas i stället. I branscher som öppnas upp kan också inflöden av horisontella investeringar väntas. De viktiga vertikala inflödena förblir emellertid små, med undantag för investeringar från EG i råvaruintensiva branscher.
- * Medlemskap reducerar de horisontella och strategiska utflöden som vid EES-avtalet motiveras av bristande tilltro till dess stabilitet och/eller önskan att påverka EG. Framför allt förbättras dock förutsättningarna för de viktiga vertikala, från utlandet kommande investeringarna. I vilken utsträckning dessa förverkligas beror av EG:s externa politik, av utvecklingen i Östeuropa — inklusive Sveriges frihandelsavtal med Baltikum — samt av hur infrastrukturen i landet utformas. Ju längre den ekonomiska integrationen går, desto viktigare blir faktorer som arbetskraftens kompetens och kvaliteten på underleverantörerna. Tillgången på kvalificerad information till utländska företag spelar också en roll. Lönekostnaderna är dock av underordnad betydelse för var avancerad produktion av differentierade produkter lokaliseras.

Huvudskillnaden mellan utanförskap och EES-avtal ligger enligt Andersson & Fredriksson i *storleken* på de horisontella och strategiska utflödena, samt i *karaktären* på de vertikala utflödena. Investeringarna in i Sverige blir däremot relativt lika i dessa fall. Mellan EES-avtal och

medlemskap föreligger en skillnad i strategiskt motiverade utflöden och, framför allt, i *potentialen* för vertikala inflöden.

Kvantitativa uppskattningar är givetvis osäkra, men Andersson & Fredriksson bedömer att nettoutflödet av investeringar från den svenska ekonomin minskar med ca 0,5-1,3 procent av BNP om året vid EES-avtal jämfört med utanförskap, och med 1,7-2,5 procent vid medlemskap. "Den undre gränsen speglar förhållandena vid en negativ omvärldsutveckling, den övre vid en positiv samt i övrigt gynnsamma villkor för Sverige." Dessa skillnader måste ses som mycket betydande, eftersom de totala industriinvesteringarnas andel av BNP normalt ligger på 4-5 procent.

Varje BNP-procents årlig ökning av investeringarna kan grovt beräknas innebära en sysselsättningsökning med 15 000 personer under förutsättning att det gäller utvidgningsinvesteringar. Det bör tilläggas att denna effekt av olika alternativ för anslutning blandar sig utan klara gränsdragningar med den tidigare nämnda effekten av anslutning på den totala investeringsnivån.

Utfallet av GATT-förhandlingarna och utvecklingen i den internationella handeln mot frihandel eller protektionism spelar också stor roll för resultatet. Ett försvagat multilateralt handelssystem, mer protektionism och lägre tillväxt i Europa försämrar särskilt utfallet av EES-avtalet genom att utflödet av investeringar blir större. Detta beror på att EES-avtalet kommer att upplevas som mindre stabilt ju osäkrare situationen är i omvärlden. Detta gör effekterna på investeringarna mer lika dem vid utanförskap.

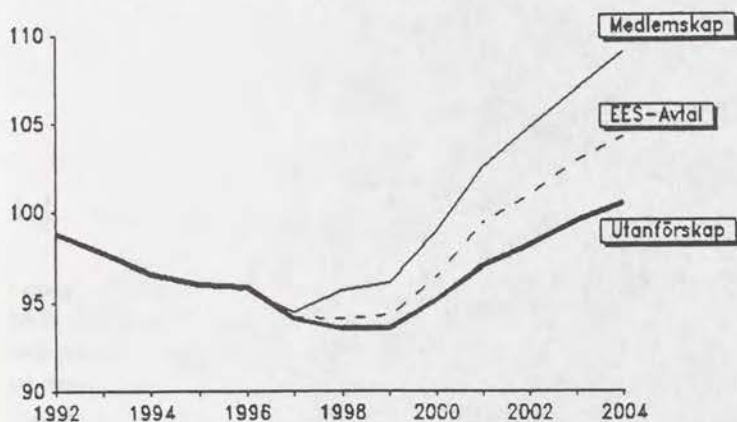
Skillnaderna mellan alternativen förstärks enligt Andersson & Fredriksson då effekterna på kapitalbildningen samt produktionens inriktning och förädlingsvärde tas i beaktande. De välfärdseffekter som följer av investeringsflödena skiljer sig mest åt mellan medlemskap å ena sidan och utanförskap/EES å den andra. Den främsta orsaken är att endast medlemskap medför utsikter till betydande ingående vertikala investeringar.

Tillsammans med den större komplimentariteten mellan produktion i Sverige och de svenska utlandsinvesteringarna, skapar detta betydligt gynnsammare förutsättningar för kunskaps- och forskningsintensiv verksamhet. Framför allt utanförskap innebär en fortsättning av den inriktning mot råvarunära, kapitalintensiv produktion som kännetecknat svensk industri under 1980-talet (jfr diagram 15) och som leder mot teknologisk degradering. Denna utveckling förstärks av att mindre integration med EG bedöms innebära relativt svårare förhållanden för små och medelstora företag.

Simuleringar som Andersson & Fredriksson genomfört för att försöka återspegla dessa faktorer visar att BNP i Sverige de tio första åren efter ett svenskt ställningstagande skulle öka med 0,37 procent mer i genomsnitt årligen med EES-avtal jämfört med utanförskap och med ytterligare 0,45 procent vid medlemskap. Diagram 17 visar BNP-utvecklingen under

de närmaste tio åren enligt dessa simuleringar. Skillnaderna är ju mycket betydande.

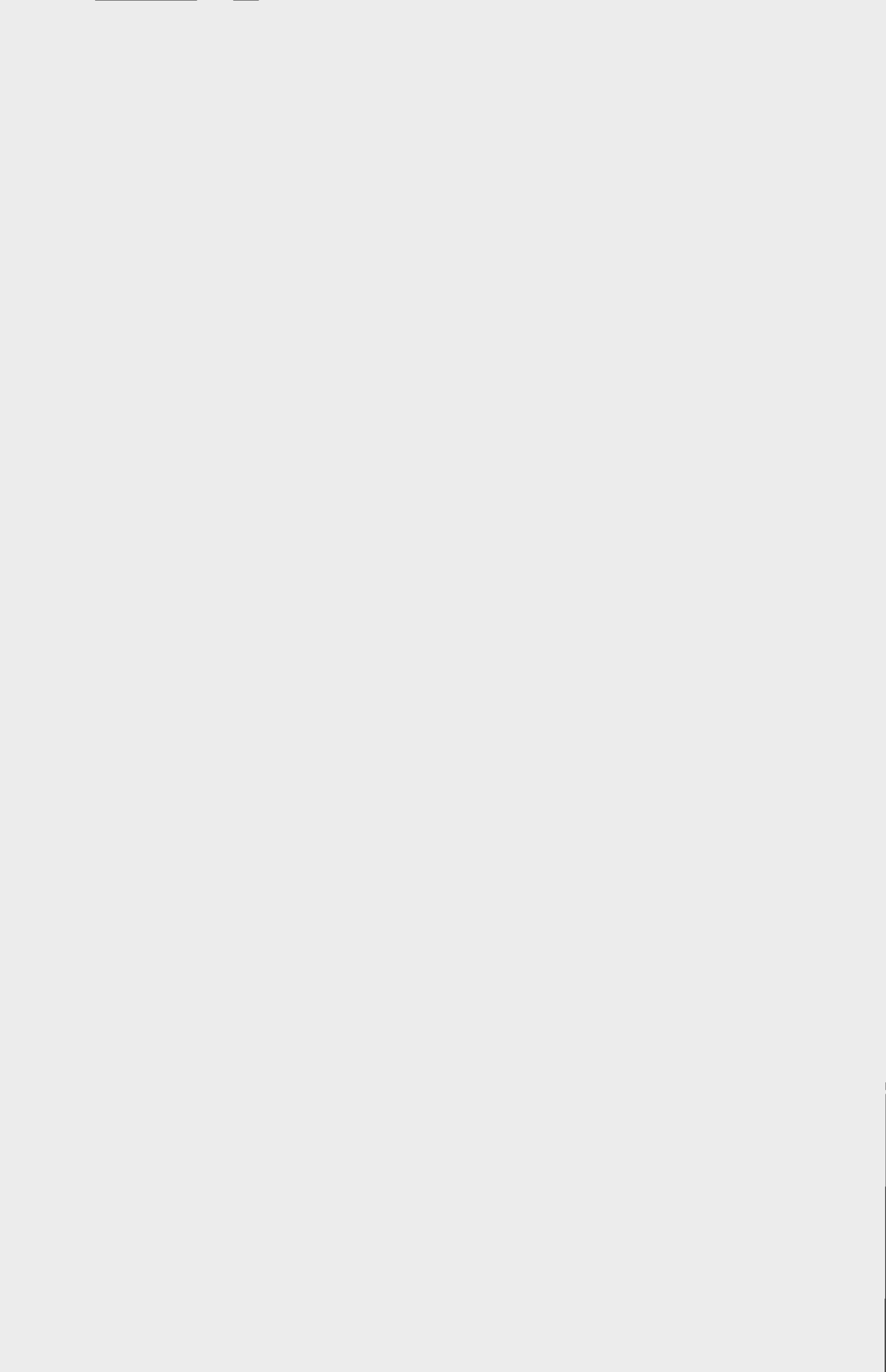
Diagram 17 BNP-utvecklingen i Sverige vid olika alternativ 1992-2004 enligt Anderssons och Fredrikssons beräkningar (Index 1991=100)



Källa: Andersson & Fredriksson (1993).

"Simuleringarna baseras emellertid på antaganden om en positiv omvärldsutveckling, och en konkurrenskraftig infrastruktur i Sverige. Osäkerheten i varje numerisk skattning på detta område gör också att uppmärksamheten ska fästas vid riktningen av effekterna. Det ska dock noteras att direktinvesteringarna kan få än större återverkningar på samhällsekonomin än vad som här framkommit. Orsaken är att direktinvesteringarna i allt högre grad formar själva strukturen för den ekonomiska verksamheten. Den omställningsprocess som följer då Sverige om några år gjort sitt val, påverkar ekonomins inriktning långt in i framtiden."

Jag återkommer i det sista, sammanfattande kapitlet till effekterna av dessa alternativ på arbetsmarknad och sysselsättning.



3 Lönebildningen

3.1 Inflation och arbetslöshet — en olöst gåta

Lönepolitiken spelar en avgörande roll för arbetsmarknadsutvecklingen både därför att den påverkar sysselsättningen och därför att den påverkas av strukturomvandlingen inom näringslivet. Dess effekter på sysselsättningen har vi sett dramatiska exempel på i Sverige under de senaste åren då de starka lönehöjningarna under 1980-talet urgröpt företagets konkurrenskraft och verksamt bidragit till den största arbetslösheten sedan 1930-talet.

Även om det har större betydelse för nästa kapitel vill jag redan här som bakgrund till framställningen erinra om den enorma förändring av arbetsmarknaden i industriländerna som ägt rum under efterkrigstiden och som alltjämt fortgår. Den viktigaste drivkraften till denna förändring har naturligtvis varit den snabba tekniska utvecklingen. Den har karakteriserats förskjutningen i arbetskraftefterfrågan från "muskelkraft" till "hjärnkraft", med övergången från "tayloristiskt" ackordsarbete i en hierarkisk arbetsorganisation till tidlön i en "platt" (lean) "ansvars/initiativ-organisation" (empowerment organization), med förskjutningen från kontroll till motivation som arbetsgivarnas främsta medel att stimulera de anställdas insatser. Denna utveckling har haft en grundläggande betydelse för lönebildning och sysselsättning och kommer att ha det även fortsättningsvis. Den leder också till förändrade krav på arbetskraften och dess kompetens, som bl a diskuteras av Gunnar Eliasson i hans bok *Arbetet* (1992).

I detta avsnitt tar jag upp två för den framtida lönebildningen centrala frågor: Den första är det teoretiska underlaget för bedömningen av arbetslöshets/inflationsproblemet. Den andra är det internationella inflyandet på lönebildningen i Sverige och aktuella tendenser i de svenska arbetsmarknadsorganisationernas lönepolitik.

Det teoretiska underlaget

I den första delen granskar jag nu gällande teori för pris- och lönebildning för att se i vad mån den kan vara oss behjälplig att bedöma konsekvenserna av de olika alternativen. Efterom min slutsats är att den till stor del lämnar oss i sticket därför att den bygger på verklighetsfrämmande förutsättningar och har svagt empiriskt underlag, gör jag i den andra ett försök att utforma mer verklighetsnära hypoteser. Även för dem är det empiriska underlaget delvis svagt, men genom att de bättre återspeglar de villkor och förhållanden som nu gäller för ekonomierna de borde vara värda att pröva.

De viktigaste konsekvenserna för den svenska arbetsmarknaden av valet mellan de tre diskuterade alternativen för relationer till EG kommer via effekterna över såväl makro- som mikronivån på inflations/arbetslöshetsbalansen. Trots många snillrika teoretiska insatser från nationalekonomerna är denna balans fortfarande en gåta, mest därför att insatserna saknar tillräckligt empiriskt underlag.

Den accepterade teorins nuläge

Först räknade nationalekonomerna rent erfarenhetsmässigt ut sambandet mellan löneökningar och arbetslöshet, kallat Phillips-kurvan efter sin upphovsman, sedan mellan inflation och arbetslöshet. Därefter tyckte man sig finna att det långsiktigt inte fanns något sådant samband utan endast en lodrät linje i diagrammet, som arbetslösheten inte fick passera till vänster om för att inflationen inte skulle accelerera, den s k NAIRU (non-accelerating inflation rate of unemployment). Den kallas också jämviktsarbetslöshet (equilibrium unemployment). Den beräknades för varje land och befanns vara mycket olika. Layard, Nickell och Jackman (1991) har gjort följande sammanställning av faktisk arbetslöshet och beräknad jämviktsarbetslöshet under 1960-, 1970- och 1980-talen (tabell 4).

Tabell 4 Faktisk arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet i olika länder 1960-1968, 1969-1979 och 1980-1988

Land	Faktisk arbetslöshet			Jämviktsarbetslöshet		
	1960-68	1969-79	1980-88	1960-68	1969-79	1980-88
Belgien	2,34	4,53	11,07	3,77	4,82	7,04
Danmark	1,98	3,64	8,56	2,19	4,64	7,30
Frankrike	1,69	3,65	8,98	1,76	3,88	7,81
Västtyskland	0,71	2,13	6,07	0,47	1,87	4,04
Irland	4,99	6,72	14,12	6,08	9,13	13,09
Italien	3,82	4,37	6,87	4,31	4,94	5,42
Nederländerna	1,16	3,67	9,89	1,52	4,28	7,27
Spanien	2,43	4,12	17,74	4,55	9,73	14,95
Storbritannien	2,63	4,30	10,32	2,55	5,15	7,92
Australien	2,17	3,66	7,67	2,35	4,01	6,10
Nya Zeeland	0,18	0,58	4,18	0,43	1,96	3,91
Kanada	4,73	6,44	9,48	5,46	7,01	8,14
USA	4,74	5,85	7,38	5,01	5,97	6,36
Japan	1,36	1,61	2,51	1,59	1,82	2,14
Österrike	1,61	1,32	3,14	0,94	0,48	2,95
Finland	1,84	3,48	5,01	1,40	2,61	4,65
Norge	2,00	1,75	2,51	2,13	2,22	2,50
Schweiz	0,11	0,52	1,87	0,09	0,83	1,44
Sverige	1,32	1,65	2,21	1,64	1,93	2,36

Källa: Layard, Nickell och Jackman (1991).

NAIRU har i samtliga länder vuxit, ofta kraftigt under dessa tre decennier. Diagram 13 från Elmeskov tyder dock på att den avtagit från mitten av 1980-talet.

Layard, Nickell och Jackman (1991) skiljer mellan långsiktig och kortsiktig NAIRU. Diagram 21 ger en bra bild av denna skillnad. Det visar förhållandet mellan löneökningar och arbetslöshet i USA och Västeuropa över fyra decennier. Det är mycket tydligt att detta förhållande på lång sikt tenderar att återvända vid en normalisering av den ekonomiska politiken efter de starka chockerna under 1970-talet.

Till skillnad från Phillipskurvan säger NAIRU ingenting om inflations-takten. Den "icke-accelerande" inflationstakten vid NAIRU kan teoretiskt vara vilken som helst. Tanken är att den långsiktiga NAIRU bestäms av institutionerna på arbetsmarknaden och inflationstakten av den ekonomiska politiken, främst penningpolitiken. Som framgår av de stora skillnaderna mellan länderna och den snabba ökningen över tiden är NAIRU ett tämligen vagt begrepp. Frågan är om den långsiktiga NAIRU har tillräcklig konstans för att vara användbar i analysen. Upplösningen av sambandet med inflationstakten begränsar i varje fall i hög grad dess användning som målvariabel i den ekonomiska politiken. Jag återkommer till dessa problem längre fram i detta avsnitt.

Ingen har emellertid lyckats tillfredsställande förklara varför både inflation och arbetslöshet alltid är större än noll. Enligt den klassiska jämviktsteori som ligger bakom det mesta av teoretisk analys — och i än

högre grad bakom politiskt tillämpad teori — borde ju, med alla andra faktorer i jämvikt, balanspunkten vara noll eller origo, och tecknen vara olika när man befinner sig i obalans: arbetslöshet borde ge fallande löner och priser och stigande priser borde indikera brist på arbetskraft. "Ett idealiskt lönebildningssystem skulle möjliggöra noll i inflation och noll i arbetslöshet, dvs leda till origo. Graden av avvikelse från idealet mätes med linjens avstånd från origo." K-O Faxén (1993). Och om alla andra faktorer — kapital- och råvarukostnader o d — inte är i jämvikt borde man söka inflationsorsakerna där.

De flesta ekonomer har skyltt detta fenomen — att både inflation och arbetslöshet har positiva tecken — på fackföreningarnas monopoleffekt. Men det har varit svårt att empiriskt underbygga denna tes. Det finns inget klart samband mellan NAIRU i olika länder och fackföreningarnas styrka mätt som andelen fackföreningsanslutna av det totala antalet anställda. Diagram 18 visar jämviktsarbetslösheten i föregående tabell ställd mot organisationsgraden enligt OECD Employment Outlook 1991. Med lite god vilja kan man kanske utläsa ett *negativt* samband; ju högre organisationsgrad desto lägre NAIRU. Men man kan absolut inte utläsa att starka fackföreningar drivit upp NAIRU. Det anmärkningsvärda är inte att sambandet har en otydlig negativ lutning utan att det *inte* har en tydlig positiv.

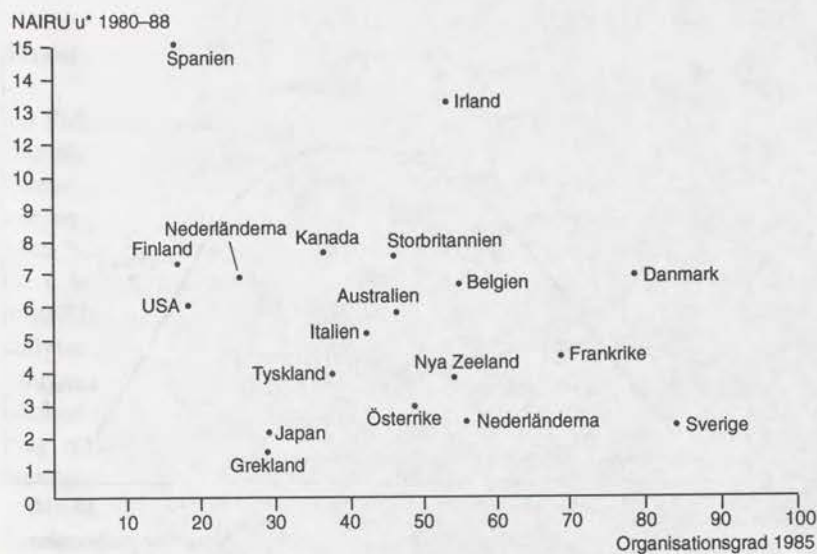
Vissa av de samband mellan lönebildning och facklig verksamhet som man funnit har varit puckelformade. Calmfors och Driffill (1988), Calmfors (1993) fann ett sådant samband mellan systemens makroekonomiska funktion, dvs de *nominella* löneökningarnas förhållande till produktivitetstillväxten och graden av korporatism. OECD-ekonomerna (1989) kom fram till en liknande relation mellan anpassningsförmågan eller flexibiliteten, dvs *reallönernas* följsamhet till strukturförändringar och graden av korporatism mätt med ett index.

Det skulle kunna tänkas att denna bättre reallöneanpassning i vissa länder vunnits med större devalveringar som inte genast kompenseras med lönehöjningar, men som diagram 19 visar går det inte att finna något samband mellan reallöneanpassning och växelkursförändringar över den period (1973-1987) som beräkningarna omfattar.

Layard, Nickell och Jackman (1991) drar också slutsatsen: "För det andra uppför sig samhällsekonomierna väl när det finns ett tillfredsställande lönebildningssystem. Ett system som fungerar tämligen bra är en konkurrenspräglad arbetsmarknad utan fackföreningar. Men en fackligt organiserad arbetsmarknad kan också fungera bra ifall förhandlingarna är tillräckligt centralt samordnade, särskilt på arbetsgivarsidan."

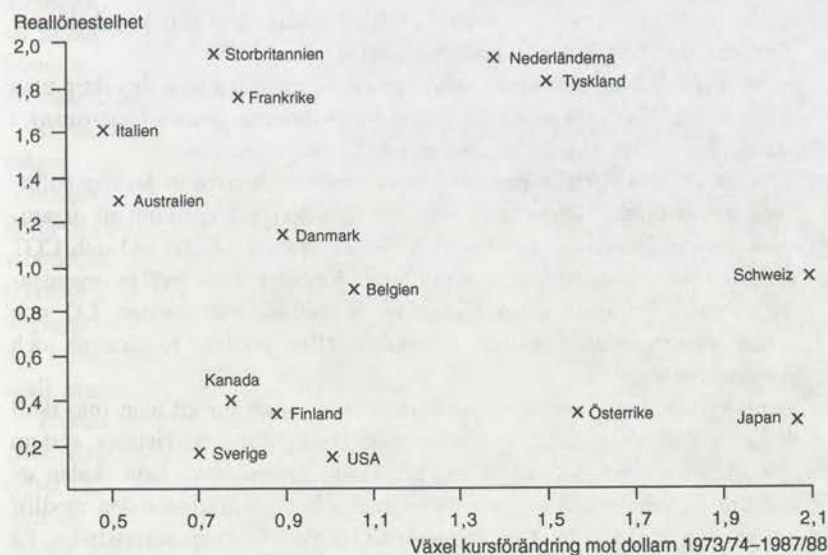
Detta puckelsamband visar att både stabiliseringen och reallöneanpassningen lyckas bäst antingen när organisationsgraden är mycket låg, som t ex i USA, eller när den är mycket hög, som t ex i de nordiska länderna, Österrike m fl. Svårigheterna är störst i mellanländerna, jfr diagram 20.

Diagram 18 Jämviktsarbetslöshet 1980-1988 och organisationsgrad 1985 och 1988 i olika länder



Källa: OECD och Layard, Nickell och Jackman (1991).

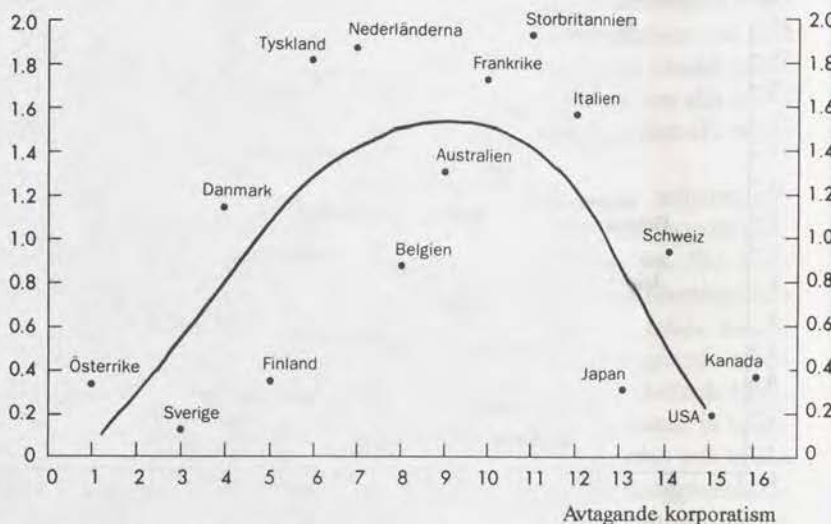
Diagram 19 Reallönestelhet och valutakursförändringar 1973/74-1987/88



Källa: OECD (1989) och OECD-statistik.

Diagram 20 Reallöneflexibilitet och arbetsmarknadens organisation i OECD-länderna

Reallönestelhet



Källa: OECD, *Economies in transition* (1989).

De länder som drar upp puckeln är de länder där NAIRU vuxit mest under de tre decennierna och där arbetslösheten ökat mest 1973-1987. Reallönestelhet har tydligen med NAIRU att göra. Det är också de länder som har den högsta långtidsarbetslösheten.

Men det är inte bara organisationsgraden som sådan som är viktig utan även t ex tillämpningen av de förhandlade lönerna genom lagstiftning i vissa länder som t ex Frankrike och Belgien.

Ändå större betydelse har emellertid graden och arten av facklig splitt-ring och rivalitet. Denna är av två slag: dels konkurrensen om att organisera *samma* kategorier av anställda — t ex mellan CFDT, FO och CGT i Frankrike, dels rivaliteten om det totala löneutrymmet mellan organisationer som omfattar *olika* kategorier anställda, t ex mellan LO och tjänstemannaorganisationerna i Sverige eller mellan K-sektorns och S-sektorns förbund.

En viktig slutsats av detta puckelsamband måste bli att man inte skall försöka lösa svårigheter i länder med starkt korporativistiska system genom en nedbyggnad av dessa. Då måste man passera hela skalan av måttlig korporativism — puckeln — med alla de svårigheter den medför innan man kommer över på andra sidan till de icke-korporativistiska. På grund av organisationernas styrka måste detta beräknas ta lång tid och utlösa destabiliserande konflikter. Då är det fördelaktigare att söka förbättra systemens funktion inom ramen för de korporativistiska systemen, eftersom dessa i grunden ofta fungerar ganska bra. Calmfors (1993)

säger också att det finns goda skäl för att både korporativa och konkurrensinriktade system kan fungera bra.

Persistens — et nytt tänkesätt

En förklaring till stigande arbetslöshet och ökningen i NAIRU som ofta framförts under senare år är motsättningen mellan "insiders" och "outsiders" och vad som kallas "hysteresis" (ett grekiskt ord som kännetecknar en process som inte återvänder i samma spår när den reverseras). Med "insiders" menas de som har säkra och välbetalda jobb och inflytande i fackföreningarna, med "outsiders" de arbetslösa eller tillfälligt anställda, ofta ofrivilligt på deltid, med låga inkomster och ringa fackligt inflytande. De förra kan utöva en viss monopolmakt genom att driva upp lönerna och därigenom förmå företagen att minska arbetsstyrkan och därmed föra över flera i den senare kategorin. Men det är framför allt en svag makroekonomisk politik kombinerad med svaga eller obefintliga fackliga organisationer som skapar denna uppdelning.

Denna mekanism torde inte ha så stor betydelse i Sverige där organisationsgraden är så hög att den fackliga ledningen uppfattar sig som företrädande både anställda och arbetslösa, men kan vara av betydelse i länder med lägre organisationsgrad där den fackliga ledningen tvingas begränsa sig till medlemmarnas intresse. Nickell och Kong (1992) fann att den var viktig i Storbritannien och ökade i betydelse när fackföreningarna var starka och företaget hade monopolmakt. Ett annat utslag av en sådan segregering är den samhällsklass av arbetande fattiga (working poor) som bildats i USA under 1970- och 1980-talen, där även heltidsarbetande ofta tvingas leva under fattigdomsstrecket.

"Hysteresis" uppstår genom att långtidsarbetslösa förlorar arbetsförmågan och inte längre har relevant yrkeskunskap. De blir därigenom "outsiders" som inte längre påverkar inflation/arbetslöshetsbalansen. De faller bort ur den andra termen i denna balans och fler måste då bli arbetslösa för att hålla denna balans (NAIRU) eller balansen mot de styrandes stabiliseringsmål, t ex "nålsögat" i EMU. Hysteresis är inte ett begrepp som innehåller kunskap. Det är ett begrepp som säger att vi inte har kunskap om hur processen — återställandet av sysselsättningen — skall genomföras.

"Hysteresis" kan emellertid också vara fenomenet att investeringar och sysselsättning inte återupptas *efter* en monetaristisk deflationschock, som syftar till att driva ut inflationsförväntningar ur ekonomin, i samma takt som de avvecklades. Det visar sig att marknaden har ett långt minne. Därför fungerade inte den monetaristiska exorcismen såsom man tänkte sig.

Dessa fenomen har fått beteckningen "persistens" — envishet.

"Detta fenomen kan intuitivt förstås antingen som en långsam, dynamisk anpassning av ekonomin mot dess (kvasi-)jämviktsarbetslöshet eller som en endogen förändring i själva (kvasi-)jämviktsarbetslösheten under inflytande av arbetslöshetens tidigare bana. I båda fallen ses arbetslösheten som tids- eller utvecklingsberoende" (Lindbeck, 1993).

Denna persistens har flera tänkbara orsaker. En kan vara att produktionsapparaten är otillräckligt utbyggd och det således råder brist på kapital i form av arbetsplatser efter den föregående recessionens nedläggningar. Lindbeck hävdar att detta alltid borde kunna lösas genom lönesänkningar som medger en substitution av arbetskraft för kapital.

Detta bortser dock från förhållandet att relationen mellan kapital och arbetskraft i en stor del av produktionen är tekniskt bestämd av den tillämpade produktionsprocessen. Det är främst inom servicesektorn som en sådan substitution kan komma till stånd. Så löste man också delvis problemen i USA under 1970- och 1980-talen då man skapade den underklass som kommit att kallas "the working poor". I Västeuropa är emellertid arbetslöshetsersättningarna för höga för att sådana lösningar skall komma till stånd.

En annan orsak kan vara arbetslöshetens effekter på arbetskraften; demoraliseringen, förlusten av arbetsförmåga och relevanta yrkeskunskaper, den ovan skildrade insider/outsider-mekanismen etc. Den sistnämnda stöds av höga transaktionskostnader i arbetskraftomsättningen. Lindbeck framhåller att vi på detta område i stort sett bara rör oss med hypoteser med tämligen mager empirisk underbyggnad.

Persistens-fenomenet inför en helt ny tidsdimension i den ekonomiska teorin, nämligen *förväntningarnas varaktighet* eller vad man också kan kalla *marknandernas minne*. Tidigare har man endast diskuterat aktörernas handlande vid en viss tidpunkt grundat på då rådande förväntningar, men inte hur länge dessa består. De har tvärtom bedömts hela tiden utan eftersläpning bli anpassade till deras löpande erfarenheter. Man kan se det som en fråga om *trovärdighet*; hur lång tid det tar att återskapa denna när den förlorats. Vi saknar helt erfarenheter för behandlingen av denna typ av frågeställningar.

Persistensen torde vara en av de viktigaste orsakerna till det nuvarande svåra arbetsmarknadsläget i Västeuropa. Jag återkommer till den i nästa kapitel.

Ett annat fenomen som svarar för lönestegringar utöver den klassiska tillgångs- och efterfrågebalansen är vad som brukar kallas effektivitetslöner. Därmed menas att företagen höjer lönerna lite extra för att motivera sina anställda och skapa en god arbetsatmosfär. Det hänger samman med den omvandling av arbetsmarknad och arbetsliv som nämndes inledningsvis. Kontroll måste ersättas med motivation. Det är ett inslag i den löneglidning som i Sverige utgör en växande del av den totala löneök-

ningen. Vi har ännu mycket lite kunskap om omfattningen och utvecklingsriktningen för detta fenomen.

Det empiriska underlagets otillräcklighet

Den dominerande uppfattningen bland ekonomer, inte minst i de internationella organisationerna, är att medlet att minska "persistens" och "hysteresis" och bringa tillbaka arbetslösheten till NAIRU och även att minska denna utan att öka inflationen är ökad flexibilitet och strukturella reformer på arbetsmarknaden. Eftersom denna uppfattning präglar de flesta förslagen till arbetsmarknadspolitiska åtgärder får de också direkt och indirekt stor betydelse för den svenska arbetsmarknaden. Den synes mig emellertid tämligen svagt underbyggd. Den har ofta mer karaktären av ideologi än teori i egentlig mening. Därför följer här en kritisk granskning av dessa begrepp och några alternativa hypoteser, som dock bara är hypoteser därför att de inte heller är tillräckligt empiriskt underbyggda. Eftersom frågorna är komplicerade blir framställningen tämligen lång. Den som kan nöja sig med slutsatsen att vi i grund och botten ingenting vet om detta kan hoppa över den.

Inflations/arbetslöshetsgätans lösning har främst försvårats av att de teorier man försökt tillämpa inte varit tillräckligt empiriskt förankrade. Det tar lång tid och kräver stora resurser att samla empiriskt underlag och det blir lätt föråldrat genom händelseutvecklingen.

Det finns två linjer inom den svenska arbetsmarknadsforskningen som möter dessa svårigheter på olika sätt. Den ena (Calmfors, Lindbeck m fl) betonar politikens makroekonomiska konsekvenser. Den bygger på de klassiska axiomen och hävdar att Västeuropa inklusive Sverige främst behöver starkare incitament, mer "piskor" i arbetsmarknadspolitiken. De bygger i stor utsträckning på erfarenheter från USA.

Den andra (Holmlund, Wadensjö m fl) tar fram empiriska fakta utan att bygga så mycket teori omkring dem och söker därmed finna orsaksamband som kan ge ledning för en politik inom ramen för befintliga institutioner. Motsättningarna har nu illustrerats av den häftiga bataljen i Ekonomisk Debatt 93/6, som går ut på ära och redlighet.

De främsta företrädarna för arbetsmarknadsforskningen i Sverige står således för diametralt motsatta verklighetsuppfattningar. Flera har skrivit bilagor till Ekonomikommisionen. Calmfors (1993) hävdar att felfunktioner och brister i det svenska arbetsmarknadssystemet är en av den nuvarande krisens viktigaste orsaker och att djupgående, radikala reformer är nödvändiga. Det största problemet är den bristande flexibiliteten i systemet och anpassningsviljan hos människorna, som beror på att incitamenten eliminerats av välfärdspolitiska skäl.

Holmlund (1993) å sin sida framhåller: "Det är emellertid svårt att finna entydiga indikationer på ökade matchningsproblem och minskad flexibilitet. Svensk arbetsmarknad verkar fungera ganska väl. Detta gäller

i synnerhet vid jämförelse med utvecklingen i flertalet europeiska länder, men också vid en jämförelse med svensk arbetsmarknad under tidigare decennier."

Om vi skall kunna bedöma effekterna på svensk arbetsmarknad av EG-medlemskap, EES-avtal eller utanförskap måste vi ha en någorlunda klar bild av hur inflations-, lönesättnings- och sysselsättningskomplexet fungerar både i Sverige och i EG-länderna. Den intrikata frågan är om våra nuvarande kunskaper räcker till detta. När det råder så motsatta uppfattningar bland experterna om verkligheten, för att inte säga personlig fientlighet, är det inte så märkvärdigt om politikerna har svårt att enas om recepten. I botten på konflikten synes ligga samma skillnad i människouppfattning som präglar det politiska spektrumet.

Den strävan att förena prisstabilitet med god sysselsättning och tillväxt som är grundvalen för EMU bygger på 1800-talets klassiska nationalekonomiska jämviktsteori. Denna är den grundläggande förutsättningen för den antiinflationistiska penningpolitik som tillämpas av t ex Bundesbank och avses att tillämpas av det beslutade Europeiska centralbankssystemet (ESCB).

På en fri marknad förblir enligt denna teori, så länge förutsättningarna inte förändras, både priser och löner stabila när aktörerna funnit den punkt där utbuds- och efterfrågekurvorna skär varandra, dvs där utbud och efterfrågan är lika stora. Detta är den traditionella marknadsmodellen med en statisk utbudskurva och en statisk efterfrågekurva och med många för varandra okända säljare och köpare på marknaden. Även om en del mer sofistikerad teori utvecklats, om vilken nationalekonomerna är helt oeniga, är den med nödvändighet förenklade teori som politikerna stödjer sig på inte mer avancerad än så.

Rent praktiskt skall detta resultat uppnås genom att aktörerna på marknaderna vid varje tillfälle skaffar sig så många uppgifter om försäljnings- och köpevillkor att de kan avgöra var det jämviktspris ligger, som inte lämnar något av utbudet osålt eller någon efterfrågan otillfredsställd; som "klarar" marknaden. Det är ett symmetriskt system där aktörerna kommer fram till en enig uppfattning var kurvorna skär varandra och var priset sålunda ligger. Att köpet över huvud taget kommer till stånd beror på att säljare och köpare befinner sig i olika situationer. För säljaren är objektet mindre värt än priset och för köparen mer.

Detta är kanske den mest fundamentala tesen i den nationalekonomiska vetenskapens byggnad. Den lanserades från början som kritik av 1700-talets merkantilistiska system och har sedan genom upprepning blivit ett axiom, en trossats. Den har aldrig kunnat empiriskt verifieras. Över huvud taget har mycket få försök gjorts för att utröna om denna grundtes överensstämmer med verkligheten. Ett gjordes i Sverige av Bengt Assarsson på uppdrag av FOS-gruppen för 6 år sedan. För hela industrivärlden finns det kanske ett 20-30-tal sådana undersökningar. Alla gäller prisbildningen inom industrin. Mig veterligt finns det ingen

övergripande undersökning av hur prisbildningen inom den alltmer dominerande privata tjänstesektorn faktiskt går till.

