

# FÖRHANDLINGAR

## Nationalekonomiska föreningen

### 1987-04-06

Översatta, redigerade och sammanfattade av civ ek OSSIAN EKDAHL  
och docent ANDERS BJÖRKLUND

Ordförande: professor Karl-Göran Mäler

Inledare: professor Richard Layard

Övriga debattdeltagare: departementsråd Åke Dahlberg, professor Ingemar Ståhl, docent Karl-Olof Faxén, docent Hans T:son Söderström, tekn dr Curt Nicolin

## Att bekämpa arbetslösheten

**Karl-Göran Mäler:**

Vi har ikväll det stora nöjet att hälsa professor Richard Layard från London School of Economics välkommen. Professor Layard är mycket känd världen över och de som studerat mikroekonomi på Handelshögskolan känner honom som författare till en lärobok tillsammans med Walters. Vi har också två förberedda talare: professor Ingemar Ståhl från Lunds universitet och departementsråd Åke Dahlberg från Arbetsmarknadsdepartementet. Jag vill hälsa er välkomna också.

**Richard Layard:**

I Storbritannien har vi ett ordspråk som lyder "Frakta inte kol till Newcastle". Jag antar att ni i Sverige har ett liknande ordspråk som lyder ungefär: "Kom inte med arbetsmarknadspolitik till Stockholm". Jag tycker att det verkar lite konstigt att någon från ett annat land skulle kunna ha något att lära er svenskar om arbetsmarknadsekonomi. Jag har varit mycket influerad av de åtgärder som ni har genomfört här i Sverige och till stor del är det vad jag har försökt att lära ut i Storbritannien.

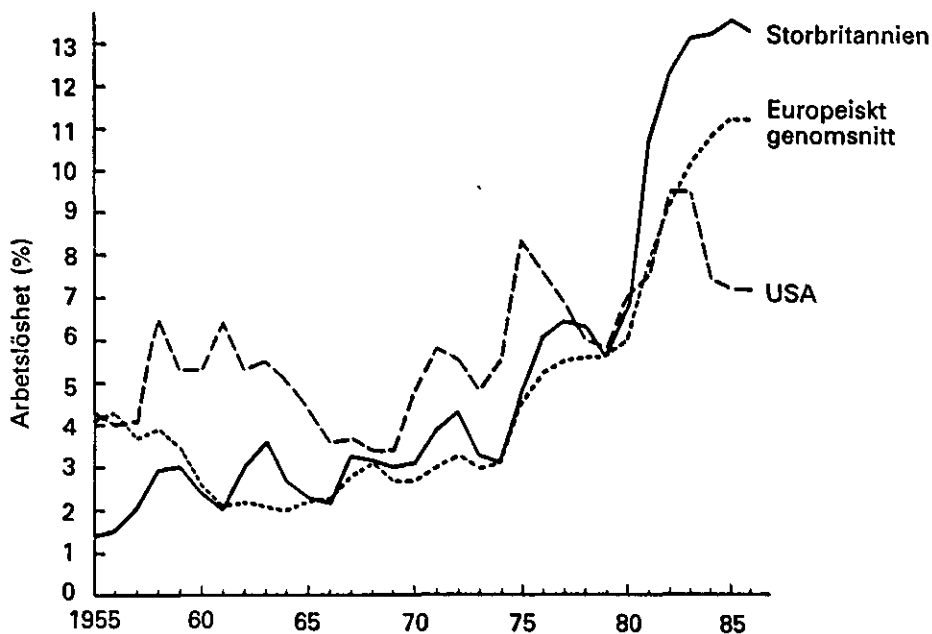
Man kan märka i Europa att det är många fler än jag som har börjat titta på den svenska arbetsmarknadspolitik. Ni har fått en berömmade artikel i *The Economist* och när en sådan tidskrift berömmar en interventionistisk politik så är politiken mycket bra.

Jag kommer i huvudsak att tala om Storbritannien eftersom det är det land jag vet mest om. Jag tänkte börja med en kort beskrivning av arbetslösheten i England och varför den har blivit så hög. Därefter kommer jag att tala om vad jag tycker borde göras för att minska arbetslösheten.

I *Figur 1* kan man se vilka problem vi har i England som i figuren betecknas med den heldragna svarta linjen, det svarta fåret som många skulle uttrycka sig. Arbetslösheten har sedan 1966 ökat varje år, utom 1973 och 1979, så det finns verkligen något som måste förklaras speciellt eftersom inflationsutvecklingen i Storbritannien inte har avvikit från den i Sverige och i andra länder.

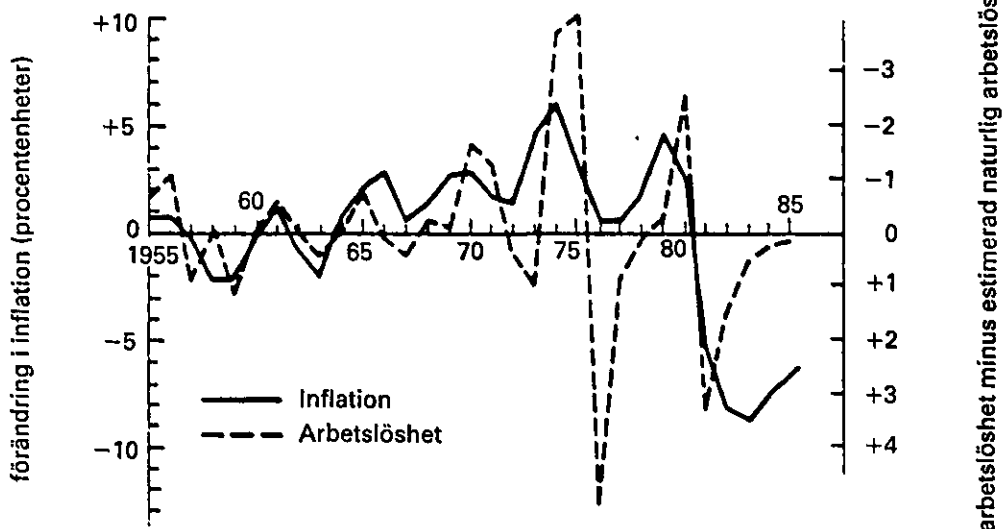
I *Figur 2* ser man hur bra Phillipskurvan passar i Storbritannien. Man ser att arbetslösheten under hela sjuttioalet legat

Figur 1 Arbetslöshet i USA, Storbritannien och genomsnitt för Europa.



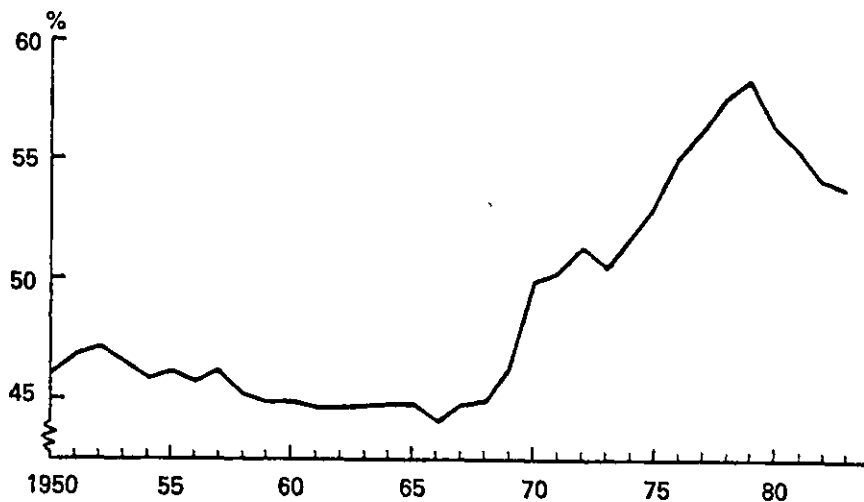
Anm: Talen för Europa har beräknats utifrån Frankrike, Västtyskland, Italien, Storbritannien och Benelux-länderna.

