

Alternativa ansatser i makroekonomisk politik: fallet Australien

Det huvudsakliga problem, som Australien i likhet med de flesta andra västländer f n upplever, är arbetslöshet. Ända sedan 1974 har den uppmätta arbetslöshetsprocenten i Australien uppgått till 5 å 6 procent. Om vi till detta lägger dold arbetslöshet i olika former uppgår underutnyttjandet av arbetskraften till närmare 10 procent.

Vad som genomgående förbryllat mig är att den australiska regeringen inte har kunnat komma till rätta med arbetslöshetsproblemet. När jag först studerade nationalekonomi var Keynes den självskrivne kungen. Australien och många andra länder hade upplevt en situation av permanent full sysselsättning (innebärande säg högst 2 procent arbetslöshet) ända sedan andra världskriget. Detta innebär en markant förbättring jämfört med 1930-talet, då arbetslösheten i Australien i genomsnitt uppgick till en bra bit över 10 procent. Anledningen till denna märkbara förbättring låg, blev vi lärda vid universitetet, i att regeringarna följde de recept som Keynes hade lärt dem för att förhindra arbetslöshet. Keynes recept bestod i att försiktigt påverka totala efterfrågan i samhället genom penning- och finanspolitik.

Det förefaller nu alltmer tveksamt att man verkligen kan hänföra den framgångsrika stabiliseringen av ekonomierna under 1950- och 60-talen till de enkla keynesianska recepten. Min egen gissning är att stabiliteten hade mer att göra med gynnsamma löneavtal. Under 1950- och 60-talen tenderade löneökningarna i reala termer, dvs sedan infla-

tionen räknats bort, att något släpa efter produktivetsökningar som följde på tekniska framsteg. Med andra ord: arbetsgivarna behövde inte betala en snabbare löneökning än vad som motsvarades av arbetstagarnas förmåga att öka sin produktion av varor och tjänster. Men under 1970-talet, i synnerhet under perioden 1973—75, kom löneökningarna att kraftigt överstiga produktivetsökningarna. Många arbetsgivare fann, att utökningar i arbetskraften inte längre var lönsamma.

De ekonomer som betonar lönernas roll när det gäller att bestämma sysselsättningen kallas ofta neoklassiska. Vad dessa ekonomer tror är att full sysselsättning kräver ett uppehåll i tillväxten av de reala lönerna.

Vid sidan av de keynesianska och neoklassiska idéerna i den makroekonomiska politiken finns det även en tredje skola, som vi kan kalla den protektionistiska. I detta läger finns inte många professionella ekonomer. Bland politikerna frodas emellertid protektionismen. I Australien har protektionisterna påstått att för att rädda jobben måste vi begränsa importen genom att höja tullarna och införa andra importbegränsningar. I annat fall kommer de australiska sko-, textil-, beklädnads- och bilindustrierna (bl a) inte längre att kunna konkurrera med lågprisimporten. Enligt protektionisterna är det speciellt viktigt att begränsa importen när det är ont om jobb.

Hur kan vi försöka förena dessa tre olika ansatser när det gäller att skapa sysselsättning? Vad är den riktiga poli-

tiken? Borde vi vara keynesianer och öka den effektiva efterfrågan i samhället, eller borde vi vara neoklassiker och sänka de reala lönerna eller borde vi vara protektionister och begränsa importen? En metod som kan ge svar på dessa frågor är att använda en ekonomisk modell.

Olika strategier enligt ORANI-modellen

ORANI är en detaljerad ekonomisk modell av den australiska ekonomin, som används av olika myndigheter på både den federala och statliga nivån.

Det är omöjligt att i en kort uppsats av det här slaget redogöra för modellens uppbyggnad och resultat i detalj. Låt mig därför bara redogöra för hur modellen har använts för att bedöma de tre alternativa ekonomisk-politiska recepten enligt ovan. I samtliga fall bedöms effekterna över en tvåårsperiod. Simuleringarna är gjorda på sedvanligt sätt, vilket innebär att modellen först fått spåra en utveckling av den australiska ekonomin utan någon förändring i den ekonomiska politiken. Därefter har ett makropolitiskt instrument i sänder ändrats, medan alla övriga faktorer har hållits konstanta. Genom att jämföra ekonomins utveckling efter förändringen med banan före förändringen kan man få fram effekterna på den totala ekonomin av politiken i fråga. De tre olika ekonomisk-politiska förändringar som har genomförts är en ökning av alla tullsatter med 25 procent (den protektionistiska ansatsen), en ökning i den privata reala efterfrågan med 1 procent (det keynesianska receptet) resp en sänkning med 1 procent i den reala arbetskraftskostnaden (det neoklassiska receptet).