Från den första som gjordes av Hall och Hitch i England på 1930-talet har ingen av dessa undersökningar bekräftat denna traditionella bild av prisbildningsmekanismen. En helt annan bild har framkommit. Men detta har föga påverkat teoribildningen och än mindre den politiska tradition som bygger på teorin (Hall och Hitch [1939], NBER [1943], Wilson och Andrews [1951], Arthur Okun [1981], Peter Wiles [1984], Frederic Lee [1984], Bengt Assarsson [1989]; en omfattande litteraturredovisning finns i Assarsson.) Litteraturen om den s k kostnadsprissättningskontroversen är mycket ymnigare än de empiriska undersökningarna.

Detsamma gäller lönebildningen

En lika stor brist på empiriskt underlag för de antagna, grundläggande mekanismerna gäller lönebildningen. Härvidlag har man inte ens försökt skaffa ett sådant underlag. Att lönehöjningarna fortsätter även vid hög arbetslöshet brukar som redan framhållits skyllas på fackföreningarna. Men i t ex USA är bara ca 15 procent av arbetskraften organiserad. Då kan fackföreningarnas makroekonomiska inflytande inte vara så stort. Trots att marknadsekonomer ofta hänvisar till "fria" arbetsmarknader som ett idealtillstånd (se t ex föregående citat från Layard, Nickell och Jackman och Calmfors) finns det mycket få undersökningar av hur lönebildningen verkligen går till på sådana marknader.

Ekonomerna förutsätter att en stor "löneflexibilitet" råder på sådana marknader och att detta löser lönebildningsproblemet genom en nära anpassning av lönerna på både företags- och individnivå till de enskilda företagens bärkraft och kostnadsstruktur respektive till de enskilda anställdas marginalproduktivitet och att de följer förändringar i dessa. På detta sätt skulle arbetskraften styras dit där den har den effektivaste användningen och avlönas efter sin produktivitet.

En sådan anpassning kunde i viss utsträckning komma till stånd så länge ackordssystem användes och "muskelkraft" för enkla arbetsuppgifter huvudsakligen efterfrågades. Därför kunde arbetskraften då ses som mera homogen. Men ackordssystemen har nu i stor utsträckning avskaffats därför att modern industriproduktion är alltför komplicerad för att de skall kunna tillämpas. Den tekniska förändringen av produktionen har också medfört att efterfrågan förskjutits mot "hjärnkraft", vilket gör arbetskraften långt mer heterogen. Detta gör i sin tur "matchningen" på arbetsmarknaden mer komplicerad — många andra faktorer påverkar ju också individens val av arbete — och gör det osannolikare att den skall kunna komma till stånd på ett tillfredsställande sätt genom automatiska mekanismer.

Flexibilitetsideologin har tunnt empiriskt underlag

Flexibilitetsideologin, som drivits intensivt av både OECD-sekretariatet och EG-ekonomerna, hävdar således att löneinflationen skulle kunna övervinnas om bara lönesättningen bleve tillräckligt rörlig och marknadsanpassad. Den uppställer en lönesättning anpassad till arbetskraftens marginalproduktivitet som ideal i motsats till den stela, av fackföreningarna "dikterade" lönebildningen som inte driver fram de rätta strukturförändringarna. (Arbetsgivarna kommer på något besynnerligt sätt oftast bort i dessa diskussioner.)

Flexibilitetsideologin har två komponenter.

- * Den första är att en anpassning på arbetsmarknaden till förändrad näringslivsstruktur och produktionsförutsättningar är ytterst angelägen. Detta är det väl ingen som i sak allvarligt motsätter sig, även om de som drabbas naturligt nog ofta ifrågasätter de bedömningar som regeringarna och företagen grundar sina dispositioner på.
- * Den andra är tesen att denna anpassning effektivast uppnås om den styrs av en så rörlig lönesättning som möjligt med stora löneskillnader, som bestäms av hur eftertraktad den specifika arbetskraftens förmåga är. Med en sådan rörlig lönesättning, som naturligtvis också skulle kunna innebära lönesänkningar, skulle man enligt denna uppfattning kunna föra NAIRU och inflationstakten närmre nollpunkten (origo).

På var och varannan sida i kommunikéer från topp- och rådsmöten om den ekonomiska krisen sägs att det krävs "ökad flexibilitet och strukturella reformer", särskilt på arbetsmarknaden. Därmed avses bl a ökad flexibilitet i lönesättningen. Med denna skulle man i långt högre grad än hittills kunna styra arbetskraften med löneskillnader; både mellan kategorier och mellan individer. Därmed skulle man uppnå större rörlighet på arbetsmarknaden och — förutsatts det — bättre anpassning. Ideologin förutsätter att en sådan idealisk lönebildning kommer till stånd så snart fackföreningar inte är inblandade. OECD-sekretariatet använder den som norm när det i sina undersökningar mäter effektiviteten i medlemsländernas faktiska lönebildning.

I OECD:s Employment Outlook 1993 framförs följande rekommendation:

"För att svara mot dessa utmaningar [att hindra de senaste och förutsebara stegringarna av arbetslösheten att rutscha upp (ratcheting up) till en högre strukturell arbetslöshet när en återhämtning en gång kommer igång och att över medellång till längre sikt underlätta den pågående omställningen av produktionsstrukturen i OECD-länderna bort från lågkvalificerade, lågavlönade jobb till högkvalificerade, högavlönade] krävs en samordnad insats med makroekonomisk politik och strukturpolitik som strävar att maximalt utnyttja komplementarite-

ten mellan dessa politiker. Den makroekonomiska politiken måste sörja för en förutsebar, icke-inflatorisk omgivning så att löne- och prissättare, investerare och sparare alla kan ta långsiktiga beslut gynnsamma för produktions- och sysselsättningstillväxt. I en sådan omgivning blir det lättare att få till stånd en samverkan med strävan att snabbt driva igenom mycket angelägna strukturella reformer. Samtidigt kan strukturella reformer stärka effekten av den makroekonomiska politiken genom att göra arbets- och produktmarknaderna mer flexibla. På detta sätt kan en gynnsam cirkel av varandra ömsesidigt stödjande reformer byggas upp, som leder till bättre prestationer i ekonomi och sysselsättning."

Sådana uttalanden är ju önskelistor som inte säger någonting om *hur* problemen skall lösas så länge det inte närmare precieras vad som menas med flexibilitet och vilka strukturella reformer som eftersträvas.

OECD-sekretariatet verkar dock ibland gripas av visst tvivel på flexibilitetssträvandenas effektivitet. I *Economic Outlook* 50, dec. 91 säger de:

"Den nedgång i inflationen som vi hittills sett ligger i stort sett i linje med tidigare registrerade reaktioner av priser och löner på försvagad efterfrågan — men den är inte större. Det är en indikation på att försöken att göra arbetsmarknaderna flexibla och varu- och tjänstemarknaderna mer konkurrensbetonade kanske ännu inte samverkat till en grundläggande förbättring av flexibiliteten i OECD-ekonomierna."

Verkligheten har med andra ord svårt att anpassa sig till teorierna. Många andra uttalanden visar också på ett växande tvivel på den starka penningpolitikens effektivitet mot inflation. Chefen för USA:s centralbank, Alan Greenspan, sa i sin halvårsredovisning till kongressen i slutet av juli 1993 att inflationsnyheterna detta år bara kunde karakteriseras som en besvikelse, nedgången i inflationsprocessen synes ha kört fast och inflationsförväntningarna förefaller att ha tippat uppåt (*Business Week* 2/8-93).

Trots nationalekonomernas starka tilltro till den "fria" lönebildningens välsignelse kunde vi när vi arbetade med FOS-rapporten endast finna en enda fältundersökning av hur denna lönebildning utan fackligt inflytande går till i verkligheten. Och jag har trots mycket sakkunnig bibliotekshjälp inte kunnat finna att det gjorts någon mer sedan dess. Det finns dock gott om arbetsmarknader utan fackföreningar eller med mycket svaga sådana i industrivärlden. (Lönebildningen i 1990-talets samhällsekonomi s. 198 ff.) Layard, Nickell och Jackman säger också: "Även om företagens lönepolitik alltid varit ett centralt ämne i teorin för personaladministration

(personnel-management), är det ett nytt ämne för empirisk forskning och resultaten är hittills tämligen ofullständiga."

Alla ansträngningar har så starkt inriktats på att klargöra fackföreningarnas inflytande på lönebildningen att man inte brytt sig om att kontrollera verklighetsunderlaget för det alternativ man jämfört med. De norska arbetsmarknadsforskarna Eriksen och Lommerud säger i en sammanfattning till en statlig utredning om en sysselsättningsstrategi för 1990-talet (NOU 1992:26):

"Betydningen av lønsforskjeller for en økonomisk virkemåte er etter vår mening pinlig utforsket. Dette gjelder for empirisk kartlegging av lønsforskjeller — og hvordan de slår ut for sysselsetning og effektivitet."

Detta gäller dock flexibilitetsideologins huvudtes. I inledningen till interimrapporten om sitt stora utredningsuppdrag om arbetslösheten (OECD 1993b) säger OECD-sekretariatet med en viss förvåning att arbetet väsentligt försvåras av bristen på empiriskt material.

Elmeskov (1993) sammanfattar med uppbackning av OECD:s hela sakkunskap nuläget i kunskap om löneflexibilitetens effekter. Lönespridningen är mycket olika i olika länder som framgår av tabell 5 från Freeman (1988). Det saknas jämförbara data för att pröva hypotesen att löneflexibiliteten skapat proletariseringen i USA — working poor — och att lönestelheten skapat arbetslösheten i Västeuropa.

Sammanfattningsvis tyder det begränsade empiriska materialet på att lönespänningen inom olika grupper ökat i de flesta OECD-länder under 1980-talet, mest i de anglosaxiska länderna, om man korregerar för effekten av minskad diskriminering av kvinnor. Det gäller bl a skillnaden mellan utbildningsnivåer. Några färskas undersökningar, främst från USA men en från Danmark, ger belägg för att relativlöner påverkar sysselsättningsutsikterna. De visar på relativt höga substitutionselasticiteter vid förändrade lönerelationer, främst mellan arbetskraft på olika utbildningsnivåer.

Som framgår är det empiriska underlaget för teorin att arbetskraften kortsiktigt skall kunna styras till bästa användning genom flexibla löner tämligen magert.

Våra kunskaper om hur den från fackföreningar "fria" lönebildningen går till är ändå mer begränsade. Den fältundersökning FOS fann, utförd av Daniel Weeks vid Conference Board i USA (1976), visade på ett helt annat tillvägagångssätt vid lönesättningen än de traditionella lönebildningsmodellerna anger. Det viktigaste var att den visade att lönerna inte alls grundades på företagets interna förhållanden, bärkraft, marginalproduktivitet eller liknande utan helt och hållet på yttre, företagsexterna faktorer såsom konsumentprisutvecklingen, ledande företags lönesättning på orten etc.

"De studier som finns anger att oorganiserade arbetsgivares kortsiktiga lönepolitik i hög grad är beroende av förväntningarna om andra arbetsgivares uppträdande. Även om arbetslösheten är stor, är det oekonomiskt för en enskild arbetsgivare att underlåta att höja lönerna när andra arbetsgivare gör det. Om han inte höjer lönerna skulle avgången av anställda öka, och även om det finns gott om arbetslösa att fylla uppkomna vakanser med, kan detta inte ske utan kännbara transaktionskostnader.

På detta sätt blir alla arbetsgivares lönepolitik ömsesidigt beroende av varandras. Alla utgår från den allmänt förväntade löneutvecklingen. De studier som finns visar att föregående års pris- och löneutveckling jämte lönsamheten spelar en avgörande roll för denna förväntningsbildning. Varje arbetsgivare kan sedan göra vissa smärre avvikelser beroende på den egna situationen." (FOS-rapporten s. 199)

Lönebildningen går sålunda till ungefär så som man skulle kunna anta att den gör under förutsättning att arbetsgivarna måste vara angelägna att vårda både sina rekryteringsmöjligheter och arbetskraftens motivation samtidigt som de saknar metoder att registrera individuella prestationer och bara har ett grovt mått på en anställds duglighet. Och att arbetstagarna har en tämligen begränsad överblick över arbetsmarknaden.

Ekonomerna glömmar gärna att stora löneskillnader också kan ha negativa effekter på rörligheten. Den svenska linjen med små löneskillnader och effektiv arbetsförmedling har av OECD bedömts skapa den bästa anpassningsförmågan i dess medlemsländer. Till skillnad från andra länder har Beveridge-kurvan för Sverige rört sig *inåt* under senare decennier (diagram 7). Och i USA med dess "fria och flexibla" lönebildning har lönerelationerna mellan branscher på lång sikt varit stelare än i Sverige (Edin och Zetterberg 1992). De stora, historiskt betingade skillnaderna i USA har skapat svårlösta inläsningseffekter som man undgår i det svenska systemet.

Conference Board-undersökningen stöder starkt den tidigare nämnda effektivitetsteorin, som just framhåller att företagen drivs att betala över jämviktslöner för att upprätthålla engagemang och motivation, hålla kvar värdefull arbetskraft och underlätta rekryteringen. En viktig del av detta är att arbetsgivarnas transaktionskostnader numera — då en betydande inläsning ofta krävs — är större än arbetstagarnas, särskilt i tätorter där de senare inte behöver byta bostad.

Verklighetsfrämmande förutsättningar

På samma sätt som den traditionella prisbildningsteorin bygger flexibilitetsideologin för lönesättningen på verklighetsfrämmande förutsättningar. Tre viktiga kan nämnas:

- 1) Om den skall vara meningsfull förutsätter den att det finns eller kan skapas ett nära samband mellan individuell produktivitet och lön.

- 2) På samma sätt som den traditionella prisbildningsteorin förutsätter den att det inte finns några transaktionskostnader.
- 3) Och att både arbetsgivare och löntagare är fortlöpande mycket välorienterade på löne marknaden.

I modern produktion, sedan ackordsystemen till stor del avskaffats, är emellertid möjligheterna att mäta individernas prestationer tämligen begränsade. Det kan mestadels inte bli mycket mer än ett subjektivt arbetsgivaromdöme av art: stjärnor, bra, medelmåttiga och dåliga. Redogörelsen för SAF:s lönepolitiska program i avsnitt 3.5 vittnar om de svårigheter företagen möter i detta hänseende.

Vidare är transaktionskostnaderna för anställningsbyte ofta betydande och tenderar på grund av behovet av inskolning att bli högre för arbetsgivaren än för löntagaren så snart arbetsmarknadsläget är någorlunda tillfredsställande (jfr ovan). Man talar också om "den underförstådda kunskapen om arbetsplatsen" (tacit knowledge) som någonting värdefullt som tar lång tid att förvärva.

En ökad löneflexibilitet påskyndar också löneinflationen därför att lönebildningen liksom prisbildningen i verkligheten är en asymmetrisk process. Skillnaderna i transaktionskostnader ger som jag redan framhållit arbetstagaren ett övertag så snart arbetsmarknaden är så stark att han har ett alternativ. Om han inte behöver flytta, vilket genom koncentrationen till stora tätorter alltmer sällan är nödvändigt, är hans transaktionskostnader som redan framhållits ganska begränsade, medan arbetsgivaren har både stora kostnader för sökning och inskolning och måste bära risken att få någon svag eller någon som inte passar in och som han sedan har svårt att bli av med.

En individualisering av lönesättningen kan också få lönedrivande effekter. Detta är ett centralt problem i de inom arbetsmarknadsorganisationerna pågående diskussionerna för att finna ett lönesystem som kan hålla lönerna inom de samhällsekonomiska ramarna. När någon får påökt som anpassning till en värdefull insats kommer också alla andra och vill ha mer och en tung argumenteringsbörda faller på arbetsgivaren och de fackliga förhandlarna om de vill vidmakthålla arbetsmoralen och motivationen i företaget. Sänker arbetsgivaren å andra sidan lönen för någon som arbetar dåligt får denne som regel ett lojalt stöd från de övriga, även utan organisationer.

En annan viktig förutsättning för flexibilitetsideologin är att företagen alltid är på hugget när det gäller att utnyttja alla möjligheter för att förbättra vinsten, att konkurrensen är så effektiv att de alltid pressas att göra sitt allra bästa. Detta är en avgörande skillnad under SAF:s och LO:s lönepolitiska filosofi. LO:s uppfattning återspeglas i den solidariska lönepolitiken, som bygger på att det behövs ett tryck av kostnadsstegringar för att få fart på rationaliseringen. Den praktiska erfarenheten av hur företagen plötsligt vaknat upp och hittat kolossala möjligheter till

effektivisering och besparingar när de kommer i svårigheter stöder ju snarast denna senare uppfattning. En till företagen decentraliserad lönesättning utan starkt centralt fackligt stöd kan därför väntas verka hämmande på produktivitetsutvecklingen.

Hur skall förändrade lönerelationer genomföras?

De båda främsta auktoriteterna på lönebildning i Sverige, Lars Calmfors och Bertil Holmlund, har som redan framhållits helt motsatta åsikter i den centrala flexibilitetsfrågan. Calmfors driver energiskt flexibilitetsteorin med sikte på stor och kortsiktig lönerörlighet (se senast hans bilaga till Ekonomikommisionen), medan Holmlund argumenterar för centralt förhandlad lönebildning och stabila löneskillnader med enbart långsiktiga förändringar. (Se bilagor till 1990 års LU och till samma Ekonomikommission.)

FOS-rapportens slutsatser 1989 går i samma riktning som Holmlunds:

"Förändringar i relativlönerna måste förhandlas mellan parterna och genomföras långsiktigt, systematiskt och i små steg. - - - Erfarenheterna visar att löne- och prisstegringarna haft en tendens att accelerera redan innan efterfrågetrycket blivit så starkt att det ger en god tillväxt och full sysselsättning. Därför är det angeläget att politiken inriktas på att skapa största möjliga tröghet i kortsiktiga löne- och prisrörelser. De kortsiktiga prisrörelserna roll för att styra produktion och konsumtion är inte så betydande att nackdelen med ökad tröghet kan motväga vinsten av en ökad samhällsekonomisk stabilitet. *Det är de medel- och långsiktiga löne- och prisförändringarna som är viktiga för att styra produktionen och konsumtionen.* (min kurs!)"

Detsamma synes enligt Elmeskov (1993) också vara den tyska löneflexibilitetsstrategin.

Sammanfattning av läget i empirin

- 1) Det finns inga undersökningar som visar att priserna *förblir* stabila vid balans mellan utbud och efterfrågan. Däremot finns det ett fåtal undersökningar som tyder på motsatsen.
- 2) Det finns ett fåtal undersökningar av hur prisbildningen går till i verkligheten, varav alla från industrin och ingen från servicesektorn. Ingen stöder den allmänt använda prisbildningsteorin.
- 3) Det finns *en* undersökning från USA 1976 om lönebildning vid företag utan fackföreningar. Den visar att lönerna inte bestäms av företagets interna förutsättningar utan av externa faktorer.

- 4) Det finns *fem* undersökningar av löneskillnadernas funktion att styra arbetskraftens allokering; fyra amerikanska och en dansk, varav de flesta avser substitution av arbetskraft på olika utbildningsnivåer.
- 5) Det finns en del paneldata om arbetsmarknadspolitikens återhållande effekter på anpassningen som visar på klara sådana effekter i USA och Storbritannien men ger mer motsägelsefulla resultat för övriga Västeuropa.

3.2 Försök till verklighetsanpassade hypoteser

Sambandet mellan priser och löner

Både för pris- och lönebildningsprocessen finns det därför anledning att försöka skapa sig mera realistiska hypoteser och sedan pröva dem empiriskt. Det är det enda sättet att komma närmare inflations/arbetslöshetsgätans lösning.

Föreställningen om en massa för varandra okända aktörer som oberoende av varandra vid varje tillfälle skaffar sig en mängd upplysningar om marknadsläget och på så sätt kommer fram till det rätta priset eller lönen går inte att göra förenlig med vår tids verklighet. Den begränsas till homogena produkter är organiserad prisinformation är möjlig. Om inte annat skulle denna informationsinsamling bli alltför tids- och kostnadskrävande i modern ekonomi. Det klassiska antagandet att den skulle kunna ske kostnadsfritt hör till de mest orealistiska. Tar man å andra sidan in transaktionskostnaderna i bilden blir denna mycket annorlunda såsom jag skall visa i det följande.

Verkligheten ger en annan bild

Om man i stället närmar sig frågan från makroekonomiska utgångspunkter finns det tecken som tyder på att pris- och lönestabilitet kräver ett inte oväsentligt efterfrågeunderskott. EG:s finansministerråd (ECOFIN) säger i juli 1993 att inflationen minskar långsammare än vad som vore motiverat av dämpningen av den ekonomiska aktiviteten. Samtidigt bedömer man den prognosticerande nedgången i inflationstakten från 4 procent 1993 till 3,75 procent 1994 som betydande (considerable). (cit. från Europe 10 o. 12-13/7).

Detta innebär att inflationen både i USA och i EG fortsätter på 3-4 procentsnivån, trots att kostnadsökningarna hålls tillbaka av både låga lönehöjningar, god produktivitetsökning och fallande räntor. Stegringen av enhetsarbetskostnaden (ULC) har nu i USA i 2,5 år legat inte oväsentligt under ökningen av BNP-deflatorn (Business Week 22/11 -93).

USA är nu inne på det tredje försöket att få till stånd en konjunkturupp-
gång sedan recessionen officiellt förklarades överstånden våren 1991.
Tillväxten har periodvis varit god men inte resulterat i ökad sysselsättning
och därmed i ökade inkomster som kunnat bära expansionen.

I USA är man nu lycklig över att prisstegringen gått ner mot 3 procent
årligen och tycker att man nått nära prisstabilitet. Men detta gäller trots
att tillgången på både varu- och arbetsmarknaderna uppenbarligen är
mycket större än efterfrågan. BNP-tillväxten har nyligen reviderats upp
och beräknas nu till över 3 procent. Lönestegringen ligger vid 4-5
procent vid en arbetslöshet på nära 7 procent och en produktivitetsökning
på 2-2,5 procent. Detta ger en 3-procentig inflation på en arbetsmarknad
med, som redan framhållits, mycket svaga fackliga organisationer. Ändå
spelar hysteresis en mindre roll i arbetslöshetsstatistiken i USA därför att
de utslagna försvinner från arbetsmarknaden i brist på arbetslöshetsersätt-
ningar. Detta visar att pris- och lönebildningen inte fungerar på det sätt
som antagits och inte ger stabilitet vid balans mellan tillgång och
efterfrågan.

Nationalekonomerna har länge arbetat med detta problem, men utan att
ifrågasätta de grundläggande teoremen. Svårigheten att förena prisstabi-
litet och icke-inflationistiska löner med hög sysselsättning kodifierades i
Phillips-kurvan, men den togs då enbart som uttryck för svag ekonomisk
politik. Vid en stark politik i en "flexibel" ekonomi borde både inflation
och arbetslöshet vara noll, bortsett från en ringa omsättningsarbetslöshet.

Sedan övergav man som jag redan framhållit Phillips-kurvan och
skapade begreppet NAIRU eller jämviktsarbetslöshet, dvs den nivå på
arbetslösheten som krävs för att inflationen inte skall öka. Den är olika
hög för olika länder, beroende på anpassbarheten (det icke ifrågasatta
flexibilitetsbehovet) på arbetsmarknaden. Innebörden av detta begrepp är
dels att det finns en asymmetri i lönebildningen, som inte är betingad av
facklig organisationsgrad; se diagram 18 som närmast visar ett negativt
samband mellan NAIRU och organisationsgraden, dels att balans mellan
tillgång och efterfrågan i samhällsekonomin kräver en viss löneökning
utöver produktivitetstegringen — dvs en viss ökning av ULC — och en
viss prisstegring.

Ifall man eftersträvar en lägre inflationstakt än vid NAIRU måste man
finna sig i en högre arbetslöshet. Men den är i många länder oacceptabelt
hög redan vid NAIRU. Problemet är att denna löneökning/inflation är
obestämd. NAIRU är den arbetslöshetsnivå där den inte ökar men den
säger ingenting om dess storlek. Som framgår av tabell 6 och diagram 21
har det varit mycket svårt och tagit lång tid att minska den. Det
obestämda förhållandet mellan NAIRU och inflationsnivån är fortfarande
en del av gåtan. Ju vagare och osäkrare NAIRU blir som begrepp desto
svårlostare blir den. Det borde bli den centrala frågan i den vitbok om
arbetslösheten som Kommissionen skall producera till decembermötet
med det Europeiska Rådet.

Rationella förväntningar och aktörernas minne

Många ekonomer har velat förklara den observerade inflationsbenägenheten som ett resultat av "rationella förväntningar". Aktörerna förväntar sig och inriktar sitt handlande på att ekonomin skall fungera såsom deras erfarenheter lärt dem. De tror inte att regeringarna har tillräcklig vilja och/eller förmåga att ändra på detta och hålla tillbaka efterfrågan i nivå med de reala tillgångarna. De föregriper och förvrider därför deras politik.

Denna uppfattning ansågs för alltid ha punkterat den keynesianska politiken. Denna misstro är mycket seglivad. Vi kan i flera länder i Europa se hur en mer än tioårig återhållsam politik med hög arbetslöshet fortfarande inte möjliggjort ett återvändande av arbetslösheten mot NAIRU. Detta kan vara en viktig del av "persistensen" som inte kan påverkas av flexibilitet och strukturella reformer. Ju längre denna typ av "persistens" varar, desto starkare blir den som skapas av "hysteresis".

Enligt den klassiska teorin har marknaden inget minne. Varje dag är ett nytt oskrivet blad och priser och löner bestäms bara av den dagsaktuella tillgångs- och efterfrågesituationen. Som jag redan beskrivit föreskrev den för ett tiotal år sedan populära monetarismen en exorcistisk politik. Med korta deflationschocker skulle man driva ut inflationsförväntningarna ur ekonomin och få dess aktörer att glömma dem och sedan leva i harmoni och balans. Men aktörerna glömde inte och chockerna blev långa.

I verkligheten har marknaden och dess aktörer mycket långt minne, som i hög grad påverkar pris- och lönesättningen. Denna tidsaspekt på förväntningsteorin synes inte ha tagits upp annat än i samband med det sk peso-problemet. Aktörerna bygger sina förväntningar på sina erfarenheter i det förgångna. Dessa erfarenheter säger dem att pris- och lönebildningen fungerar asymmetriskt. De minns att de själva genom transaktionskostnaderna haft en betydande handlingsfrihet i prissättningen, även om de inte kan förklara varför. Och att konsumenterna har ringa motståndskraft mot prishöjningar. De minns också att även om regeringen håller tillbaka efterfrågan tjänar de mer på en mindre omsättning med en hyfsad vinstmarginal än på en större omsättning där vinstmarginalerna konkurrerats ner mot noll.

Genom förväntningarna styr aktörernas erfarenheter i det förgångna den framtida utvecklingen. "Det förflutna fortsätter i framtiden." Den ekonomiska politiken i en marknadsekonomi får därför mycket svårt att "bryta sig in i förloppet" och påverka det. Drar man ut konsekvenserna av teorin om rationella förväntningar och aktörernas långa minne måste de därför bli att prisstabilitet på grund av asymmetrin i systemet endast kan uppnås vid betydande efterfrågeunderskott.

Rättvisa och rivalitet gentemot produktivitet

Mot dessa marknadsmekanismer står människornas krav på rättvisa och trygghet. De finns inte med i den ekonomiska begreppsapparaten, men de är politiska realiteter som måste tas med i bilden när ekonomin skall tillämpas. Det är denna motsättning som är grunden till problemen.

I alla länder i den kristna kulturkretsen finns det ett jämlikhets- och rättvisekrav som också i hög grad gör sig gällande i lönebildningen. Spänningen mellan detta rättvisekrav — var och en vet ju vad som är rättvist för honom/henne — och behovet av löneskillnader som incitament och styrmedel på arbetsmarknaden är den centrala motsättningen i lönepolitiken. Rättvisekravet avser både avvägningen mellan löntagare och arbetsgivare — fackföreningsrörelsens ursprungliga inspirationskälla — och avvägningen mellan olika löntagargrupper, som rörelsen i endast ganska få länder positivt befattat sig med, i Sverige i form av solidarisk lönepolitik. I de flesta länder kommer det i stället till uttryck som rivalitet mellan organisationerna, som var och en har sitt eget rättvisebegrepp. En diskussion pågår dock mellan ETUC och EG-kommissionen om rättvisa löner (equitable wages) inom ramen för den sociala dialogen.

Kommissionen utformade 1991 inom ramen för denna dialog ett diskussionspapper om rättvisa löner. Den grundar där sin argumentering för rättvisare löner på att lönerna utformas av så många andra, ofta irrelevanta faktorer än de ekonomiska, inte minst genom olika former av diskriminering. En första punkt är därför att upphäva alla former av diskriminering av kvinnor, färgade, invandrare, men också av anställda i vissa låglönebranscher som får löner som inte svarar mot deras produktiva insatser. Sammanhållningsprincipen (social cohesion) är här en viktig drivkraft. Det är också viktigt att inte driva ut de lågavlönade på den svarta marknaden.

En andra punkt är att förbättra produktiviteten i låglöneländer och låglönebranscher genom investeringar i bättre teknik och utbildning. Här spelar strukturfonderna en stor roll. "Gemenskapens framtid i världsekonomin ligger i att uppnå hög produktivitet; höglönesysselsättning. Denna målsättning skall fullföljas inom hela Gemenskapen."

Men Kommissionen talar också om att trygga solidaritet mellan inkomstgrupper och lägga en "anständighetströskel" för löner i varje land. Principerna i den sociala chartern kan behöva fastläggas i direktiv. Europa-parlamentet röstade våren 1993 för målsättningen lika köpkraft inom EG för arbetare med samma arbete för att utjämna orättvisor mellan rika och fattiga regioner. UNICE ifrågasatte dock Kommissionens och Parlamentets rätt att befatta sig med likalönepolitik.

Mot detta kan ställas kraven på strukturella reformer. När Elmeskov (1993) sammanfattar arbetsmarknadsforskningens resultat om orsakerna till de senaste decenniernas växande arbetslöshet i Västeuropa lägger han stor vikt vid humaniseringen eller minskningen av "piskor" i systemen, "... en påtaglig ökning av generositeten på relevanta områden av arbets-

marknadspolitiken ..." Detta skedde visserligen redan under fullsysselsättningsperioden före mitten av 1970-talet, men eftersom attityderna anpassas långsam till förändrade förhållanden kan detta ha medfört en viss ökning av jämviktsarbetslösheten och uppbromsning av anpassningen på arbetsmarknaden.

Människorna har långsamt vant sig vid att ha den trygghet som de alltid eftersträvat och anstränger sig inte längre lika mycket. Det är främst arbetslöshetsersättningarna och anställningsskyddet som anses ha bidragit till den högre arbetslösheten, men även minimilönebestämmelserna i många länder. Det empiriska underlaget är dock tämligen motsägelsefullt beträffande både riktning och styrka i dessa förändringar i attityderna (Pedersen och Westergård-Nielsen 1993).

Hur rättvisekravet påverkat lönebildningsprocessens utformning i olika länder synes mig vara en bättre förklaring av NAIRU:s olika nivå och inflationstryckets styrka än facklig anslutning eller andra grova kvantitativa mått. Jag skall belysa detta med exempel från fem länder som nog alla får ses som extremer och därför bra klargör sambanden.

Mitt första exempel är *Schweiz*. Där har man helt accepterat marknadsökonomi och avstått från rättvisehänsyn. Alla de stora politiska partierna samverkar i en permanent samlingsregering och styr landet i symbios med ledarna för de stora företagen. Fackföreningarna är förhållandevis svaga och befattar sig inte med löneskillnader; bara med löneandelen i företagen. Deras verksamhetsmöjligheter begränsas också av att lönestatistiken är mycket rudimentär och publiceras sent. Arbetsgivarna beslutar ensamma om individuella löner. Samförståndet om politiken är starkt och resultatet är bra: Hög tillväxt, bästa relation mellan inflation och arbetslöshet av alla industriländer — men ingen rättvisa; varken för lågavlönade arbetare, för kvinnor eller för gästarbetare. Och en väl utvecklad näringslivsfeodalism.

Mitt andra exempel är *Storbritannien*. Där råder alltid en hård kamp mellan marknadsekonomi och rättvisa. Det är en konfliktekonomi. Engelsmännen tycker om att kämpa och åse kamper. Arbetsmarknadskonflikterna har en social kontakt- och skådespelsfunktion. Under de senaste årtiondena har marknadskrafterna haft övertaget. Resultatet: Hög arbetslöshet, bostadslöshet och fattigdom är vitt utbredda. Det har gått utför för landet under hela efterkrigstiden. Inte ens oljefyndet i Nordsjön har hjälpt. Ekonomisk stagnation, hög inflation och avindustrialisering har dominerat utvecklingen.

Mitt tredje exempel är *Sverige och Österrike*. I dessa länder har man sedan länge försökt att genom förhandlingar utjämna konflikten mellan marknadskrafter/effektivitet och rättvisa. Denna politik har i Sverige resulterat i mycket hög sysselsättning men också i stark lönestegring som framtvingat devalveringar och slutligen lett till en kris med rekordarbetslöshet. Förhållandet mellan inflation och arbetslöshet är i och för sig gynnsamt, men på en alldeles för hög inflationsnivå. I Österrike är förhållandet mellan inflation och arbetslöshet det bästa efter Schweiz.

Tillväxten har också mestadels varit god. Sysselsättningsambitionerna var mindre än i Sverige och därigenom kunde man undvika överhettningen. Lönerelationerna spelar också en väsentligt mindre roll för fackföreningarna. Tabell 5 från Freemann (1988) visar att Österrike hör till länderna med de största löneskillnaderna; i samma kategori som USA. I denna mening har rättvisan alltså inte drivits så långt.

Tabell 5 Löneskillnader i olika länder

Inkomst- spridning	FN		Eurostat		EEC		ILO		BLS	
	73	83	72	81	70	83	75	84	75	86
<i>Hög och ökande</i>										
Japan	25	26			25	28	24	25	26	29
Kanada	21	25					24	26	22	26
USA	23	28			28	33	25	26	25	28
Österrike	21	27					21	22	21	25
<i>Ökande</i>										
Australien	21	24								
Norge	19	25					10	12		
Nya Zeeland	17	21					14	20		
Storbritannien	20	27	16	16				17	19	19
<i>Medelstor och stabil</i>										
Belgien	25	24	18	17	24	30	19	16	19	20
Irland	22	21	16	16			19	22	19	20
Nederländerna			13	11	29	23	13	14	15	16
Schweiz									19	17
Tyskland	19	20	12	13	23	23	14	14	17	19
<i>Minskande</i>										
Frankrike			16	13	34	34	13	14	15	14
Italien	32	19	24	13	48	37	19	10	22	13
<i>Låg</i>										
Danmark	15	14	11	9	26	16	12	12	10	10
Finland	17	15					14	14		
Sverige	12	13			9	8	9	9	9	10

Anm.: Logaritmiska inkomstskillnader branschvis x 100.

Källa: R. Freeman (1988).

Mitt sista exempel är *Japan*. Där är rättvisesträvandena naturligt mycket svaga eftersom landet inte har någon kristen tradition. De patriarkaliska traditionerna är däremot starka. Fackföreningarna är ganska svaga (25-30 procent organiserade) och har på grund av dessa traditioner svårt att mobilisera medlemmarna till motstånd. Marknadskrafter och näringslivsfeodalism har ingått en ekonomisk-politisk union som symboliserats av det liberal-demokratiska partiet. Vi har under senare tid i media fått ta del av hur politikerna i Japan liksom i Italien åter ur företagsledningens händer. De ekonomiska framgångarna har varit mycket stora. Japan synes vara det enda land där man funnit en effektiv avvägning mellan marknadskrafter och planekonomi representerad av det mycket starka MITI samt Handels- och Industridepartementet. Sysselsättningen har varit hög — även om de officiella arbetslöshetssiffrorna

överdriver den inte oväsentligt — och tillväxten mycket stark. Man lyckades vid andra oljeprischocken växla om från hög- till låginflationsökonomi. Men liksom i Schweiz — föga tal om rättvisa.

Man kan naturligtvis finna förklaringar också i andra länder. Norge är också en förhandlingsekonomi där man sedan några år lyckats genomföra en omställning från hög- till låginflationsekonomi med måttlig stegring av arbetslösheten. I Australien har man genom förhandlingar medvetet försökt genomföra en övergång från anglo-saxisk konfliktekonomi till förhandlingsekonomi.

En slutsats av de olika erfarenheterna är enligt min mening att man bör söka undvika konfliktekonomi. Där det inte finns något konfliktskapande motstånd och svaga rättvisekrav kan en otyglad marknadsekonomi under gynnsamma omständigheter ge ett gott resultat, men överallt där kraven på rättvisa och jämlikhet är måttligt eller väl organiserade är förhandlingsekonomi den enda möjliga lösningen för att uppnå tillväxt, sysselsättning och större jämlikhet.

Dessa exempel visar att förklaringar till skillnader i NAIRU mellan länder ofta är mer sociologiskt-institutionella än ekonomiska.

Vi måste ifrågasätta grundläggande teori

En vidareutveckling av denna linje till en prisbildningsmodell som skulle passa in i vår tids dynamiska ekonomiska system måste på grund av bristen på forskning kring prisbildningen mer bygga på hypoteser som det dock vore angeläget att pröva. *Vi måste ifrågasätta det grundläggande men hittills obevisade antagande som praktiskt taget all nationalekonomisk teori bygger på, nämligen att jämvikt mellan utbud och efterfrågan ger bestående stabila priser och löner.*

En annan bild av prismekanismen

Den bild av prisbildningsmekanismen som framkommit av de tyvärr alldeles för få fältundersökningar som gjorts har sammanfattats av Arthur Okun i hans bok *Prices and Quantities* och i kapitel 2 i FOS-rapporten. På två punkter är skillnaderna mot den traditionella teorin särskilt påtagliga.