Figur 2 Arbetslöshet och förändringar i inflation i Storbritannien 1955 - 1985.

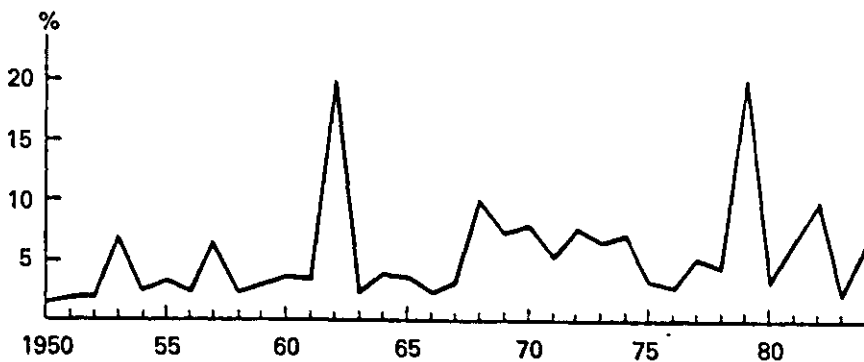


Figur 3 Fackföreningsrörelsens makt.

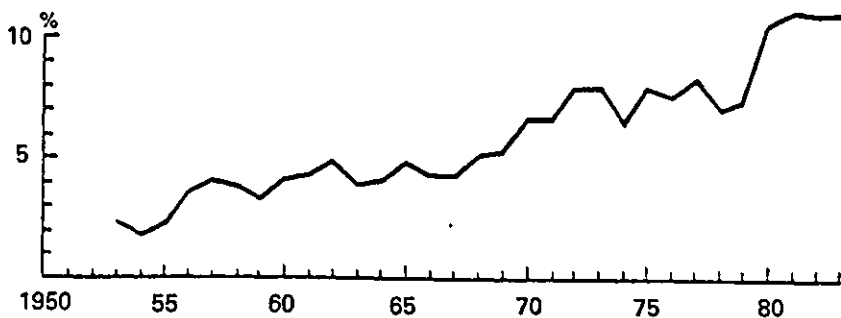
(a) Andel av de sysselsatta som är medlemmar i fackföreningar



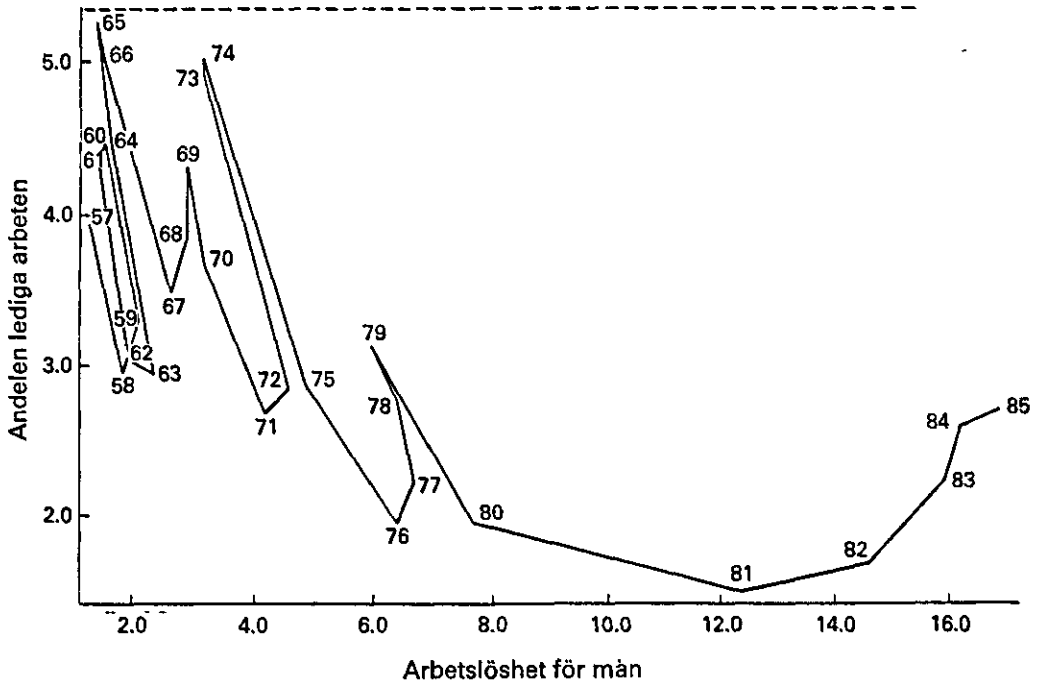
(b) Arbetare inblandade i någon konflikt i procent av antalet sysselsatta arbetare



(c) Fackföreningsmedlemmars löneförsprång före icke medlemmar.



Figur 4 Vakanser och arbetslöshet för män.



under NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) medan den under åttiotalet varit högre vilket resulterat i en nedgång i inflationen. I England ser man på arbetslöshetsproblemet på det här sättet. En av de saker som förbryllar är att trots en väldigt hög arbetslöshet så har inte inflationen fortsatt att sjunka under de senaste fyra åren. Förklaringen till detta ger troligen en bättre förståelse för hur arbetsmarknadspolitiken skall utformas.

Vi har alltså hittat tre oförklarade fenomen: Varför har NAIRU stigit? Varför är arbetslösheten nu högre än NAIRU? Varför sjunker då inte inflationen? Dessa tre frågor skall jag försöka besvara.