Det protektionistiska receptet

Den främsta effekten av höjningen av tullarna visar sig bestå i en ökning av prisnivån med 1,6 procentenheter. Där-

emot sker inte alls någon påverkan på efterfrågan på arbetskraft eller på betalningsbalansen.

Det keynesianska receptet

Efter en ökning av den privata efterfrågan i ekonomin stiger prisnivån med nästan lika mycket som i det protektionistiska fallet, 1,4 procentenheter. Men samtidigt ökar efterfrågan på arbetskraft med 0,4 procent samtidigt som emellertid handelsbalansen försämras något, med 0,5 procent av BNP.

Det neoklassiska receptet

Sänkningen av arbetskraftskostnaderna enligt det neoklassiska receptet lyckas öka efterfrågan på arbetskraft med 0,5 procent, samtidigt som handelsbalansen förbättras med 0,3 procent av BNP och konsumentpriserna sänks med 1,3 procentenheter.

Positiva och negativa effekter

Den första slutsatsen från dessa ekonomiska resultat är att protektionism inte är en användbar ansats i den makroekonomiska politiken. Sysselsättning och handelsbalans påverkas snarare i negativ riktning, och även inflationen späds på. ORANI-modellen visar också att ökad protektionism tenderar att i synnerhet störa exportnäringarna. I Australien är detta framför allt inom jordbruket och gruvindustrin. En ökning i tullsattserna på skor, textilier, bilar etc ökar konsumentprisindex. Detta tenderar att öka de nominella lönerna, eftersom dessa är indexskyddade med konsumentprisindex. Men ökningen i de nominella lönerna leder till fortsatta ökningar i konsumentprisindex och fortsatta löneökningar. Den allmänna kostnadsökningen drabbar exportindustrierna hårdast eftersom den internationella konkurrensen förhindrar dem från att höja sina försäljningspriser. De fångas således i en press mellan stigande kostnader och låsta priser. En-

ligt ORANI-modellen skapar detta en sänkt sysselsättning i exportindustrin som är tillräckligt stor för att uppväga de sysselsättningsökningar som sker i den importkonkurrerande industrin. Vad beträffar handelsbalansen är fallet i export så stort att det uppväger minskningen i import.

Den efterfrågestimulerande ansatsen har enligt ORANI en positiv effekt på sysselsättningen men den medför också två negativa effekter. För det första spår den på inflationen och för det andra leder den till en försämring av handelsbalansen. Anledningen är, enligt ORANI, att efterfrågestimulansen ökar importen och reducerar exporten. Inte nog med att potentiell export omfördelas till inhemsk efterfrågan utan den kostnadsökning som följer med efterfrågeökningen sänker också produktion och sysselsättning i exportnäringarna. En efterfrågestimulans har således strukturella effekter så till vida att den påverkar olika näringar olika starkt. Den gynnar industrier som tillverkar varor som inte exporteras. Den skapar en viss påverkan på den importkonkurrerande sektorn, medan den skadar exportindustrin. Det är därför tydligt att en återhämtning i den ekonomiska aktiviteten inte kan baseras enbart på den keynesianska efterfrågestimulerande politiken.

Den tredje vägen ur den ekonomiska krisen, sänkningen av de reala arbetskraftskostnaderna, har positiva effekter på alla våra tre makroekonomiska mål. Efterfrågan på arbetskraft ökar, underskottet i handelsbalansen minskar och prisnivån sänks. Det finns emellertid två problem förknippade med denna ansats. För det första skapar även en sänkning av arbetskraftskostnaderna strukturella obalanser. Sänkningen har gynnsamma effekter på sektorer som producerar varor för export. Exportpriserna bestäms vad beträffar de australiska produkterna i mycket hög grad på

världsmarknaderna oberoende av inhemska kostnader. För exportindustrierna leder därför sänkningar i kostnaderna till ökade vinster och ökad sysselsättning snarare än till sänkta priser. Å andra sidan är inte en allmän kostnads-sänkning särskilt sysselsättningsstimulerande när det gäller de industrier som producerar hemmamarknadsvaror.

Den andra och kanske viktigare svårigheten med en sänkning av arbetskraftskostnaderna är hur den skall åstadkommas. Om vi vill skapa en ökning i arbetskraftsefterfrågan med 5 procent genom att sänka de reala lönerna, fordras en sänkning av närmare 10 procent. Det är tveksamt om det finns någon som helst möjlighet att åstadkomma en sådan lönesänkning.