- 1) Marknaden är på intet sätt "atomistisk" i den klassiska meningen utan utgörs av ett bestående nätverk av för varandra välkända säljare och köpare. Den svenska undersökningen visar att förbindelsen ofta upprätthållits i mer än tio år. Fåtalskonkurrens är den dominerande marknadsformen.

- 2) Kostnaderna för att byta leverantör eller kund, transaktionskostnaderna, är inte såsom den traditionella teorin förutsätter negligierbara, utan mestadels så betydande att de väsentligt påverkar prissbildningen. Detta viktiga förhållande klarlades av nobelpristagaren Ronald Coase på 1930-talet och han fick priset för sin upptäckt 1991. Han upplevdes då av de flesta nationalekonomer som fullständigt okänd, ytterligare ett utslag av vetenskapens ovilja att ta till sig verkligheten. Han omnämnes t ex inte av Okun när denne i början av 1980-talet på nytt tar upp transaktionskostnadsbegreppet.

Transaktionskostnaderna skapar toleransgränser för prissättningen inom vilka den fritt avgörs av i nätverket till varandra knutna säljare och köpare utan att förändra deras relationer. Var toleransgränserna ligger kan de till en del utröna genom förhandlingar, men till en del måste det ändå förbli en ovisshet för dem.

En mycket viktig effekt av fåtalskonkurrensen är att prissförändringar inom toleransgränserna för en säljar/köpar-relation påverkar toleransgränserna för de övriga. Om priserna höjs inom toleransgränserna i en säljar/köpar-relation minskar fördelen för andra köpare att byta till den förstnämnde säljaren som leverantör, vilket höjer toleransgränsen i deras relation till den säljare de redan är knutna till. Det omvända gäller givetvis vid prissänkningar.

Så här långt är modellen relativt väl belagd av de om än alltför få fältundersökningar som gjorts. Den ger alltså en statisk och symmetrisk bild av prissättningen. Det finns ingenting i denna modell som säger att tendensen till prishöjningar skulle vara starkare än tendensen till prissänkningar.

I det närmaste 50 års erfarenhet av inflationsbekämpning i industriländerna visar emellertid otvetydigt att tendensen till prishöjningar är mycket starkare än tendensen till prissänkningar. Annars skulle Phillips-kurvan gå genom origo. Detta skylls av traditionella marknadsekonomer på politikernas överbudstaktik och fackföreningarnas press. De hävdar att denna asymmetri endast är en tillfällig "marknadsofullkomlighet", som kan och bör bortarbetas genom ökad "flexibilitet" i samhällsekonomin (dvs minskat inflytande för fackföreningarna) och temporära perioder av efterfrågeunderskott (arbetslöshet) för att skapa "gynnsammare förväntningar" — exorcism. Men som jag redan framhållit är förväntningarna seglivade.

Att politiska överbud och fackliga krav spelar en väsentlig roll i inflationsprocessen är ställt utom allt tvivel, men inflationens istadighet även i länder med effektiva politiska system och i lägen med deflation och betydande arbetslöshet tyder på att den även betingas av andra förhållanden. Inte i något av EG-länderna lyckades man under 1980-talet varaktigt uppnå en väsentligt förbättrad relation mellan inflation och arbetslöshet trots mycket ambitiösa och i termer av arbetslöshet och produktionsförluster dyra ansträngningar. Inflationsförväntningarna kunde inte utrotas.

Det är svårt att hitta något klart samband mellan inflationsbenägenhet och fackföreningarnas styrka. Det verkar snarare som om det finnes ett samband mellan fackföreningarnas styrka och de politiska systemens effektivitet. Länder som Frankrike, Italien och Spanien m fl har svaga och splittrade fackföreningar och svaga politiska system, länder som de nordiska och Storbritannien har starkare fackföreningar och starkare men ändå inte alltid tillräckligt starka politiska system. Av de EG-länder som lyckats bäst med inflationsbekämpningen har några måst betala med tämligen hög arbetslöshet. Bland dem finns det länder med både starka och svaga fackföreningar.

Tabell 4 visar att NAIRU i många länder ökat starkt under de tre senaste decennierna. Samtidigt har fackföreningarna försvagats i alla länder utom de nordiska. Layard, Nickell och Jackman (1991) hänför denna ökning till den redan nämnda *hysteresis*. Den medför att arbetslösheten har en tendens att växa på sig själv. Den ger en *persistens* (envishet) åt arbetslösheten — den kortsiktiga NAIRU.

En dynamisk prisbildningshypotes

Den möjlighet till saxning av prisförändringar uppåt eller nedåt som sambandet mellan prisförändringar inom toleransgränserna och andra kundrelationers toleransgränser ger introducerar ett dynamiskt element i prisbildningen. Den blir ett förlopp i stället för en ögonblicksbild.

De flesta säljare har naturligtvis många kunder; ofta med olika priser och toleransgränser till dem. Om man säljer till tillräckligt många med full kostnadstäckning kan det löna sig att sälja till andra strax över marginalkostnaden. Det är därför angeläget för dem att hålla priser och andra försäljningsvillkor hemliga så att de för kunderna gynnsammare inte kan åberopas av dem som har mindre gynnsamma. Dessa förhållanden som vi känner väl till från verkligheten, rymms naturligtvis inte inom den klassiska prisbildningsmodellen där priset alltid är enhetligt tack vare det orealistiska konkurrensantagandet.

Ser man prisbildningen som ett förlopp kommer också andra faktorer med i bilden. Det finns en väsentlig skillnad mellan säljarens och köparens situation i detta förlopp. Säljaren befinner sig oftast i en "ex post"-situation, medan köparen befinner sig i en "ex ante"-situation. Den förres kostnader för produktionen är redan fastlagda medan den senare ännu kan förändra sina dispositioner. Även om denna skillnad mellan säljare och köpare blir mindre påtaglig i en bestående förbindelse och en kontinuerlig produktion är den ändå väsentlig i varje förhandlingssituation. *Inom ramen för transaktionskostnaderna, då ingendera parten har något gynnsammare alternativ utanför den bestående förbindelsen, ger den säljaren ett övertag därför att han kan åberopa kostnader som han redan iklätt sig, och båda vet att prishöjningarna kan passas vidare.* Man kan se de olika leden i prisbildningen för en vara eller en tjänst som ett

förlopp med betydande stelheter uppströms men betydande flexibilitet nedströms. Det är först när köparen har ett alternativ som han kan pressa säljaren till följd av att denne redan har bundit sig.

De slutliga köparnas/konsumenternas position i marknadsekonomi är och har alltid varit svag, dels därför att de vid fåtalskonkurrens står mot mycket starka säljare, dels därför att de inte har resurser att utveckla pris- och kvalitetsmedvetenhet och skaffa erforderlig information härför i ett sortiment med tiotusentals varor och tjänster och varianter av dessa. Man är i alla led i näringslivet på det klara med att prisstegringar alltid kan passas vidare till konsumenterna, medan prissänkningar endast i specialfall ger tillräcklig utdelning i ökad försäljning, eftersom konsumenternas priskänslighet av angivna skäl är begränsad. Med den ökade priskonkurrens som den senare tidens recession ändå givit upphov till kan man se många intressanta exempel på hur säljarna med olika trix försöker väcka köparnas prismedvetenhet till sin egen fördel, exempel som visar på stor kunnighet om köparnas/konsumenternas sätt att reagera (jfr Layard, Nickell och Jackman 1991).

Alla dessa rabatter och försäljningstrix är svåra för prisstatistiken att följa. En ytterligare, enkel förklaring till inflationens envishet i recessionslägen kan vara att index därför underskattar prissänkningarna.

En enklare, alternativ teori som inte bygger in den mer realistiska bilden av marknadernas sätt att fungera är att marknaden ju i verkligheten består av många delmarknader där utbud och efterfrågan och pris- och lönebildning vid total balans kan gå åt olika håll. Finns det en asymmetri i den meningen att pris- och lönehöjningar är lättare att få till stånd än sänkningar blir slutresultatet naturligtvis liknande. Denna ansats bevarar dock många av den klassiska teorins realistiska förutsättningar.

Det finns dock en broms

Varför ledde då inte detta mönster till en ohejdad inflation när efterfrågan var stark? Även på fåtalsmarknader är konkurrensen ofta skarp, men den tar sig andra uttryck än den klassiska modellen anger. Det är framför allt en konkurrens om att vinna och behålla köparnas förtroende. Att vinna och bevara förtroende förekommer inte som drivkraft i de statiska nationalekonomiska teorierna därför att de inte har någon tidsdimension. Där är det bara vinstmaximering i ögonblicket som gäller. Men i det verkliga livet är det en mycket viktig faktor. I detta finns även en morgondag.

Köparna vill ha stabila priser och de vill inte känna sig lurade. Eftersom de inte har tillräckliga resurser för att vara pris- och kvalitetsmedvetna på mer än i bästa fall ett mycket begränsat varuområde, satsar de i stället på att finna säljare som vinner deras förtroende. Dessa måste därför hålla sig inom marknadens normer. De måste kunna motivera prishöjningar med ökade kostnader. Om de utnyttjar en tillfällig

varuknapphet till prishöjningar går de utanför dessa normer. Det anses inte "skäligt".

Å andra sidan är konsumenterna som redan framhållits inte tillräckligt prismedvetna för att reagera på prissänkningar vid tillfälliga överskott så att de ger tillräcklig utdelning i ökad omsättning. Och säljarna förlorar i förtroende när de åter måste höja priserna. Men realisationer och vissa former av prisnedsättningar i dagligvaruhandeln har blivit i normsystemet accepterade former för prisdifferentiering.

Av dessa skäl blir priser allmänt tröga och särskilt tröga nedåt. Prisutvecklingen blir asymmetrisk. Liknande asymmetriska mekanismer fungerar också med samma resultat för lönebildningen. Där är drivkraften som redan framhållits framför allt olikheter i transaktionskostnader och arbetsgivarnas behov att upprätthålla goda relationer till sina anställda i nya produktionssystem, som är så komplicerade att de i växande grad måste bygga på motivation därför att arbetsinsatserna blir allt svårare att kontrollera, dvs bl a med effektivitetslöner.

Slutsatsen är att det utöver den inflation, som åstadkoms av överbudspolitik och löneavtal som går utöver det tillgängliga utrymmet, finns en i pris- och lönebildningssystemet inneboende inflationstendens som är mycket svåråtkomlig. Denna asymmetri i pris- och lönebildningen medför att en ambitiös stabiliseringspolitik tenderar att bli deflationistisk. Det är därför vanskligt att mäta dess resultat med prisindexar. Det vore bättre att mäta dem med efterfråge- och tillgångskalkyler — inflationsgapskalkyler av den typ som Erik Lundberg (1953) använde på KI under 1940- och början av 1950-talen.

Jag vill än en gång understryka att dessa slutsatser bygger på hypoteser, eftersom den empiriska forskningen kring pris- och lönebildningen är så mager. Men det är hypoteser som har betydligt starkare stöd i de ad hoc-insamlade praktiska erfarenheterna än de obevisade axiom man hittills byggt på. Vi bidrog i FOS-rapporten med en viktig bit genom Bengt Assarssons studie, men det behövs ett mycket omfattande empiriskt underlag om man skall kunna *säkra* en ny, mer realistisk teori för pris- och lönebildning. Till dess famlar vi i blindo.

3.3 NAIRU:s otillräcklighet

Om vi utgår från dessa eller andra asymmetriska pris- och lönebildningsmodeller finner vi att balans mellan tillgång och efterfrågan inte ger pris- och lönestabilitet. (Med lönestabilitet menar jag stabilitet i enhetsarbetskostnader (ULC), dvs att lönerna inte stiger mer än den genomsnittliga produktivitetstillväxten.) Vi måste i stället söka och kompromissa oss fram till bästa möjliga förhållande mellan inflation och arbetslöshet. Det gäller att pressa tillbaka arbetslösheten mot NAIRU och pressa tillbaka NAIRU utan att inflationen ökar. Det traditionella receptet härför är ökad

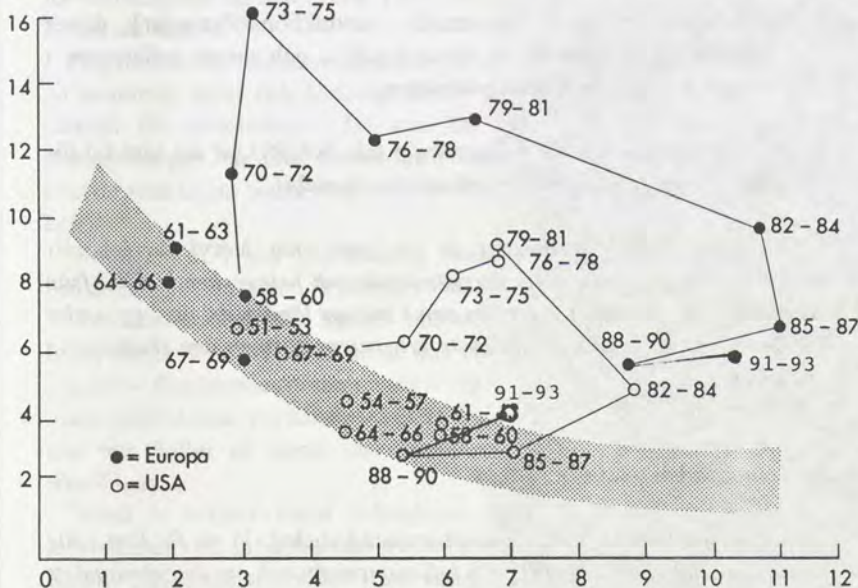
löneflexibilitet och strukturreformer, men som visats tidigare är det empiriska underlaget för dessa recept tunnt och de hittillsvarande försöken har inte varit framgångsrika. Vi måste erkänna att vi inte vet hur vi skall göra.

Jag framhöll redan tidigare att förhållandet mellan NAIRU och nivån på den vid NAIRU stabila inflationen alltjämt är en gåta. Någon sådan relation har inte kunnat etableras empiriskt eller beräkningsmässigt. Så länge Phillips-kurvan accepterades var ju relationen klar; för varje arbetslöshetsnivå fanns en inflationsnivå och tvärtom.

Diagram 21 från FOS-rapporten visar hur inflations/arbetslöshetsrelationen gjorde en stor lov åt nordöst (utåt) både för USA och för Europa från början av 1970-talet, större för Europa, men sedan långsamt återvände mot utgångsläget, för Europa dock till en högre nivå.

Diagrammet visar att det på mycket lång sikt kan finnas fog för tanken på ett visst underliggande, stabilt samband mellan arbetslöshet och löneökningar/inflation. Det grundas på treårsmedeltal för att undvika kortsiktiga svängningar. I USA har sambandet återvänt till en zon med 3-5 procent lönestegring och 5-7 procent arbetslöshet. I Västeuropa har det lyfts upp till 5-7 procent lönestegring och 8-10 procent arbetslöshet, som svarar mot den i tabell 4 påvisade tillväxten i NAIRU. I USA var tillväxten i NAIRU från 1970- till 1980-talet svag.

Diagram 21 Arbetslöshet och löneökning för industriarbetare i Västeuropa (1958-1993) och USA (1951-1993); treårsgenomsnitt (1993 delvis prognos)



Källa: FOS-rapporten och OECED.

I Sverige låg arbetslösheten 1983-1987 genomsnittligt på 2,6 procent med ganska små variationer, dvs några decimaler över beräknad NAIRU. Inflationen låg också tämligen stabilt vid drygt 6 procent. Frågan är om detta kan tolkas som ett långsiktigt samband. Den nu gällande teorin förnekar detta. Det kan nog bara ses som en indikation. Med en gigantisk ökning av arbetslösheten har Sverige nu lyckats nedbringa inflationen till 4 procent. Att den är så hög beror dock till stor del på de genom devalveringen ökade importpriserna.

Layard, Nickell och Jackman (1991) tillmäter NAIRU en central roll i sin stora analys av arbetslösheten. De skiljer mellan kortsiktig och långsiktig NAIRU. Den kortsiktiga är instabil. Efter kraftiga störningar återvänder den långsamt till det långsiktiga läget. De formulerar sin arbetslöshetsteori i fyra punkter (s. 11):

- 1) Det finns en långsiktig NAIRU som bestäms av sociala och ekonomiska variabler. Den är naturligtvis underkastad långsiktiga förändringar (t ex genom förändrade understödssystem eller löneförhandlingsmodeller) och tillfälliga förändringar (t ex genom förändringar i oljepriserna).
- 2) Nominella efterfrågechocker [dvs kraftiga förändringar i penningmängden] driver sysselsättningen bort från NAIRU och driver inflationen i samma riktning som sysselsättningen.
- 3) Utbudschocker [t ex omfattande produktionsstörningar] driver sysselsättningen genom att driva NAIRU, och driver inflationen i motsatt riktning mot sysselsättningen.
- 4) När arbetslösheten väl avlägsnat sig från NAIRU tar det viss tid för den att återvända även om inflationen är stabil."

Chockerna och störningarna är ju legio och återvändandet blir dynamiskt. *Att hantera detta återvändande och bringa ner NAIRU från de orimligt höga nivåer till vilka den i många länder drivits upp under 1980-talet är politikernas viktigaste arbetsuppgift inom den ekonomiska politiken.*

Återvändandets okända villkor

Men även här lämnar oss nationalekonomin i sticket. *Vi vet för litet både om sambandet mellan NAIRU och inflationsnivån och om återvändandets villkor för att kunna formulera några politiska rekommendationer.* Den empiriska forskningen är som jag ovan visat alldeles otillräcklig. Vi vet inte ens om NAIRU har så mycket stabilitet att det är meningsfullt som begrepp. Som jag tidigare nämnt kallar Lindbeck (1993) den *tväsi-jäm-*

viktsarbetslöshet för att betona osäkerheten, och Holmlund (1993) framhåller att forskarna numera är tämligen överens om att arbetslösheten är oberoende av inflationstakten. "All erfarenhet talar emellertid för att en *övergång* från hög till låg inflation inte kan ske utan en viss ökning av arbetslösheten."

Om inflationstakten upphör att accelerera när arbetslösheten når en viss nivå — jämviktsarbetslöshet eller NAIRU — måste det ändå finnas något samband dem emellan. Om den ekonomiska politiken stramas åt för att dämpa inflationen stiger "erfarenhetsmässigt" arbetslösheten på grund av minskad efterfrågan — nominell pris- och lönestelhet. Om den strama politiken bibehålls krävs teoretiskt en nominell pris- och löneanpassning för att den reala efterfrågan åter skall öka och arbetslösheten återvända mot NAIRU. Det är denna process som kallas ökad flexibilitet och skall uppnås bl a genom "strukturella reformer". Vi har mycket tunna empiriska belägg både för att den kan komma till stånd i de västeuropeiska ekonomierna och för att den får förväntad effekt. I stället har NAIRU ökat.

Regeringarna försöker med åtstramningspolitiken ändra på de "rationella förväntningarna", men vi vet inte *hur* de ändrar sig och inte i vilken takt. Politiken påverkar efterfrågan. De förväntningar som uppkommer kanske är helt andra än de som politikerna syftar till att initiera. Det har med förtroende att göra. Har aktörerna förtroende för politikerna är det lätt att initiera eftersträvade förväntningar. Saknar de detta förtroende kan förväntningarna bli helt andra. Förtroende tar lång tid att bygga upp och är lätt att förlora.

På grund av historiska bindningar på de finansiella marknaderna leder en nominell pris- och löneanpassning nedåt till minskad efterfrågan, särskilt för investeringar. De som får reallt ökade räntetäckningar och återbetalningar har inte samma inflytande på investeringsbenägenheten som de som måste betala dem och vid utlandsskulder försvinner ökningen helt.

Mottagare är i stor utsträckning bankerna som i bästa fall lånar ut pengarna igen, men som är obenägna att sänka räntorna tillräckligt snabbt — konkurrensen är ofta mycket ofullständig. Centralbankerna vill inte heller sänka räntorna därför att de inte vill äventyra de stabiliseringsframgångar — förbättrade förväntningar — de tror sig ha uppnått. Diagram 10 visar realräntornas persistens i OECD-Europa under 1980-talet. Bankerna kan inte heller på annat sätt kanalisera ett ökat realvärde till ökad efterfrågan.

Tabell 6 belyser dessa svårigheter. Den ger NAIRU 1980-1988, arbetslöshet och inflationstakt 1993 för åtta EG-länder och fyra EFTA-länder. Dessutom anger den i hur många år arbetslösheten sammanhängande till dato legat över NAIRU i respektive land och från vilken inflationsnivå deflationen startades.

Tabell 6 NAIRU 1980-1988, arbetslöshet och inflationstakt 1993 samt deflationens längd och djup

	NAIRU 80-88	Arbets- löshet	Infla- tion	Defla- tion antal år	Toppin- flation
Belgien	7,0	11,9	2,9	15	7,1
Danmark	7,3	12,4	1,3	5	4,3
Finland	4,7	16,6	1,0	3	5,5
Frankrike	4,0	10,1	4,9	13	4,8
Italien	5,4	10,9	3,4	13	20,0
Nederländerna	7,3	8,5	2,0	13	6,1
Norge	2,5	5,7	2,3	6	7,2
Spanien	15,0	22,5	5,2	12	13,8
Storbritannien	7,9	10,7	2,4	3	6,7
Sverige	2,4	7,3	2,4	3	7,6
Tyskland	4,0	10,1	4,9	13	4,8
Österrike	3,0	4,8	4,2	12	7,6

Källor: Layard, Nickell och Jackman (1991) och OECD.

Det framgår att de flesta EG-länder drivit hård deflationspolitik med hög arbetslöshet i 10-15 år utan att arbetslösheten återvänt till NAIRU. Det är möjligt att NAIRU i stället vuxit sedan 1980-talet till följd av denna politik. Inget land ligger 1993 under NAIRU. Endast Nederländerna låg under NAIRU 1992 därför att man överfört ett stort antal arbetslösa till förtidspensionärer. Storbritannien kom i realiteten inte med i valutasamarbetet förrän på ett sent stadium. Danmark hade en period med måttligare arbetslöshet 1986-1988.

De övriga nordiska länderna har bara några år legat över sin tämligen låga NAIRU. Österrike har visserligen legat strax över sin låga NAIRU i 12 år men mycket stabilt och med låg inflation.

Paul Ormerods (1993) studie synes ha påverkat tänkandet inom Kommissionen. Den visar att sambandet mellan inflation och arbetslöshet i grunden förändrats mellan perioderna före första världskriget, mellankrigstiden och efter det andra världskriget. Det enda samband mellan inflation och arbetslöshet som är statistiskt säkerställt för de nio viktigaste industriländerna över hela efterkrigstiden är mellan *förändringarna* i dessa. Innebörden härav skulle vara att NAIRU över huvud taget inte existerar och att den ekonomiska politiken inte erbjuder någon väg tillbaka. Stramar man åt den ekonomiska politiken stiger arbetslösheten till nya nivåer och stimulerar man ekonomin stiger inflationen till nya nivåer. Utvecklingen följer arbetslöshets/inflationspar vars nivåer bestäms av externa chocker.

Detta stämmer ju bra med erfarenheterna av den språngvis stigande arbetslösheten (se diagram 11). Det ger också utrymme för hysteresis-, persistens- och insider/outsider-föreställningarna. Det avgörande är emellertid att det i varje fall på de historiska erfarenheternas grund avvisar möjligheterna att finna en väg tillbaka genom ökad flexibilitet och

"strukturella reformer", föreställningar som jag kritiserat bl a på grund av deras svaga empiriska underlag.

Det enda som enligt Ormerod skulle kunna öppna en väg tillbaka skulle vara häftiga chocker. Men hittills har ju chockerna gått i motsatt riktning. Sättet att reagera på chockerna blir då också betydelsefullt. Det kan illustreras med Västtysklands och Frankrike-Belgiens reaktion på första oljeprischocken. I Västtyskland bragtes inflationen snabbt ner till tidigare nivåer, medan den i Frankrike och Belgien — och många andra länder — tilläts stiga mot 15 procent och mer, varvid man etablerade en relation till arbetslösheten som man sedan inte kunnat förbättra.

"Den viktigaste uppgiften för antiinflationspolitikern blir då att skifta ekonomin från ett arbetslöshets/inflationsspår till ett annat. Med andra ord att framkalla fördelaktiga chocker till det underliggande förhållandet mellan inflationens och arbetslöshetens förändringstakt." Försök med drakoniska chocker i t ex Storbritannien har misslyckats. "Ett alternativ är att försöka skapa en samhällelig värdeskala i vilken ett system med socialt samförstånd och sammanhållning dominerar." Detta erkänner Ormerod går långt utöver den konventionella ekonomiska politikens snäva ramar, men ekonomisk politik är alltför viktig för att lämnas till ekonomer.

Kunniga gissningar (Informed guesses)

Med alla reservationer för osäkerheten och bristande underlag försöker jag sammanfatta det teoretiska nuläget på följande sätt:

Jämviktsarbetslöshet eller NAIRU är — om den finns — mycket olika för olika länder. Den varierar också starkt över tiden (se tabell 4). Den är enligt Layard, Nickell och Jackman i hög grad nationellt bestämd, eftersom de "sociala och ekonomiska variabler" som styr den betingas av landets specifika institutioner. Redogörelsen för de fem "extremländerna" ovan antyder dessas betydelse.

Inflationen å andra sidan bestäms av den ekonomiska politiken, sannolikt med tillägg av en av institutionerna bestämd, även den för länderna olika "grundinflation". Om den "icke-accelerande" inflationen vid NAIRU i något land ligger alltför högt t ex i förhållande till EMU:s "nälsöga" och regeringen och centralbanken därför stramar åt den ekonomiska politiken för att bringa ner den, ökar arbetslösheten utöver NAIRU. Den förmodas därefter återvända mot NAIRU. Men om detta återvändandes villkor vet vi som sagt ingenting. Det är svårt att se att den materialiserats någonstans. Nedgången i arbetslösheten i USA 1983-1989 drevs fram av den mycket expansiva finanspolitiken. Deflationsstrategin fick å andra sidan verka tämligen ostörd i flertalet västeuropeiska länder under 1980-talet därför att arbetslösheten då inte sågs som en politiskt intressant fråga. Det är först under det senaste året som den kommit högt upp på dagordningen.

Trögheten i återvändandet kallas hysteresis. Vi kan säga att hysteresis sannolikt kan motverkas med arbetsmarknadspolitiska åtgärder, men enligt Calmfors m fl forskningsresultat ökar dessa åtgärder lönestegrings-takten och därmed inflationen. Här är ett moment 22! Detta är dock den centrala frågan i EMU:s konvergensstrategi.

Denna utformades med förutsättningen att inflation är orsakad av slarvig, populistisk överbudspolitik som skapar inflationsförväntningar som kan drivas ut med kortvariga monetaristiska deflationschocker. Att framtvinga sådana chocker är konvergenskravens syfte. Det framgår mycket tydligt av förarbetena till Delors-rapporten (1989).

Om EG bestämmer sig för en viss inflationsnorm såsom i Maastricht-avtalet — antingen för konvergens under de förberedande etapperna eller som målsättning för ESCB:s penningpolitik, drabbas alla länder som har sådana institutioner att inflationen vid deras NAIRU i utgångsläget ligger högre, av en arbetslöshet utöver NAIRU. Men denna senare ligger såsom tabellen ovan visat i många fall redan oacceptabelt högt.

Återvändandet visar sig sedan ta lång tid om det över huvud taget kommer till stånd, uppenbarligen mer än 10-15 år (se tabell 6). Det tar lång tid att förändra både förväntningar och institutioner och att skapa förtroende för en ny politik. Vi är långt från monetarismens korta deflationschocker, som förutsatte snabb anpassning på alla punkter.

För det första måste man utreda och enas om *vilka* institutionella reformer som är nödvändiga. Strukturella reformer har blivit ett allmänt krav som framförs när man ingenting vet. Som framgått av det föregående är vi långt från en sådan enighet. Det blir mycket intressant att se vad EG:s förbådade vitbok kan åstadkomma i detta hänseende.

Önskvärldheten av förbättrad real anpassning till förändrade förutsättningar råder det som jag redan framhållit inga delade meningar om. Frågan är hur den bäst skall uppnås. Den kortsiktiga löneflexibilitetens effektivitet att skapa denna eftersträvade reala anpassning måste empiriskt klarläggas och dess bieffekter, bl a kostnaderna, tas med i bedömningen. Hittills gjorda sporadiska forskningsresultat tyder närmast på att den bästa anpassningen uppnås med en effektiv arbetsförmedling och långsiktiga, förhandlade förändringar i lönestrukturen, "långsiktigt, systematiskt och i små steg" (FOS-rapporten 1989). Då slipper man gå hela vägen över "puckeln" till andra sidan. Men det förutsätter institutioner som nu saknas i de flesta länder.

För det andra måste åtgärderna utformas praktiskt, beslutas, eventuellt mot politiskt motstånd, och genomföras. Allt detta tar tid. Många politiska och ekonomiska chocker kan destabilisera processen under denna tid.

Detta visar att man då kan gå *två* vägar; inte bara en som flexibilitetsideologins företrädare hävdar. Antingen till vänster eller till höger om puckeln i puckelkurvan (se diagram 20). Till en svagare eller till en starkare organiserad arbetsmarknad, genom marknadsstyrning eller någon form av implicit eller explicit samhällskontrakt. Det senare passar bättre

det moderna arbetslivet med en ansvars/initiativ-ambition och -organisation. Där har Sverige en väsentlig fördel med en jämförelsevis långt driven utveckling mot en produktivetsfrämjande arbetsorganisation — om vi kan tillvarata den. Det förutsätter i sin tur att vi får fason på lönebildningen, både vad avser löneuppställningarnas nivå och möjligheterna att genomföra långsiktiga anpassningar i lönerelationerna.

Är proletarisering lösningen?

Det är detta *politiska* vägval som skiljer de båda riktningarna inom den svenska arbetsmarknadsforskningen åt. Flexibilitetsideologins företrädare anser att alla måste gå till höger om kurvan, "institutionalisterna" att det finns bättre lösningar till vänster (såsom kurvan här presenteras i diagram 20). I varje fall för vissa länder. Det förefaller dock som om denna motsättning håller på att mjukas upp (Calmfors 1993).

Här finns alltså en skarp ideologisk motsättning. Många ekonomer anser att om man bara driver lönespridningen tillräckligt långt kan alla få arbete. Går man ner tillräckligt i lön finns det alltid arbeten i "catering", städning, underhåll och reparation, en del av handeln och byggnadsarbeten. I denna mening skulle arbetslösheten vara frivillig.

Utvecklingen i USA visar att många tvingas ta mycket lågt betalda arbeten när arbetslöshetsersättningen tryter. Detta leder till en klass av "fattiga arbetande" (working poor), dvs heltidsarbetande som lever under det nationella fattigdomsstrecket. Inte desto mindre är nästan 7 procent för närvarande arbetslösa i USA. Svarar "the working poor" mot skillnaden till de 12 procent arbetslösa i Västeuropa? De är nog fler. Även i vissa länder i Västeuropa har en sådan utveckling startats, främst för invandrare. Ralph Dahrendorf skrev en gång: "Jag vill hellre vara en arbetslös i Europa än en fattig arbetande i USA."

Men lönerna för andra grupper — den övervägande majoriteten — hålls uppe och stiger och driver inflationen, dels beroende på fackliga insatser men också därför att arbetsgivarna måste vidmakthålla de anställdas motivation i komplicerade produktionsprocesser där deras individuella insatser är svårkontrollerbara och därför betalar effektivitetslöner utöver marknadsnivån (jfr nästa avsnitt). Och inflationen bekämpas genom att ytterligare arbetskraft skjuts över till låglönearbeten, blir arbetslösa och försvinner ur arbetskraften (hysteresis). Vi kommer in i en verkligt ond cirkel. Det finns inget automatiskt sätt att nå NAIRU. Det måste vara resultatet av en medveten politik. Detta gäller i än högre grad strävan att förbättra den. Men vi har mycket svagt underlag för att utforma en sådan politik.

Detta reser fundamentala frågor om hela verksamhetens syfte, som kommer att bekymra oss mer och mer under hela 2000-talet. Det gäller spänningen mellan de av kristen etik inspirerade rättvisekraven och en rent ekonomisk lönesättning. Med hur mycket skall de som haft

turen/förmågan att skaffa sig ett välbetalt jobb subventionera arbetslöshetsersättning, negativ skatt eller socialhjälp till dem som inte lyckats? Hur kombinerar vi kravet på personligt ansvar med kravet på solidaritet? Om och hur vi lyckas lösa dessa frågor, både i EG och i Sverige, kommer att påverka relationerna mellan våra arbetsmarknader i de olika alternativen.

Ingen väg ut

Den populära franske vismakaren George Brassens sjöng en gång för länge sedan en visa om trafiken på en plats med förbjuden köriktning på alla gator som ledde därifrån. Det är i en sådan situation vi befinner oss på den västeuropeiska arbetsmarknaden. Om vi tar fasta på en av de punkterna där ekonomerna är eniga: Det finns inget samband mellan inflation och arbetslöshet, då blir den centrala frågan: Hur skall vi få arbetslösheten att återvända till NAIRU — eller att över huvud taget få arbetslösheten att minska om NAIRU inte finns som ett beständigt begrepp — när vi låter penning- och finanspolitiken ta hand om inflationsproblemet? Vi kan inte bara vänta i decennier! Och hur skall vi sedan minska NAIRU i alla de länder där den är orimligt hög? Dessa frågor har ekonomerna inga trovärdiga svar på. I och med att det klassiska balanssaxiommet måste ifrågasättas och flexibilitetens välsignelser är ostyrka blir svaret inte längre självklart: genom så väl fungerande marknader som möjligt. Vi måste säga: Vi vet inte!

Vi kan ställa upp hypoteser men vi kan inte vara säkra. Därför kan vi inte heller enas om dem. Calmfors och Lindbeck (1993) står på den ena sidan, Holmlund, Wadensjö (1993) och Layard (1992) på den andra. Det ger föga ledning för politikerna.

Detta hänger naturligtvis också samman med den pågående snabba omvandlingen av arbetsmarknaden som jag understrukt inledningsvis. Den medför att vi inte vet om äldre forskningsresultat fortfarande är tillämpliga.

Det är mycket svårt att ha någon mening om hur ett medlemskap i EG påverkar den svenska arbetsmarknaden innan man vet hur organisationen kommer att försöka lösa detta fundamentala dilemma. Det bör som framhållits bli den bebådade vitbokens viktigaste uppgift, men det är osäkert om det är möjligt att lösa dessa svåra problem på så kort tid. Delors lovade dock i ett tal i Europaparlamentet 15/9: "Jag hoppas att vitboken, som skall försöka analysera de strukturella orsakerna till våra tillkortakommanden beträffande konkurrenskraft och sysselsättning, skall kunna hjälpa varje land." En redogörelse för den aktuella diskussionen i EG och OECD följer i nästa kapitel.

3.4 Det internationella inflytandet på lönebildningen

Den stora omställningen

Den stora strukturomvandling, som genom internationaliseringen av näringslivet pågår i de öppna industriländerna, orsakas av att motsättningen mellan hög- och låglönebranscher i allt mindre grad blir en motsättning mellan industri- och u-länder utan alltmer en motsättning inom industriländerna.

De stora multinationella företagen har genomgripande ändrat karaktär. Från att ha varit någon form av privata kolonialvälden helt ledda från hemlandet och med alla chefsposter besatta därifrån, har de blivit i sann mening internationella eller statslösa genom att lossa banden med hemlandet, integrera sig i värdlandets näringsliv och rekrytera även chefsposter där eller på den globala arbetsmarknaden. På detta sätt för de in konkurrensen från de industrialiserande låglöneländerna direkt på de gamla industriländernas inhemska marknader.

Den högteknologiska utvecklingsproduktion med högtavlönad arbetskraft, som bl a Robert Reich beskriver (*The Work of Nations*) och kallar "symbolic analysis" och *Business Week* (8/2 -93) kallar "The Virtual Company" (det finns ingen bra översättning av detta begrepp), bedrivs i ett globalt nätverk mellan storföretag för specifika innovationer och problemlösningar och för deras exploatering — främst genom utveckling och effektivisering av den standardiserade massproduktionen av varor och tjänster. Samtidigt omstruktureras FoU-verksamheten fortlöpande och blir mer målinriktad. Nyckeln till framgång har visat sig vara att få ut nya produkter på marknaden så snabbt som möjligt. Christer Oskarsson (1993) har närmare beskrivit dessa strategier. Denna omstrukturering leder i och för sig till begränsningar av sysselsättningen även i denna sektor.

FoU-verksamheten berör i hög grad också S-sektorn, även om utvecklingsarbetet för denna sektor oftast också har en internationell marknad. Reich bedömer att 20 procent av arbetskraften i USA är sysselsatt i utvecklingsarbetet. Åke Anderson uppskattar samma siffra för Sverige till 25 procent (*Framtider* nr 2/93). Sverige ligger också femma i världen vad gäller FoU-utgifter i förhållande till BNP. Endast USA, Japan, Tyskland och Schweiz ligger högre.

Skiljaktigheten i villkor för denna nätverksproduktion eller "geniproduktion" och för massproduktionen av standardvaror är den drivande faktorn i den pågående strukturomvandlingen. Den förstnämnda är fortfarande i stort sett reserverad för industriländerna i anslutning till deras avancerade utbildning och forskning. Den ger de höga lönerna till de mycket kompetenta. Det finns en växande grupp sådana med en internationell arbetsmarknad. Konkurrensen om dem binder ihop löneutvecklingen i denna sektor mellan länderna.

Skillnaden mellan utvecklingsarbete och rutinarbete är att möjligheterna att nyttiggöra och utveckla personlig förmåga i det förra är tämligen obegränsade, medan de i det senare begränsas av den fastlagda produktionsprocessen.