#### Varför stiger NAIRU?

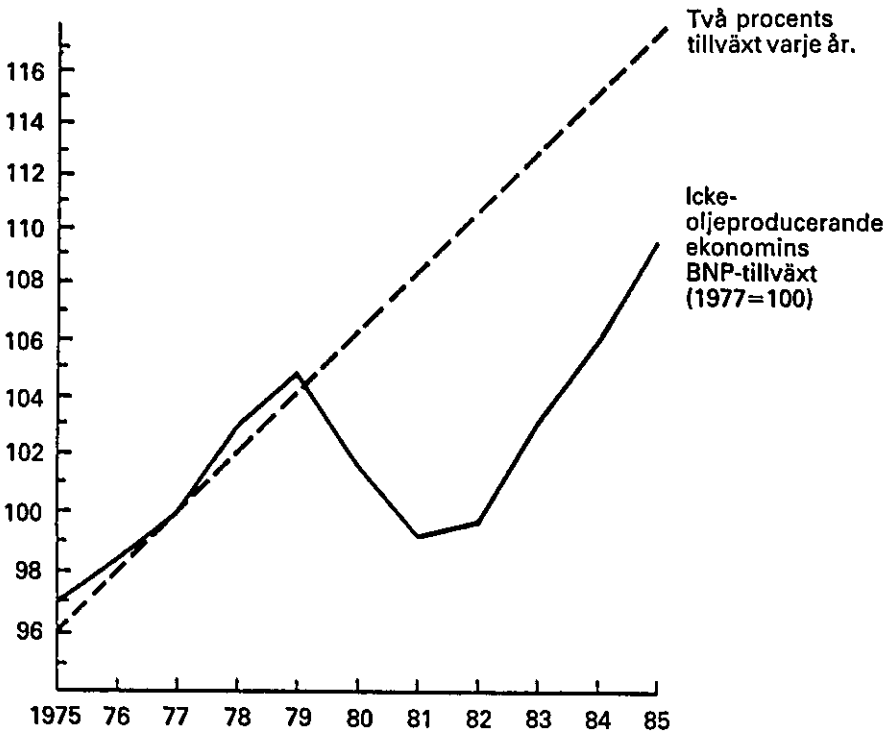
Om vi startar med den första frågan så måste vi naturligtvis gå tillbaka till den tid då arbetslösheten började att stiga. Jag tror att det framförallt är två faktorer som de flesta i Storbritannien menar har bidragit till den ökade arbetslösheten sedan sent sextioal. Den första faktorn är fack-

föreningarnas ökade kampvilja som startade 1968 och har medfört ökad inflation på grund av stora löneökningar. Den andra faktorn är hur människor reagerar på bidragssystemet.

I Figur 3 kan ni se tre olika mått på fackföreningarnas makt, andelen medlemmar, andelen arbetare som är i konflikt och hur mycket högre löner medlemmar i fackföreningarna har jämfört med de som ej varit fackföreningsanslutna. Alla dessa mått har stigit fram till 1980, därefter har utvecklingen inte varit lika klar.

Den andra faktorn som jag nämnde var bidragssystemet. Bidragen har stigit i reala termer fram till 1980 varefter nivån varit stabil. Kvoten mellan bidrag och arbetsinkomster steg väldigt kraftigt mellan åren 1955 och 1965. Många hävdar att detta inte kan vara någon viktigare faktor eftersom bidragen har slutat att stiga både reallt sett och i förhållande till arbetsinkomsterna. Jag menar att trots att nivån inte har förändrats så är bidragen tillgängliga och har förändrat människors attityder. Detta kan man t ex se på att antalet

Figur 5 BNP-gapet.



människor som nekas bidrag på grund av att de ej tar ett erbjudet arbete har minskat.

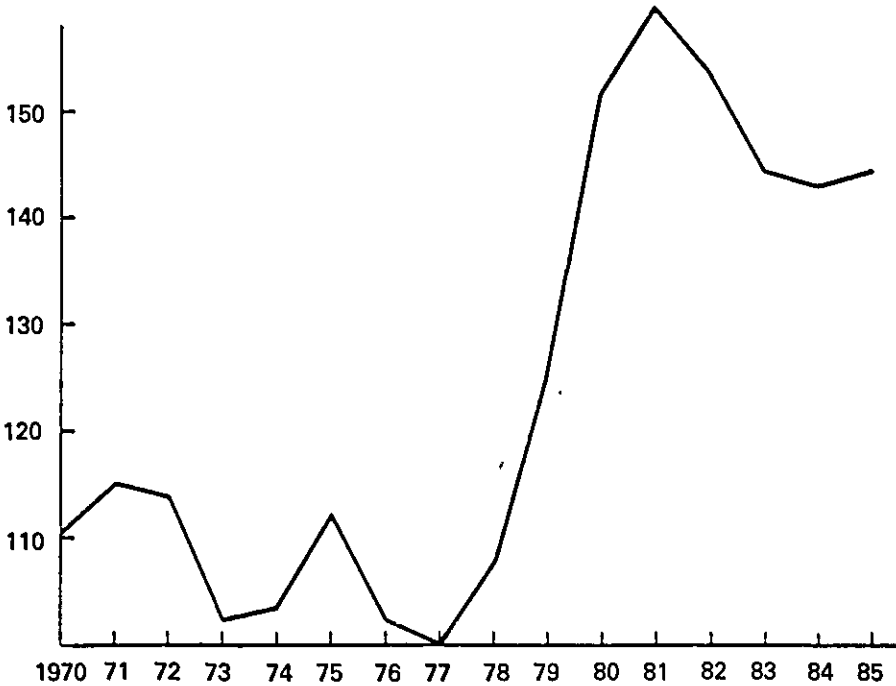
I *Figur 4* visas ett annat mått på hur allvarlig situationen är. På den vertikala axeln har vi andelen lediga arbeten och på den horisontella axeln har vi arbetslösheten (för män). Vi ser tydligt att för en given nivå av lediga jobb har arbetslösheten ökat väldigt mycket. Jag skulle vilja börja i den första delen av figuren. Jag kan försäkra er om att det inte var strukturella obalanser som medförde att arbetslösheten var tre gånger så stor under sjuttio-talet som under sextio-talet för en given nivå på andelen lediga arbeten. Ökningen beror istället på, åtminstone delvis, den förändrade attityden till att leva på bidrag. Det kan förklara ökningen fram till ca 1979 men det kanske är ointressant att diskutera den ökningen nu, ni ser vilken ökning det har varit sedan dess. Under åttiotalet har andelen lediga arbeten varit

mycket låg och man frågar sig därför varför vi har fått så hög arbetslöshet.

Förklaringen till denna uppgång finns på efterfrågesidan. I *Figur 5* ser man tydligt att BNP-utvecklingen har spelat in. Under åren 1979 till 1981 hade vi till och med sjunkande produktion i de icke oljeproducerande delarna av ekonomin. Sedan 1981 har vi haft en stabil tillväxt, men om man ser på den genomsnittliga tillväxten under åttiotalet så är den endast en procent per år vilket förklarar en stor del av den höga arbetslösheten.

Varför har vi då fått detta stora produktionsgap? Det finns två uppenbara skäl där det första är en övervärderad valuta. Pundet är fortfarande övervärderat vilket man kan se i *Figur 6* som visar vår relativa arbetskraftskostnad. Vi ligger fortfarande ca 30 procent över den nivå vi hade under mitten på sjuttio-talet. Det andra skälet är den kraftiga finanspolitiska åtstramningen under tidigt åttiotal. Denna

Figur 6 IMF-index för relativ lönekostnad per producerad enhet i Storbritannien 1970 - 1985 (1977 = 100).



skedde framför allt med skatthöjningar och av en regering som sade sig vara emot skatthöjningar! Skattetrycket som andel av BNP steg med fyra procentenheter, från ca 35 procent till ca 39 procent av BNP på tre år.

Jag tror att en stram finanspolitik är det huvudsakliga skälet till att Europa har sådana problem. Det är inte förvånande att Europa, där Västtyskland, Frankrike och Storbritannien har stramat åt, har problem samtidigt som USA, med sin expansiva politik, inte har några större problem. Det finns även en tredje viktig faktor, nämligen den höga räntan. Den kan naturligtvis inte förklara några skillnader mellan Europa och USA men har inneburit ytterligare problem.