En möjlighet är att kombinera de keynesianska och neoklassiska recepten. För att åstadkomma t ex en ökning i arbetskraftsefterfrågan med 5 procent skulle vi enligt ORANI-modellen kunna öka den privata reala efterfrågan med 3,8 procent samtidigt som de reala lönerna sänks med 6,6 procent. I detta fall skulle handelsbalansen inte påverkas medan vi skulle få en väsentlig sänkning av prisnivån, med ca 3 procent. Inte bara den nödvändiga lönesänkningen skulle bli mindre med detta kombinerade paket av keynesianska och neoklassiska åtgärder, utan de strukturella effekterna skulle vara bättre balanserade. Hemmamarknadsindustrierna skulle gynnas mera av den keynesianska sidan av paketet medan exportindustrierna och de importkonkurrerande industrierna gynnas mera av lönesänkningen.

Hur kan vi i praktiken kombinera en efterfrågestimulans med en sänkning i arbetskraftskostnaderna? Fackföreningarna i Australien argumenterar för att sänkningar i de reala lönerna med nödvändighet kommer att *sänka* den reala efterfrågan i ekonomin. Denna argumentering glömmar emellertid bort

att arbetstagarna inte är de enda som köper varor och tjänster. En sänkning av lönekostnaderna kommer att stimulera investeringar och även kapitalinkomsttagares konsumtion. Dessutom missar argumenteringen att statsmakterna med hjälp av penning- och finanspolitiken, inte minst statens egen efterfrågan, kan skapa efterfrågan oberoende av utvecklingen av de reala lönerna. I praktiken måste emellertid fackföreningarnas motstånd mot lönesänkningar tagas med i beräkningen.

Det bästa sättet att i praktiken sänka arbetskraftskostnaderna torde därför vara via löneskatterna. Den grundläggande idén känns igen från den svenska diskussionen. Kostnaden för arbetskraften består ju av två delar: dels arbetstagarens lön efter skatt, dels olika skatter, dels inkomsttagarens egen skatt och olika löneskatter. I stället för att sänka lönen efter skatt, försöker vi övertyga fackföreningarna om att hålla den reala disponibla inkomsten konstant. Hittills har lönerna *före* skatt i Australien indexerats med konsumentprisindex. Mitt förslag skulle vara att i stället indexera lönen *efter* skatt, dvs hålla den reala disponibla inkomsten konstant. Då skulle vi kunna sänka den reala kostnaden för arbetskraften genom att sänka de olika skatterna, antingen inkomstskatter eller löneskatter. Skattesänkningen skulle samtidigt skapa den andra delen av paketet, den keynesianska effekten. Den skulle ge företagare mer pengar att spendera, såväl i form av investeringar som konsumtion.

En oundviklig fråga är givetvis vad som skulle hända med statens budgetunderskott. Kommer den ökade ekonomiska aktiviteten att öka skattebasen så mycket att den väger upp sänkningen i skattesatsen? I en uppsats skriven tillsammans med Max Corden i *Economic Record* 1980 har jag analyserat denna fråga. Slutsatsen är att förslaget skulle tendera att öka budgetunderskottet.

Ökningen skulle emellertid vara ganska begränsad och skulle kunna motverkas på olika sätt, t ex genom utländsk upplåning eller successiv minskning i statens egna utgifter. Våra beräkningar visade att om den reala disponibla inkomsten skulle hållas konstant, skulle en sådan skattesänkning som ökade efterfrågan på arbetskraft med 5 procent, öka budgetunderskottet med 1–2 miljarder australiska dollar. Detta motsvarar ungefär lika många procent av BNP.

Slutsatser

De huvudsakliga slutsatser som jag drar av denna analys är följande:

(1) Med utgångspunkt från de australiska erfarenheterna är det mycket tveksamt om ökad protektionism verkligen skapar sysselsättning. Troligen leder det i huvudsak till att jobb flyttas över från den effektiva exportsektorn till en ineffektiv importkonkurrerande sektor, samtidigt som inflationen ökar ytterligare.

(2) En keynesiansk efterfrågestimulans kan skapa arbeten, i synnerhet i hemmamarknadsindustrierna. Den leder emellertid till ökad inflation och försämrad handelsbalans.

(3) Sänkningar i arbetskraftskostnaderna stimulerar alla delar av ekonomin, men har sina största effekter på export- och importkonkurrerande industrier. Det är emellertid svårt att åstadkomma sänkningar av arbetskraftskostnaderna av såväl ekonomiska som politiska skäl.

(4) Den nödvändiga sänkningen i arbetskraftskostnaderna kan åstadkommas med begränsade medel genom en kombination av de keynesianska och de neoklassiska ansatserna. Detta har den ytterligare fördelen att strukturella obalanser i ekonomin undviks.

(5) Detta kombinerade paket ger en möjlighet att både reducera arbets-

kraftskostnaderna och öka efterfrågan i ekonomin. För att få fackföreningarna att acceptera paketet kan man påpeka att ingen nu sysselsatt skulle få en sänk-

ning i sin disponibla reala inkomst, medan sysselsättning skulle skapas för många som nu är arbetslösa.

Översättning: *Kerstin Amnerth*