Men industriländerna tvingas också fortsätta massproduktionen — bilar och bildelar och andra standardiserade verkstadsprodukter är kanske de bästa exemplen, för Sverige också skogsprodukter — för att upprätthålla den exportvolym som krävs för den nödvändiga importen och den produktion som behövs för den inhemska marknaden och sysselsättningen. Många tror att Sverige skulle kunna släppa denna produktion och helt ägna sig åt den högteknologiska. Det råder emellertid en rasande och ofta ohederlig konkurrens mellan industriländerna att dra åt sig denna. Och det tar lång tid att skapa en sådan bredd på arbetskraftens kompetens som krävs härför, om det ens är möjligt. Förmåga betyder mer än kunskaper.

I rutinproduktionen kommer industriländerna mer och mer i konkurrens med "nyindustrialiserande" utvecklingsländer där arbetskraften förblir billig på grund av befolkningstillväxt och på grund av att alltfler u-länder deltar i denna konkurrens — Kina och Öststaterna är nu de stora potentiella konkurrenterna. Effekterna har ännu inte varit så stora men potentialen är kolossal. De "statslösa" storföretagen flyttar ut produktionen till dessa länder. Förre regeringschefen i Baden-Württemberg Lothar Späth, som nu är engagerad för att bygga upp en högteknologizon i Jena-området i det forna Östtyskland, säger: "Forskning och utveckling kan ske här, produktionen i låglönelandet Tjeckien." (DI 1/3 1993). Mercedes-Benz flyttar produktion till Syd-Korea. Finska textilföretag flyttar den från Portugal till Estland och St Petersburgsområdet och får den därmed nära utvecklingsarbetet hemma.

I och för sig är detta ingenting nytt. Under hela efterkrigstiden har enklare industriproduktion flyttat ut först till Japan och sedan till NIC-länderna. Sverige har avvecklat textil- och porslinsindustrierna, metallmanufaktur, varv och stora delar av järn- och stålindustrin mm. Men skogs- och bilindustrierna har vi "räddat" genom devalveringar därför att det varit fråga om så många jobb att vi haft svårt att se var inom K-sektorn vi skulle kunna finna ersättning för dem. Under de senaste åren har denna utveckling påskyndats av den enorma expansion av de globala marknaderna som blivit en följd av kommunismens fall, till den grad att man frestas att tala om "kvantitetens övergång i kvalitet".

- 1) Internationaliseringen har snabbt drivits vidare och de multinationella företagen har utvecklats till globala koncerner, statslösa företag, som kan spela ut de olika länderna och deras regeringar mot varandra. Såsom den svenska maktutredningen (SOU 1990:44) påpekade har det skett en klar maktförskjutning från de nationella regeringarna och parlamenten till de stora företagens ledningar. Ett slags global näringslivsfeodalism håller på att byggas upp.

- 2) Avregleringen av de finansiella marknaderna och den vidgade frihandeln har skapat ökade rörelsemöjligheter och påtryckningsmöjligheter för storföretagen. Det omtvistade GATT-avtalets betydelse ligger inte i den anakronistiska tvisten om jordbruksprodukterna, utan i att det skulle befästa och vidga frihandeln för industrivaror och tjänster. Vid G7-mötet i Tokyo juli 1993 lovade länderna för fjärde året i följd högtidligt att slutföra avtalet till årets slut. Det borde innebära att de fullföljer löftet för att inte dra alltför mycket löje över sig. Vid en förhandling inom EG 20/9 beslöt Frankrike att inte inlägga sitt veto mot den s k Blair House-överenskommelsen om jordbruksstödet, men att begära omförhandling med USA. Det är alltså ovisst om detta kommer att stjälpas GATTöverenskommelsen. Man har nu utfäst sig att bli färdig till den 15 december 1993.

- 3) Nedmonteringen av handelshindren till de f d kommunistiska staterna, inklusive Kina som i viss utsträckning fortfarande är det, har inneburit tillgång till enorma mängder *bildbar och ansvarskännande* arbetskraft till mycket låga löner. Även i övriga nyindustrialiserande länder växer kompetensen och arbetarstyrkorna snabbt. Detta ökar deras möjligheter att ta över från de gamla industriländerna vad som tidigare betraktats som högteknologisk rutinproduktion.

Denna växande konkurrens om massproduktionen tvingar företagen i industriländerna till en hård bantning av sysselsättningen och till "plattare", mindre hierarkisk (lean) organisation. Detta pågår nu för fullt och resulterar i att sysselsättningsökningen och därmed efterfrågan och själva konjunkturuppgången i t ex USA är mycket svagare än normalt, men samtidigt karaktäriseras av en stark produktivitetstillväxt.

Löner och växelkurser

Denna utveckling kommer att pressa lönerna i industriländernas massproduktion när de tvingas behålla den för att vidmakthålla sysselsättning och bytesbalans. Detta kan inte undgå att sprida sig till liknande jobb i S-sektorerna i dessa länder, eftersom de drabbade i K-sektorn söker sig dit om lönerna där förblir högre. I USA har detta redan skett och det förordas som en lösning också för Sverige, t ex av Ekonomikommissionen. OECD (1993) konstaterar att lönespridningen i de flesta länder ökat väsentligt under 1980-talet främst genom starkare efterfrågan på och högre löner för högutbildade. Någon märkbar nedpressning av löner genom låglönekonkurrens har däremot ännu inte gjort sig gällande. I de flesta fall täcker statistiken dock inte de senaste åren.

Särskilt om GATT-avtalet ros i hamn kommer konkurrensen från de öppnade låglöneproducenterna att pressa lönerna i rutinproduktionen i de gamla industriländerna. Immigranterna — både de legala och de illegala

— driver också på denna utveckling. Därigenom blir lönegapet mellan utvecklingsproduktion och rutinproduktion till stor del internationellt bestämt. Lönerna för de kompetenta dras upp av den internationella efterfrågan och lönerna i rutinproduktionen pressas av den internationella konkurrensen.

Alla industriländer kommer naturligtvis att satsa maximalt på utbildning för att dra till sig så mycket som möjligt av den lönsamma utvecklingsproduktionen. I detta sammanhang är det viktigt att skilja mellan kunskap och förmåga. Skillnaden i utbildningstidens längd mellan olika kategorier arbetande har minskat drastiskt under det senaste halvsekle. Men genom att utbildningen till stor del förändrats från privilegium till tvång, utan att de pedagogiska metoderna tillräckligt anpassats härtill, måste den för det första bedömas vara långt mindre effektiv än tidigare.

För det andra är det *förmågan att utnyttja kunskapen* som belönas, inte kunskapen som sådan. Det är detta som menas med kompetens. Skillnaderna mellan individer i sådan förmåga är mycket stora och utjämnas inte genom utbildning, snarare tvärtom. Om man ger en grupp människor samma utbildning sporrar den en del, medan andra faller tillbaka och de flesta ligger mitt emellan.

Lönerna i utvecklingssektorn pressas därför inte av ökad tillgång på utbildade. Det som betalas är *den relativa förmågan* till problemlösning och nyskapande. På den kommer det definitionsmässigt alltid att råda knapphet. Den utbildade arbetskraften är inte homogen. Några är alltid bäst. Dessa konkurrerar företagen om att dra till sig.

Frågan är hur mycket av rutinproduktion som de gamla industriländerna behöver behålla. I Sverige har utrensningsprocessen som jag tidigare framhållit redan genomförts i många branscher — textil, glas och porslin, varv, metallmanufaktur, stora delar av järn- och stålindustrin etc. Ett av de mest påtagliga exemplen är utrikessjöfarten, där befälet fortfarande får svenska löner men besättningarna genom utflaggning u-landslöner.

Men det finns en tröskel där industriländerna för exportens och sysselsättningens skull är tvingade att behålla en del sådana utsatta massproduktionsföretag. I Sverige har denna tröskel hittills visats sig ligga vid skogs- och bilindustrierna. De har sysselsättningsmässigt varit för tunga för att få gå på plankan. Man har i stället klarat dem genom devalveringar. Och redan efter 1970-talets avvecklingar har det visat sig svårt att expandera K-sektorn tillräckligt för att långsiktigt klara bytesbalansen. Till dessa svårigheter har dock även den förda lönepolitiken bidragit.

I EG vill många länder och partier och intressegrupper inom länderna möta denna utveckling med protektionistiska åtgärder — t ex kvoter för japansk bilimport, för import från östländerna m m. Striden i GATT-förhandlingarna om jordbruket är som jag redan framhållit realekonomiskt helt föråldrad. Ett eventuellt kommande avtals betydelse ligger i stället i att det breddar vägen för löneutjämningsprocessen inom den industriella massproduktionen.

Här kommer växelkurspolitiken in som ett utomordentligt viktigt led i samspelet mellan gamla och nya industriländer. Sverige har nyligen devalverat kraftigt och kan därigenom försvara sin rutinproduktion. Även för de övriga gamla industriländerna kommer förskjutningar i växelkurserna mot de nyindustrialiserande ländernas valutor att bli nödvändiga för att försvara de delar av denna produktion, som de måste ha kvar för att upprätthålla sysselsättning och export. Detta leder givetvis till bytesför-luster, men även protektionismen drar stora kostnader. Och den utvecklingsproduktion som de nyindustrialiserande länderna inte kan ta över kommer fortfarande att betalas bra.

Detta är detsamma som att de nyindustrialiserande ländernas valutor skrivs upp när produktiviteten i deras produktion ökar. Höglöneländernas motkrav på låglöneländerna för att avstå från protektionism måste bli att dessa också importerar och därigenom anpassar sina växelkurser så att deras bytesbalanser väger jämnt. En "japansk" politik som håller växelkursen låg och bygger upp stora bytesbalansöverskott kan inte tolereras. Risken för en sådan utveckling är nog inte heller så stor. Den japanska taktiken betingades av mycket speciella förutsättningar, främst en troligen inte alldeles oberättigad rädsla för handelspolitisk diskriminering. Den föreligger inte i de nu nyindustrialiserande länderna. De köper gärna från de gamla industriländerna sådant som de själva inte kan producera och deras bytesbalanser mot dessa väger tämligen jämt bortsett från mot Japan som bygger upp stora överskott även mot dem (OECD 1993a).

Konsekvenserna av den skärpta konkurrensen för levnadsstandarden för dem som i de gamla industriländerna arbetar i rutinproduktion i såväl K- som S-sektorerna skulle då inte behöva bli alltför förödande. Större delen av konsumtionen, främst tjänster men även en hel del varor, produceras ändå inom landet och berörs därför inte. Detta gäller särskilt om det blir en gemensam valuta inom EG. De skyddade sektorerna, den privata och den offentliga, står för mer än 80 procent av produktionen i Sverige räknat i sysselsättning. Produktiviteten och kapitalbildningen i denna del av ekonomin utgör grundvalen för levnadsstandarden. Även om en del av denna tjänsteproduktion kommer att utsättas för ökad konkurrens genom medlemskap i EG eller genom EES-avtalets regler är dock huvuddelen helt oberoende av växelkursen.

Den växande lönespänningen

Den stora lönespänningen kommer då att uppstå mellan de högkompetenta, som är sysselsatta i den globala nätverksproduktionen och "geni"-produktionen — Reich kallar dem symbolanalytiker — och dem som är hänvisade till massproduktionen och motsvarande arbeten inom S-sektorn. Lönerna för de förra drivs upp av företagets konkurrens om de verkligt högkompetenta, "förmågorna". Vi kan redan se sådana effekter inom t ex

databranschen. Denna konkurrens är internationell och den växande spänningen är därför svår att motverka i enskilda länder.

Förbättrad utbildning är ändå nödvändig, men hjälper inte mot denna process, eftersom det är den *relativa* förmågan som honoreras. Den är nödvändig för att bibehålla och om möjligt tillförsäkra landet en större andel av den globala utvecklingssektorn, men alla gamla industriländer med omfattande FoU-traditioner kommer att slåss som rasande om detta. Har man framgång kan man öka höglönessektorn något på låglönessektorns bekostnad, men klyftan kommer hela tiden att bestå. Det är inte den begränsade viljan eller förmågan att ta på sig utbildning som skapar klyftan, utan matchningen av tillgång och efterfrågan för individer med erforderlig kompetens. Lyckas vi frambringa fler än sektorn kan absorbera kommer inte deras löner att minska utan kompetenskraven kommer att öka och en del kommer att flytta över till andra länder.

Ett lands välbefinnande och levnadsstandard blir då inte längre beroende av dess företags tillgångar på tekniska "försprång", eftersom dessa kan utnyttjas av storföretagen var som helst i världen, utan enbart av arbetskraftens förmåga och kostnad samt av de villkor samhället erbjuder i form av infrastruktur, skatter och subventioner etc. Den svenska industripolitiken har länge styrts och styrs alltjämt av föreställningen att man skall kunna upprepa bragderna kring förra sekelskiftet då några geniala uppfinningar — kullager, turbiner, telefoner, tändstickor etc — lade grunden till den svenska industrialismen. Uppfinningar fattas inte nu heller, men de exploateras bara till en begränsad del i Sverige och i övrigt utomlands. Sverige hör som framhållits till storsatsarna inom FoU, men resultatet har på grund av bristande konkurrenskraft bara till liten del kommit det egna landet till godo.

Skillnaden mellan symbolanalytikernas dominans och det ofta diskuterade två tredjedelssamhället är att de förra är i minoritet. De uppskattas som nämnts till 20 procent av arbetskraften i USA och till 25 procent i Sverige. (Dessa siffror är nog inte utan vidare jämförbara.) I USA dominerar de ändå politiken tack vare att de styr de båda politiska partierna och att de sämre ställda är politiskt apatiska. Hälften av de röstberättigade röstar inte.

Den allt starkare betoningen av medelklassens intressen i den politiska propagandan har därför olika innebörd i USA och i Sverige. I USA är det en uppmaning till de krympande mellangrupperna att ställa upp för ökad utjämning som motvikt mot symbol-analytikerna. I Sverige är det ett klart uttryck för två tredjedelssamhällets genomslag. Båda blocken vädjar till mittengrupperna.

Utbildningen har en avgörande betydelse

Det ligger därför som jag redan framhållit en oerhörd vikt för alla industriländer vid att bredda och effektivisera utbildningen ända från

början till toppen för att kunna ta för sig så stor andel av den lönsamma "geni"-produktionen i det globala nätverket som möjligt. Det är en av de få saker som alla i diskussionen är ense om. Men samtidigt ändrar kraven på undervisningen karaktär. I en tid då ett stort uppslagsverk ryms på en eller två CD-skivor är teoretisk "korvstoppningsundervisning" såsom den som nu föreskrivs i den föreslagna läroplanen för de svenska skolorna föräldrad. Undervisningen måste inriktas på kvalitet och inte bara på kvantitet.

Det väsentliga för en sådan effektivisering är att förmå barnen och ungdomarna att *vilja ta till sig* undervisningen. Det måste göras genom att skapa intresse och engagemang; att *vilja* lära sig använda verktygen — eget och andras språk, matematik, data-kunskap etc — för analytisk och experimentell utveckling. Det måste ske med andra metoder som är väl kända av de pedagogiska experterna, men vars tillämpning stoppas av den konservativa akademiska intressedominansen.

Man får inte som nu bryta den naturliga utvecklingen från barnets experimentella lek via handens experimentella arbete till tankens experiment. "Barn lär sig bäst genom lek." Pedagogisk erfarenhet visar att det finns en förstärkningseffekt — synergieffekt — mellan praktisk/experimentell och teoretisk undervisning som beror på denna naturliga utveckling. Sveriges chans ligger i att metoderna i nästan alla andra länders skolor släpar efter ändå mer så att vi ändå har mindre att hämta in.

Kamp mot vidgade klyftor

Denna delade lönestruktur är effekten av marknadskrafterna i den globaliserade ekonomin. Den dynamiska kraft som hindrar en utjämning är det ständiga tillskottet av nya grupper arbetare kapabla att medverka i rutinproduktionen genom vidareutbredningen av industrikulturen och den snabba befolkningstillväxten. Den växande produktiviteten i NIC:s ger en ökad levnadsstandard där och och företagsvinster för ytterligare investeringar i produktion av billiga varor till importländerna. De ökade anspråk på de ändliga naturresurserna som detta medför kommer emellertid att leda till att systemet måste omprövas, mer troligt före än efter år 2050.

Sverige har gått in i denna process med en mer utjämnad lönestruktur än något annat land (se tabell 5). Därför kommer förändringarna att bli desto större. De har redan börjat och förstärks i den fria arbetsmarknaden genom EG-medlemskap eller EES-avtal. Men de kommer att tvinga sig fram även om vi ställer oss helt utanför Europa-samarbetet. Sverige har relativt sett låga löner för högkvalificerad arbetskraft och höga för lågkvalificerad. Därför riskerar vi att den förra strömmar ut ur landet och de senare in från låglöneländer främst utanför EG. Men även lätttröliga invandrare från tredje länder till andra länder inom EG kan bli ett problem.

EG:s sannolika gemensamma immigrationspolitik blir därför viktig för Sverige. Hur den skall kombineras med EES-avtalet har väl knappast någon ännu tänkt igenom. Ställer vi oss utanför kan vi reglera invandringen själva. Men även om vi skulle kunna stoppa den helt och hållet, vilket skulle innebära en mycket radikal omsvängning i opinionen, så kommer de höga lönerna i rutinproduktionen såsom vi nu flera gånger upplevt att trycka ner den svenska valutans värde i den internationella konkurrensen och göra skillnaderna till utlandslönerna än större för de högkvalificerade. Och vi kan inte stänga in dem i landet. Detta kommer att framtvinga en ökad lönespridning. Ju mer vi motarbetar den desto snabbare drivs näringslivet mot en teknikfattig struktur. (Per Lundborg har i bilagor till 1990 och 1992 års LU sammanställt det teoretiska och empiriska underlaget till dessa slutsatser.)

För Sveriges del kompliceras de problem som de växande lönespänningarna skapar av att de som arbetar i "geni"-produktionen till stor del organiseras av tjänstemannaorganisationerna, medan de i massproduktionen i större omfattning tillhör LO. Den nödvändiga omformuleringen av den solidariska lönepolitiken måste ses också i detta ljus. Det finns stor risk för att det blir en "rättvisekamp" mellan organisationer i stället för en nödvändig anpassning till de genomgripande förändringarna i produktionsstrukturen. Arbetsgivarnas strävan att utnyttja lågkonjunkturen för att framtvinga en anpassning på *sina* villkor komplicerar ytterligare situationen. Jämför den följande redogörelsen för de svenska arbetsmarknadsorganisationernas lönepolitik.

Den stora svenska devalveringen sedan november 1992 — vi vet ännu inte var den slutar — är därför inte bara en konsekvens av gångna synder i den ekonomiska politiken och lönepolitiken. Den är också ett led i en anpassning till den här skildrade utvecklingen. Den massproduktion vi behöver behålla i Sverige blir därigenom konkurrenskraftigare gentemot andra länders, samtidigt som "geni"-produktionen, som ger de stora inkomsterna både till resp företag och till landet, kan höja sina relativlöner och därmed dra till sig den mest kompetenta arbetskraften. Detta är som jag redan framhållit en global utvecklingsprocess som Sverige inte kan hindra eller mäla sig ur.

Det är ett intresse för *alla* parter att denna process inte hindras av en föråldrad syn på den solidariska lönepolitiken. Denna har hittills varit statisk — en omfördelning av det bestående — men den måste i den internationaliserade ekonomin bli dynamisk — en breddning av utvecklingsmöjligheter. Den spänning mellan rättvise- och effektivitetslöner, som hela tiden varit kärnpunkten i vårt lönepolitiska dilemma, får genom denna utveckling en ny dimension. I följande avsnitt skildras de ansatser till en sådan omprövning som görs med sikte på "det utvecklande arbetet" och vidgad arbetsmarknadsutbildning.

I den lönepolitiska rapporten till LO:s kongress 1991 sägs:

"De problem och svårigheter som redovisats i föregående avsnitt betyder inte att det finns anledning att överge den solidariska lönepolitikens grundsatser. Däremot finns klara behov av utveckling och förnyelse av den praktiska tillämpningen av lönepolitiken med hänsyn till ändrade förutsättningar. - - - En uppvärdering av lågt värderade jobb tillsammans med möjlighet för alla till utveckling i arbetet och därmed bättre betalt är de viktigaste delarna i en förnyelse av den solidariska lönepolitiken."

Redan 1991 hade Sverige gått ner från en topplacering i OECD:s inkomstliga till en plats under genomsnittet. Det skulle bli en katastrof för landets ställning som avancerad industrination om vi låte föråldrade former för våra solidaritetssträvanden förhindra den anpassning till den globala utvecklingen som den stora devalveringen nu hjälpt oss till. Om Sverige väl vårdar denna fördel kan landet få en tillväxt i K-sektorn som blir större och längre än under 1980-talet. Men det är ändå osannolikt att vi skall kunna förskjuta andelen av arbetskraften i utvecklingssektorn mycket utöver de 25 procent som vi nu har, när vi redan nu ligger över de flesta andra i FoU-satsningar. En fördel med den oacceptabla arbetslösheten är att lönepressen knappast kommer att bli stark under det närmaste decenniet och att löntagarna därför får tid att vänja sig vid en nödvändig ny lönestrategi.

I det nuvarande internationella konjunkturläget och med den importsubstitution som en så stor delvalvering ändå måste ge upphov till, borde den som jag redan framhållit inte behöva få en alltför stor direkt effekt på levnadsstandarden. Denna beror ju i hög grad av priserna på tjänster som inte berörs.

3.5 Aktuella trender i svensk lönepolitik inför 2000-talet

Kollektiva rättviseföreställningar spelar en större roll i lönepolitiken i Sverige än i något annat land. Detta har byggt upp fackföreningsrörelsen och gett den den speciella styrka den har i Sverige. Före Saltsjöbadsavtalet var strejknivån i Sverige högre än i jämförbara länder. Vi hade en utpräglad konfliktekonomi på grund av de starka rättvisesträvandena. Därefter har den solidariska lönepolitiken blivit det viktigaste uttrycket för dessa.

Men eftersom rättvisa i grunden är ett subjektivt begrepp har den starka betoningen av denna också lett till en utbredd rivalitet mellan olika grupper. Triangelndramat tjänstemän — offentliganställda — K-sektorns löntagare har varit den viktigaste. Tjänstemännen har i viss utsträckning tillämpat solidarisk lönepolitik inom sina organisationer, men inte

accepterat någon utjämning gentemot LO-grupperna. De offentliganställda har drivit en ovillkorlig följsamhetslinje gentemot K-sektorns löntagare, som medfört rekryteringssvårigheter till den senares företag, bl a därför att industriarbete minskat i attraktivitet jämfört med servicejobben. Detta har bidragit till att de stora företagen förlagt mer och mer av sin produktion utomlands och K-sektorn krympt från ca 30 procent av samhällsekonomin i slutet av 1960-talet till ca 17 procent för närvarande, en andel som är för liten för att klara bytesbalansen vid den importefterfrågan som råder i ett fullsysselsättningsläge.

De tre dominerande parterna på arbetsmarknaden — SAF, LO och tjänstemannaorganisationerna — driver nu sin politik i ganska olika riktningar; en situation som starkt kontrasterar till den relativa enighet om principer och metoder som tidigare rådde, särskilt under 1950- och 1960-talen och en bit in i 1970-talet. De offentliga arbetsgivarna — SAV och kommun- och landstingsförbunden — försöker anpassa sig till de privata men också att finna nya former som passar till den omstrukturerad av den offentliga sektorn som pågår genom decentralisering och bolagisering.

SAF:s lönepolitiska framtidsbild

SAF driver utåt en konsekvent flexibilitetsideologi med en decentralisering av löneförhandlingarna till företag och arbetsplatser som huvudmål. Det är internationalisering, decentralisering och individualisering som enligt SAF är de dominerande trenderna i näringslivets utveckling, som också måste styra lönebildningen. Enligt löntagarsidans uppfattning är emellertid samordningen inom SAF bakom kulisserna mycket stark och snarast tilltagande. Det är egentligen Verkstadsföreningen (VF) som stundom går sin egen väg och är tillräckligt stark för att ibland tvinga SAF med sig.

Förskjutningen i arbetskraftefterfrågan från "muskelkraft" till "hjärnkraft" spelar en avgörande roll och kräver en större individualisering och differentiering av lönerna för att engagera och motivera de anställda i den nya arbetsorganisationen, som bygger på de anställdas ansvar och initiativ i motsats till den gamla, tayloristiska, som bygger på övervakning och kontroll. SAF vill därför ha brantare karriärstegar. 1979 satte SAF "Rättvis lön" som titel på sitt lönepolitiska program. För 90-talsprogrammet är titeln "Marknadsanpassad lönebildning".

Lönerna skall på detta sätt anpassas till lokala förutsättningar, företagets lönsamhet, de anställdas individuella prestationer etc.

Omläggningen innebär att lönebildningen inte längre skall ses som ett fördelningssystem utan i stället som ett belöningssystem. "Följsamhetstänkandet måste brytas." (Resolution från 1987 års SAF-kongress). Men den skall alltså ligga "inom ramen för kollektivavtalssystemet, med ansvar och samförståndsanda." (Rapport från SAF mars 1992).

Decentraliseringen kommer ibland att innebära lönebildning på företagsnivå, ibland på förbunds nivå. Men idealet synes vara det förstnämnda. "Lönebildning på detta sätt kan självfallet endast äga rum i företagen och måste utgå från företagets lönepolitik, som ju i sig är ett medel för att nå företagets mål." (ibid.)

SAF strävar efter en långt driven individualisering av lönerna:

"Lönen bör vara en spegel av arbetets innehåll och svårigheter, av medarbetarens kompetens och av den individuella prestationen. För att klara detta behövs hjälpmedel. Det handlar om att på något sätt rangordna eller värdera de arbetsuppgifter som finns efter svårighet och resultatansvar. Det handlar om att bedöma kompetens och kvalifikationer, att bedöma arbetsresultat och prestationer. Goda hjälpmedel kan också vara medarbetarsamtal och tydliga arbetsmål.

En sådan lönesättning ställer stora krav på kompetens, ansvar, integritet och civilkurage hos både företagsledare och lönesättande chefer. Ingen vill ha och ingen skall acceptera en godtycklig lönesättning. Den chef som har till uppgift att sätta lön måste vara beredd att stå till svars inför företagsledning, medarbetare och fackliga företrädare." (ibid.)

Lönesättningen är en chefsuppgift. Det lokala facketts roll i detta system skulle bli "... att för sina medlemmars räkning granska att lönesättningen går rätt till, att den genomförs enligt de spelregler som företaget fastlagt i sin lönepolitik, att bidra till att skapa bättre möjligheter för de medlemmar som av olika skäl kanske inte kvalificerat sig för lönehöjningar." (ibid.) Det skall se till att alla medarbetare verkligen blir bedömda av närmaste chef. Begreppet förhandlingar förekommer inte i programmet.

Bland nödvändiga förändringar nämns: Konfliktreglerna ändras så att det blir svårare att utlösa en konflikt. Skadestånd för olovliga konflikter höjs kraftigt. Vidare bör skyldighet att lämna uppgifter till lönestatistiken begränsas och denna bör utformas så att den får "en mindre styrande inverkan på lönesättningen i företagen."

De offentliga arbetsgivarnas framtidsbild

Både offentliga arbetsgivare och löntagarorganisationer torde nu vara inriktade på att K-sektorn måste leda löneutvecklingen och att deras förhandlingar måste komma efter dennas. Avtalens utlöpningsstider är också lagda ett kvartal senare. Men de offentliga arbetsgivarna måste följa löneutvecklingen i den privata sektorn mycket nära. Det är viktigt att se den faktiska konkurrenssituationen med industriarbetare och tjänstemän, särskilt vid starkare sysselsättning.

Med både individuella och mer differentierade löner och bolagisering med nya lönesystem blir det svårt att hålla ihop utvecklingen. Man tillämpar nu ett nytt system med ramanslag som hämtar ett omräkningstal från den privata sektorn. Ålders- och kvalifikationstillägg är avskaffade.

Det finns möjlighet att premiera förmåga. Lika lön för likartat arbete blir mycket svårt att uppnå. Facket diskuterar med arbetsgivarna även mellan lönerrevisionerna.

Några av de nya stora bolagen har skapat sig en egen arbetsgivarorganisation, BOA. Även universitetssektorn, militären och polisen vill bryta sig ut ur arbetsgivarverket. Men det förhandlar fortfarande för de bestående affärsverken.

Samtidigt som det finns en benägenhet till likformighet mellan olika offentliga arbetsgivare finns det således också en benägenhet till "fragmentisering" både på den statliga och på den kommunala sidan. (Detta är ett nytt ord i den lönepolitiska debatten som man möter ganska ofta.) Det är svårt att förutse vad som kommer att häda när konjunkturen vänder. Inget systematiskt arbete pågår för att förbereda det.

Kommunerna är en tung och svårstyrd del. Samarbetet är pliktskyldigt, det finns risker för speciella gruppers ingrepp, inte minst i anslutning till politiska aktioner. Här är risken för fragmentisering uppenbar. De centrala förhandlingarna är angelägna om mer styrning. De kan inte hålla ihop löneutvecklingen efter avtalen.

LO:s lönepolitiska framtidsbild

Motsättningarna får en klar belysning om ovanstående program från SAF ställs mot ett uttalande i inledningen till den lönepolitiska rapporten till LO:s kongress 1991:

"Konkurrensen om arbetskraft har vidare medfört ökade inslag av marknadsstyrd lönesättning. Lösningen på lönebildningsproblemen ligger dock inte i att överge den solidariska lönepolitiken och låta marknadskrafterna ta över. Tvärtom, vad Sverige behöver är en lönepolitik som kan förena kraven på rättvisa och solidaritet med löneökningstal som håller sig inom samhällsekonomiska ramar." (Lönepolitik för framtiden.) Till jämförelse med SAF:s program kan också citeras: "Fördelningspolitiken omfattar flera olika delar varav lönepolitiken är den viktigaste delen."

LO strävar efter "lika lön för likvärdigt arbete" över hela landet och i alla branscher och oavsett företagets lönsamhet på samma sätt som tjänstemannaorganisationerna (se nedan). Man efterlyser metoder för att praktiskt tillgodose detta krav och framhåller att det i praktiken mer eller mindre kommit bort i förhandlingsarbetet.

För att kunna genomföra det krävs en svårighetsklassificering av alla arbetsuppgifter. Beslut om ett sådant system togs redan vid 1951 års LO-kongress och ett mycket omfattande arbete har genomförts för att få det till stånd. Metoden är nu i princip färdig att tas i bruk. Men det förutsätter att alla parter på arbetsmarknaden accepterar systemet. Rapporten säger: "Det är minst sagt tveksamt om det kommer att vara

möjligt att uppnå en tillräckligt bred anslutning till detta system. En mer realistisk ansats skulle kunna vara att arbeta för gemensamma uppfattningar över hela arbetsmarknaden, där det klargörs vilka allmänna principer som bör ligga till grund för värdering av arbetsuppgifter och lönesättning." En förnyelse av den solidariska lönepolitiken kräver att man kan komma överens om vilka grupper som man skall satsa extra på för att komma närmare målet lika lön för likvärdigt arbete.

Men till skillnad från tjänstemännen anser LO att kravet på jämlikhet innebär en allmän strävan efter *minskade* löneskillnader. Man medger dock att lönesystem som ger möjlighet till individuell löneutveckling kan i ett uppbyggnadsskede medverka till att löneskillnaderna inom LO-området ökar. En sådan ökning får dock endast vara tillfällig. "De senaste årens utveckling mot en alltmer individualiserad lönesättning måste brytas."

En annan viktig skillnad mot arbetsgivarnas och tjänstemännens program är att LO inte anser att individens *förmåga* att lösa arbetsuppgifter skall påverka lönen. Lönen skall sättas efter arbetsuppgifternas eller befattningens art på grundval av arbetsvärdering och inte efter den enskilde arbetstagarens kvalifikationer. Utveckling i arbetet skall dock, utöver att det ger ett bättre arbetsliv, också innebära ökad förtjänst i takt med att arbetsuppgifterna utvecklas.

På denna viktiga punkt synes det emellertid finnas vissa glidningar. Om den enskilde får starkare incitament till effektiva insatser blir den totala kakan större. Tyskarna sägs uppvärdera formella meriter för att bygga in en utbildningsdynamik i systemet. Men belöningar får inte ges så att de desmotiverar dem som inte får dem. "Det vi tycker illa om är godtycke." Därför måste de förhandlas fram med facket så att de har större chans att uppfattas som rättvisa.

Den anställda skall medverka i att utveckla sina arbetsuppgifter och få ersättning härför när han/hon är framgångsrik härmed. Han/hon skall ha inflytande över sin arbetssituation och arbetets utförande. Löneformerna skall utvecklas så att de befördrar utvecklingen mot den nya arbetsorganisationen. Detta måste leda till en långtgående individualisering av lönesättningen där förmågan också får ett utrymme. Ackordslönesystemen premierar ju speciellt förmågan, så tanken kan inte vara så främmande.

Den nya arbetsorganisationen spelar en stor och växande roll i LO:s lönepolitiska diskussion. "Det goda arbetet" och "Det utvecklande arbetet" har blivit honnörsfraser. *Man växlar över den solidariska lönepolitiken från enbart rättvis lön till rätt till utveckling i arbetet, befattningsutveckling och lön i relation härtill och till stöd att utbilda sig till och söka bättre jobb.* Detta är den viktigaste utvecklingslinjen i LO:s lönepolitik, men den förutsätter ett positivt svar från arbetsgivarsidan.

Dåvarande metallordföranden Leif Blomberg sa vid kongressen: "I det goda arbetet skall alla ha inflytande och kontroll över sitt eget arbete. Ansvar och befogenheter ska höra ihop. - - - Det goda arbetet ska ge möjligheter för alla att utvecklas i både yrke och lön. Lönen ska kunna

öka utan att man ska behöva vänta på sin tur eller trampa på andra. Man ska inte behöva byta jobb eller bli tjänsteman för att det skal hända något med lön och arbetsvillkor. Möjligheterna skall finnas där de många människorna är." Och Mikeal Sjöberg, också från metall sa: "Om vi skall lyckas måste vi redan på ett tidigt stadium inse att fackföreningsrörelsens uppgift är att ge människorna möjligheter." Människor och möjligheter var också kongressens motto.

Nödvändigheten av och metoderna för att hålla summan av de centrala eller förbundsvisa uppgörelserna, låglönesatsningarna och de lokala differentieringarna genom befattningsutveckling inom ramar för det samhällsekonomiska utrymmet betonades däremot inte särskilt starkt.

LO vill helst ha centrala förhandlingar, men är beredd att söka finna andra vägar för att uppnå den eftersträvade samordningen eftersom SAF inte vill. Men detta ställer krav:

"Med en motpart som gör allt för att splittra och försvaga löntagarsidan krävs extra mycket av solidaritet och sammanhållning för att gemensamma mål vad gäller en rättvis fördelning ska kunna uppnås även vid decentraliserade förhandlingar." (Lönepolitik för framtiden).

LO är starkt medveten om konkurrensen om löneutrymmet med tjänstemännen. "Kampen mellan olika löntagarorganisationer har kommit att få lika stor betydelse som kampen mot arbetsgivaren. För framtiden är det av yttersta vikt att frågor om löneutrymmets fördelning mellan olika grupper av löntagare kan diskuteras på en sakligt sätt under ömsesidig respekt." (ibid.)

Genom att de centrala avtalen har blivit mindre detaljreglerade än tidigare har kraven på de lokala lönesystemen kommit att öka. LO är positiv till lokala förhandlingar inom rimliga ramar. Åter ett citat från rapporten:

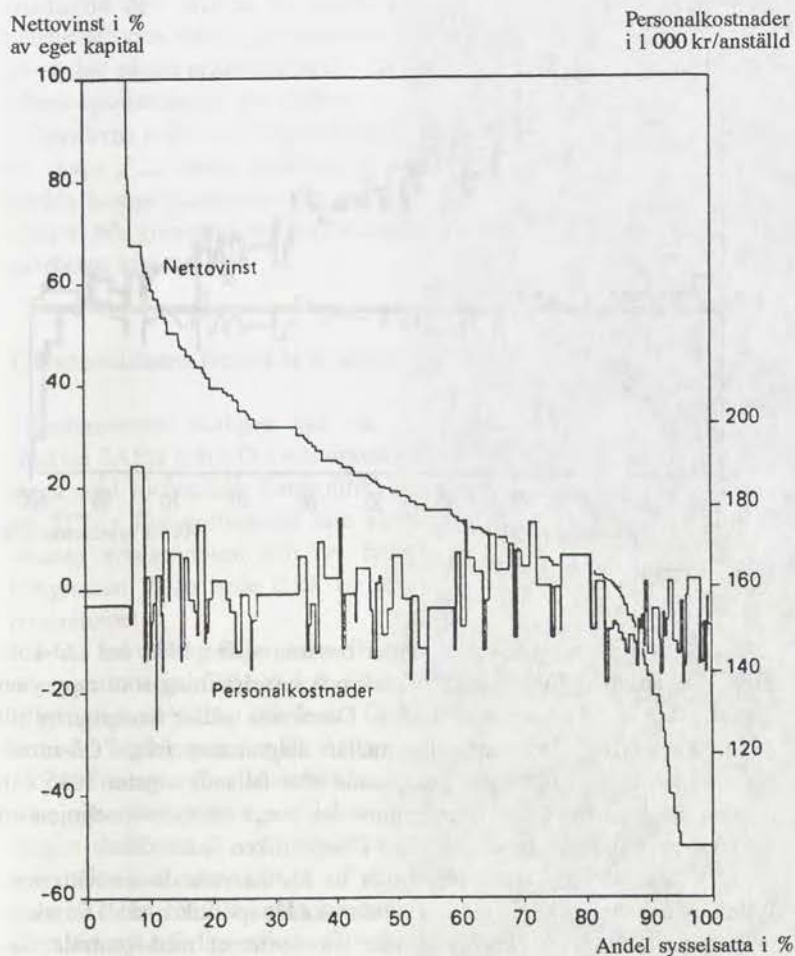
"En lokal förhandling som resulterar i en viss löneglidning är ett smidigt sätt att anpassa centrala avtal till en verklighet som ständigt förändras. Olika slag av förändringar i arbetslivet som motiverar ändrade lönerelationer kan effektivt hanteras om en viss del av lönebildningen äger rum ute i företagen, förutsatt att den fackliga organisationen lokalt har visst inflytande över fördelningen av dessa löneökningar. Men denna del av löneökningen bör ändå inte bli för stor. En stor löneglidning är ett hot mot den solidariska lönepolitiken och medför risk för att löneökningarna i alltför hög grad kommer att överstiga det samhällsekonomiska utrymmet."