Den tredje frågan som jag skulle diskutera var: Givet att vi har en så hög arbetslöshet, varför sjunker inte inflationen? Man kan fråga sig om den höga arbetslösheten vi har nu har blivit "naturlig" efter-

som inflationen inte faller. Jag tror att huvudskälet till att inflationen inte faller är att en så stor del av de arbetslösa har varit utan arbete under så lång tid. Jag vill påpeka att er definition på att vara arbetslös under lång tid inte är densamma som vår. Er definition är 6 månaders arbetslöshet medan vår är ett år. Mer än 40 procent av de arbetslösa i Storbritannien har varit detta i mer än ett år. I genomsnitt är de som blir arbetslösa utan arbete i två och ett halvt år vilket kanske ger er en inblick i hur allvarligt problemet är.

Jag är övertygad om att detta är vad som händer om man har en väldigt kraftig åtstramning. Många av de som nu är arbetslösa blev detta i samband med åtstramningen under åttiotalets början. Tanken med åtstramningen var att den skulle medföra en kortvarig ökning av arbetslösheten, men att detta i det stora hela skulle vara bra eftersom det skulle skaka om hela systemet och vi snabbt

skulle kunna återvända till den normala arbetslösheten och en mer verklighetsanpassad ekonomi.

Vad som hände var i själva verket exakt det motsatta mot vad regeringen hade tänkt sig. Det är något som man måste tänka på i Sverige, det pågår ju en debatt om dessa frågor nu, att det är väldigt svårt att pressa ner arbetslösheten när man väl har låtit den öka. Jag tror att ni har varit väldigt kloka som har kämpat för att inte låta arbetslösheten öka.

### *Hur skall vi komma tillrätta med arbetslösheten?*

Jag skulle vilja beskriva filosofin bakom de förslag jag nu kommer att ta upp som en filosofi med två ben. Det ena benet består av lösningar till utbudssidans problem vilket i huvudsak är arbetsmarknadens struktur och möjligheten att leva på bidrag under en längre tid. Man kan dock inte säga att vi skall avskaffa alla former av arbetslöshetsunderstöd. Istället måste vi genomföra reformer på ett sådant sätt att vi ger de arbetslösa ett ordentligt skydd utan att skapa de problem som vi nu har. Understödet kommer också att hjälpa den andra delen av processen, efterfrågedelen, genom att efterfrågan inte minskar. Vi behöver inte tvinga fram en deflation för att senare kunna få ökad efterfrågan. Dessa frågor togs upp av European Commission i deras senaste rapport som hette "Cooperative Growth Strategy." I den finns troligen inget nytt för er svenskar men det är mycket nytt för fransmän, engelsmän och tyskar. Det är alltså krafter som verkar i denna riktning och jag hoppas att, inom några år, detta är en viktig del av den europeiska strategin för att komma ur en lågkonjunktur.

Vilka kommer då huvuddragen att vara? För det första måste den extra efterfrågan som skapas kanaliseras direkt till den del av arbetsmarknaden som bäst behöver den. Det tjänar ingenting till att öka den generella efterfrågan på arbetskraft eftersom det endast kommer att överhettas de delar av arbetsmarknaden som tidigare var i balans eller hade efterfrågeöverskott med ökad inflation som

följd. Vilken del av arbetsmarknaden i Storbritannien behöver bäst stöd idag? Det är en mycket lätt identifierbar grupp, den jag nämnde tidigare, de som har varit arbetslösa i mer än ett år. Dessa människor är de som sist kommer att få arbete igen om vi endast lutar till generella metoder.

På den här punkten har jag helt andra åsikter än de flesta ekonomer och politiker i Storbritannien har och jag är intresserad av att veta om ni i Sverige har dragit samma slutsatser som jag. Jag anser att man skall erbjuda alla som varit arbetslösa i tolv månader eller mer något slag av sysselsättning, antingen ett beredskapsarbete eller någon form av utbildning eller omskolning. Den stora frågan är hur man kan erbjuda en sådan garanti till ett så stort antal människor, i Storbritannien rör det sig om ca 1 250 000 människor. Som tur är finns det många arbetsuppgifter som behöver utföras, exempelvis för att göra vårt land trevligt att leva i. Det finns också mycket arbete i den privata sektorn som behöver göras och som kan finansieras delvis med bidrag.

Jag är inte bekymrad över att dessa som varit arbetslösa under så lång tid tar jobben från andra eftersom jag ser detta som en investering i mänskligt kapital. Om man kan få de långtidsarbetslösa tillbaka till arbete igen har man ökat den effektiva arbetskraften.

Det finns en stor skillnad mellan Sverige och de flesta andra europeiska länder eftersom ni endast ger arbetsmarknadsunderstöd under en begränsad period och dessutom drar in detsamma om man inte tar ett arbete som man blir erbjuden. Jag har föreslagit ett system för Storbritannien som har vissa likheter med ert system; en person som har varit arbetslös i sex månader och därefter tackar nej till ett arbete blir av med sitt understöd. Jag tror att man på detta sätt måste sätta en större press på människor att söka arbete. Som det är nu kan man leva på lika stora bidrag från den första månaden tills man avlider. Nu är det självklart ingen som gör detta men systemet inbjuder inte till ett aktivt sökande efter arbete. Jag tror inte att mina förslag kommer att lösa alla pro-

blem med arbetslösheten men jag tycker att de är ett steg på rätt väg.

Den andra delen av en arbetsmarknadspolitik var efterfrågesidan. Som vi alla vet är majoriteten av de arbetslösa utbildade eller lågt utbildade. Detta tyder på att marknaden för utbildad och lågt utbildad arbetskraft fungerar sämre än marknaden för utbildad och högt utbildad arbetskraft. De lågt utbildade blir oftare bortrationaliserade vilket ställer höga krav på marknadens funktionssätt. I en sådan situation finns det naturligtvis välfärdsvinster att göra genom att till exempel minska arbetskraftskostnaden för de lägst utbildade. Denna subvention skulle utan större problem kunna betalas som en skatt av de delar av arbetsmarknaden som fungerar bra d v s marknaden för högre utbildad arbetskraft eftersom dessa delar har ett ganska oelastiskt arbetsutbud. Eftersom man i England inte kan använda ordet subvention så har vi kallat detta för skattereduktion för lågutbildad arbetskraft. Vad som måste till är en total omstrukturering av arbetskraftskatterna så att de sänks i den nedre delen och höjs i den övre delen.

Slutligen skall jag, eftersom jag befinner mig i Gösta Rehns land, nämna några ord om marginella anställningsbidrag vilket innebär att företagen får bidrag när de ökar arbetsstyrkan. Det måste vara ett viktigt ämne eftersom jag för ett tag sedan blev uppringd så tidigt som klockan sju en söndagmorgon för att diskutera detta. Ett av målen i finanspolitiken är att man försöker sänka marginalskatterna relativt till de genomsnittliga skatterna och därmed få en välfärdshöjning totalt i samhället. Anledningen till detta mål är ju att alla störningar beror på marginalskatterna medan de genomsnittliga skatterna inte skapar några störningar. Dessa anställningsbidrag bygger på samma idé, att minska den marginella arbetskraftskostnaden relativt till den genomsnittliga. Denna förändring görs på så sätt att företagen får bidrag till lönekostnaderna vid ökning av antalet anställda.

Det finns naturligtvis administrativa svårigheter med dessa bidrag – eller skatteavdrag. Det är exempelvis inte enkelt

att på ett bra sätt bestämma den nivå som ökningarna skall ske ifrån – skall föregående års arbetsstyrka eller något annat basårs arbetsstyrka vara utgångspunkten? Trots dessa svårigheter tror jag att marginella anställningsbidrag är ett mycket kostnadseffektivt sätt att sänka de marginella arbetskraftskostnaderna och därmed minska den naturliga arbetslösheten (NAIRU).

Ett alternativ till att öka efterfrågan på de marknader som har ett utbudsöverskott – vilket de marginella anställningsbidragen var ett exempel på – är naturligtvis att minska utbudet. Ett sätt att minska utbudet av arbetskraft på de marknader där vi har arbetslöshet är att erbjuda de arbetslösa någon form av utbildning. Den samhällsekonomiska vinsten av sådan utbildning brukar i de flesta fall mätas så att man jämför lönen man hade innan man blev arbetslös med lönen som man får efter utbildningen. Om lönen ökar så är ökningen den samhällsekonomiska vinsten. I vissa fall tar man även hänsyn till sannolikheten att bli arbetslös i de olika arbetsmarknaderna och räknar fram en förväntad lön. Detta sätt att räkna är naturligtvis totalt värdelöst! Om det är så att marknaden för lågutbildade har ett utbudsöverskott och en person försvinner från marknaden så minskar inte produktionen något – vare sig personen ifråga hade arbete eller ej. Den samhällsekonomiska vinsten är med andra ord lönen på den nya arbetsmarknaden minus noll. Denna vinst blir med andra ord väldigt stor. Man kan resonera på samma sätt när det gäller att uppmuntra människor att flytta från landsdelar där det är stor arbetslöshet till andra orter.

England har ingen möjlighet att nå så låga arbetslöshetssiffror som ni har utan en central inkomstpolitik. Man skall dock komma ihåg att den engelska ekonomin är fem gånger så stor som den svenska vilket innebär att det är otroligt svårt att föra en centraliserad inkomstpolitik. Vi har dessutom inte en lika centraliserad fackföreningsrörelse och vi har inte någon arbetsgivarförening utan endast en massa arbetsgivare vilket försvårar en sådan politik än mer. Med en så decentraliserad ar-



betsmarknad måste vi införa antingen någon form av bestraffning på de arbetsgivare som betalar ut för höga löner eller ge parterna någon motivation för att hålla löneökningarna nere. Jag har förespråkat finansiella motiv som en metod att hålla ner löneökningarna. Jag tror att man kan administrera dessa enkelt – vilket kanske inte alla håller med om – om de utformas så att de genomsnittliga löneökningarna i varje enskilt företag inte får överstiga en viss norm. Om ett företag höjer lönerna med mer än denna norm så tas en skatt ut. Säg att skatten är etthundra procent. Om företaget höjer lönerna med hundra kronor mer än normen så betalar man också en skatt på hundra kronor till finansdepartementet. Detta system ger företagen möjlighet att betala utöver normen om de tycker att det är värt pengarna.

Jag har, tillsammans med mina kollegor vid Centre of Labour Economics vid London School of Economics, studerat de ekonomiska effekterna av detta förslag under många olika antaganden om hur lönebildningen går till. Vi har då kunnat övertyga oss om att politiken fungerar tillfredsställande under alla olika antaganden vi har gjort. Modellen förutsätter dock ett decentraliserat lönebildningssystem där företagen själva kan påverka de löner som de kommer att betala ut.

Jag skulle också vilja säga något om restriktionerna för den ekonomiska politiken. Som ni alla vet så är ett av problemen i många europeiska länder att kvoten mellan den offentliga skulden och landets inkomst är stigande. Detta faktum är kanske det som mest förhindrar regeringarna att använda finansiell expansion för att lösa arbetslöshetsfrågan. Den första frågan blir då: Hur mycket finansiell expansion behövs? Jag tror att en hel del av det som behövs kan klaras av inom ramen för den givna statsskulden.

Vi debatterar just nu i Storbritannien en sänkning av inkomstskatten. Denna sänkning kommer att medföra ett mycket litet antal nya arbetstillfällen men om pengarna istället satsades på de åtgärder som jag tidigare har nämnt skulle de ge ett mycket större antal nya arbetstillfällen. Mycket kan alltså göras inom den givna

skuldkvoten, men jag tror inte att dessa pengar räcker helt utan det kommer att krävas ytterligare upplåning. I Storbritannien har vi de senaste åren haft en sjunkande kvot mellan skuld och inkomst och regeringens politik är att den skall ner ytterligare och i en snabbare takt. Jag tycker att det är en underlig, rent av kriminell, politik i ett land med tre miljoner arbetslösa människor. Jag är övertygad om att vi kan behålla och till och med öka denna kvot. I England har vi haft en intensiv debatt om hur stor påverkan en sådan expansiv politik skulle ha på räntorna. Min egen bedömning är att kapitalet i världen idag är så rörligt att vi kan få låna de summor det handlar om utan att driva upp räntorna – förutsatt att vi kan övertyga om att ingen ökning av inflationen skall äga rum genom expansionen.

Slutligen skulle jag vilja säga några ord om fortidspensionering. Det här är den enda delen av svensk arbetsmarknadspolitik som jag ogillar. Jag tror inte att fortidspensionering har någon som helst effekt på arbetslösheten förutom på kortast möjliga sikt. Jag tror att hur man än modellerar arbetsmarknaden så visar det sig att antalet arbeten alltid anpassar sig till antalet människor som utbjuder arbete. Om man på detta sätt minskar arbetsutbudet så kommer man valdigt snabbt att finna att man också har minskat antalet arbetstillfällen och därmed också välfärden i landet. Jag har skattat en regressionskvation där man förklarar löneökningar med hjälp av de två variablerna antalet anställda och arbetskraftens storlek. Om nu arbetslösheten är den ratta variabeln – den som påverkar löneökningarna – så borde effekten av en ökning av antalet anställda och effekten av en ökning av arbetsstyrkan vara lika stora men med olika tecken. En ökning av arbetskraften med en procent skulle minska trycket på löneökningarna med lika mycket som en ökning av antalet anställda med en procent skulle öka detsamma. I den regressionen som vi utförde blev resultatet exakt detta (dessutom var t-statistikerna för de båda variablerna detsamma). Detta visar att det finns en naturlig arbetslöshetsnivå vilket innebär att

man inte tjänar någonting på att minska arbetskraftens storlek t ex genom förtids-pensionering.

Jag vet att det finns många i Sverige som inte håller med om att de åtgärder som jag har beskrivit och som ni i Sverige har använt en del av är verksamma eller bra. Jag tycker att det är ett hälsotecken. Man kanske som ekonom har som skyldighet att se nackdelarna med den politik som förs för att kunna förbättra den. Men det kan också vara bra att få lite perspektiv på de problem som man själv har genom att titta på andra länders problem. Jag är övertygad om att ni i Sverige kan hitta många fördelar vid en sådan jämförelse.

### Ingemar Ståhl:

Jag skulle vilja börja med att gratulera professor Layard till en utmärkt liten bok som jag verkligen vill rekommendera. Boken är indelad i två delar där den första delen är deskriptiv och den andra delen är mer normativ. Den första delen av boken är en mycket bra kort introduktion till vad som har behandlats inom litteraturen på detta område och jag kan exempelvis hålla med om kritiken av vissa delar av den rationella förväntningsteorin. Det verkar konstigt att 25 miljoner människor i Europa skulle ha bedömt reallöneutvecklingen felaktigt och att de investerar för mycket i sökandet efter ett annat arbete. Lönestelhet och vissa institutionella hinder verkar vara av mycket större betydelse på de europeiska arbetsmarknaderna. Jag tycker att ett sådant synsätt är bra att ha när man skall närma sig detta forskningsområde.