På samma sätt som för tjänstemännen måste man fråga sig hur ett så stort utrymme för lokal lönebildning skall kunna förenas ned kravet på lika lön för likvärdigt arbete över hela arbetsmarknaden. Man talar dock såsom framgår av citatet ovan även om "en möjlighet till individuell löneutveckling" i anslutning till utveckling i arbetet, som såsom jag redan framhållit oundvikligt också måste bygga på kompetens och kvalifikationer. Det går inte att skilja dem från arbetets krav.

LO ställer sig dock inte principiellt avvisande till SAF:s krav att lönen också skall vara ett styrinstrument för att uppnå företagets produktionsmål. Men företagen får inte ensam utforma dessa regler. Facket måste medverka i utvecklingen av lönesystem och löneformer som förändrar arbetsplatsen så att monotona och nedbrytande arbetsuppgifter "... görs om till arbetsuppgifter som inte bara ger en bra lön utan också på andra sätt berikar och utvecklar den människa som gör jobbet." (ibid.)

LO strävar också efter att kollektivavtalen skall återfå sin tidigare starka ställning i arbetslivet vad gäller lönesättningen. LO kräver att regeringsbeslut som påverkar lönerörelserna tas i förväg och inte kommer medan förhandlingarna pågår eller efter att avtal träffats. Man tänker sig inte situationen att avtalsresultatet kan framtvinga sådana regeringsbeslut.

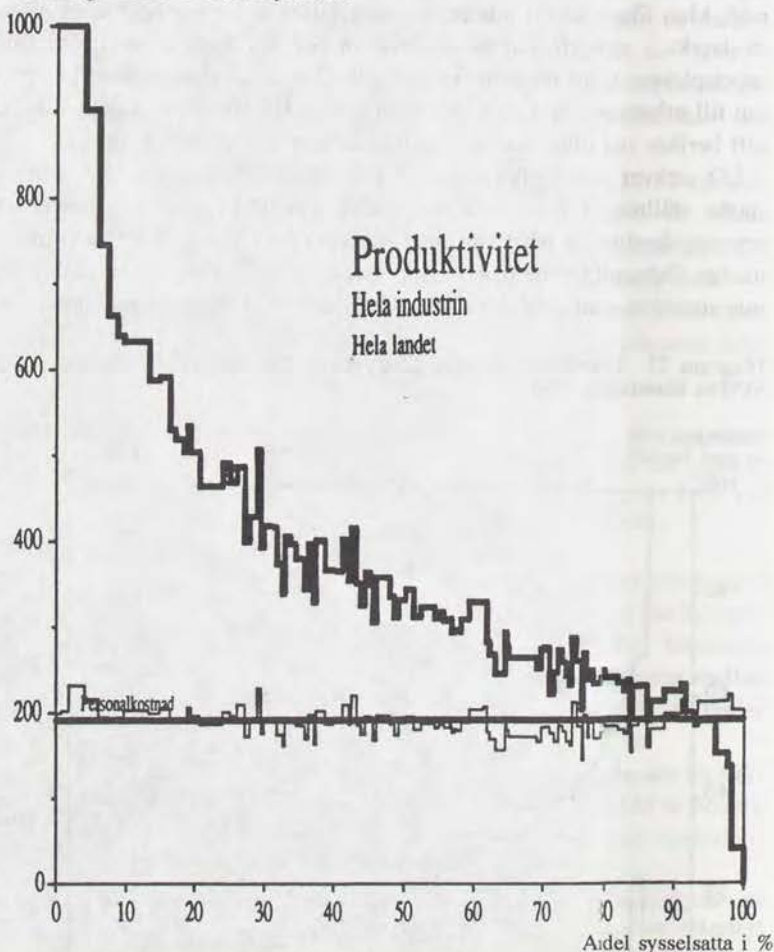
Diagram 22 Lönenivån i företag grupperade efter fallande lönsamhet enligt SIND:s lönestatistik 1985



Källa: SIND.

Diagram 23 Produktivitet och lönekostnad inom industrin 1989

Fördelingsvärde i 1 000 kr/sysselsatt



Källa: NUTEK.

Det har runnit mycket vatten under broarna sedan 1991 års LO-kongress. De förhågor för konkurrenskraft och sysselsättning som rapporten då uttryckte har besannats med råge. Detsamma gäller tendenserna till ökade löneklyftor. En jämförelse mellan diagrammet från FOS-utredningen över löner i företagen grupperade efter fallande vinster 1985 och samma diagram för 1989 visar genom den svagt fallande lönelinjen att bärkraftsprincipen gjort sitt inträde i lönepolitiken sedan dess.

LO:s lönepolitiska utvecklingslinjer är för närvarande motsättningsfyllda. Man betonar starkt att den solidariska lönepolitiken skall fortsättas och slår i detta syfte kraftfullt vakt om systemet med centrala förhandlingar. Samtidigt är man medveten om och positiv till den individualisering av lönesättningen som den nya tekniken och arbetsorganisationen

kräver med en premiering av individuell förmåga. Det är svårt att se hur denna premiering skall kunna komma till stånd utan att reallönerna sänks i "andra änden" när produktivitetstillväxten är svag. Den praktiska omställningen till "utvecklingssolidaritet" går dock långsamt.

Man är också mer medveten om inflationsproblemen och diskuterar olika former av centrala normer för lönebildningen. Men man saknar ännu metoder för att hantera löneglidningen. Så länge arbetslösheten är hög får den lösa problemet att motverka en alltför snabb lönestegring, men det finns risk att man slår sig till ro härmed och står oförberedd den dag sysselsättningen förbättras.

Det är naturligtvis inom K-sektorn och då främst inom Metall som man först känner de internationella trenderna. Den lönepolitiska debatten vid dess nyss avhållna kongress var mycket begränsad, troligen beroende på att man nyligen antagit ett lönepolitiskt program. Föredraganden fastslog emellertid dels strävan att upphäva skillnaderna mellan arbetare och tjänstemän och skapa gemensamma avtal för Metall, SIF och CF. Detta arbete har pågått sedan någon tid. Dels att driva anpassningen till den nya arbetsorganisationen på facket villkor. Det långsiktiga målet är : "...moderna avtal som är gemensamma för arbetare och tjänstemän." För att skapa "... breda befattningar, där metallarbetarna kan utvecklas, bredda kompetensspridningen och göra det möjligt för flera att växa i arbetet, bör gränserna mellan traditionella arbetararbeten och tjänstemannarbeten brytas upp."

Tjänstemännens framtida lönepolitik

Tjänstemännen slutligen kan väl sägas befinna sig någonstans mitt emellan SAF:s och LO:s ståndpunkter. TCO förhandlar inte och får inte lägga sig i förbundens lönepolitik. På kongressen i juni 1993 framhölls att TCO:s förhandlingsråd inte sammanträtt en enda gång under den senaste avtalsrörelsen och det fanns inga lönepolitiska motioner till kongressen. Man hade dock ett lönepolitiskt inslag med diskussion i programmet.

I sina huvuddrag följer dessa riktlinjer EFO/FOS-modellen. De fackliga organisationerna "bör sträva efter gemensamma bedömningar av det tillgängliga utrymmet och även i övrigt skapa gemensamma samhällsekonomiska utgångspunkter för lönepolitiken." Den förutsedda förändringen i lönebildningen för tjänstemän har två huvudriktningar: ökad differentiering och större tonvikt vid lokal lönebildning. Grunden för differentieringen skall vara "... en värdering av de krav arbetsuppgifterna ställer men också individens sätt att utföra arbetsuppgifterna ...". Principen skall vara lika lön för likvärdigt arbete över hela arbetsmarknaden. SIF har som det ojämförligt största förbundet på den privata sidan naturligtvis varit utslagsgivande vid utformningen av dessa riktlinjer.

Föredraganden framhöll: "Vi skall ha reallöneskydd för alla. Vi ska ha en differentierad lönesättning som grundar sig på arbetsvärdering och på hur man utför arbetsuppgifterna — inte på någonting annat och ovidkommande. Vi skall ha särskilda insatser för de lägst avlönade. Varje heltidsarbetande måste kunna leva på sin lön." Han betonade vidare att större del av lönen för den enskilde anställda sätts i den lokala lönerörelsen på arbetsplatsen, i företaget. Även detta ses som en oundviklig följd av förändringar i näringsstruktur och produktionsförhållanden. "En lokal lönebildning får emellertid aldrig bli liktydig med en av arbetsgivaren styrd lönebildning." Därför måste det fackliga inflytandet över den lokala lönebildningen stärkas.

Differentieringen drivs fram av den tekniska utvecklingen och den nya, plattare arbetsorganisationen, som i och för sig anses eftersträvansvärd. "...vi måste också ha ett lönesystem som uppmuntrar och stimulerar ...". Från SALF framhölls:

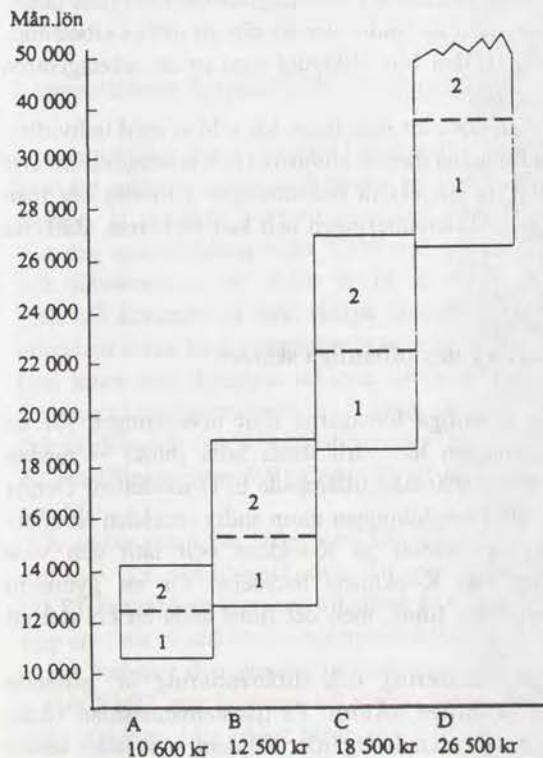
"Lokal lönebildning måste grundas på en lönepolicy och riktlinjer för den individuella lönesättningen som förhandlats fram lokalt där människorna känner förhållandena. Det är grunden för att de människor det gäller skall uppfatta systemet som rättvist.

Lönedifferentiering måste bygga på den enskildes ansvar. Det framgår också av TCO:s riktlinjer. Den måste bygga på uppgifter som den enskilde har, på kompetens och uppnådda resultat, och den måste ställas i förhållande till företagets affärsstrategi, till framgångsfaktorer som finns i företaget."

Men arbetsgivarna skall inte lämnas att ensam sköta denna differentiering. Kongressen beslutade att skapa ett arbetsvärderingssystem för detta, uppenbarligen obekymrade av att LO arbetat i 30 år för att skapa ett sådant system, men nu när det är färdigt starkt tvivlar på möjligheten att få det accepterat (jfr ovan). LO:s system bygger på en enkel rangordning av alla befattningar. En sådan skala kommer alltid att betraktas som grymt orättvis av tillräckligt många för att bli inoperativ. Några måste ju komma längst ner. LO:s fick låsas in i giftskåpet när den väl blev färdig.

SIF har dock en principiellt annorlunda, flexiblare och mindre ambitiös lösning än LO:s. Den utgår från ett begränsat antal varandra överlappande lönefält — t ex fyra. Befattningar indelas i dessa lönefält på grund av en värdering av deras innehåll. Fälten är alla delade i en övre och en undre del, se diagram 24. På grundval av ett begränsat antal faktorer fördelas befattningarna i lönefältet sedan mellan den övre och under delen. Faktorerna är ledningsuppgifter, krav på mångkunnighet, arbetets bundenhet och hur starkt det är styrt. Man framhåller också att överlappningarna nog bör vara större för C och D än i detta diagram.

Diagram 24 Principskiss till system för arbetsvärdering och lönesättning



Källa: SIF.

Dessa bedömningar avgör således i vilket av de åtta lönefälten *befattningen* skall placeras in. Sedan avgör *individens* förmåga var inom lönefältet hans individuella lön skall ligga. Detta skall inte bestämmas av arbetsgivaren ensam utan förhandlas fram lokalt.

Med överlappande lönefält är det naturligt att en befattningshavare med hög inplacering i ett fält kan ha en högre lön än en med en låg inplacering i nästa. En befattningshavare med "mindre gott" arbetsresultat skall inte i första hand drabbas av nedflyttning utan tas om hand med information, utbildning och/eller omorganisation.

Helst vill SIF ha detta system för hela arbetsmarknaden.

Tjänstemannaorganisationerna är således liksom SAF inriktade på en decentralisering av förhandlingarna till företag och arbetsplatser. Den ses till stor del som oundviklig. Men SIF är också inriktat på branschgrupperingar i små förhandlingskarteller för centrala förhandlingar av typ Metall, SIF och CF. Man betonar dock stöd till lågavlönade och kvinnor, dock mer av minimilönetyper för hela arbetsmarknaden än genom solidarisk lönepolitik.

Ingenting sägs emellertid om den centrala frågan på vilken nivå differentieringens storlek skall förhandlas och hur man vid lokal lönebildning skall garantera lika lön för likvärdigt arbete över hela fältet. Inte heller om hur värderingen av "individernas sätt att utföra arbetsuppgiften" skall gå till utan att den blir "liktydig med en av arbetsgivaren styrd lönebildning."

Från SIF framhåller man dock att man länge har jobbat ned individbedömning lokalt i förhandlingarna mellan klubbarna och arbetsgivarna. Det måste givetvis till en del bli subjektiva bedömningar. I företag där man har en bra dialog fungerar differentieringen och kan förklaras. Rättvisa sätts alltid högt av facket.

Löntagarorganisationerna i den offentliga sektorn

På arbetarsidan har de offentliga löntagarna följt utvecklingen för de privata — följsamhetsprincipen har varit deras fasta punkt — medan tjänstemännen till mitten av 1980-talet tillämpade EFO-motellen. Denna gav emellertid på grund av löneglidningen inom andra områden en eftersläpning. Därefter har man väntat på K-sektorn och litit den vara styrande. Medvetenheten om K-sektorns betydelse för en gynnsam utveckling inom *alla* områden finns, men det finns ändå en hel del att lära om detta.

Decentralisering, individualisering och differentiering är gällande principer också för den offentliga sektorn. På tjänstemanssidan siktar man till lägstlönegränser med riktade åtgärder till dem som faller under och en individuell lönesättning genom lokala förhandlingar inom det centralt bestämda ramutrymmet. Därvid måste förmågan också få spela en roll. Facket *måste* medverka till att sätta betyg på sina medlemmar, men det måste ske på en nivå mycket nära de enskilda medlemmarna; medarbetarsamtal och utvecklingstöd skall vara de primära medlen när någon fungerar mindre tillfredsställande. Det innebär också att man skall göra sig av med alla system som ger automatiska lönehöjningar.

På en del områden kan man använda arbetsvärderingssystem som dem som liknar SIF:s där kategoriernas löner går in i varandra.

Ökad både horisontell och vertikal rörlighet är viktig på den offentliga sidan, eftersom arbetstagarna ofta är starkare knutna till en arbetsgivare. Man måste ha övergångar mellan befattningar för att ge möjligheter för en utveckling för individerna. Även horisontellt suddas gränserna ut, men dessa övergångar kan inte beslutas på lokal nivå.

Decentraliseringen av lönebildningen till kommunerna kan bli svårt att hålla samman. Härvid kan löneskillnader lätt uppstå mellan samma befattningar i olika kommuner som inte stämmer med principen lika lön för likvärdigt arbete. Även för dessa organisationer är det angeläget att använda den tid som det svaga arbetsmarknadsläget ger för en seriös diskussion av hur man skall styra lönebildningen när detta blir bättre,

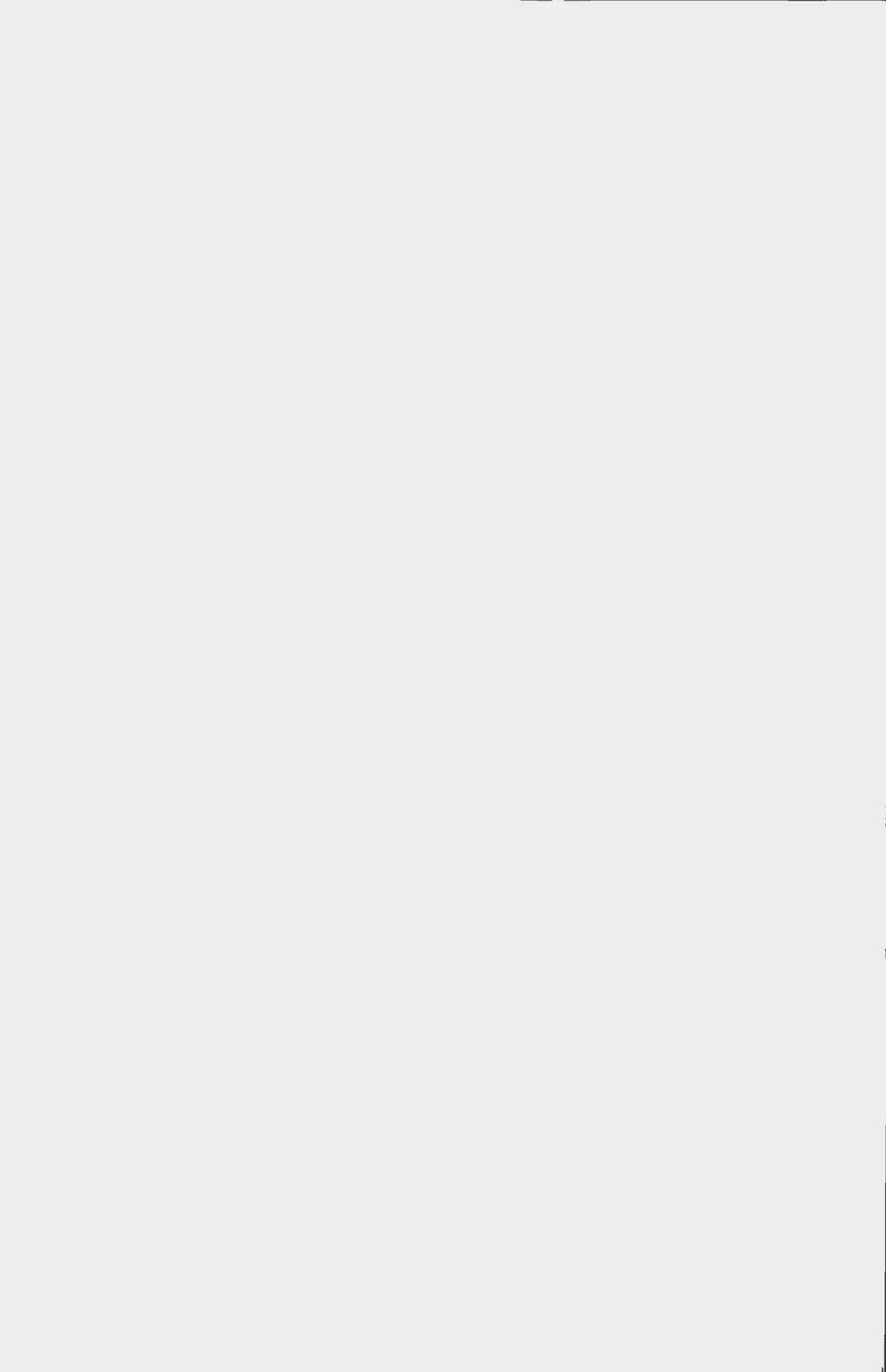
både om man får en snabb förbättring i ett dåligt läge som kan verka lönedrivande och när man närmar sig någon sorts fullsysselsättningsnivå. Härvid blir utvecklingen i kommunerna en viktig fråga.

Lönepolitikens betydelse för relationerna till EG

Om man ställer dessa olika riktlinjer som organisationerna utformat åt sig mot det internationella inflytandet på lönerna som skildrats i det föregående, är det inte svårt att se risken för omfattande, hårda konflikter den dag sysselsättningsläget förbättras och ger facket ökad styrka. SAF och tjänstemännen förefaller att ha en tämligen likartad verklighetssyn, men LO kommer att med skärpa motsätta sig en relativ försämring för arbetarna i den konkurrensutsatta rutinproduktionen och likartad produktion inom den skyddade sektorn. Detta kan leda till att denna återigen förlorar i konkurrenskraft. Är Sverige då medlem i EG/EMU slås den ut delvis eller helt och arbetslösheten ökar åter. Hela Sverige eller delar blir en omställningszon. Svårigheten är att hitta något mer lönsamt att ställa om till.

Å andra sidan har många av EG-länderna samma problem, även om rättvise- och jämlikhetskraven där inte har samma styrka. Särskilt om GATT-avtalet inte kommer till stånd är det inte osannolikt att EG bygger upp ett visst skydd för sin rutinproduktion mot låglöneländerna, vilket då också kommer den svenska produktionen till godo.

Om EMU inte kommer till stånd, Sverige nöjer sig med EES-avtalet eller det inte blir något avtal alls kan devalveringspolitiken fortsättas, antingen genom beslutade devalveringar av en på något sätt uppknuten krona eller genom att kronan även fortsättningsvis hålls flytande. Därmed tenderar emellertid löneklyftorna och med dessa också motsättningarna inom landet att öka, eftersom lönerna inom utvecklingssektorn långsiktigt är bundna till det internationella löneläget för sådan arbetskraft.



4 Arbetsmarknaden

I detta avslutande kapitel skall jag försöka dra ihop trådarna från de föregående och ge bilder av den möjliga utvecklingen av den svenska arbetsmarknaden i de tre alternativen så långt detta är möjligt med våra ofullständiga kunskaper. Det är särskilt på två punkter som vår okunnighet är besvärande. Dels vet vi idag mycket litet om sambandet mellan den ekonomiska politiken och arbetsmarknadsutvecklingen, mycket mindre än vi trodde oss veta för några decennier sedan. Dels är det för närvarande mycket oklart hur EG och den ekonomiska och monetära unionen (EMU) kommer att utvecklas. Det gäller inte minst dess arbetsmarknad.

Bedömningen av den möjliga utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden i olika alternativ får formen av sex scenarier; de tre alternativen med och utan EMU. Ytterligare sex alternativ blir det om man tar in den avgörande frågan: GATT-avtal och frihandel respektive inget GATT-avtal och protektionism. Jag kommer att ange detta på relevanta punkter.

4.1 Sammanfattningar av de föregående avsnitten

Som bakgrund ger jag först korta sammanfattningar av de tre föregående avsnitten.

Arbetskraftstillgång

Tillgången på arbetskraft påverkas dels av den demografiska utvecklingen, dels av migrationen. Den demografiska utvecklingen är ogynnsam i större delen av EG. Nativiteten har varit låg eller mycket låg under flera decennier och beräknas förbli så. Detta leder till minskande ungdomskullar och en starkt åldrande befolkning. Födelsetalen i Sverige ligger högst näst Irland och Island. I f d Västtyskland beräknas befolkningen i arbetsför ålder (15-64 år) bortsett från immigration minska med 15 procent till år 2025.

Tillgången på arbetskraft bestäms inte bara av befolkningens storlek i yrkesverksam ålder utan även av dess förvärvsverksamhet. Förskjut-

ningen mot icke arbetsföra har förstärkts genom att den höga och långvariga arbetslösheten i vissa länder motiverat en omfattande förtidspensionering. En stor andel av de många långtidsarbetslösa är de facto inte heller längre i arbetskraften.

Denna utveckling leder naturligtvis inte till en minskning av befolkningen i dessa länder, eftersom det hela tiden råder ett enormt immigrationstryck från syd och än så länge också från öst. Detta har under senare år främst kommit till uttryck som en mycket snabb ökning i antalet asylsökande. Det är redan och blir än mer i framtiden ett av Västeuropas största problem. En viss immigration behövs för att hålla produktionen igång och vårda den åldrande befolkningen, men många gånger fler vill komma.

Nu finns 15-20 miljoner invandrare i Västeuropa utan medborgarskap och medborgerliga rättigheter. Antalet är osäkert eftersom en inte obetydlig del är illegala invandrare. I storleksordningen 60 miljoner uppskattas stå beredda att komma. Immigrationen tar alltmer form av asylsökande. Det är sannolikt att EG-länderna tvingas införa en gemensam immigrationspolitik för att kunna hålla utvecklingen någorlunda under kontroll. Den blir troligtvis tämligen restriktiv. Blir Sverige medlem i EG kommer därför tillskottet till arbetskraften genom immigration att reduceras.

Befolkningen i Sverige ökar nu med omkring 60 000 personer om året; hälften genom inhemsk befolkningsökning, hälften genom nettoinvandring, främst av asylsökande. Arbetskraften växte med ca 1 procent om året fram till 1990. Därefter har den minskat med drygt 1 procent årligen till följd av krisen. Om sysselsättningsläget förbättras kan en ganska kraftig tillväxt av återvändande väntas.

Arbetskraftens rörlighet

Bestämmelserna om personers fria rörlighet inom EG som skulle ha trätt i kraft den 1 januari 1993 har ännu inte kunnat förverkligas, eftersom ett antal länder ännu inte ratificerat en tidigare överenskommelse som var en förutsättning.

Västeuropas egen befolkning har blivit alltmer trögrörlig. Migrationen mellan länderna har minskat betydligt sedan 1950- och 1960-talen. Det är främst från de sydliga låglöneländerna och Irland som en viss fortsatt emigration kan väntas, men denna är i hög grad styrd till traditionella immigrationsländer. Största delen av migrationen mellan länderna har alltid varit kontrakterad, vilket innebär att den besätter vakanser som inte kunnat tillgodoses med inhemsk arbetskraft. Undanträngningseffekterna torde därför vara obetydliga. Arbetsmarknadsintegrationen utgör därför knappast ett hot mot strävan att återupprätta full sysselsättning i Sverige.

En viktigare fråga är vad som händer med nuvarande och framtida immigranter från tredje länder. De är redan en gång upptrykta med

rötterna och är därför rörligare. Villkoren för andra generationen är mycket olika; i vissa länder får de medborgarskap, i andra inte. Det kan uppstå ett politiskt tryck i länderna att ge dessa invandrare, som ofta bott där länge, medborgerliga rättigheter. Med slopade gränskontroller kan Sverige också få en betydande de facto-invandring ur denna grupp som kan tynga på en jämförelsevis generös socialpolitik.

Den jämförelsevis starka löneutjämningen i Sverige kan medföra en betydande utflyttning — ofta temporär — av högutbildad arbetskraft, "brain drain", inte minst inom ramen för de svenska storföretagen. Den kan komma att framtinga en ökad lönespridning i Sverige. Det finns ingen statistik från Sverige över detta, men en undersökning från Danmark visar på en sådan utflyttning. Å andra sidan innebär inströmningen av asylsökande ofta en "brain supply", eftersom det till stor del är intellektuella och högutbildade som blir utsatta för förföljelse i icke-demokratiska länder.

I den svenska diskussionen har man haft en tendens att se den fria arbetsmarknaden enbart som ett hot mot sysselsättningen och arbetsmarknads- och socialpolitiken. Men den kan såsom Lundborg (1990) påpekar också innebära fördelar:

"I en situation med arbetslöshet i Sverige och högre eller full sysselsättning i EG-länderna är de positiva effekterna av en integration klara. Svenska arbetslösa får ju då tillgång till en mycket större arbetsmarknad som kraftigt kan öka chansen att undgå en förnedrande arbetslöshet. Samtidigt är värdet stort för enskilda individer att kunna söka sig till andra länder för att få högre inkomst eller bättre arbetsförhållanden."

Om det råder brist på arbetskraft i Sverige men arbetslöshet i Europa kan en rekrytering utomlands motverka överhettning på arbetsmarknaden och löneglidning och därmed hålla kvar företagens investeringar i Sverige.

Vissa arbetsrättsliga frågor ingår i medlemsförhandlingarna. Frågan om löner vid utländska företags entreprenadarbeten (lex Britannica) är alltså olöst inom EG, vilket medför att Sverige kommer att kunna påverka dess lösning om landet blir medlem.

Efterfrågan på arbetskraft

Efterfrågan på arbetskraft bestäms på kort sikt av konjunkturutvecklingen och på medellång och lång sikt av investeringar och strukturutveckling. Den höga arbetslösheten i Västeuropa under 1980-talet uppstod genom att regeringarna efter 1970-talets turbulens med hög inflation ville tillämpa den monetaristiska strategin att med korta deflationschocker driva ut inflationsförväntningarna ur sina ekonomier. Det var ett led i samarbetet i det europeiska monetära systemet (EMS). Det främsta medlet härför var

en stram penningpolitik med höga realräntor. Tyska Bundesbank gick i spetsen. När inflationsförväntningarna väl var utdrivna skulle räntorna sänkas, tillväxten åter öka och arbetslösheten skulle återvända till sin "naturliga" nivå, NAIRU.

Strategin misslyckades emellertid, räntorna förblev höga, tillväxten låg med undantag av en kortvarig konjunkturuppgång under decenniets andra hälft och arbetslösheten förblev hög. En viss nedgång kom till stånd i samband med nämnda konjunkturuppsving, men därefter har den ökat desto håftigare.

Den bestående höga arbetslösheten är ett allvarligt misslyckande för nationalekonomerna. Deras teorier har lett industriländerna in i en återvändsgränd. Tidigare hade man teorier om hur inflation och arbetslöshet påverkade varandra, men nu är man benägen att överge dem och säga att något samband inte finns. Arbetslösheten förblir hög på grund av "hysteresis" som skapar "persistens". Men detta är bara namn på företeelser. De säger ingenting om orsaker.

Den avgörande frågan är hur man skall komma tillbaka till mer normala arbetslöshetsnivåer från de höga man skapade för att få bukt med inflationen utan att denna åter stiger. "Nålsögat" i Maastricht-fördraget framstår alltjämt som målsättning för konvergensstrategin och när det uppnåtts i tredje etappen skall den gemensamma centralbanken (ECB), som nu satts i knät på Bundesbank i Frankfurt, överta ansvaret för penningpolitiken.

Ökad flexibilitet och strukturella reformer på arbetsmarknaderna rekommenderas som medel, men det empiriska underlaget för dessa förslag är ofta svagt och hittillsvarande ansträngningar har givit ringa effekt. Vi tvingas konstatera att vi inte vet hur det skall gå till.

Innan vi har någon indikation på hur EG tänker sig lösa dessa problem är det svårt att ha någon uppfattning om hur konjunkturutvecklingen i de olika alternativen kan komma att påverka arbetskraftefterfrågan i Sverige. Jag skall i ett följande avsnitt redogöra för vad som nu kan skönjas av den vitbok om arbetslösheten, som Kommissionen utarbetar till det Europeiska Rådets möte i december.

De långtidsprognoser som sammanställs i FN:s Projekt Link bedömer att arbetslösheten inom EG förblir hög och närmast något stigande under den kommande tioårsperioden till drygt 13 procent i början av 2000-talet. Ingenting tyder heller på en förbättrad sysselsättning efter denna tioårsperiod. BNP-tillväxten beräknas öka till knappt 3 procent i mitten av 1990-talet för att åter falla tillbaka till ca 2 procent vid periodens slut. Detta är otillräckligt för att åstadkomma någon inbrytning i arbetslösheten.

Skilnaderna i de långsiktiga effekterna på arbetsmarknaden av de olika alternativen för anslutning till EG bestäms dels av näringslivets och då särskilt K-sektorns struktur i utgångsläget, dels av hur alternativen kan beräknas påverka investeringar och strukturutveckling i framtiden. Den globala näringslivsstrukturen domineras numera av de multinationella

eller som de också ofta kallas statslösa företagen. Det är främst dessa storföretag, men också en del mindre, som i praktiken genomfört den ekonomiska integrationen inom EG. Den politiska diskussionen rör i stort sett hur den formella apparaten bäst skall anpassas till en integration som redan ägt rum och kommer att fortsätta i framtiden.

Det är storföretagens investeringsverksamhet som främst bestämmer strukturen i det svenska näringslivet. De styrs enbart av vilka fördelar och nackdelar olika länder erbjuder för den aktuella produktionen. Arbetskraftens pris och kompetens, skattevillkor och subventioner, infrastruktur och liknande är de enda medel regeringarna har för att dra till sig deras eftertraktade investeringar.

Strukturen i den svenska K-sektorn är i utgångsläget ogynnsam. Basindustrin gynnades av devalveringarna i början av 1980-talet men framförallt av konjunkturuppsvinget under dess senare hälft. Däremot har verkstadsindustrin förlorat mer än en fjärdedel av sina marknadsandelar sedan 1975. Basindustrin är relativt teknologifattig medan den teknologistarka verksamheten till stor del ligger inom verkstadsindustrin.

Beräkningar inom EG av de ekonomiska effekterna av genomförandet av den gemensamma marknaden och den ekonomiska och monetära unionen har kommit till tämligen begränsade resultat. De har emellertid bara tagit upp de kortsiktiga, statiska effekterna. De långsiktiga, dynamiska måste bedömas som mer betydande, men de kan inte beräknas. Såsom visas av nyligen gjorda undersökningar beror de också på vilka strategier storföretagen väljer.

Andersson och Fredriksson (1993) har för konsekvensutredningens räkning genomfört beräkningar av olika anslutningsformers möjliga effekter på direktinvesteringarna i K-sektorn. Dessa indelas i horisontella, vertikala och strategiska, varav de vertikala är de för landet gynnsammaste. Vid ett EES-avtal skulle direktinvesteringarna öka med 0,5-1,3 procent av BNP per år jämfört med utanförskap och vid medlemskap med 1,7-2,5 procent, också jämfört med utanförskap. Dessa skillnader måste ses som mycket betydande, eftersom de totala industriinvesteringarnas andel av BNP normalt ligger på 4-5 procent. Därtill kommer att investeringarnas struktur blir fördelaktigare med ett större teknikinhåll vid EES-avtal och än mer vid medlemskap. Det blir en större andel vertikala investeringar.

Simuleringar som Andersson och Fredriksson genomfört för att försöka återspegla dessa faktorer visar att BNP i Sverige de tio första åren efter ett svenskt ställningstagande skulle öka med 0,37 procent mer i genomsnitt årligen med EES-avtal jämfört med utanförskap och med ytterligare 0,45 procent vid medlemskap. Simuleringarna liksom de högre talen i investeringsberäkningarna baseras emellertid på antaganden om en positiv omvärldsutveckling och en konkurrenskraftig infrastruktur. Vid en mindre gynnsam utveckling bör man räkna med de lägre investeringstalen och en långsammare tillväxt.

Lönebildningen

Lönebildningen spelar en avgörande roll för arbetsmarknader både därför att den påverkar sysselsättningen och därför att den påverkar och påverkas av strukturomvandlingen inom näringslivet. Kapitlet tar dels upp det teoretiska underlaget för bedömningen av arbetslöshets/inflationsproblemet, dels det internationella inflytandet på lönebildningen i Sverige och aktuella tendenser i de svenska arbetsmarknadsorganisationernas lönepolitik.

Sedan man övergivit Phillips-kurvan som ett uttryck för sambandet mellan inflation och arbetslöshet övergick man till jämviktsarbetslöshet eller NAIRU, som dock inte säger något om sambandet dem emellan, endast att det finns en viss nivå på arbetslösheten, som inte bör underskridas för att inflationen inte skall bli ohanterlig. Men den säger ingenting om inflationens storlek vid denna nivå. Om den är för hög och man stramar åt den ekonomiska politiken för att få ner inflationen stiger erfarenhetsmässigt arbetslösheten.

Den väntas enligt teorin sedan återvända till jämviktsläget genom att förväntningarna anpassar sig till den lägre inflationsnivån, men detta återvändande visar sig gå mycket långsamt om det överhuvudtaget kommer till stånd. De flesta EG-länderna har drivit en stram ekonomisk politik under de senaste tio åren med svag tillväxt och fallande inflation som följd men arbetslösheten har bara ökat. Den har visat en stark "persistens" — envishet.

Enligt den gängse teorin skall återvändandet till jämviktsarbetslöshet uppnås genom ökad flexibilitet och strukturella reformer på arbetsmarknaden. Men det empiriska underlaget för denna teori är tunnt och de få undersökningar som finns visar i flera fall att aktörerna betar sig på ett annat sätt än teorin förutsätter. Arbetsmarknadsforskarna grundar sina förslag på vitt skilda verklighetsuppfattningar och är djupt oense om tolkningen av de fakta som föreligger. De lämnar oss i sticket inför dagens viktigaste ekonomisk-politiska problem. Inflation och arbetslöshet förblir en olöst gåta. Vi vet för litet både om sambandet mellan NAIRU — om den över huvud taget finns — och inflationsnivån och om återvändandets villkor för att kunna formulera några politiska rekommendationer.

Det är självklart att en anpassning av arbetskraft och löner till förändrade förhållanden är mycket angelägen för att upprätthålla och förbättra näringslivets effektivitet. Men en hög rörlighet på arbetsmarknaden drar också stora kostnader. Den läxan från de första efterkrigsåren tycks många glömma bort eller aldrig ha lärt. Det gäller i än högre grad med dagens specialkunskapskrävande produktionssystem. Arbetsmarknaden får inte bli "hela havet stormar". FOS-rapporten rekommenderade "största möjliga tröghet i *kortsiktiga* (min kurs!) löne- och prisrörelser". "Det är de medel- och långsiktiga löne- och prisförändringarna som är viktiga för att styra produktion och konsumtion."