Eftersom denna församling består av nationalekonomer så antar jag att ni tror på arbetsfördelning och en sådan kommer det säkerligen att bli mellan mig och Åke Dahlberg. Jag kommer att vara mer kritisk mot den andra delen av boken och mot den politik som vi bedrivit i Sverige än vad jag antar att Åke Dahlberg som är involverad i beslutsfattandet kommer att vara. Jag hoppas och tror att denna arbetsfördelning kommer att vara funktionell.

Jag tycker att Richard Layards bok skall läsas av många svenska ekonomer, speciellt den första delen men även den andra delen är intressant eftersom vi kan fråga oss själva: vad kan vi lära ut om våra erfarenheter. Borde vi inte vara lite kritiska och fråga oss om det är lämpligt att ta efter vårt system i andra delar av världen. Det kan finnas delar av vårt system som av olika anledningar inte kan förflyttas till andra länder. Jag skulle vilja börja med att tala om de största skillnaderna som finns mellan den svenska arbetsmarknadspolitiken och den som finns i de flesta andra länder.

Dessa skillnader kan man diskutera utifrån tre olika synsätt hur man bör betala pengar till arbetslösa och vilka krav man kan ställa på dem som får pengarna. Det första synsättet skulle man kunna kalla för kontantsynen, de arbetslösa skall få kontanter så att de klarar sitt uppehälle. Det andra synsättet går tillbaka till Bentham och kan liknas vid en saltkvarn. Bentham menade att man inte kan låta de arbetslösa få pengar samtidigt som de får behålla fritiden. På något sätt måste man ta fritiden ifrån de arbetslösa, man kunde låta dem arbeta i saltkvarnar. Det spelar inte så stor roll om de utträttar något produktivt arbete. Detta har varit en viktig del av det svenska systemet för stöd till arbetslösa, att ta bort så stor del av fritiden som möjligt. Det tredje synsättet är att man skall höja värdet på det mänskliga kapitalet genom att omvandla saltkvarnen till någon slags utbildning.

Som vi förstod tidigare så föredrar de arbetslösa i England att ha kvar sin fritid. Det här är en viktig förklaring till vad som händer i många länder när arbetslösheten stiger till oanade höjder. Folk måste göra någonting och den svarta sektorn är troligen mycket stor där man har hög arbetslöshet. Jag tror att en stor del av de svenska framgångarna beror på att vi har tagit fritiden ifrån de arbetslösa.

Men den verkliga framgången med vår politik beror naturligtvis på hur produktiva våra arbetsmarknadspolitiska insatser har varit. När Brookingsinstitutet diskuterade den svenska arbetsmarknadspolitiken var deras första kommentar att det

fanns väldigt lite information om vad Sverige har uppnått med sina stora offentliga investeringar.

En uppfattning om problemet får vi om vi studerar en modell med fixt arbetskraftsutbud och två sektorer, en sektor med fackföreningar och en utan. Om båda sektorerna hade flexibla löner skulle jämviktslönen ges av skärningspunkten mellan efterfrågekurvorna i de båda sektorerna. Vad vi ser är istället en högre lön i sektorn med fackföreningar och vi skulle behöva en mycket lägre lönenivå i den andra sektorn för att få full sysselsättning i hela ekonomin. Det är alltså fullt möjligt att även med fackföreningar i den ena sektorn ha full sysselsättning, men det kräver alltså lägre löner i den andra sektorn. Arbetskraften i sektorn utan fackföreningar kommer naturligtvis att uppmärksamma denna löneskillnad och de kan då se det som en investering att vänta på arbete i sektorn med fackföreningar. Det kan också vara så att vi har arbetslöshetsersättningar som är högre än denna låga lön vilket naturligtvis också ger upphov till en viss arbetslöshet. Det är en öppen fråga var någonstans lönen i sektorn utan fackföreningar kommer att hamna. Det är viktigt att inse att detta har med maktstrukturen i samhället att göra. Vad vi ser är alltså att vissa delar av samhället har makt att erhålla löner som överstiger jämviktslönen. Vad professor Layard och många andra föreslår är åtgärder för att komma runt situationen, inte för att ändra den. Dessa åtgärder blir redan från början "second-best-lösningar". Jag håller fullständigt med om beskrivningen i Layards bok av orsakerna till arbetslösheten, men jag håller inte med om att de åtgärder som presenteras är de rätta för att få bort arbetslösheten.

Låt mig också säga att det svenska systemet för hjälp och stöd till arbetslösa är lite mer sofistikerat och individuellt utformat än vad som beskrivits i Layards bok. Jag skulle vilja beskriva systemet som ett åtgärdsprogram med många olika delar som kan sättas ihop och testas för varje enskild individ. Man kan jämföra systemet med ett medicinskt program där man kan välja ut och testa de åtgärder som

man tror fungerar bäst för patienten.

De åtgärder som presenteras i boken är i vissa avseenden väldigt sofistikerade, exempelvis progressiva skatter på lönekostnaderna – progressiva arbetsgivaravgifter – och bidrag till öknings av företagets arbetsstyrka. Det är få saker jag ångrar så mycket som när jag som ordförande i en kommitté föreslog sådana bidrag för Norrbotten. Succén var inte riktigt den vi hade förväntat oss. Det finns många skäl till detta, bl a är det alltid svårt att finna vad som är marginalen. Det huvudsakliga skälet till misslyckandet var dock att det ändrade fackföreningarnas uppträdande. På detta område tror jag att teorin om rationella förväntningar är av intresse. De förväntade sig dessa bidrag och därmed förlorade bidragen sin avsedda verkan. Jag undrar vad som kommer att hända om vi inför dessa sofistikerade åtgärder och människorna sedan förväntar sig dessa, kommer det att förändra företagens och fackföreningarnas uppträdande?

En annan viktig fråga när vi diskuterar svensk arbetsmarknadspolitik i andra länder är frågan om vi kan bygga upp en sådan administration som den svenska för att klara systemet. Jag kommer ihåg när jag arbetade tillsammans med Gösta Rehn inom OECD och vi försökte föreslå något liknande för Italien. Deras reaktion var att de hade fått nog av sådana maffialiknande förhandlingar. Jag tror att en viktig del av det svenska systemet var en extremt ärlig administration. Man kan få vad som brukar kallas ett "principal-agent-problem" om inte klara regler finns – och följs – vid alla förhandlingar. Vad man egentligen föreslår med en dylik organisation är en organisation som skulle ha ca en miljon medlemmar vilket är ungefär dubbelt så mycket som National Coal Board. Jag tror att de flesta brittiska premiärministrar har haft så stora problem med stora organisationer som National Coal Board att de tvekar att skapa en som är dubbelt så stor. I ett sådant förslag bortser man ifrån vad jag skulle kalla "Public Choice-problemet".

Jag skulle vilja avsluta med en käpphäst. Det svenska systemet med arbetslöshetsförsäkringar hade från början starka

drag från det tyska systemet med Bismarck som grundare. Det var ett system med mestadels lokala eller kooperativa små försäkringssystem. Olika fackföreningar hade sina egna små arbetslöshetskassor. Den brittiska traditionen, med Lord Beveridge som idégivare, bygger istället på ett offentligt system. Sverige bytte från Bismarcks till Lord Beveridges system ungefär vid andra världskrigets slut, jag vet inte om det har något samband med att Tyskland förlorade kriget. Numera är alla svenska system i princip offentliga, förutom ett system som kan vara värt att diskutera nämligen Trygghetsrådet. Detta är ett speciellt försäkringssystem för tjänstemän. Det finns med andra ord sätt att ha konkurrerande försäkringssystem på det här området utan att behöva införa så sofistikerade och selektiva åtgärder som ni föreslår.

Jag vill avsluta med att säga att jag tycker att er bok är mycket intressant och att jag fortfarande vill rekommendera den till läsning.

#### Åke Dahlberg:

Professor Layard har gjort en mycket bra genomgång av orsakerna till varför den brittiska arbetslösheten har stigit så kraftigt och vad som kan göras för att minska problemen. Som tjänsteman vid Arbetsmarknadsdepartementet känner man sig stolt över att många av förslagen redan har genomförts och praktiserats i många år i Sverige. Principerna bakom den svenska arbetsmarknadspolitikerna har fått ytterligare tyngd tack vare Layards bok, speciellt vikten av att inrikta åtgärderna mot de arbetslösa, särskilt de långtidsarbetslösa. De senaste åren kan man märka att arbetsmarknadspolitikerna har utvecklats i en mer generell riktning. Layards bok kommer att hjälpa oss att fördjupa diskussionen gällande arbetsmarknadspolitikerna och den har redan influerat debatten både i riksdagen, där statsministern har refererat till boken, och bland ekonomer.

I ljuset av Layards bok och andra internationella publikationer kan man säga att den svenska arbetsmarknadspolitikerna har

upplevt en renässans på den internationella arenan de senaste åren. Med våra erfarenheter av en aktiv arbetsmarknadspolitik under sextioåren i åtanke skulle jag vilja kommentera de förslag som professor Layard lägger fram i sin bok.

• Den första punkten är att den offentliga arbetsförmedlingen ges en hög prioritet i den svenska arbetsmarknadspolitikerna. Det är till och med så att denna kan sägas vara det fundament varpå resterande delar av politiken vilar. Den offentliga förmedlingen stöds av en lag som förbjuder privata arbetsförmedlingar som drivs i vinstsyfte och av att arbetsgivarna har skyldighet att anmäla de flesta lediga arbeten till förmedlingen. De är dock inte tvingade att anställa den person som anvisas av förmedlingen. En av målsättningarna med dessa lagar är att dra nytta av stordriftsfördelar i insamling, distribuering och matching av information.

Det är också centralt att alla instrument som används i arbetsmarknadspolitikerna är centrerade till arbetsförmedlingen. Det innebär att när en arbetssökande kommer till förmedlingen kan ett försök till direkt anvisning av arbete följas upp med andra delar av arbetsmarknadspolitikerna som till exempel arbetsmarknadsutbildning eller dylikt.

Arbetsförmedlingen i Sverige har en mycket hög marknadsandel jämfört med i andra länder. Det är svårt att mäta denna andel men det har uppskattats att ca 80 procent av alla arbetslösa och 25 – 30 procent av de som byter arbete utnyttjar förmedlingens tjänster. En framgångsrik arbetsmarknadspolitik förutsätter att arbetsförmedlingen har en hög marknadsandel och därför kan fungera effektivt och erbjuda en bra service till både arbetsgivare och arbetssökande.

De senaste åren har många åtgärder vidtagits för att förbättra effektiviteten hos förmedlingen. En omorganisation har exempelvis lett till att kontakten med arbetsgivarna har förbättrats. På kontoren finns numera en kontaktperson för varje större företag. Man har också utarbetat ett nytt serviceprogram som skall förbättra den administrativa effektiviteten. En långtgående decentralisering pågår

och i beslutsprocessen införs mer av målstyrning. En effektiv förmedling tillsammans med kompletterande utbuds- och efterfrågeåtgärder minskar också risken för missbruk av arbetslöshetsförsäringen. Det är mitt intryck att betydelsen av en effektiv arbetsförmedling har underskattats i Layards bok. Jag tror att den engelska offentliga arbetsförmedlingen måste expandera och förnyas radikalt för att det program som Layard föreslår skall kunna fungera och leda till de stora samhällsekonomiska vinster som Layard med all rätt räknar med.

- En annan åtgärd som vi prioriterar högt är utbildning, vilket också Layard betonar som en viktig del av arbetsmarknadspolitiken. Den utbildning som Layard i huvudsak förordar är dock utbildning till de som redan är anställda. Det verkar som om Layard har liten tilltro till utbildning som direkt riktar sig till långtidsarbetslösa. Jag kan se svårigheterna med att direkt sätta långtidsarbetslösa i utbildning. I kombination med en garanti om ett arbete (måhända med kortare varaktighet än ett år) och intensifierad förmedlingsservice till dessa personer är jag dock övertygad om att utbildning är ett väldigt bra sätt att komma tillrätta med långtidsarbetslösheten.

- Den tredje viktiga egenskapen i den svenska arbetsmarknadspolitiken är trepartssamarbetet mellan stat, fackföreningar och arbetsgivare på såväl central, regional och lokal nivå. Detta samarbete har underlättat beslutsprocessen och införandet av nya åtgärder. Det har också ökat fackföreningarnas förståelse för behovet av anpassning på arbetsmarknaden. Ett område som är nära kopplat till arbetsmarknadspolitiken är arbetslivspolitik (dvs lagstiftning rörande trygghet insyn och medbestämmande i arbetslivet samt frågor rörande arbetsmiljö och arbetstider). På många olika sätt har denna politik hjälpt till att underlätta förändringar på arbetsmarknaden och därmed fungerat som ett komplement till den övriga politiken.

Slutligen är jag mycket imponerad av er bok professor Layard där ni förkastar arbetslöshet som ett sätt att minska infla-

tionen och där ni ger många argument för en aktiv arbetsmarknadspolitik, vilken på många sätt är lik den svenska. Boken kommer att stimulera debatten på detta område inte bara i Sverige och England utan också i många andra länder.

Min slutsats efter att ha läst denna bok är att rekommendera högre prioritet åt den offentliga arbetsförmedlingen och åt utbildningsprogram i förnyandet av den brittiska arbetsmarknadspolitiken.

#### Karl-Olof Faxén:

Till att börja med vill jag tacka professor Layard för hans föredrag vilket bl a gav oss flera av orsakerna till den brittiska arbetslösheten. Eftersom jag inte är någon expert på Storbritannien skall jag inte uppehålla mig vid de brittiska problemen utan istället ägna mig åt de europeiska problemen och den kooperativa tillväxtstrategi som bl a Layard har föreslagit. Om man jämför sambandet mellan inflation och arbetslöshet så har detta samband sett likadant ut i Europa och USA fram till mitten av sjuttioalet. Efter den första oljeshocken uppkommer skillnader i detta samband. Chocken var ungefär dubbelt så stor i Europa som i USA. USA har sedan kommit ner till samma Phillipskurva som gällde före oljeshocken samtidigt som Europa har hamnat på en högre nivå.