Förändringar i lönerelationerna måste "genomföras långsiktigt, systematiskt och i små steg."

Misslyckandena måste leda oss till att ifrågasätta grundläggande teori. Ett försök till mer verklighetsanpassade hypoteser för pris- och lönebildning utgår från de begränsade kunskaper vi har om denna i nutida ekonomier. Även i detta avseende är det empiriska underlaget tunt. Den makroekonomiska bild som statistiken ger oss säger att det är någonting som inte stämmer. Inflationen borde inte fortsätta år efter år på 3-5 procentnivån vid svag efterfrågan, stora kapacitetsöverskott och hög arbetslöshet i länder med svaga fackföreningar.

Vi vet att priser förhandlas fram på kostnadsbasis — där lönerna är en viktig kostnad — mellan säljare och köpare med långsiktigt samarbete, ofta inom skydd av betydande transaktionskostnader och i medvetande om att den slutlige konsumenten har liten motståndskraft. Vi vet att de kan saxa upp varandras priser utan att kundrelationerna förändras. Vi kan ana men har inget empiriskt underlag för bedömningen att denna process är asymmetrisk; att den ger större benägenhet för prishöjningar än för prissänkningar även när balans råder mellan utbud och efterfrågan.

Detta är kärnan i den nya prisbildningshypotesen. Vi har hittills alltid — utan något som helst empiriskt underlag — utgått från att priser *förblir* stabila när de skapat balans mellan utbud och efterfrågan; att krysset i diagrammet ligger still vid oförändrade förutsättningar. Men om den dynamiska prisbildningsprocessen är asymmetrisk rör sig krysset uppåt. Priserna stiger trots att balans råder. Men jag understryker att detta bara är en hypotes likaväl som antagandet att priserna förblir stabila.

Det finns dock en broms på denna prisstegringsmekanism. Säljarna är alltid angelägna att bevara sina kunders förtroende. Kunderna vill inte känna sig lurade. Därför måste säljarna alltid kunna redovisa kostnadsstegringar som motiv för sina prishöjningar. Varuknapphet är mestadels inte gångbart som motiv.

En av drivkrafterna i denna process — via kostnadsutvecklingen — är spänningen mellan rättvisa och marknadsstyrning i lönebildningen. Det är den centrala motsättningen i lönepolitiken. Traditionellt är det en motsättning mellan arbetsgivare och löntagare, men rättvisesträvanden har alltmer skapat motsättningar mellan olika löntagargrupper om det totala löneutrymmet. Rättvisekraven har påverkat lönebildningsprocessen på mycket olika sätt i olika länder. Traditioner och institutioner har ett stort inflytande på ländernas sätt att hantera spänningen mellan rättvisekrav och marknadsstyrning.

En slutsats av de olika erfarenheterna är enligt min mening att man bör söka undvika konfliktekonomi. Där det inte finns något konfliktskapande motstånd och svaga rättvisekrav kan en otyglad marknadsekonomi ge ett gott resultat. Schweiz är det främsta exemplet. Men överallt där kraven på rättvisa och jämlikhet är måttligt eller väl organiserade är förhandlingsekonomi den enda rimliga lösningen.

Såsom jag redan framhållit är det svårt att ha någon mening om hur de alternativa relationerna till EG påverkar den svenska arbetsmarknaden innan man vet hur organisationen kommer att försöka lösa spänningen mellan Maastricht-avtalets målsättningar och arbetslöshetsproblemet i framtiden. För närvarande är det svårt att över huvud taget se någon väg ut ur problemet. Det bör bli den bebådade vitbokens viktigaste uppgift att åtminstone visa riktningen för sådana lösningar. Jag återkommer här till i nästa avsnitt.

Den stora strukturomvandling, som genom internationaliseringen av näringslivet pågår i de öppna industriländerna, orsakas av att motsättningen mellan hög- och låglönebranscher i allt mindre grad blir en motsättning mellan gamla och nya industriländer utan alltmer en motsättning inom de gamla industriländerna. Det högteknologiska FoU-arbetet och produktionen är till största delen reserverat för de utvecklade industriländerna och bedrivs i ett nätverk mellan de stora företagen i både samarbete och hård konkurrens, alltefter omständigheterna. Det är denna produktion som ger de stora inkomsterna och drar till sig och konkurrerar om personlig förmågor och ger dem höga löner.

Den traditionella rutinproduktionen, som likaväl kan utföras av arbetare i de nyindustrialiserande länderna (NIC), blir å andra sidan utsatt för hård konkurrens från dessa som pressar lönerna i den verksamhet som de gamla industriländerna måste behålla för att klara sina bytesbalanser. De viktigaste för Sverige är bil- och skogsindustrierna. Ännu har konkurrensen med NIC:s inte gjort sig så starkt gällande. Västeuropas utrikeshandel är bara 7-8 procent av BNP och största delen är med Nordamerika och Japan. Och länderna med de största tillgångarna på billig, disciplinerad och ansvarstagande arbetskraft har bara nyligen öppnats för den globala marknadsekonomi. Effekterna kommer att bli starkare genom att storföretagen etablerar rutinproduktion i dessa länder, särskilt om GATT-avtalet går igenom. Denna utveckling gör sig gällande i alla alternativen och påverkas endast av graden av protektionism.

De gamla industriländernas viktigaste försvar är att kräva att NIC:s marknader öppnas för deras export och att växelkurserna löpande tillåts anpassa sig till den växande produktiviteten i dessa länder. Omställningen kommer naturligtvis att skapa stora problem. Frågan är om de kommer att kunna hanteras utan återfall i protektionism. Särskilt i Sverige med traditionellt små löneskillnader kommer den växande lönespänningen mellan utvecklingsproduktion och rutinproduktion att skapa stora motsättningar i löneförhandlingarna.

En förbättrad utbildning är det viktigaste svaret på denna utmaning så att landet kan dra till sig så stor del av utvecklingsproduktionen som möjligt. Det är en av de få punkter där alla arbetsmarknadsexperter är eniga. Men alla de gamla industriländerna kommer att slåss som rasande om detta.

Om omställningen kan genomföras behöver denna utveckling dock inte bli så katastrofal för den svenska levnadsstandarden, eftersom denna ändå

till omkring 80 procent utgörs av produktion till samma lönekostnader som de löner mottagarna får, och till en ytterligare betydande del av import från andra höglöneländer.

I en sista del av detta kapitel redogör jag för aktuella trender i svensk lönepolitik inför 2000-talet. Det är uppenbart att en omprövning pågår eller står på programmet i alla organisationerna, men den går i olika riktningar beroende på organisationernas traditioner. De olika strävandena i lönepolitiken kan komma att skapa konflikter, som betydligt försvårar lösningen av de problem som anpassningen till villkoren i de olika alternativen ger upphov till för den svenska arbetsmarknaden.

4.2 EG:s "ödesfrågor"

EG står i dag inför tre "ödesfrågor" som alla nära berör arbetsmarknaden. Vägvalet kommer att påverka utvecklingen för lång tid framåt både i EG och i Sverige, vilket alternativ Sverige än väljer, fast på olika sätt. Dessa frågor är:

- 1) Den ekonomiska och monetära unionens framtida utveckling.
- 2) GATT-avtalet.
- 3) Arbetslösheten.

Förutsättningar

Alla tre frågorna påverkas starkt av konjunkturen. Problemen har skärpts av den nuvarande recessionen, som till följd av den höga arbetslösheten upplevs som mycket djup, trots att den mätt med det vanliga BNP-måttet är ganska måttlig. Å andra sidan är som framgått av kapitel 2 de långsiktiga utsikterna enligt FN:s Projekt Link i september 1993 inte särskilt lysande; tillväxten i EG skulle stiga till 2,9 procent 1996 för att sedan falla tillbaka till 2,2 procent 2002 och arbetslösheten skulle växa svagt under hela perioden; från 12,8 procent 1993 till 13,4 procent 2001.

Prognoserna ger ett starkt intryck av att utvecklingen domineras av strukturella problem. Det är emellertid svårt och kanske inte heller så meningsfullt att dela upp problemen i cykliska och strukturella. De senare blir lättare att lösa när de förra utjämnas. Om man tror på en regelbunden cykel — vilket enligt min mening är tveksamt med hänsyn till de starka och oförutsebara regeringsingripandena i förloppet och chocker av andra slag — skulle man nå ett mer normalt läge 1995-1996 med nära 3 procent BNP-tillväxt. Europa hade en investeringsboom 1988-1989 och man kan räkna med ersättningsbehov 5-7 år senare. Men arbetslösheten

beräknas inte variera med mer än knappt 0,5 procentenhet från cykelns topp till botten.

Tillväxten behöver enligt Kommissionens beräkningar vara 1,5-2 procent om året för att hålla arbetslösheten oförändrad (Employment in Europe 1993) och 3,5 procent för att halvera den fram till år 2000 på grund av de stora dolda arbetskraftreserverna — se nedan — enligt Projekt Link lite mer. Men det finns också en "hastighetsbegränsning" för sysselsättningsökningen; svårigheten och tidsutdräkten att aktivera och omskola den stora gruppen långtidsarbetslösa — ca 70 procent av alla ifall man sätter en sexmånadersgräns som definition. Av 9 miljoner nya jobb inom EG under 1980-talet rekryterades endast 3 miljoner av arbetslösa, resten av nyinträdande på arbetsmarknaden (Elmeskov 1993).

Enligt en skola krävs ökat sparande för ökade investeringar — särskilt budgetnedskärningar — enligt en annan ökad konsumtionsefterfrågan för att få snurr på hjulen. Olika modeller står mot varandra. De flesta länder befinner sig nu i en ond cirkel av minskande privat efterfrågan, ökande arbetslöshet, ökande budgetunderskott till följd av minskande inkomster och växande arbetslöshetsunderstöd, indragningar av offentliga utgifter, ytterligare ökande arbetslöshet osv. Man talar om "ratchet effect"; spärrhaken har lossnat och utvecklingen har blivit okontrollerbar.

Det blir politiskt ytterst påfrestande att i detta läge driva både EMU:s konvergenskrav och GATT-avtalets frihandelskrav. Och svårt att finna effektiva åtgärder mot arbetslösheten. Politikerna blir inte klokare av ekonomernas motstridiga rekommendationer.

Storbritannien har redan genom räntesänkningar brutit sig ur denna järntriangel av stabiliserings-, frihandels- och budgetsaneringskrav. Troligtvis innebär det att dess regering för att vinna partitaktiska fördelar återgått till den utförsbacke som den engelska ekonomin åkt i ända sedan första världskriget. Nyckelfrågan är om den franska regeringen kan motstå frestelsen att följa efter.

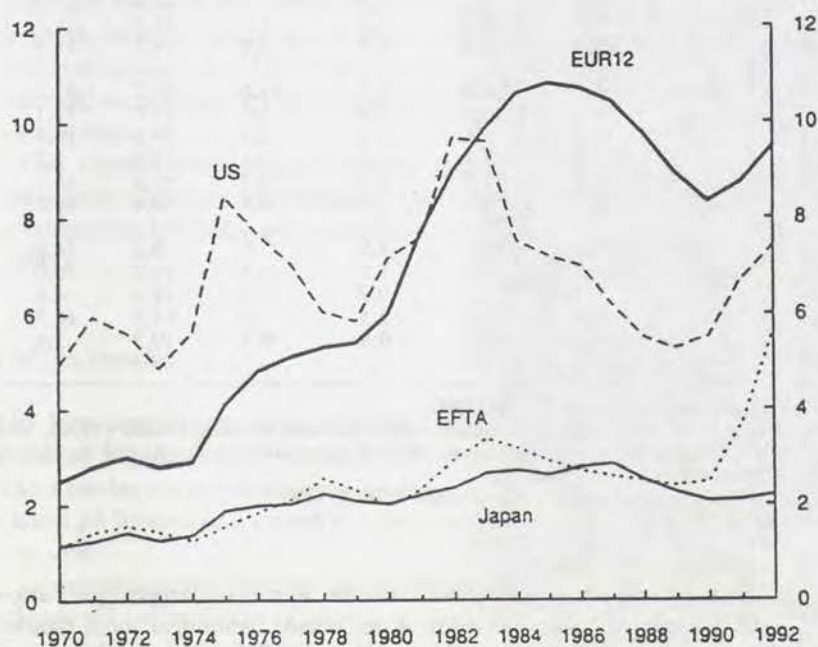
Trendbrott?

Svårigheten ligger i att arbetsmarknadsutvecklingen och då speciellt arbetslösheten till den grad gått utöver våra historiska erfarenheter att det är mycket svårt att hitta grunder för en tolkning av förloppet och därmed en utgångspunkt för rekommendationer. Jag har i 30 år följt EG:s och OECD:s utveckling och alltid upplevt deras ekonomer som lite besserwisser; de har alltid vetat vad regeringarna borde göra och beskärmat sig över att de inte gjorde det. Jag har aldrig hört dem så vilsna som nu, alldeles utan övertygande analyser och rekommendationer, helt öppet erkännande: Vi vet inte!

I en sådan situation kommer man naturligtvis in på tankar att grundläggande trendbrott kan ligga bakom sysselsättningsproblemen; att takten i de tekniska förändringarna har ökat och att de blivit mer genom-

trängande genom informationsteknikens genomslag. Arbetslöshetskurvan för EG i diagram 25 (Employment in Europe 1993) visar tydligt att någonting hände i början av 1980-talet. De utslagningseffekter av utbyggnaden av denna teknik som mycket allmänt fruktades på 1960- och 1970-talen har kanske kommit nu. OECD:s generalsekreterare Jean-Claude Paye (1993) ifrågasätter om ett liberalt accepterande av den tekniska utvecklingen som tidigare alltid lett till ökad sysselsättning, nu längre gör det. Den ständigt pågående "job destruction and creation process" skulle ha blivit negativ. Men det finns också de som hävdar att den tekniska utvecklingen mattats, men att samtidigt löneskillnaderna ökat till följd av ökade krav på arbetskraftens utbildning och förmåga (sammanfattande översikt i Elmeskov, 1993).

Diagram 25 Arbetslösheten i Gemenskapen och i andra länder 1970-1992 (procent av arbetskraften)



Källa: Employment in Europe 1993.

Vad gäller "job destruction" och inträde i arbetslöshet skiljer sig inte länderna så mycket åt, det är i förmågan till "job creation" och följaktligen i arbetslöshetstidens längd som de stora skillnaderna ligger. Det är den som i vissa länder vuxit dramatiskt under 1980-talet såsom framgår av tabell 7 (Elmeskov, 1993). Sektorsvis friställdes lika stor andel av arbetskraften i Tyskland och Frankrike under 1980-talet, men tyskarna var skickligare i att finna nya jobb i andra sektorer.

Tabellen visar dock att länder med stark korporatism haft mer än dubbelt så högt månatligt inträde i arbetslöshet som länder med medelstark, vilket tyder på en betydligt flexiblare arbetsmarknad i de förra.

Tabell 7 Inträde i arbetslöshet och genomsnittlig varaktighet

	Månatligt inträde i arbetslöshet i procent av arbetskraften ¹		Implicit genomsnittlig varaktighet för arbetslösheten i månader ²		Förändring i genomsnittliga arbetslösheten för nämnda perioder (procentenheter)		Antal långtidsarbetslösa 1990 ³ (procent av arbetslösa)	
	Medeltal		Medeltal		1987-89/ 1972-82	varav beroende på förändrad genomsnittlig varaktighet	Sex månader och över	Tolv månader och över
	1979-82	1987-89	1979-82	1987-89				
Australien	1,2	1,2	5,0	5,4	1,1	0,5	41,0	21,6
Belgien	0,3	0,2	20,0	54,2	1,4	11,3	81,6	69,9
Danmark	0,8	0,6	11,4	10,0	0,8	-1,1	59,9	33,7
Finland	1,7	1,1	2,8	-	0,6	-	23,6	6,9
Frankrike	0,4	0,5	14,2	18,2	1,5	1,6	55,6	38,3
Grekland	0,4	0,4	9,4	17,2	2,1	2,9	74,3	51,7
Irland	1,1	0,5	6,5	36,9	2,3	33,6	82,2	67,2
Italien	0,2	0,3	24,0	36,6	2,0	2,7	87,0	71,1
Japan	0,5	0,5	5,0	5,6	1,1	0,3	39,0	19,1
Kanada	2,6	2,4	3,2	3,3	1,0	0,3	18,9	5,7
Nederländerna	0,5	0,4	7,2	22,5	2,1	8,2	63,4	48,4
Norge	0,7	0,9	2,6	3,4	1,6	0,6	40,4	19,2
Spanien	0,4	0,2	27,8	86,7	1,5	25,9	70,2	54,0
Storbritannien	0,6	0,8	9,6	10,2	1,5	0,4	52,2	36,0
Sverige	0,7	0,5	3,3	3,3	0,7	0,0	16,4	4,8
Tyskland	0,3	0,4	9,4	16,4	2,3	1,9	64,5	46,3
USA	3,1	2,6	2,4	2,2	0,8	-0,7	10,2	5,6
Österrike	0,9	1,3	3,0	3,7	-	-	-	-

¹ För definitioner och beräkningar hänvisas till OECD (1990).

² Beräknas som arbetslöshet dividerad med utflödestakten, vilken har härletts enligt OECD (1990). Den beräknade implicita genomsnittliga varaktigheten av avslutade arbetslöshetsperioder skiljer sig från de faktiska i så måtto som in- och utflödestakten varierar över tiden.

³ 1989 för Finland. Källor och ett antal förbehåll står att finna i OECD (1992).

Källa: OECD-sekretariatet.

Strävan efter "plattare" (lean), mindre hierarkisk arbetsorganisation efter japanskt mönster har medfört omfattande bantningar inom tjänstemannaleden och denna strävan fortgår. Företagen minskar kontrollen och bygger mer på motivation.

Över huvud taget spelar frågan om den ekonomiska expansionens arbetsinnehåll en stor roll. Både USA och EG har under de senaste fem åren haft ungefär samma tillväxt: 1,5-2 procent om året. Men i USA har den helt utgjorts av sysselsättningsökning utan produktivitetstillväxt och i EG helt av produktivitetstillväxt utan sysselsättningsökning. Å ena sidan fruktar många att den nya tekniken nu verkligen kommit in i en andra andning då den på bred front eliminerar mänskliga arbetsinsatser. Då skulle förkortad arbetstid och andra motsvarande åtgärder vara relevanta.

Å andra sidan finns det fortfarande enormt mycket fundamentala, otillfredsställda behov, till stor del med krav på en arbetsintensiv produktion. Ur denna synpunkt ter sig det hela mer som ett mycket stort organisations- och finansieringsproblem. I grunden är det inte fråga om teknikens konsekvenser utan om ett politiskt val av det framtida samhällets utformning och om den politiska viljan att genomföra det man valt. Vad EG väljer härvidlag och än mer vilken politisk vilja det kan mobilisera för att genomföra det kommer att få en avgörande betydelse för utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden i alla alternativen, fast kanhända på något olika sätt. Det får större betydelse än Sveriges val av relationer till EG.

Konkurrensen mellan länderna har också ökat, bl a genom minskning av transportkostnaderna, genom ökad kapitalrörlighet etc. Men framför allt genom den utvidgning av den internationella marknaden som kommunismens fall och Kinas inträde i marknadsekonomi inneburit. Här föreligger ett otvetydigt trendbrott, som leder till krav på anpassning på de gamla industriländerna som klart överstiger deras nuvarande förmåga. Förhandlingarna om GATT-avtalet började under det kalla krigets dagar och skall nu avslutas i en helt förändrad situation med en helt förändrad framtidsbild.

Den växande konkurrensen bekräftar min syn på globaliseringen och Oskarssons (1993) resultat rörande bästa företagsstrategi och japanernas överlägsenhet härvidlag genom diversifiering, som också stöds av Poutrel (1993).

EMU:s framtid

Det kom inga substantiella ledtrådar beträffande den framtida EMU-politiken från det extra mötet med det Europeiska Rådet den 29 oktober. Rådet enades om det monetära institutets placering och chef, som väntat i knäet på Bundesbank i Frankfurt med den erfarne Alexandre Lamfahsy som chef.

Därutöver kommer inte mycket att hända före 1995 på grund av förestående val i olika länder (Tyskland och Frankrike bl a). EG kommer att få leva med de breda banden i EMS — i praktiken med flytande valutor — ett bra tag till.

Att ifrågasätta EMU:s genomförbarhet — ekonomiskt eller politiskt — är i Bryssel för närvarande hädelse. Men samtidigt är det svårt att se hur man skall kunna komma vidare. De två viktigaste frågorna är hur man skall fortsätta konvergensstrategin och hur man skall hantera Bundesbanks motstånd mot Maastricht-lösningen. I den förra frågan ligger då också hur man skall utforma den andra etappen i EMS:s övergång i EMU, som börjar den 1 januari 1994.

Vid utformningen av konvergensstrategin spelar naturligtvis upptäckningen om inflationsmekanismerna en avgörande roll. Jag hänvisar här

till den ingående redogörelsen i kapitel 3. Man synes både inom EG-sekretariatet och OECD vara ganska överens om att den tidigare uppfattningen av inflationen som enbart ett resultat av slarvig, populistisk ekonomisk politik och fackliga överbud inte är hållbar, även om dessa medverkat. Den monetaristiska exorcismen har inte fungerat.

När regeringarna stramat åt den ekonomiska politiken för att bringa ner inflationen mot "nålsögat" ökar arbetslösheten och den återgång till NAIRU som ekonomerna förutspår därför att förväntningarna anpassar sig till den lägre inflationsnivån går oerhört långsamt om den över huvud taget kommer till stånd. De begrepp vi använder oss av, "hysteresis", "persistens" etc, är bara namn på företeelser vars orsak vi inte närmare känner. Paul Ormerods (1993) i föregående kapitel refererade studie visar att det enda sambandet mellan inflation och arbetslöshet som är statistiskt säkerställt för de nio viktigaste industriländerna över hela efterkrigstiden är mellan *förändringarna* i dessa. Innebörden härav skulle vara att NAIRU över huvud taget inte existerar och att den ekonomiska politiken inte erbjuder någon väg tillbaka. Stramar man åt den ekonomiska politiken stiger arbetslösheten till nya nivåer och stimulerar man ekonomin stiger inflationen till nya nivåer. Man kommer i stället tillbaka till Phillips-kurvebegreppet, där sådana kurvor lyfts till högre nivåer av ofördelaktiga chocker.

Detta stämmer ju bra med erfarenheterna av den språngvis stigande arbetslösheten (se diagram 11). Det ger också utrymme för hysteresis-, persistens- och insider-/outsiderföreställningarna. Det avgörande är emellertid att det i varje fall på de historiska erfarenheternas grund avvisar möjligheterna att finna en väg tillbaka genom ökad flexibilitet och "strukturella reformer", föreställningar som jag kritiserat i föregående kapitel, bl a på grundval av deras svaga empiriska underlag.

Det enda som enligt Ormerod skulle kunna öppna en väg tillbaka skulle vara häftiga chocker. Men hittills har ju chockerna gått i motsatt riktning. Sättet att reagera på chockerna blir då också betydelsefullt. Det kan illustreras med Västtysklands och Frankrike-Belgiens reaktion på första oljeprischocken. I Västtyskland bragtes inflationen snabbt ner till tidigare nivåer, medan den i Frankrike och Belgien — och i många andra länder — tilläts stiga mot 15 procent och mer, varvid man etablerade en relation till arbetslösheten som man sedan inte kunnat förbättra.

Osäkerheten ligger emellertid i upplevelsen att utvecklingen nu gått utöver alla historiska erfarenheter och att sådana här statistiska analyser därför förlorat sin relevans. Vi kanske befinner oss i ett trendbrott på samma sätt som vid de båda världskrigen. En allmän slutsats är ett ganska uppgivet: "Vi vet inte."

En punkt synes dock ganska klar: Man måste satsa mer på den finanspolitiska samordningen. Den "ömsesidiga övervakningen" kommer sannolikt att förstärkas, men inte bara som budgetrestriktioner såsom i Maastricht-avtalet utan åtminstone i princip också i form av koordinerad expansion när detta bedöms erforderligt.

Men det finns också en mer kritisk linje, som hävdar att EMU kräver jämsidiga förbättringar i utbildning, offentlig administration och social sammanhållning (cohesion) (Cripps, Fitoussi m fl [1991]). Denna ekonomgrupp hävdar att gemenskapens institutioner inte fått tillräckliga befogenheter för att under övergångstiden kunna förbereda sig för den positiva uppgiften att över ett vidare fält genomföra den samordning av ekonomisk, industriell och social politik som blir nödvändig när EMU genomförs och medlemsländerna överlåtit stora delar av sin politiska kompetens till gemenskapen. Gruppen trycker särskilt på de regionala problemen och alla de icke-ekonomiska förhållanden som försvårar dem; bristande infrastruktur, utbildningsmöjligheter och företagservice, ineffektiv administration, företagsfientlig miljö och attityder etc. Det krävs reformer som går betydligt utöver vad som kan åstadkommas enbart med ekonomiskt bistånd.

Denna kritik utformades före Maastricht-beslutet. Efter det senaste årets erfarenheter diskuteras nu fyra scenarier för valutapolitiken och vägen till EMU. En väg som kan väljas för övergången från EMS till EMU är att tills vidare behålla de vida marginalerna. Det synes för närvarande som den mest sannolika. Detta innebär i praktiken att man fortsätter med flytande valutor, även om det i de flesta fall blir en "styrd flytning" — och hoppas att läget klarnar framöver. Det kan emellertid av marknaden uppfattas som att man inte kunnat komma överens och skulle då kunna locka till förnyade spekulationsattacker. Det skulle i längden också äventyra den fria marknadens funktion, eftersom det gör alla transaktioner osäkrare än de varit under åren med ett fungerande EMS.

En annan väg är att stegvis försöka att åter krympa bandbredderna för att uppnå ökad stabilitet. Svårigheten i detta ligger i att välja realistiska valutakurser utan politiska sidoblickar. Så fort regeringarna försöker närma sig fastare växelkurser blir de ju starkt beroende av att vinna och behålla "marknadens" förtroende såsom de senaste årens utveckling visat. En sådan strategi skulle då ta sikte på konvergens mot "nålsögat". Här blir problemet med den bristande kunskapen om inflationens karaktär viktig. Ifall min hypotes om en grundläggande, för länderna olika "grundinflation" beroende på asymmetrisk pris- och lönebildning är riktig, blir en sådan strategi mycket svår genomförbar. Bundesbanks ledning kommer att lägga sitt veto mot alla förslag att vidga "nålsögat". De vill snarare göra det trängre.

Ett ytterligare alternativ är att snabbt bilda ett "mini-EMU" med "kärnländerna" — Tyskland, Frankrike och Benelux och kanske också Irland och Österrike. Det skulle kunna bli tillräckligt starkt och skapa tillräckligt förtroende för att avskräcka från spekulation. Till detta skulle de andra länderna sedan kunna ansluta sig när de känner sig mogna. Risken är att de aldrig blir det. Detta alternativ är mindre sannolikt. En sådan lösning — Europa med två hastigheter — möter starkt motstånd från dem som tills vidare skulle bli lämnade utanför. De hävdar att det strider mot Maastricht-överenskommelsen.

Detta griper in i den andra frågan: Hur behandla Bundesbank? Agendan för Europa utformas i Frankfurt och inte längre i Bryssel. Den enda för Bubas ledning acceptabla lösningen var att den gemensamma banken ECB lades i knäet på Bundesbank med en närstående ordförande så att Buba de facto blir den europeiska centralbanken, åtminstone för lång tid framåt.

Ett fjärde alternativ slutligen är att regeringen i Frankrike, som är nyckellandet i denna utveckling, inte orkar hålla emot det politiska trycket för en mer expansiv politik för att förbättra sysselsättningen utan ger upp den hårda francen och sänker de korta räntorna. Detta skulle inte nödvändigtvis behöva leda till höjda långa räntor; dessa är ju mer betydelsefulla för konjunkturen än de korta. Marknaderna är numera mycket sofistikerade; de går inte mekaniskt på inflationsförväntningar. Kan en sänkning av den korta räntan få igång tillväxten och minska arbetslösheten kan den långa räntan hållas låg. Men man måste nog räkna med en viss ökning av inflationen eftersom förväntningarna påverkas.

Det som håller tillbaka en sådan utveckling är att Frankrike under 13 år investerat enormt mycket för att skapa förtroende för sin hårdvalutapolitik, som skulle gå förlorat när trovärdigheten i denna politik bleknar. Men de båda regeringspartierna är splittrade i denna fråga. Pressen från den växande arbetslösheten och den ekonomiska stagnationen är stark. Många sneglar på Storbritannien, som hittills synes ha lyckats tämligen väl med en lågräntepolitik. Frågan är hur länge framgången varar. De hade ju inte heller så mycket förtroende att förlora.

I ett program för tillväxt och sysselsättning utarbetat av Drèze och Malinvaud och ytterligare ett antal ekonomer (1993), som synes tillmätas stor betydelse i Kommissionen, förordas bl a en radikal sänkning av de korta räntorna med 0 procent realränta som mål.

Om Frankrike skulle överge hårdvalutapolitiken lämnas Bundesbank ensam med den tyska och holländska ekonomin. Dess strategi baseras på uppfattningen att den tyska ekonomin — åtminstone den västtyska — är mycket framgångsrik. Så är emellertid knappast längre fallet. Arbetslösheten växer snabbt och BNP minskar. Alla prognoser säger att vändningen uppåt kommer "inte förrän" 1994. Jag tycker nog att det är mycket optimistiskt att tro att den skall komma så snart. Det är just nu svårt att se någon vändning över huvud taget. Bundesbanks rätesänkningar går långsammare än konjunkturen försämras så att belovet av rätesänkningar bara växer. Den 21 oktober tog man dock ett litet större steg. Kan det tänkas att den nye ordföranden trots alla bestämda uttalanden har lite mer politisk "fingerspitzengefühl"?

En politisk reaktion mot Bundesbanks penningpolitik kan annars komma att byggas upp internt inom Tyskland, och tyskarna kan bli tvingade att själva ta ställning mellan mindre stabilt penningvärde och arbetslöshet och stagnation. Regeringen blir då tvungen att södd av opinionen återta makten över den ekonomiska politiken från Bundesbank. Det vore naturligtvis mycket lyckligare för Europa ifall detta finge bli en

intern tysk konflikt, i stället för en uppgörelse mellan länder med nationalistiska undertoner. Men det kommer i så fall att ta tid.

GATT-avtalet

Beträffande GATT-avtalet säger flera ledande funktionärer inom organisationerna att vi trodde verkligen inte att Frankrike i slutändan skulle äventyra detta stora och viktiga resultat av 7 års intensiva förhandlingar för några bönders intressen. Men vi är inte så säkra längre. Genom att det nordamerikanska NAFTA-avtalet nu synes vara i hamn har utsikterna för GATT-avtalet väsentligt förbättrats.

Frågan är emellertid om det bara är böndernas intressen som står i vägen. Förhandlingarna om GATT-avtalet började för sju år sedan under det kalla krigets auspicier och skall nu avslutas under totalt förändrade världspolitiska förutsättningar. När den ekonomiska krisen djupnar förstärks också de protektionistiska tendenserna. Frihandelsvägen har passerat sin kulmen och den protektionistiska växer i stället. I och med att kommunismen försvunnit, eller som i Kina lierat sig med marknadsökonomi, har de globala marknaderna vuxit på ett dramatiskt sätt. Det gäller alldeles särskilt marknader med tillgång till praktiskt taget obegränsade mängder av bildbar, dicerad, lågavlönad arbetskraft med timlöner i storleksordningen en dollar.

Om de nyindustrialiserande länderna köper lika mycket från de gamla som de säljer till dem, om de inte anammar Japans taktik att bygga upp oerhörda valutareserver, skulle växelkurserna förändras i proportion till produktiviteten i resp länder, även om detta kanske kommer till stånd med en viss eftersläpning. För närvarande är det bara Taiwan som bygger upp stora överskott; alla de andra har underskott i sin handel med de gamla industriländerna. För de ostasiatiska NIC:s är detta underskott dock koncentrerat till Japan; mot OECD-Europa och EG har de ett visst överskott. Även Latinamerika och Östeuropa har vissa överskott mot OECD-Europa och EG (OECD, 1993a). I och med att de nyindustrialiserande länderna blir allt effektivare konkurrenter till de gamla bör deras valutor emellertid stiga i värde och handeln därmed hållas i balans. Elmeskov (1993) drar i sin analys av den höga arbetslöshetens orsaker slutsatsen att "... intensifieringen av den internationella handeln och konkurrensen har inte väsentligt bidragit till den stora ökningen i arbetslöshetstrenden."

Eftersom Västeuropa inte importerar mer än 7 procent av sin förbrukning, varav det mesta från andra höglöneländer, skulle — även om andelen från låglöneländer vidgades — effekterna på löner och levnadsstandard bli ganska begränsade. Standarden bestäms i allt väsentligt av produktiviteten i den skyddade sektorn, som utgör 70-80 procent av ekonomin, och i industriproduktionen för förbrukning inom Västeuropa. En viss sänkning av lönerna i rutinproduktionen (se kapitel 3) skulle

framtingas, men konsumtionen skulle också bli billigare. Men det skulle beröra olika grupper. I slutändan skulle troligtvis alla parter vinna genom en friare handel.

Frågan är om omställningsprocessen genom den plötsliga marknads-expansionen ändå blivit och framöver blir för omfattande för att de gamla industriländerna skall kunna hantera den inom ramen för fria marknads-ekonomier och de demokratiska processerna. De befarade trender som jag nämnde inledningsvis gör, om de verkligen föreligger, detta problem i framtiden ändå mycket svårare.

Omställningsprocessen drivs i hög grad av de stora multinationella företagen. Det är svårt att förutse hur de skulle reagera på en mer protektionistisk politik, eftersom Västeuropa ändå i de flesta fall är en tillräckligt stor marknad för att dra till sig produktion.

Inställningen till GATT-avtalet är i hög grad en fråga om opinions-bildning. Japan har genom sitt sätt att hantera sin handel skapat en mycket negativ bild av denna typ av utveckling i den västerländska opinionen och en god grogrund för protektionism. Man ser det inte som ett anpassningsproblem utan som en bestående nedpressning av lönerna genom konkurrens med de snabbt växande horderna av låglönlade.

Å andra sidan finns det också farhågor för att Västeuropas konkurrens-kraft gentemot USA och Japan försvagats både på dessa länders marknader och på tredje länders, genom svagare utveckling i de teknikintensiva branscherna. Med hänsyn till Västeuropas ringa export i relation till BNP och att den största importmarknaden USA har ett mycket stort och växande bytesbalansunderskott, synes det dock inte sannolikt att detta är en väsentlig orsak till sysselsättningsproblemen i Västeuropa.

Det kan vara sådana överväganden som medför att tendenserna till "fästning Europa" förefaller att bli allt starkare. Men GATT-avtalets öde kommer inte att avgöras av så rationella överväganden. Det bestäms till stor del av maktkampen mellan Chirac och Balladur i Frankrike. När de franska bönderna förlorat möjligheten att spela vågmästare mellan socialister och konservativa har de istället fått möjligheten att spela denna roll mellan dessa två presidentkandidater. Den franska protektionismen har också ett visst stöd från Spanien och Portugal. Frågan är om Kohl vill riskera den tysk-franska axeln för frihandeln, som det inte finns någon enig opinion för i Tyskland heller, även om den är sarkare än i Frankrike. Slutdatum är den 15 december 1993 eftersom president Clintons förhandlingsmandat löper ut då, men man kommer antagligen att hitta någon formel för att skjuta avgörandet ytterligare framför sig.

Arbetslösheten

Det är uppenbart att vägvalet både för EMU:s fortsatta utveckling och beträffande GATT kommer att starkt påverka arbetsmarknaden både i EG

och i Sverige, vilka alternativ för relationer vi än väljer, men på olika sätt beroende på detta val. Jag återkommer till detta vid beskrivningen av de olika scenarierna härför.

I första delen av kapitel 2 har jag försökt ange orsakerna till att den höga arbetslösheten inom EG uppkom under 1980-talet. I den makro-ekonomiska politiken var det framför allt de höga realräntorna som höll tillbaka konjunkturen. De uppstod genom den monetaristiska exorcismen med syfte att driva ut inflationsförväntningarna, och blev sedan bestående när denna misslyckades. I första delen av kapitel 3 har jag försökt analysera detta misslyckande; varför arbetslösheten inte såsom ekonomerna förutspått återvänder till NAIRU efter en deflationschock som syftar till att eliminera inflationsförväntningarna. De har satt namn på dessa företeelser; hysteresis, persistens etc; man skyller det på bristande flexibilitet — anpassningsförmåga — och strukturell stelhet och felfunktioner, men kunskaperna härom är mycket ofullständiga.

Det är givetvis i analysen på mikro-nivån som orsakerna till trögheten i återvändandet till NAIRU och svårigheterna att minska den skall sökas vid ett givet makro-ekonomiskt klimat. Där kan man konstatera att det råder en kronisk arbetslöshet som bara ökar. Skillnader mellan länder i deltagande i arbetsmarknaden kan kanske ge några ledtrådar. Man har inom EG tagit Danmark som norm med nära 80 procent av människorna i arbetsför ålder på arbetsmarknaden, för att beräkna den dolda arbetslösheten. Man finner då för hela EG att 40 procent av den potentiella arbetskraften står utan betalt arbete. Det är emellertid stora regionala skillnader. Det är främst i de perifera delarna som aktiviteten är låg — söder och väster.

Men detta räcker inte för att förklara arbetslösheten — dessa skillnader har alltid funnits även om de skärpts med kvinnornas inträde på arbetsmarknaden koncentrerat till vissa regioner där arbetsuppgifter funnits för dem. Det finns något annat också — vi vet inte riktigt vad. Vi måste till slut erkänna att ingen vet.

Kreisky-kommissionen

Redan vid mitten av 1980-talet, då den stigande arbetslösheten ännu av de flesta inom centern-högern sågs som en politiskt alldeles ointressant fråga eftersom den monetaristiska exorcismen snabbt skulle lösa den, fanns det ändå många som oroade sig för utvecklingen. 1986 bildades en oberoende internationell kommission under ledning av förre österrikiske förbundskanslern Bruno Kreisky för att utreda och utforma rekommendationer mot arbetslösheten. Den framla sitt resultat 1989 då konjunkturen ännu var stark och en viss minskning av arbetslösheten om än från en hög nivå kunde skönjas (jfr diagram 25).

Det var ett omfattande men ändå försiktigt program med en klok finansieringsprincip: "Så mycket privat finansiering som möjligt, så

mycket offentlig finansiering som nödvändigt." Det var också starkt inriktat på miljöhänsyn. I centrum för programmet stod infrastruktur med sikte på den inre marknaden 1992, samordnade insatser för miljöskydd och -förbättringar, program för forskning och teknisk utveckling, kultur- och utbildningsinsatser, utveckling av informationstekniken och östvästhandel och samarbete i den öppning som då kunde skönjas. Hade förslagen hörtsammats innan de offentliga budgetunderskotten vuxit till nuvarande dimensioner hade läget i dag varit betydligt gynnsammare. Rapporten fick emellertid ingen effekt.

OECD- och EG-initiativen

Sedan ett år tillbaka har emellertid arbetslösheten återfått sin politiska betydelse. Dess starka ökning i den mätt med BNP-utvecklingen tämligen svaga recessionen från 1990-talets början i Västeuropa, liksom den mycket svaga sysselsättningsökningen i den konjunkturuppgång som nu är på tredje året i USA, har mobiliserat både politikerna och ekonomernas hjärnceller. Vid Edinburgh-mötet i december 1992 lanserades ett "europeisk tillväxtinitiativ" i nykeynesiansk anda för ökad sysselsättning genom infrastrukturinvesteringar och vissa beslut togs sedan under våren för att möjliggöra finansiering från EG:s fonder. Vid Köpenhamns-mötet i juni förstärktes detta initiativ och Rådet begärde en vitbok om arbetslöshetsproblemen av Kommissionen till decembermötet 1993.

OECD fick ett liknande uppdrag av sitt ministerråd redan sommaren 1992. Både OECD och EG-Kommissionen har således nu i uppdrag att göra utredningar om arbetslösheten. Att man tog två år på sig i OECD visar närmast på att beslutet då mest uppfattades som en gest; man ville visa att man gjorde någonting. Arbetslösheten hade inte ännu riktigt återvunnit sin politiska aktualitet. Det gjorde den först hösten 1992.

OECD lämnade en interimrapport över sin studie till ministerrådsmötet sommaren 1993.

OECD:s rapport kan väntas bli en mer analytisk studie, medan EG:s mer synes få karaktären av ett handlingsprogram. (Ord som väntas och synes återkommer tätt i detta referat eftersom det måst grundas på information som kunnat inhämtas innan rapporterna slutgiltigt utformats. Det kan synas meningslöst att här försöka förutsäga vitbokens innehåll, eftersom det kommer att vara känt när detta kommer av trycket. Men det viktiga är inte innehållet utan vilken politisk vilja det kommer att finnas att fullfölja förslagen.) En intressant nyhet i båda rapporterna synes bli att de förutom analys och rekommendationer på organisationens nivå kommer att innehålla specifika sådana för varje enskilt land.

Rekommendationerna i rapporterna förefaller komma att gå på tre linjer:

- 1) Strukturella reformer och ökad flexibilitet på marknaderna.
- 2) Vidareutveckling av den neokeynesienska ansats som startades vid Edinburgh-mötet för ett år sedan.
- 3) Betydligt ökade insatser för aktiv arbetsmarknadspolitik och utbildning.

De olika falangerna inom Kommissionen får på det sättet var och en någonting.

Strukturella reformer — utbudssidan

Detta är det nyliberala spåret — utbudssidan. Mer piska och mera morötter. Det har diskuterats ingående i föregående avsnitt. Såsom jag där framhållit råder det ingen oenighet om att snabba och effektiva anpassningar till förändrade förutsättningar är ytterst önskvärda. Frågan är med vilka medel de skall uppnås. Det empiriska underlaget för de nyliberala marknadsrekommendationerna är tämligen svagt och hittillsvarande ansatser har givit ringa resultat. Kravet på strukturella reformer tar främst sikte på tre områden:

- 1) Reformerad beskattning för att undvika skatteklivar och fattigdomsfällor.
- 2) Finanseringen av socialpolitiken — minska beskattningen av arbetskraften.
- 3) Flexibilitet på arbetsmarknaden. Snabba löneanpassningar till efterfråge- och produktivetsförändringar för att styra arbetskraften till effektivaste användning. Tyskarna ändrar dock löneskillnader långsamt såsom FOS-rapporten också rekommenderade. Omprövning av trygghetslagstiftning och ersättningar. Man kan inte dra några generella slutsatser om centrala förhandlingar.

Jag har i föregående kapitel diskuterat en del av dessa problem och de svagheter i det empiriska underlaget för rekommendationerna som ofta föreligger. Det finns en hel del förnuftiga reformer som kan göras, men åtgärderna förefaller inte att kunna generaliseras som "avreglering" och "ökad flexibilitet". Varje reform måste bedömas på sina egna meriter på grundval av ett empiriskt underlag beträffande verkningssättet. Det vore angeläget att det mycket allmänna kravet på strukturella reformer och

ökad flexibilitet preciserades till konkreta åtgärdsförslag för varje land med angivande av hur de skall kunna genomföras och vilka effekter man erfarenhetsmässigt kan vänta sig av dem. Då kommer många ekonomiskt och politiskt mindre realistiska idéer i debatten att silas bort samtidigt som de berörda får mer förtroende för de som återstår.

Rättvisa och trygghet

På utbudssidan möter man den dominerande konflikten mellan "rättvisa" och "ekonomisk effektivitet". Som jag redan framhållit i kapitel 3 är rättvisa och trygghet begrepp som dominerat politiken och de enskilda människornas upplevelser av denna i de flesta länder med kristen kulturtradition, men som sällan förekommer i ekonomernas ekvationer. Av opinionen bedöms de som en väsentlig del av den ekonomiska verksamhetens syfte; tillväxt i BNP är i dess mening inte den enda mätaren på framgång. Därför är det nödvändigt att ta med dessa krav i framtidsscenerierna ifall dessa skall bli realistiska.

Det är främst kraven på flexibilitet på arbetsmarknaden som kommer i konflikt med rättvise- och trygghetskraven. Ekonomerna hänvisar ofta till att USA kunnat öka sysselsättningen väsentligt genom "proletarisering", genom att skapa ett omfattande skikt av mycket lågt avlönade inom tjänstesektorn — arbetande fattiga. Detta har varit möjligt där därför att i det närmaste halva befolkningen består av redan kuvade färgade som till största delen inte är politiskt aktiva och inte röstar. Och därför att det finns djupt rotade rasistiska traditioner.

Margret Thatcher försökte gå samma väg i Storbritannien, men resultatet blev förödande. Denna väg är mycket svårframkomlig och konfliktfylld med den politiska och fackliga struktur som råder i Västeuropa. Europa måste gå en egen väg som tar hänsyn till kravet på solidaritet och skapar sammanhållning (cohesion).

De stora länderna som befinner sig i pucketkurvans topp, det ur anpassningssynpunkt sämsta läget (jfr diagram 20), har alltså möjligheten att gå till höger eller till vänster — mot "piska-morot"-ekonomi eller mot "samhällskontrakt".

Men åsnan får både piskan och morötterna. Bland människorna får några piskan och andra morötterna, ofta av anledningar som de inte själva kan bestämma över. Det är det som är problemet. Båda vägarna är svårframkomliga fast av helt olika skäl. Vägen till höger skapar svåra, produktionshämmande konflikter, vägen till vänster kräver att man har eller kan skapa starka samhällsorganisationer och en indoktrinering av aktörerna, som kan hålla emot trycket från marknaden. Italien har nyligen valt samhällskontraktvägen. Det är en betydelsefull historisk händelse. Många tvivlar på genomförandet. Korrupsionschocken har dock skakat om och fått många att tänka i nya banor.

I Tyskland är regeringen också inne på tankar om samhällskontrakt, men de torde för närvarande ha blockerats av arbetsgivarnas kon-

frontationstaktik. Det återstår att se om dessa försök håller när konjunkturen vänder uppåt igen och löntagarna börjar tycka att det är dags att ta tillbaka det de anser sig ha förlorat under krisen.

Men rättvisa och trygghet har också en långsiktig ekonomisk sida. Vad kostar i slutändan ett samhälle med mycket piska — med många förlorare? Både i förlorade arbetsinsatser och ökade omsorgskostnader, även om de senare hålls till ett minimum. Och i försvar mot ökad kriminalitet, drogmissbruk etc. I USA sitter 8 ggr större andel av befolkningen i fängelse jämfört med Sverige; nästan 1 procent av arbetskraften. I diskussionerna om marknadsekonomin talar man mestadels bara om vinnarna, sällan om förlorarna. Men de är som erfarenheterna visar legio. Detta måste också in i de *ekonomiska* kalkylerna. Det är inte bara välfärdspolitik.

När Elmeskov (1993) sammanfattar arbetsmarknadsforskningens resultat om orsakerna till de senaste decenniernas växande arbetslöshet i Västeuropa lägger han stor vikt vid humaniseringen och de ökade rättviseinslagen i systemen; minskningen av "piskor och morötter". De olika varianter av välfärdssamhället som skapats anses ge för stor trygghet och därför verka försoffande. De har därigenom bromsat anpassningen till nya förutsättningar. Attityderna har ändrats. Människorna har långsamt vant sig vid att ha den trygghet som de alltid eftersträvat och anstränger sig inte längre lika mycket. Framgången undergräver sig själv.

Slutsatsen måste bli att en hel del åtgärder för att förbättra marknadens funktionssätt säkert kan lotsas igenom i de olika länderna med en klok politik, men att det tar tid och att deras effektivitet för att öka anpassbarheten och underlätta arbetslöshetens återvändande till NAIRU är okända.

Nykeynesiansk expansion — efterfrågesidan

I min bok om den ekonomiska och monetära unionen, *Ekonomi och Pengar i Europa* (1992), skrev jag att en fördel med Maastricht-överenskommelsen var att den inte lade några hinder i vägen för en gemensam, expansiv efterfrågepolitik om detta skulle behövas. Rådet fattade också beslut att påbörja en sådan vid Edinburgh-mötet i december 1992, "det europeiska tillväxtinitiativet". Och bestämmelserna för fonderna anpassades härtill under följande vår. Man siktade främst till gemensamma infrastrukturinvesteringar. De resurser som kunde ställas till förfogande var tämligen begränsade med hänsyn till problemens omfattning. 30 mdr ECU över ett antal år angavs som ram. En viss effekt som "pump priming" kunde de ändå få. Drèze och Malinvaud m fl (1993) har beräknat att en nio gånger så stor insats skulle behövas (260 miljarder ecu).

Inget spadtag har dock ännu tagits som en följd av dessa beslut. Kritikerna säger att man gjort en lista på investeringar som länderna ändå

skulle göra. Det väsentliga var kanske att man knäsatte principen om gemensamma insatser i efterfrågepolitiken.

Vid Köpenhamns-mötet förstärktes initiativet samtidigt som vitboken om arbetslösheten beställdes. Vidgade sådana gemensamma insatser kommer med säkerhet att bli en av dess viktigaste rekommendationer, både på gemenskapsnivå och på ländernivå. Villkoret kommer emellertid att vara att de inte är underskottsfinansierade. Då skulle man kunna äventyra konvergenssträvandena. Någon expansion genom lättare finanspolitik torde det därför knappast bli tal om, även om man inom organisationerna erkänner att det behövs en direkt ökning av efterfrågan. Inte bara investeringarna utan också konsumtionen måste öka för att få igång hjulen. De nykeynesianska tankarna torde ha större utrymme inom Kommissionen än inom OECD.

Men denna expansion hänvisas till penningpolitiken och en väsentlig sänkning av realräntorna; med 1-2 procentenheter. Men detta hindras i sin tur av önskan att slå vakt om vad man uppfattar som de redan gjorda investeringarna i hårdvalutapolitiken. Den pressade budgetsituationen i alla medlemsländer kommer också att medföra att alla väntar på varandra att genomföra i vitboken föreslagna stimulansåtgärder och hoppas att andras skall spilla över till dem. En ny emission av speciella dragningsrätter (SDR) inom IMF:s ram har också diskuterats som finansieringsväg, men detta torde vara politiskt tämligen svår genomförbart.

Av dessa skäl kommer den slutliga sysselsättningseffekten också av denna del av programmen sannolikt att bli tämligen begränsad. Men om inte denna politiska låsning bryts är det risk för att marknaderna såsom ovan framhållits kommer tillbaka och framtvingar en abdikation från hårdvalutapolitiken därför att denna inte ger några resultat i tillväxt och sysselsättning. Frankrike är nyckellandet.

Aktiv arbetsmarknadspolitik och utbildning

Intresset för den aktiva arbetsmarknadspolitikerna är nu stort både i OECD och i EG-Kommissionen. I OECD har detta intresse funnits länge. Under flera år har arbetsmarknadsministrarna vid sina årliga möten beslutat införa och utveckla den aktiva arbetsmarknadspolitikerna i sina länder. En genomgripande förändring i attityder har kommit till stånd. Men sedan har ändå ingenting mer hänt.

Det finns ett enormt behov av sådana åtgärder med 50 procent långtidsarbetslösa — över ett års arbetslöshet. Allan Larsson säger att svenska erfarenheter visar att denna gräns är för hög. Redan efter sex månader börjar återgångssvårigheterna sätta in. Med detta kriterium ökar andelen i Västeuropa till 70 procent. Utbildning och omskolning måste startas på mycket bred bas och först och främst riktas till dem som står på gränsen till att bli långtidsarbetslösa. På det sättet får man bästa resultatet av de knappa resurserna. Behovet visas av att av de 9 miljoner nya jobb som

skapades inom EG under 1980-talets uppgång rekryterades bara 3 miljoner av arbetslösa; resten av nyinträdande på arbetsmarknaden.

Men det har inte funnits resurser till en sådan politik i ett pressat budgetläge, och framför allt saknas det en lokal administration som kan genomföra den. Dess olika delar är uppdelade på olika, ofta rivaliserande organisationer på olika nivåer i den geografiska indelningen, både offentliga och privata. Politikens kärna, arbetsförmedlingarna är splittrade, underbemannade och ineffektiva. Detta har bidragit till att pressa Beveridge-kurvan utåt i dessa länder (jfr diagram 6).

Arbetsmarknadsutbildningen — i den mån den finns — saknar också resurser och ligger ofta på fel nivå. Bättre utbildning och skolning är ett genomgående krav och kommer att spela stor roll i rapporterna. Förbättrad utbildning och till utrymmet anpassad lönebildning är de två åtgärder alla är överens om.

Tyskland torde vara det land utanför Norden där man kommit längst med denna politik och även uppnått visa statistiskt märkbara resultat före den nuvarande krisens utbrott.

Det tar lång tid att bygga upp och trimma in en aktiv arbetsmarknadspolitik. Därför kommer det ta betydande tid innan den får någon effekt även om man skulle starta på vitbokens kommando. Dessutom skapar den aktiva arbetsmarknadspolitiken inga jobb annat än i den mån den kan pressa Beveridge-kurvan inåt, en missuppfattning som ofta kommer till uttryck i den internationella debatten. Jobben måste skapas genom ökad efterfrågan, men inflationseffekterna härav blir svagare om arbetsmarknaden fungerar bättre.

Min pessimistiska slutsats är därför att dessa ansträngningar inte kommer att få särskilt stor effekt på arbetslösheten och att FN-LINK-modellens prognos (se ovan) om svagt ökande arbetslöshet i Västeuropa in i 2000-talet står sig.

4.3 Långtidsscenarioer för den svenska arbetsmarknaden

Att utforma långtidsscenarioer för den svenska arbetsmarknaden i de tre alternativen för relationerna till EG är ungefär som att gissa sig till konstverk i TV med mycket få pusselbitar som dessutom ständigt förändras. Konsekvenserna för Sverige av de tre alternativen blir naturligtvis i hög grad beroende av hur EG utvecklas och hur den lyckas lösa sina tre "ödesfrågor".

Det är också viktigt att hålla i minnet att de centrala problem som den svenska samhällsekonomin står inför består oberoende av relationerna till EG, även om de i viss utsträckning kan påverkas av dessa. Den svenska ekonomin har ett stort internationellt trovärdighetsproblem, nya former för lönebildningen måste under alla förhållanden utvecklas, arbetslösheten

förblir i alla alternativen ett dominerande problem under lång tid, budgeten måste bringas i balans etc. Vilken anslutningsform till EG Sverige än väljer kommer det att finnas starka tendenser att skylla misslyckanden i dessa avseenden på denna.

Bedömningen av framtidsalternativen måste på grund av osäkerheten i dagsläget om hur EG kommer att lösa sina "ödesfrågor" delas i vad som händer om EMU genomförs och GATT-avtalet antas och vad som händer om det ena eller det andra eller båda bryter samman. Det ger fyra möjligheter för vart och ett av de tre alternativen eller sammanlagt 12, vilket redan det blir tämligen svåröverskådligt. Jag skall försöka koncentrera redogörelsen till några huvudalternativ och ange skillnaderna till de andra som inte avviker så mycket från något av dem.

Jag har också i en tabell sammanställt *rent subjektiva* sifferbedömningar från 1 till 5 av de villkor de olika alternativen ger i centrala frågor. 1 är de hårdaste och 5 de gynnsammaste. Det är naturligtvis ett vanskligt företag och får inte tillmätas så stor betydelse, men det kan kanske ge en viss överblick över den på grund av de många alternativen ganska risiga texten. Siffrorna kan inte summeras eftersom frågorna har olika tyngd. När två siffror ges är den första med GATT-avtalet genomfört, den andra utan. Bedömningarna anges vid varje alternativ och därefter i en sammanfattande tabell i slutet.

Medlemskap med EMU och GATT-avtal

	Medlemskap med EMU		Den största fördelen med detta alternativ är att det internationella trovärdighetsproblemet för den svenska ekonomin och för den svenska valutatan försvinner. En gemensam europeisk valuta ger full trygghet mot de finansiella marknadskrafterna och stabilitet mot övriga medlemsländer och räntorna kan hållas på samma nivå som i det övriga Europa.
Trovärdighet och valuta	5		Därför är det också det gynnsammaste alternativet för framför allt storföretagens investeringar i Sverige, både de svenskas och de utländskas. Andersson och Fredriksson (1993) beräknar, med all reservation för vanskligheten i sådana kalkyler, att näringslivets investeringar skulle öka med 1,2 procent av BNP om året jämfört med EES-avtalet och
Totalinvesteringar	5	4	
Investeringsstruktur	5	4	
Bytesbalans		5	
Tillväxt	4	2	
S-sektorns utveckling		5	
Krav på den ekonomiska politiken		2	
Krav på lönepolitiken		1	
Arbetsmarknad och sysselsättning		5	
Arbetsmarknadens flexibilitet		1	
Konjunkturreflekter	4	3	
Krav på finanspolitiken		3	
Välfärdspolitikens finansiering		4	
Ökade lönespänningar	2	4	
Centripetalkraften		4	
Regionalpolitiken		3	
Immigrationstrycket		4	

1,7-2,5 procent jämfört med utanförstående. Grovt räknat kan det innebära en direkt ökning av sysselsättningen med 15 000-20 000 respektive 30 000 personer per år. Effekten på investeringarnas struktur blir också gynnsam; det blir mer högteknologiska investeringar än i övriga alternativ.

Den viktigaste sysselsättningseffekten är emellertid att det skulle verkamt bidra till den ökning av K-sektorns produktion och export, som nu är nödvändig för att skapa balans mot omvärlden i den svenska ekonomin och därmed möjliggöra utbyggnad och ökad sysselsättning också inom S-sektorn, som är den större delen av samhällsekonomin. Bytesbalans som begrepp försvinner med gemensam valuta.

En sådan utveckling skapar således gynnsamma förutsättningar för tillväxt och sysselsättning. Den ger Sverige den största chansen att fullfölja de arbetsmarknadspolitiska ambitionerna och uppnå full sysselsättning genom tillräcklig konkurrenskraft. Men tillväxten påverkas också av efterfrågeutvecklingen inom EG som väntas förbli tämligen svag.

Medlemskap med en genomförd EMU och gemensam valuta ställer emellertid också oavvisliga, hårda krav på den ekonomiska politiken och lönepolitiken i Sverige. Det gäller i än högre grad om produktivitetsutveckling såsom Jakobsson och Jagrén (1993) hävdar är svagare i Sverige än i EG. Det blir mycket svårt att återställa konkurrenskraften om den en gång förlorats genom för snabb kostnadsstegring. Eftersom kapitalet är fritt rörligt, både inom EG och globalt, kan det inte ske genom minskade avkastningsanspråk. En sådan anpassning kan bara

genomföras genom *nominella* lönesänkningar, vilket erfarenhetsmässigt är en mycket smärtsam och konfliktfylld process. Insikten att det finns ett mycket starkt psykologiskt motstånd mot nominella lönesänkningar var ju grundbulten i Keynes på sin tid revolutionerande lära. Däremot kan reala sänkningar genom inflation lättare accepteras.

Detta gäller givetvis för alla länder som deltar i EMU. Cripps, Fitoussi m fl (1991) hävdar i sin ovan anförda kritik av EMU-strategin att insatserna för ekonomisk samordning och utjämning av de sociala villkoren (cohesion) är för svaga för att systemet skall kunna fungera tillfredsställande. Drèze och Malinvaud m fl (1993) säger i sitt program för tillväxt och sysselsättning att lönebildningen måste ta sikte på oförändrade reallöner och att det utrymme som skapas av produktivitetstillväxten — 1,5-2 procent per år — måste lämnas till löneglidningen för att medge en ökad flexibilitet i lönestrukturen.

Också för Sverige blir det nödvändigt att finna andra medel för att behärska lönebildningen än arbetslöshet, ifall den ekonomiska politiken alltjämt skall syfta till full sysselsättning. Eftersom den ekonomiska teorin inte längre erbjuder något samband mellan inflation och arbetslöshet, bara ett "vet inte", måste den ekonomiska politiken och lönepolitiken skapa ett sådant samband. Det måste ske genom någon form av *effektivt* samhällskontrakt eller inkomstpolitik; en fördelaktig chock enligt Ormerod (1993). Härvid kan emellertid de växande löneskillnaderna som drivs fram av internationaliseringen och motsättningarna mellan arbetsmarknadsorganisationernas lönepolitiska program skapa svårbemästrade konflikter.

Som framgått av min redogörelse i kapitel 1 kommer det att ta lång tid, sannolikt minst en tioårsperiod, innan vi i Sverige kan komma tillbaka till någonting som kan liknas med full sysselsättning. Vi har nog god tid på oss att fundera på dessa problem ifall vi blir medlemmar av EMU i Maastricht-tapning.

Ekonomerna har som framgått av det föregående inget tillförlitligt recept för att förena låg inflation med minskad arbetslöshet. Men i dagsläget bör vi inte ha några problem att klara EMU:s krav på låg inflation.

Konjunkturutvecklingen inom övriga EG blir i detta alternativ sannolikt också svag, eftersom länderna skall försöka uppnå konvergenskraven utan att ha något medel att samtidigt stärka efterfrågan. Det är utomordentligt viktigt att denna första period utnyttjas väl i Sverige, ifall hög sysselsättning skall kunna vidmakthållas i den följande då en högre nivå för denna uppnåtts. Dels måste ett nytt lönebildningssystem utformas, köras in och accepteras, dels måste man vara mycket uppmärksam på alla blindskär för ett sådant system som kan visa sig när sysselsättningsläget successivt förbättras. Ett av dessa blindskär är de ökade löneskillnader som det växande interationella beroendet kommer att framtvunga såsom närmare utvecklats i kapitel 3.

För Sveriges del blir möjligheterna att upprätthålla efterfrågan och sysselsättningen i detta alternativ helt och hållet beroende av förmågan

att kontrollera kostnadsutvecklingen. Om den gynnsamma relation mellan inflation och arbetslöshet som trots allt rått i Sverige består — den kommer till uttryck i en mycket låg NAIRU (se tabell 4) om detta begrepp nu har någon relevans — blir sysselsättningspolitiken en balansgång mellan lönebildningen och den gemensamma centralbankens (ECB:s) penningpolitik.

Detta alternativ ställer också skarpa krav på politikerna. Budgetunderskottet måste begränsas, ett omedelbart aktuellt problem, och utgiftspolitiken dicituleras.

Ekonomikommisionen har ingående diskuterat dessa frågor och även lagt fram en rad förslag till förändringar i proceduren med detta syfte. Erfarenheterna visar emellertid att sådana bestämmelser alltid kan kringgås eller nonchaleras. Gramm-Rudman-lagen i USA är ett välkänt exempel.

Vad som krävs är en förändrad inställning hos politikerna; en större beredvillighet att se konsekvenserna för helheten även när man sysslar med deltaljer. Jag har behandlat dessa problem mer ingående i Tiden nr 5/93.

För penningpolitiken under övergångsperioden och för finanspolitiken löpande kommer EG i den andra etappen av EMU att bygga ut sin rådgivning genom respektive det Monetära Institutet (EMI) och den ömsidiga övervakningen. Ett av medlen mot den nuvarande krisen som man tycks vara tämligen enig om inom EG är att den senare skall vidgas och förstärkas. En viktig indikator på EG:s framtida utveckling är i vilken utsträckning dessa råd kommer att följas.

Farhågor har ofta framförts med innebörd att samordningen av budgetpolitiken och de fyra friheternas konsekvenser för skattepolitiken skulle bli sådana att den i Sverige eftersträvade arbetsmarknads- och socialpolitiken inte skulle kunna finansieras. Detta problem gäller i stort sett lika mycket vid EES-avtalet som vid medlemskap. Inte i något system kan Sverige i längden finansiera dessa verksamheter med budgetunderskott. Handlingsfrihet beträffande indirekta skatter och kapitalskatter kan endast uppnås med hjälp av gränshinder som är oförenliga med dessa avtal.

Välfärdspolitikens finansiering är ju en mycket central fråga i den nuvarande svenska politiska diskussionen som går långt utöver dessa bindningar. Det förefaller inte sannolikt att dessa som sådana kommer att resa några oöverkomliga hinder. Arbetsmarknadspolitik byggd på bl a svenska erfarenheter kommer att vara en av hörnpelarna i vitbokens rekommendationer, vilket medför att man naturligtvis också måste vara öppen för behovet att finansiera den. Finns det en politisk majoritet i Sverige för de omfördelningar, främst mellan individens åldrar och situationer men även mellan individer, som en bibehållen välfärdspolitik innebär, kan man alltid finna medel att genomföra dem. En sådan omläggning synes redan vara på väg.

En viktig fråga för detta liksom för alla andra alternativ är om GATT-avtalet genomförs eller ej. För närvarande synes det föreligga en liten

övervikt för att det inte genomförs. Det skulle sannolikt innebära en ökad EG-protektionism och därmed minskade anpassningskrav, vilket naturligtvis i hög grad berör arbetsmarknaden. Särskilt skulle konkurrensen med låglöneländer och dess konsekvenser för lönespänningarna dämpas.

Detta ger kortsiktiga frister gentemot anpassningskraven, men konsekvenserna på litet längre sikt för den globala utvecklingen blir starkt negativa. Och även kortsiktigt uteblir den stimulans ett sådant avtal skulle ge konjunkturen. Tullfriheten med Baltikum kommer dock enligt Köpenhamns-mötets uttalande att bevaras och utvidgas till hela EG. Detta skulle ge utrymme för projektet att vidga EG:s centrala attraktionsområde till Östersjöbäckenet, vilket skulle vara utomordentligt viktigt för den svenska arbetsmarknaden, eftersom centripetalkrafterna eller vad jag också kallat trängtan till mitten (Odhner, 1992) är ett av de avlägsna nordiska ländernas största problem.

Vid ett medlemskap blir Sverige också bundet av EG:s regionalpolitik. De nordiska regionalpolitiska problemen är annorlunda än de EG hittills sysslat med. Vi accepterar inte heller EG:s recept att kompensera regionala nackdelar med lägre löner. Det förefaller emellertid finnas goda förutsättningar att förhandla fram en anpassning, som även kan innebära ett visst EG-stöd i de nordiska perifera arbetsmarknaderna.

Ett medlemskap i EG kommer också att ge Sverige ett stöd mot immigrationstrycket genom den gemensamma immigrationspolitik som med all sannolikhet måste komma att utformas. Det är givetvis en fråga som man kommer att vara oenig om i Sverige.

Sammanfattningsvis är detta alternativ, med GATT-avtalet genomfört, det på lång sikt gynnsammaste för Sverige och det som ger största möjligheten att återupprätta god tillväxt och full sysselsättning. Det ställer otvivelaktigt hårda krav på politikerna och arbetsmarknadens parter, men kraven i alla de andra alternativen är som kommer att framgå av det följande också hårda, samtidigt som resultatet måste förväntas bli mindre tillfredsställande.

Tryggheten på arbetsmarknaden kan ytligt sett minska genom att anpassningskraven blir hårdare, särskilt om GATT-avtalet går igenom. Samtidigt kommer det genom starkare tillväxt att finnas större resurser för anpassningsstöd. På längre sikt kommer tryggheten att förstärkas väsentligt genom att svenskt näringsliv genom integrationen med EG inte längre blir en liten lekboll för kortsiktiga internationella marknadskrafter. Våra traditionella rättvisepuffningar kommer vi sannolikt att få pruta på, bl a genom det internationella inflytandet på lönebildningen. Såsom jag tidigare skildrat måste den solidariska lönepolitiken få en mer dynamisk inriktning.

Medlemskap utan EMU och med eller utan GATT-avtal

	Medlemskap utan EMU		
Trovärdighet och valuta	2		Som framgått av de ingående redogörelserna i det föregående håller den bild av inflationsmekanismerna som Maastricht-avtalet byggde på att vittra sönder under intryck av de senaste årens erfarenheter. Förutsättningen för avtalets konvergensstrategi var att inflationen var orsakad av politikernas slarv och populistiska politik och av facklig ansvarslöshet och därför lätt skulle kunna övervinnas med litet mer seriös politik. Med en monetaristisk exorcism skulle de onda andarna/inflationsförväntningarna snabbt kunna drivas ut. Det fungerade emellertid inte. Och ingen ny teori är på väg att ersätta den gamla. Vi vet inte!
Totalinvesteringar	3	3	
Investeringsstruktur	4	3	
Bytesbalans		3	
Tillväxt	3	2	
S-sektorns utveckling		3	
Krav på den ekonomiska politiken		1	
Krav på lönepolitiken		3	
Arbetsmarknad och sysselsättning		2	
Arbetsmarknadens flexibilitet		3	
Konjunktoreffekter	3	2	
Krav på finanspolitiken		2	
Välfärdspolitikens finansiering		4	
Ökade lönespänningar	2	4	
Centripetalkraften		3	
Regionalpolitiken		3	
Immigrationstrycket		4	

Men vi kan ana att orsakerna är betydligt mer långsiktiga än man tidigare tänkte sig; historiska förlopp som präglat förväntningarna som Paul Ormerod (1993) framhåller — Bundesbank vårdar ömt minnena av hyperinflationerna i Tyskland efter de båda världskrigen (Marsh, 1992) — asymmetrier i pris- och lönebildningsprocesserna som jag själv velat framhålla, institutioner och attityder som skapats av välfärdssamhällets utbyggnad och som är specifika för varje enskilt land etc. Men det empiriska underlaget från mikro-nivån är alldeles för svagt för att vi skall kunna bedöma detta.

Men om vi som arbetshypotes antar att inflationen bestäms av långsiktiga faktorer som är specifika för länderna och som det tar lång tid att ändra på, kommer vi till en variant av den i sin originalversion omoderna teorin om optimala valutaområden, nämligen att en valutaunion endast kan fungera mellan länder med likartad långsiktig inflationsbenägenhet. Om det är detta som ligger bakom de nuvarande tendenserna till divergens snarare än konvergens mellan EG-ländernas ekonomier och ekonomiska politik kommer EMU knappast att kunna förverkligas.

Den viktigaste skillnaden för Sverige mellan medlemskap i ett EG med EMU och ett utan är att vi i det senare fallet inte får den internationella trovärdigheten gratis, som en följd av medlemskapet. Efter de törnar den svenska ekonomin tagit under de senaste decennierna kommer Sverige att tvingas erövra ett internationellt förtroende med en hård, högränte- och budgetbalanspolitik i många år. Marknaden har långt minne. De internationella investerarna, både de svenska och de utländska, kommer att gå till länder med större internationellt förtroende än Sverige.

Vi vet inte vad som i detta läge kommer att ersätta EMU. Men troligtvis blir Bundesbank de facto Europas centralbank och DM blir den gemensamma valutan eller valutannormen på samma sätt som dollarn blivit i Latinamerika. Men Bundesbanks ledning understryker så ofta den tillfrågas att den bara ser till Tysklands intressen. Det finns dock som framgått av det föregående även andra scenarier. Även i Tyskland kan beslutsamheten mattas om Bundesbank genom sin istadighet driver upp arbetslösheten och ner tillväxten alltför mycket.

Det mest sannolika är emellertid att EG i detta fall kommer att försöka återskapa någon form av valutastabilitet kring Bundesbank som kärna, men med de nationella valutorna i behåll, och att Sverige som EG-medlem kommer att ansluta sig härtill. Ett sådant system kommer säkert att innehålla stödmekanismer vid spekulationsattacker mot enskilda valutor, men detta betyder också att villkor kommer att ställs för de enskilda ländernas politik. Jacques Delors har också talat om någon form av gemensam valutareglering som motvikt till spekulanternas makt, men det är svårt att tro att han skulle kunna vinna någon enighet om detta.

Men så länge de nationella valutorna finns kvar har regeringarna handlingsfrihet att bryta valutastabiliteten om den blir obekvä. Det vet aktörerna och därför har de mycket mindre förtroende för ett sådant system. Det kräver att länderna själva med en konsekvent stabiliseringspolitik bygger upp detta förtroende, vilket som tidigare framhållits tar lång tid. Riksbanken kommer att tvingas att länge hålla räntorna på en högre nivå för att behålla det nödvändiga kapitalet inom landet och bromsar därigenom investeringar och tillväxt.

Arbetsmarknaden i Sverige kommer i ett sådant alternativ att lida av trovärdighetsproblemet. Dels framtvingar det en hårdare ekonomisk politik som håller tillbaka efterfrågan och därmed sysselsättningen, dels håller det tillbaka investeringarna i K-sektorn med höga realräntor och därmed möjligheterna att öka sysselsättningen både i denna och i S-sektorn. I detta alternativ kommer det att ta längre tid för Sverige att nå någonting som liknar full sysselsättning om det alls kommer att bli möjligt. Kraven på lönebildningen blir annorlunda. Löneökningar utöver utrymmet som drivs fram av de krafter som skildrats i föregående kapitel behöver inte varaktigt erodera konkurrenskraften, eftersom möjligheten till devalvering står öppen, men detta drabbar istället trovärdigheten och framtvingar högre räntor som i sin tur bromsar investeringar och tillväxt.

Arbetsmarknaden kommer också att lida av att den ekonomiska utvecklingen i Europa blir risigare. Osäkerheten på valutaområdet kommer att leda till svagare konjunktur och efterfrågan och till svagare investeringar. Långsiktigt kommer arbetslösheten troligtvis att öka ytterligare inom EG. USA och Japan och de ostasiatiska länderna kommer att dominera den ekonomiska utvecklingen och världsmarknaden.

Kraven på politikerna blir i detta alternativ hårdare än i det föregående, dels därför att det också gäller penningpolitiken och inte bara finanspolitiken, dels därför att växelkurserna inte är oåterkalleligt låsta och

därför utgör en frestelse att komma ur uppkommande problem, som dock — om man faller för den — ödelägger vad som byggts upp av förtroende för lång tid framåt. Kraven på lönebildningen blir beroende av om devalveringar internationellt kan accepteras eller ej. Det beror i sin tur på vilken alternativ form av valutasystem EG väljer. Jag har här utgått från att en viss växelkursflexibilitet kommer att finnas, men att kravet på politikerna att begränsa den blir hårt.

Finanspolitiken blir formellt friare i detta alternativ eftersom den ömsesidiga övervakningen (ÖÖ) sannolikt inte kommer att genomföras, i varje fall inte lika auktoritativt. Men den kan komma att ändå starkare begränsas av trovärdighetskravet. Genomför landet ÖÖ:s krav i det första alternativet, som kanske inte är så hårda, blir politiken trovärdig. Finns inga sådana krav blir marknadens långt vagare villkor avgörande, och man kan behöva större marginaler för att inte riskera trovärdigheten. Begränsningarna av statsinkomsterna blir desamma som i föregående alternativ eftersom de är beroende av den fria marknaden som består.

Om GATT-avtalet genomförs i detta alternativ blir det internationella inflytandet lika starkt som i det föregående, men med mindre utrymme och resurser för anpassningar. Om både EMU- och GATT-avtalen misslyckas innebär det en negativ chock för EG som kan få långtgående konsekvenser. Det kan betyda en förlust av inbördes förtroende som kan medföra att man börjar knappa också på den fria marknaden på känsliga punkter. Som jag tidigare framhållit är arbetskraftens fria rörlighet ännu inte helt genomförd och det är ovisst när det kommer att ske.

Centripetalkrafterna kan komma att bli starkare med stora länder i centrum som har större trovärdighet än de små i periferin. Består den fria marknaden torde villkoren för regionalpolitiken och immigrationspolitiken bli desamma som i föregående alternativ.

Tryggheten blir mindre i detta alternativ, eftersom Sverige står mer eller mindre ensamt mot den internationella valutaspekulationen och arbetsmarknaden blir svagare både inom K-sektorn och S-sektorn. Det blir lättare att upprätthålla de traditionella rättvisekraven och mildra kraven på anpassning genom att devalveringar blir möjliga, men till priset av betydande förluster i internationellt förtroende som slår på räntorna och därmed på tillväxten.

Enbart EES-avtal för Sverige men EG genomför EMU

	EES-avtal med EMU		
Trovärdighet och valuta	4		Med EES-avtalet får Sverige formellt valutapolitisk handlingsfrihet, men de faktiska begränsningarna blir ändå betydande. Om EG genomför EMU blir valutapolitiken mycket tydlig. Det blir kronan och ecu:n. Denna tydlighet är givetvis en fördel om Sverige går in för att stärka trovärdigheten i sin politik. Men avtalet ger inte Sverige något stöd i valutapolitiken; möjligen kan ett sådant stöd förhandlas fram vid sidan om i samband med någon form av anknytning av kronkursen till ecu:n, som då inte blir lika ensidig som den Sverige hade 1991-1992. Den nödvändiga ränteskillnaden mot EMU blir bl a beroende av hur ett sådant stöd kan utformas.
Totalinvesteringar	4	3	
Investeringsstruktur		3	
Bytesbalans		3	
Tillväxt	4	2	
S-sektorns utveckling		3	
Krav på den ekonomiska politiken		1	
Krav på lönepolitiken		1	
Arbetsmarknad och sysselsättning		3	
Arbetsmarknadens flexibilitet		2	
Konjunkteffekter	4	3	
Krav på finanspolitiken		2	
Välfärdspolitikens finansiering		4	
Ökade lönespänningar	2	4	
Centripetalkraften		2	
Regionalpolitiken		2	
Immigrationstrycket		2	

När regering och centralbank har handlingsfrihet blir marknaden alltid misstänksam, särskilt när trovärdigheten eroderats under tidigare perioder. EES-avtalet är också uppsägbart. Frankrike och Danmark lyckades inte hålla emot marknaden trots en lång period av framgångsrik stabiliseringspolitik och allt det stöd som var inbyggt i EMS. Om EMU kommer till stånd minskas spekulanternas objekt drastiskt och det finns risk att de koncentrerar sig på de som finns kvar. Det kan inte uteslutas att Sverige tvingas att mer permanent behålla flytande växelkurser, vilket skapar otrygghet för handeln och håller tillbaka både svenska och utländska företags investeringar i Sverige.

Andersson och Fredriksson (1993) räknar med att investeringarna i detta fallet minskar med 1,2 procent av BNP per år jämfört med medlemskap och bara ökar med 0,5-1,3 procent jämfört med utanförskap. Dragningen till Europa-mitten ökar i företagen. Möjligheten att skapa ett bytesbalansutrymme för expansion av S-sektorn och att öka sysselsättningen blir därigenom betydligt mindre.

Jämfört med föregående alternativ måste man också räkna med att direktinvesteringarnas struktur blir annorlunda. Andersson och Fredriksson bedömer att det blir mer horisontella och färre vertikala investeringar, dvs mer i den teknikfattiga rutinproduktionen och mindre i högteknologisk utvecklingsverksamhet. Det hjälper inte att Sverige gör bland de största FoU-satsningarna i relation till BNP. Resultaten blir mestadels de stora företagens egendom eller kan som offentliga forskningsresultat disponeras av dem och användas i det land de finner fördelaktigast. Det har hittills endast till begränsad del blivit Sverige och det

torde bli det än mindre i detta alternativ. Detta får långsiktigt en negativ effekt på Sveriges deltagande i det globala, högteknologiska nätverket.

Med ett EG med gemensam valuta torde läget ändå kunna bli relativt stabilt ifall marknadskrafterna/spekulationen kan bemästras. Möjligheterna att förbättra sysselsättningen torde kunna bedömas ligga någonstans emellan de både föregående alternativen. Men risken för och effekterna av utifrån kommande ekonomiska chocker blir naturligtvis större i en så liten ekonomisk "massa" som Sverige ensamt utgör.

Arbetsmarknaden blir otryggare utan att handlingsfriheten blir större, eftersom denna mer bestäms av det faktiska internationella beroendet och mindre av formella anslutningsvillkor. Anpassningsförmågan på arbetsmarknaden blir därför viktigare och därmed de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

Eftersom regering och riksbank har större handlingsfrihet blir kraven på en stram ekonomisk politik och lönepolitik för att bevara dess trovärdighet starkare än vid medlemskap. Utrymmet för att lösa lönepolitiska motsättningar med kompromisser blir mycket begränsat därför att det eroderar både konkurrenskraften och trovärdigheten. Det kan nog ifrågasättas om svenska politiker och fackliga ledare förmår genomföra en så stram politik inom ramen för det svenska demokratiska systemet när de har så lite formella bindningar som i EES-avtalet att falla tillbaka på. Som jag inledningsvis framhållit tror de flesta att icke-medlemskap bara innebär att vi fortsätter med samma politik som förut.

Men den tidigare politiken har ju i många avseende mycket uppenbart kommit till vägs ände och förutsättningarna förändras fortlöpande bl a mot en ökd internationalisering. En av de få som försökt definiera villkoren för ett icke-medlemskap under de förutsättningar som kan tänkas gälla i framtiden är Sten Johansson, ledaren för Socialdemokraterna mot EG. I början av 1993 gjorde han följande enligt min mening mycket realistiska bedömning av villkoren för Sverige att stå utanför EG (DN 8/1 - 93):

"Valutakurserna måste kunna ändras och kredit- och valutamarknaderna måste regleras. - - - Några av instrumenten torde vara en mycket sträng banklagstiftning som stabiliserar kreditmarknaden, valutalagstiftning som begränsar och fördyrar valutatransaktioner utan real grund i betalning av varor och tjänster och kollektiv kapitalbildning i olika former som förvaltas efter enbart ekonomiska kriterier. Den övergripande förutsättningen för att kapitalrörelserna skall återfå produktiva funktioner är att alternativen med högre lönsamhet i renodlat finansiella placeringar stryps av återinförda regleringar och sunda normer för industriell företagsamhet."

Det är intressant att Jacques Delors såsom tidigare påpekats också varit inne på tankar om gemensamma regleringar av de finansiella marknaderna. Sten Johanssons förslag innebär kort sagt ett återtag till reglerings-samhället och ryms inte heller inom EES-avtalet. Ett totalt utanförstående

blir då nödvändigt, se det följande. Här finns stor risk för negativa spiraler mellan trovärdighet, investeringsvilja, försämrad tillväxt och arbetslöshet och kortsiktiga politiska ingripanden.

I detta och de följande alternativen finns det inga bindningar för finanspolitiken, men skattepolitiken begränsas av den fria marknaden på samma sätt som i de föregående. Men på samma sätt som i det föregående kan den verkliga begränsningen bli starkare än under ÖÖ genom kravet på marginal till marknadens tämligen okända bedömningar. Även kraven på lönepolitiken blir hårda ifall valutapolitikens trovärdighet skall vidmakthållas. Konkurrenskraften måste upprätthållas mot ett EG där konjunkturen och importefterfrågan förblir tämligen svag, samtidigt som en större del av den svenska exporten faller inom den rutinproduktion som är utsatt för allt starkare konkurrens från NIC:s. Här spelar den långsiktiga växelkursutvecklingen en stor roll, men den är särskilt svår att förutse. Om NIC:s växelkurser utvecklas i paritet med deras produktivitet behöver effekten för levnadsstandarden av denna konkurrens som redan framhållits inte bli så förödande, även om omställningsproblemen kan bli mycket betydande.

I detta alternativ liksom i de följande har Sverige handlingsfrihet i tullarna mot tredje länder. För textilimporten har detta särskild betydelse (se den särskilda utredningen), men den kan även komma att användas för omställningsskydd eller mer permanent skydd. Särskilt om GATT-avtalet misslyckas finns det risk för en allmän protektionistisk utveckling. Med hänsyn till risken för retaliation torde ett litet land som Sverige ha ringa möjligheter att utnyttja detta. Tvärtom finns det en betydande risk att de små länder, som inte har någon politisk makt att sätta bakom sina krav, drabbas hårt i ett sådant system.

I ett EES-avtal har Sverige också handlingsfrihet i regionalpolitiken bortsett från sådana åtgärder som innebär exportsubventionering. Med den inriktning svensk regionalpolitik nu har torde skillnaderna mot de föregående alternativen dock inte bli särskilt stor. Men som redan framhållits ökar dragningen till mitten, vilket kan öka behovet av insatser.

Landet får heller inget stöd när det gäller att hålla emot immigrationstrycket. Det kommer som jag redan framhållit att bli mycket starkt och det finns risk att Sverige laddar upp till ett obehagligt bakslag.

Tryggheten blir större i detta alternativ än i det föregående eftersom man kan räkna med ett framgångsrikare EG, men mindre än i det första eftersom Sverige förblir utsatt för de internationella finansmarknadernas nyckfullhet, även om ett visst stöd från EMU kan utverkas. Rättvisesträvandena blir svårare att tillgodose både på grund av svagare utveckling inom S-sektorn, hårda krav på både ekonomisk politik och lönepolitik och mer begränsade möjligheter för regionalpolitiken.

EES-avtal för Sverige utan EMU i EG

	EES-avtal utan EMU		Trovärdighetsproblemet består givetvis i detta alternativ och de faktiska begränsningarna i den valutapolitiska handlingsfriheten blir i stort sett desamma som i medlemskap utan EMU. Valutapolitiken blir emellertid mindre tydlig, hur mycket mindre beror på vilket system för valutasamordning EG väljer. Sannolikt blir DM dominerande valuta och då blir det relationen till den som blir avgörande. Övriga valutor bindes med större eller mindre variationsmöjligheter och större eller mindre ränteskillnader till den. I längden torde även i detta fall en fast växelkurspolitik vara det gynnsammaste, men det kan ta tid innan marknaden tillåter det.
Trovärdighet och valuta	2		
Totalinvesteringar	3	2	
Investeringsstruktur		2	
Bytesbalans		3	
Tillväxt	3		1
S-sektorns utveckling		2	
Krav på den ekonomiska politiken		2	
Krav på lönepolitiken		3	
Arbetsmarknad och sysselsättning		2	
Arbetsmarknadens flexibilitet	3		4
Konjunkteffekter		2	
Krav på finanspolitiken		4	
Välfärdspolitikens finansiering		3	
Ökade lönespänningar	3		5
Centripetalkraften		3	
Regionalpolitiken		3	
Immigrationsstrycket		2	

Sverige kan i trovärdighetshänseende komma att te sig mer likvärdigt med flera andra länder inom EG ifall EMU inte genomförs, vilket möjligen kan förbättra utsikterna både för växelkurspolitiken och för direktinvesteringar. Å andra sidan kan importefterfrågan från ett mer splittrat, tyskdominerat EG väntas bli svagare. Dess intressen kan väntas mer vända sig mot Östeuropa. Investeringsstrukturen kan förskjutas ytterligare mot horisontella investeringar med minskning på högteknologisidan. Investeringar i traditionell produktion och teknik kommer att väga tyngre.

Sammanhållning och beslutskraft inom EG kan i detta alternativ väntas bli svagare, vilket återverkar negativt på Sverige. USA, Japan och de ostasiatiska länderna kommer i högre grad att dominera världsekonomin. Detta gäller än mer ifall GATT-avtalet inte heller genomförs. Då riskerar även den fria marknaden inom EG som framhållits att naggas i kanten. Sverige får visserligen större handlingsfrihet, men det blir i en ogynnsammare omgivning. Ett risigt Europa är inte till Sveriges fördel.

Den väsentligaste skillnaden för den svenska arbetsmarknaden jämfört med det föregående alternativet synes mig bli att de stora, globala företagen blir mindre intresserade av produktion i Sverige därför att villkoren blir betydligt osäkrare när varje land har makt över sin ekonomiska politik och sin valuta. Särskilt om GATT-avtalet kommer till stånd förefaller export från andra länder till Europa vara en fördelaktigare lösning.

Ifall i detta alternativ GATT-avtalet inte genomförs och utvecklingen blir mer protektionistisk kan å andra sidan ett intresse uppstå att komma

innanför eventuella tullmurar och andra gränshinder. Men då kommer storföretagen i första hand att etablera sig på de största marknaderna, dvs inom de 3-4 största medlemsländerna för att åtminstone ha tillgången till en stor marknad säkrad.

Kan man i lägen som detta och de två följande tänka sig någon form av självhushållningsalternativ — kanske gröna — med hög sysselsättning men reducerad konsumtionsstandard? Andra perifera länder och regioner inom EES-avtalet kan komma att gå samma väg. Om det av människorna upplevs som påtvingat av yttre omständigheter kan det kanske accepteras, men inte som ett medvetet politiskt val (Odhner, 1992, s. 30).

Möjligheterna att återvinna full sysselsättning i Sverige blir sämre med en ogynnsammare utveckling i Europa. Andelen högteknologisk produktion minskar i K-sektorn och konkurrensen från låglöneländerna gör sig starkare gällande. Det kan leda till bytesbalanssvårigheter om valutan binds och minskar möjligheterna att upprätthålla en eftersträvad produktion även inom S-sektorn och i slutändan till en krympande levnadsstandard.

Kraven på politikerna och de fackliga ledarna blir i detta alternativ något annorlunda än i de föregående. Den ekonomiska politiken behöver inte vara fullt så återhållsam eftersom flera andra länder befinner sig i samma båt, men just detta kan utsätta dem för en opinionspress att genomföra större lättnader respektive större lönehöjningar än marknaden medger. Politikens gränser blir mindre tydliga. Risken att hamna i negativa spiraler genom strider om hur en vikande levnadsstandard skall fördelas synes betydande. Konflikterna kan förstärkas genom att de horisontella investeringarna blir större och de vertikala mindre och att därmed rutinproduktionen som måste konkurrerar med låglöneländerna får en större tyngd.

Kraven på lönepolitiken blir beroende på valutapolitikens utformning inom EG. Blir det inga hårda bindningar så att medlemsländerna kan devalvera vid behov kan naturligtvis EES-länderna också göra det. Men det kommer naturligtvis att kosta i form av stora ränteskillnader mot DM. Lyckas EG-länderna skapa ett fastare system blir kronans situation ungefär densamma som före november 1992. Den blir mycket utsatt och kan lätt äventyras av lönepolitiken.

Konjunkturutvecklingen inom EG kan långsiktigt väntas bli svagare utan EMU, särskilt om inte heller GATT-avtalet genomförs. Med öppna gränser blir Sveriges konjunkturberoende detsamma som i föregående alternativ. Någon självständig konjunkturpolitik blir inte heller i detta fall möjlig eftersom effekterna snabbt läcker ut över gränserna.

Finans- och skattepolitiken blir liksom i föregående alternativ obunden bortsett från effekterna på kapitalskatter och indirekta skatter av de fria marknaderna. En sannolikt något svagare ekonomisk utveckling reducerar naturligtvis skatteunderlaget och arbetsmarknads- och socialpolitiken får anpassas därtill.

Konsekvenserna i detta alternativ av ett uteblivet GATT-avtal har redan berörts något ovan. En mer protektionistisk utveckling i världen skulle givetvis också öka toleransen mot svensk protektionism. Detta minskar omställnings- och anpassningskraven och de konflikter dessa ger upphov till, men på längre sikt också utveckling och tillväxt. Sverige blir fridfullare och fattigare.

Vad beträffar regionalproblemen kan man tänka sig att dragningskraften blir svagare till ett mer splittrat, tyskdominerat och mot de östeuropeiska marknaderna mer inriktat EG. Immigrationspolitikens villkor torde bli ungefär desamma som i föregående alternativ.

Tryggheten torde i detta alternativ främst försvagas av minskad trovärdighet för den ekonomiska politiken, mindre och sämre investeringar och därmed försvagad tillväxt och försvagad arbetsmarknad. Däremot ger de minskade bindningarna större utrymme för ekonomisk politik och lönepolitik. Det mer begränsade internationella inflytandet på lönestrukturen leder till minskade spänningar och kraven på anpassning blir svagare, särskilt om GATT-avtalet inte heller genomförs. Rättvisekravet lider av att välfärdspolitikens finansiering blir svårare, men samtidigt blir som nämnts kraven på anpassning svagare och regionalpolitiken får större handlingsutrymme fast kanske mindre resurser.

Utanförskap för Sverige samtidigt som EG genomför EMU

	Utanförskap med EMU	
Trovärdighet och valuta	1	
Totalinvesteringar	2	1
Investeringsstruktur		1
Bytesbalans		3
Tillväxt	2	2
S-sektorns utveckling		1
Krav på den ekonomiska politiken		1
Krav på lönepolitiken		4
Arbetsmarknad och sysselsättning		1
Arbetsmarknadens flexi- bilitet	2	3
Konjunkturerfekt	4	3
Krav på finanspolitiken		1
Välfärdspolitikens finan- siering		2
Ökade lönespänningar	4	5
Centripetalkraften		1
Regionalpolitiken		2
Immigrationstrycket		4

Vad som gör detta alternativ intressant är inte att Sverige kan väntas välja det, men att Sverige kan riskera att hamna i det. När nu risken att EES-avtalet slutligen inte ratificeras av hela EG bortfallit är den kvarstående faran att det med tiden helt enkelt vittrar sönder därför att det blir av tämligen begränsat intresse för EG om det endast kommer att omfatta Sverige, Norge och Island på EFTA-sidan — Finlands och Österrikes medlemskap förefaller tämligen säkra. EG-länderna och Kommissionen kommer under sådana förhållanden inte att lägga ner någon större politisk eller administrativ energi på att fullfölja och vidareutveckla det, särskilt om deras intresse absorberas av andra stora

problem. Avtalsländerna får ringa gehör för sina propåer t ex om anpassning till ändrade förutsättningar.

Vid ett utanförskap är Sverige formellt helt obundet till EG. Det blir därför fråga om att försöka vid olika scenarier för EG bedöma effekterna av den faktiska ekonomiska integration som näringslivet genomfört. Om både Maastricht- och GATT-avtalen förs i hamn och integrationen inom EG går smidigt får det även i detta alternativ positiva effekter för Sverige. Efterfrågan på svensk export kan bli tämligen god. Om å andra sidan GATT-avtalet inte förverkligas och utvecklingen allmänt blir mer protektionistisk kan de kvarstående länderna riskera attacker mot frihandeln.

Men trovärdighetsproblemet ställs på sin spets på en alltmer globaliserad finansmarknad med förstärkt spekulationsteknik och växande resurser. Det blir troligtvis inte möjligt att binda kronan till någonting. Frankrikes och Danmarks valutor maldes ner i spekulationskvarnen trots att dessa länder hade i konventionell mening starka ekonomier. Även om denna attack förstärktes av ett bestämt syfte blir kronan utan ett omfattande stöd en mycket liten munbit på den framtida internationella finansmarknaden, särskilt om denna utvecklas i samma takt som under det senaste decenniet. På samma sätt som i det tredje scenariet begränsas spekulationsobjekten av EMU och marknadens intresse koncentreras till de återstående.

Detta och följande alternativ är de ogynnsammaste för de direkta investeringarna både vad gäller omfattning och inriktning. Regeringens handlingsfrihet och flytande växelkurs skapar stor osäkerhet för aktörerna. Att bygga upp trovärdighet i ett sådant läge tar mycket lång tid.

Enligt Anderssons och Fredrikssons beräkningar skulle de direkta investeringarna minska med 1,7-2,5 procent per år jämfört med medlemskapsalternativet och med 0,5-1,3 procent jämfört med EES-alternativet. Detta innebär grovt räknat 30 000 respektive drygt 10 000 färre arbetsplatser per år. Horisontella, tekniksvaga investeringar skulle dominera i än högre grad, även om landet satsade ändå mer på utbildning och FoU.

Konkurrensen förskjuts ändå mer mot låglöneländerna, särskilt om GATT-avtalet genomförs. En spänning uppstår mellan strävan att upprätthålla kronans värde inom ramen för flytande kurser och behovet att säkra bytesbalansen. Sverige kan bli tvunget att även krympa S-sektorn ifall K-sektorns konkurrenskraft blir otillräcklig.

Möjligheterna att återställa en önskvärd sysselsättningsnivå blir naturligtvis i detta alternativ ändå mindre än i de tidigare. Man får nog räkna med bestående hög arbetslöshet. Genom att landet blir öppnare för internationella chocker, bli deltar det inte i de motåtgärder EG kan komma att genomföra, ökar kraven på anpassningsförmåga utöver de som den växande låglönekonkurrensen redan ställer. Som jag framhållit tidigare är de krav på anpassning som trendbrotten ställer på arbetsmarknaden så stora att det kan ifrågasättas om de kan klaras ens med den välutbyggda svenska arbetsmarknadspolitiken. I andra länder har de blivit en viktig orsak till den höga arbetslösheten.

Kraven på den ekonomiska politiken blir i detta alternativ brutala om en konventionell trovärdighet skall kunna skapas. Risken för onda cirklar i politik och ekonomi blir påtaglig. De länder som ensamstående nu lyckas behålla sin trovärdighet — Schweiz är det påtagligaste exemplet — har som jag redan framhållit skapat denna genom hundra år av konsekvent marknadsföljsamhet utan att snekla på interna rättvisefrågor, och detta på en internationell marknad som måste betecknas som provinsiell jämfört med den nuvarande och den som kan väntas. Jag tvivlar på att en sådan politik är möjlig i ett demokratiskt Sverige. Sten Johanssons (1993) ovan anförda alternativ, återtåget till regleringssamhället, faller i verkligheten in här och i det följande eftersom det inte är förenligt med EES-avtalet.

Men ett sådant återtåg skulle å andra sidan få förödande konsekvenser för näringslivets förtroende för den svenska ekonomin — om inte EG såsom Jacques Delors antytt slår in på samma väg. Men det förefaller som jag redan sagt högst osannolikt mot Storbritanniens motstånd. Ett sådant återtåg begränsat till Sverige skulle sannolikt bli ödesdigert för K-sektorns investeringar och leda till omfattande kapitalflykt. Den kan alltid kringgå regleringarna.

Att hålla löneökningarna inom utrymmet blir troligtvis ett mindre problem, eftersom lönepolitiken kommer att föras vid hög arbetslöshet. Den ökade låglönekonkurrensen kommer dock att vidga lönespänningarna, vilket kumulerar missnöje och kanske också leder till svårhanterliga konflikter.

Konjunkturimpulserna från ett EG som genomför EMU och från tredje länder som genomför GATT-avtalet behöver inte försämrats jämfört med föregående alternativ. Om GATT-avtalet inte genomförs blir de svagare.

Även finanspolitiken ställs i detta alternativ inför hårda krav om trovärdigheten skall återupprättas. Traditionell budgetbalans torde bli ett måste, trots minskande inkomster på grund av krympande ekonomi. Utrymmet för välfärdssamhället minskar.

Centripetalkrafterna kommer bli till uttryck i det omfattande utflödet av direktinvesteringar. Regionalpolitiken skulle naturligtvis också drabbas av minskade resurser. I ett sådant läge skulle opinionen givetvis också vändas mot invandrare och immigrationspolitiken tvingas bli mycket mera restriktiv.

Konsekvenserna om GATT-avtalet inte kommer till stånd blir ungefär desamma som i föregående alternativ. Det blir politiskt mycket svårt att motsätta sig kravet på ökad protektionism.

I detta alternativ blir otryggheten allra störst därför att Sverige står helt öppet för de internationella marknadskrafterna vid sidan om ett i EMU enat Västeuropa. Investeringarna blir små och arbetsmarknaden mycket svag. Kraven på den ekonomiska politiken och finanspolitiken blir brutala. Med hög arbetslöshet och små resurser för välfärdspolitik blir det föga utrymme för rättvisesträvanden.

Utanförskap för Sverige och EG genomför inte EMU

	Utanförskap utan EMU		
Trovärdighet och valuta	2		Detta alternativ skiljer sig inte i så hög grad från det föregående. I vissa avseenden liknar det också fall 4.
Totalinvesteringar	1	1	Det blir politiskt lättare att stå utanför om hela Europa blir risigt, men det ekonomiska resultatet blir mycket sämre.
Investeringsstruktur	1		
Bytesbalans	2		
Tillväxt	1	2	
S-sektorns utveckling	1		Trovärdighetsproblemet kan bli lättare att hantera om många andra också saknar trovärdighet. Men dessa länder blir helt utlämnade till de multinationella feodalfurstarnas bedömningar och tvingas att konkurrera om deras ynnest genom att ge dem fördelaktiga villkor. Med den brist på trovärdighet Sverige har i utgångsläget och de skildrade svårigheterna att återskapa den torde utflödet av direktinvesteringar såsom Andersson och Fredriksson förutsett
Krav på den ekonomiska politiken	1		
Krav på lönepolitiken	4		
Arbetsmarknad och sysselsättning	1		
Arbetsmarknadens flexibilitet	3	4	
Konjunkturerfekt	2		
Krav på finanspolitiken	3		
Välfärdspolitikens finansiering	1		
Ökade lönespänningar	4	5	
Centripetalkraften	1		
Regionalpolitiken	2		
Immigrationstrycket	4		

bli starkt och strukturen på de återstående ogynnsam.

Frågan är om Sverige inte i detta alternativ måste ställa sig utanför GATT-avtalet ifall det kommer till stånd och mer koncentrera sig på självhushållning, ett alternativ som också kan bli aktuellt i fall 4 ovan. Bytesbalansen blir då svagare men tillväxten skulle kunna bli något bättre. Kraven på den ekonomiska politiken blir lika hårda som i föregående alternativ och utrymmet för S-sektorns utveckling i stort sett lika begränsat.

Arbetsmarknaden blir sannolikt ändå något svagare än i föregående alternativ, eftersom efterfrågan från ett mer splittrat EG inte blir lika stark. På samma sätt som i fall 4 kan dess intressen också förväntas rikta sig mer mot Östeuropa. Behovet av flexibilitet blir mindre eftersom det kommer bli mindre förändringar att anpassa sig till. Konjunkturimpulserna från ett risigare Europa blir svagare som i fall 4.

Kraven på finanspolitiken blir lindrigare av samma skäl som i fall 4, men välfärdspolitikens finansiering försvåras av långsammare eller negativ tillväxt. Vad gäller centripetalkrafterna, regionalpolitiken och immigrationstrycket torde det knappast bli någon skillnad jämfört med det tidigare fallet.

Trygghet och rättvisa kommer i stort sett att fara lika illa i detta alternativ som i det föregående. Måhända kan det bli en viss lättnad genom att flera andra länder ligger lika illa till. Anpassningskraven blir svagare därför att det inte blir så mycket att anpassa sig till.

I följande tablå har bedömningarna för alla alternativen sammanställts.

Subjektiva bedömningar av effekterna av olika anslutningsalternativ

	Medlemskap med EMU		Medlemskap utan EMU		EES-avtal med EMU		EES-avtal utan EMU		Utanförskap med EMU		Utanförskap utan EMU	
Trovärdighet och valuta	5		2		4		2		1		2	
Totalinvesteringar	5	4	3	3	4	3	3	2	2	2	1	1
Investeringsstruktur	5	4	4	3	3	3	2	3	1	3	1	1
Bytesbalans	5	5	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2
Tillväxt	4	2	3	2	4	2	3	1	2	2	1	2
S-sektorns utveckling	5		3		3		2		1		1	
Krav på den ekono- miska politiken	2		1		1		2		1		1	
Krav på lönepolitiken	1		3		1		3		4		4	
Arbetsmarknad och sysselsättning	5		2		3		2		1		1	
Arbetsmarknadens flexibilitet	1	3	3	2	2	3	3	4	2	3	3	4
Konjunkturerfekt	4	3	3	2	4	3	2	4	4	3	2	4
Krav på finans- politiken	3		2		2		4		1		3	
Välfärdspolitiken finansiering	4		4		4		3		2		1	
Ökade löne- spänningar	2	4	2	4	2	4	3	5	4	5	4	5
Centr.....	4		3		2		3		1		1	
Regionalpolitiken	3		3		2		3		2		2	
Immigrationstrycket	4		4		2		2		4		4	

Referenser

- Albert, M. (1991), "Capitalisme contre Capitalisme", Seuil, Paris.
- Andersson, T., och Fredriksson, T. (1993), "Sveriges val, EG och direktinvesteringar". Bilaga 7 till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi.
- Arbetsrättskommittén. "Ny anställningsskyddslag". SOU 1992:32.
- Assarsson, B. (1988), "Prisbildning på industriella marknader". SNS. Stockholm.
- Baldwin, R. (1989), "The Growth Effects of 1992". Economic Policy 9, Oct. 1989.
- Bouyoux, P. et Sapir A. (1993), "Emploi et chômage dans le modèle suédois". Stencil.
- Calmfors, L. (1993), "De institutionella systemen på arbetsmarknaden och arbetslösheten". Bilaga 4 till Ekonomikommisionens betänkande, SOU 1993:16.
- Calmfors, L. (1993a), "Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance: A survey". OECD Economics Department, Working Paper No 131.
- Calmfors, L. och Driffill, J. (1988), "Bargaining structure, corporations and macroeconomic performance", Economic Policy 6.
- Calmfors, L. och Forslund, A. (1993), "Missvisande forskningsrapport om arbetsmarknadspolitiken". Ekonomisk Debatt 6/93.
- Cecchini, P. (1988). "Europas inre marknad 1992", SNS. Stockholm

Coleman, D.A. (1993), "The World on the Move? International Migration in 1992", FN:s europeiska befolkningskonferens, ECE mars 1993.

Committé on Price Determination (1943), "Cost Behaviour and Price Policy". National Bureau of Economic Research. New York.

Cripps, F., Fitoussi, J-P. m fl (1991), "The Implications of economic and monetary unification for employment and real incomes in the Community". Rapport till DG V i Kommissionen. Stencil juni 1991.

Drèze, J., Malinvaud, E. m fl (1993), "Growth and employment. The scope of an European initiative", Stencil juli 1993.

Dunning, J.H. (1992), "Multinational investments in the EC: Some policy implications". I Cantwell, J. (red.) "Multinational investments in modern Europe".

Edin, P-A. och Zetterberg, J. (1992), "Interindustry wage differentials: Evidence from Sweden and a comparison with the United States", The American Economic Review, Vol. 82, No 5, Dec. 1992.

Edin, P-O. (1993), "Vad är det ekonomiska grundproblemet i Europa?" Stencil.

EG-kommissionen (1989), "Report on economic and monetary union in the European Community". (Delors-rapporten).

EG-kommissionen (1991), Commission discussion document to seminar on "The Introduction of an equitable wage". Stencil.

EG-kommissionen (1993), "Employment in Europe 1993".

EG-kommissionen (1993a), "Community-wide framework for employment". Stencil.

Eliasson, G. (1992), "Arbetet, dess betydelse, dess innehåll, dess kvalitet och dess ersättning". IUI. Stockholm.

Elmeskov, J. (1993), "High and persistent unemployment: Assessment of the problem and its causes", OECD Economics Department, Working Paper 132.

Eriksen, J. och Lommerud, K.E. (1992), "Er lønnsforskjellene i Norge for små? Noen fakta og noen teoretiske betraktninger". Vedlegg 3 till NOU 1992:26.

European Trade Union Institute (ETUI) (1979), "Keynes plus. A Participatory Economy", Rapport från en arbetsgrupp.

Faxén, K-O. (1993), "Om konsten att vända en supertanker i ett trångt sund". Ekonomisk debatt 7/93.

Faxén, K-O., Odhner, C-E. och Spånt, R. (1989), "Lönebildningen i 90-talets samhällsekonomi". (FOS-rapporten). Rabén och Sjögren, Stockholm.

Flynn, P. (1993), "Communication to Community-wide framework for employment". Stencil.

Freeman, R. (1988), "Labour market institutions and economic performance". Economic Policy nr 6.

Hall, R.L. och Hitch, C.L. (1939), "Price theory and business behavior". Oxford economic papers. Vol. 2.

Holmlund, B. (1993), "Arbetslösheten — konjunkturfenomen eller systemfel?" Bilaga 12 till Ekonomikommissons betänkande SOU 1993:16.

Holmlund, B. och Zetterberg, J. (1991), "Insider effects in wage determination. Evidence from five countries". European economic review. Vol. 35.

Jakobsson, U. och Jagrén, L. (1993), "Den underliggande konkurrenskraften". Bilaga 15 till Ekonomikommisionens betänkande SOU 1993:16.

Jagrén, L. (1992), "Det svenska storföretagsberoendet". Working paper 360. IUI. Stockholm.

Johansson, S. (1993), "Europavägen är stängd". DN 8/1 1993.

Layard, R. (1991), "Varför överge den svenska modellen?" Ekonomisk debatt 4/91.

Layard, R., Nickell, S. och Jackman, R. (1991), "Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market". Oxford university press.

Lee, F. (1984), "Whatever happened to the full-cost principle (USA)?" i Wiles and Routh (ed.) "Economics in disarray". Basil Blackwell, Oxford.

- Lindbeck, A. (1993), "Unemployment and macroeconomics". The MIT-press. Cambridge Mass.
- Lindbeck, A., Persson, T. och Svensson L.E.O. (1993), "Låg inflation hotar ej jobben". DN 14/9 1993.
- Lindgren, O. (1993), "Ekonomiska konsekvenser av ett EES-avtal och ett EG-medlemskap — en enkätundersökning av utlandsägda företag i Sverige". Näringslivets Ekonomifakta.
- LO (1991), "Lönepolitik för framtiden". Rapport till 1991 års kongress.
- Lundborg, P. (1990), "Konsekvenser av fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och EG". Bilaga till LU 1990. SOU 1990:14.
- Lundborg, P. (1991), "Determinants of Migration in the Nordic Labour Market". The Scandinavian Journal of Economics Vol. 93.
- Lundborg, P. (1992), "Svensk ekonomi och den fria arbetskraftsrörligheten". Bilaga 18 till LU 1992. SOU 1992:19.
- Lundborg, P. (1993), "Ekonomiska effekter av integration av varu- och tjänstemarknader i Europa". i Ulf Bernitz (red.) "Vad betyder EG?"
- Marsh, D. (1992), "The Bundesbank. The bank that rules Europe". Heineman, London.
- Myers, G.C. (1993), "Populations Growth and Age Structure: Implications and Policy Responses". FN:s Europeiska befolkningskonferens. ECE mars 1993.
- Myrdal, G. (1930), "Vetenskap och politik i nationalekonomin". KF:s bokförlag. Stockholm.
- Nickell, S. och Kong, P. (1992), "An investigation into the power of insiders in wage determination". European Economic Review. Vol. 36.
- Nordiska fackliga samarbetsorganisationen och Deutsche Gewerkschaftsbund (1983), "Det lönar sig att samarbeta". Stockholm och Düsseldorf.
- Odhner, C-E. (1992), "Ekonomi och pengar i Europa". Tiden, Stockholm.
- Odhner, C-E. (1993), "EG och demokratin". Tiden 5/93.

OECD (1989), "Economies in transition, Structural adjustments in OECD-countries". Paris.

OECD (1991), "Economic Outlook 50". Paris.

OECD (1991a), "Employment Outlook 1991". Paris.

OECD (1993), "Employment and Unemployment, Interim report to the Council". Paris.

OECD (1993a), "Economic Outlook 53". Paris.

OECD (1993b), "Employment Outlook 1993". Paris.

Okun, A. (1981), "Prices and Quantities".

Oskarsson, C. (1993), "Diversification and Growth in US, Japanese and European Multi-Technology Corporations" (diss). Chalmers tekniska högskola. Göteborg.

Paye, J-C. (1993), "Le libre-échange en question". Investir. Maj 1993.

Pedersen, P.J. (1993), "Intra-Nordic and Nordic-EC Labour Mobility". i Fagerberg-Lundberg (ed.) "European Economic Integration: A Nordic Perspective". Avebury, Aldershot.

Pedersen, P.J. och Westergård-Nielsen (1993), "Unemployment: A Review of the Evidence from Panel-Data". OECD Economic Studies No 20.

Poutrel, J-M. (1993), "Synthesis by sector and company strategies". i "Europe in 1997".

Reich, R. (1992), "The Work of Nations". Random House, New York.

Rosell-Persson, I. (1989), "Forskarexaminerades emigration 1970/71 — 1985/86". SCB.

SAF (1987). Resolution från kongressen.

SAF (1980). 90-talsprogrammet.

SAF (1992). Rapport från SAF mars 1992.

Silva, M. och Sjögren, B. (1990), "1992 and the New World Power Game". John Wiley & Sons, New York.

Soskice, D. (1978), "Strike waves and wage explosions, 1968-1970: An Economic Interpretation". i Crunch och Pizzorno (eds.) "The Resurgence of Class Conflicts in Western Europe since 1968". Vol. 2: Comparative Analysis. Holmes and Meier, New York.

Svenska delegationen till EG (1993), PM 93 07 27.

TCO-kongress 1993. Protokoll från den lönepolitiska punkten på ådagordningen.

Utrikesdepartementet (1993). PM 93 04 13.

Wadensjö, E. m fl (1993), "Stenkastning i glashuset. Svar till Calmfors och Forslund". Ekonomisk debatt 6/93.

Wiles, P. (1984), "Whatever Happened to the Full-Cost Principle (UK?)" i Wiles and Routh (eds.) "Economics in Disarray". Basil Blackwell, Oxford.

Wilson, T. och Andrews, P.W.S. (1951), "Oxford Studies in the Price Mechanism". Clarendon Press. Oxford.



FRITZES

BESTÄLLNINGAR: FRITZES KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-13501-9
ISSN 0375-250X