För det andra skulle jag vilja nämna att vi inom OECD har arbetat med att finna en konsensus mellan arbetsgivare och fackföreningar om problemens natur. Detta arbete publicerades för cirka ett år sedan i den lilla publikationen "Full Employment and Growth as the Social and Economic Goal: A Joint Statement by BIAC and TUAC". I denna slår vi fast att en kooperativ tillväxtstrategi måste bygga på en gemensam satsning på investeringar, att det i första hand är ett makroekonomiskt problem och att vi måste få en viss nivå på vinsterna i företagen för att kunna få till stånd investeringar och därmed full sysselsättning. Synen att höga reallöner är bra för att dessa höjer efterfrågan bör därmed vara avskriven. Sverige är det enda land som har haft en ordentlig

förändring av reallönerna. Denna förändring hade inte kunnat ske utan hjälp från fackföreningarna som har insett att reallönerna var för höga i mitten på sjuttioalet och har gått med på att sänka dem. Man kan se att vi i Sverige har en helt annan sorts fackförening än vad fallet är i exempelvis England.

Den tredje punkten som jag vill peka på är att vi har lyckats hålla benägenheten att flytta på samma höga nivå som vi hade i slutet på sextioalet trots alla de faktorer som påverkar denna benägenhet i motsatt riktning. Slutsatsen av dessa tre punkter blir att jag inte tror att man kan lägga så stor vikt vid den svenska arbetsmarknadspolitiken jämfört med den brittiska som har gjorts här tidigare.

#### Hans Tson Söderström:

Jag vill börja med att tala om att jag är en stor beundrare av er bok tillsammans med Walters. Därför blir jag besviken när jag märker att ni inte har några allmänna jämviktsanalyser av de åtgärder som ni föreslår i den nya boken.

Ett exempel är skatten på arbetskostnaderna eller arbetsgivaravgifterna. Vad är er syn på hur lönebildningssystemet kommer att förändras med de progressiva arbetsgivaravgifter som ni föreslår? Min hypotes är att i allmän jämvikt kommer de totala relativa lönekostnaderna att förbli ungefär konstanta. Fackföreningarna kommer att utnyttja den marginal man får genom sänkta arbetsgivaravgifter till att höja lönerna och då får man inte några effekter på den totala sysselsättningen. Min fråga är då vilken teori om lönebildningen som ligger bakom er idé om att vi kommer att få en slutlig effekt på den totala sysselsättningen.

Ett annat exempel gäller idén om marginella sysselsättningssubventioner. Den totala arbetsstyrkan är i varje ögonblick fördelad på ett stort antal företag där en del växer medan andra minskar i storlek. Om vi nu jämför två olika åtgärder; den ena är att sänka arbetsgivaravgifterna generellt och den andra är att man inför någon slags marginella anställningsbidrag så att vi får exakt samma finansiella expan-

sion. Det kommer att bli svårare för de krympande företagen att behålla sin arbetskraft och enklare för de växande företagen att skaffa ny arbetskraft i fallet med marginella anställningsbidrag jämfört med generellt minskade arbetsgivaravgifter. Jag har aldrig lyckats förstå varför sådana bidrag skulle ge ett nettotillskott av arbetstillfällen jämfört med att sänka arbetsgivaravgifterna generellt. Jag har flera gånger diskuterat frågan med Gösta Rehn men ändå aldrig förstått det, så nu hoppas jag få en förklaring på varför detta skulle ske.

#### Curt Nicolin:

Jag oroades över era förslag om ökade bidrag som ett sätt att bekämpa arbetslösheten. Bidrag har enligt min mening endast en säker effekt, att de förstör marknadsekonomins funktionssatt.

Ni talade om behovet av en finanspolitisk expansion. 1975 lånade OECD-länderna för första gången netto till offentlig konsumtion. Sedan dess har dessa länder netto lånat till den offentliga konsumtionen varje år. De höga realräntor och dåliga industriinvesteringar vi idag har är en följd av denna expansion och är ett stort hinder för den ekonomiska utvecklingen. Industrin har trängts ut av den offentliga sektorn. Jag tycker att detta är ett av de mest grundläggande problemen inom OECD och jag är mycket intresserad av vad ni har att säga om hur man kan finna en lösning till problemet.

Jag har inte heller funnit någonting i er bok om osäkerheten på arbetsmarknaden och dess konsekvenser. Jag har arbetat en del inom det området, bl a med Karl-Olof Faxén. Vi menar att ökad osäkerhet kan vara huvudorsaken till att Phillips-kurvan förändrades under sjuttioalet.

#### Richard Layard:

På frågan om den offentliga konsumtionen vill jag säga att den stora ökningen som andel av BNP sedan sextio- och sjuttioalet inte gäller offentlig konsumtion i egentlig mening utan att det som har ökat är transfereringar. Dessutom har de of-

fentliga utgifterna ökat på grund av att inflationen drivit upp de nominella räntorna. Om dessa två delar räknas bort har den egentliga konsumtionens andel av BNP varit konstant – jag vet att det är fallet i Storbritannien och jag tror att det även gäller de andra industriländerna. Jag tror också att man skall vara väldigt försiktig innan man går ut och säger att den offentliga konsumtionen tränger ut privata aktiviteter när den egentliga offentliga konsumtionen är så liten och det mesta går till privatpersoner i form av transfereringar. Detta är en helt annan fråga än den om den offentliga sektorns påverkan på räntenivån genom skattesystemet och övrig verksamhet. Höga budgetunderskott – oavsett om dessa beror på stora transfereringar eller stor konsumtion – kan naturligtvis driva upp realräntan.

Det finns två frågor man måste ställa sig för att kunna få reda på varför realräntan är så hög: För det första: har det varit en finansiell expansion – sett över hela världen – som drivit upp räntorna? Nej, eftersom den europeiska åtstramningen motverkats av den amerikanska expansionen och man inte netto kan se varken expansion eller åtstramning. Den andra frågan blir: kan vi verkligen analysera denna fråga som om vi hade full sysselsättning? Jag tycker att man skall vara öppen för att de höga realräntor vi har kan bero på både penningpolitik och finanspolitik. Det verkar dessutom som om inflationen förändras snabbare än vad den förväntade inflationen och därmed de nominella räntorna gör vilket innebär höga realräntor vid sjunkande inflation.

Frågan jag fick av Hans Tson Söderström – om fackföreningarnas reaktion på införandet av progressiva arbetsgivaravgifter – är ganska komplicerad. De progressiva arbetsgivaravgifterna måste ses som en second-best-lösning eftersom vi har en marknad med stort utbudsöverskott. Om man på en sådan marknad genomför någon form av åtgärd för att förbättra situationen, blir oftast effekterna mindre än de kunde ha blivit på grund av att människor anpassar sitt beteende efter den nya situationen. Så händer säkert

även i detta fall; lönerna kommer att öka men vi kommer samtidigt att få lägre arbetslöshet. Vi förbättrar situationen åtminstone lite grann.

Om det är så att benägenheten att flytta inte har minskat i Sverige sedan sextio-talet så vill jag gratulera. Det är ännu ett bevis för att er politik – att aldrig låta arbetslösheten öka – varit framgångsrik. Denna benägenhet brukar nämligen minska när arbetslösheten ökar.

En skillnad mellan Europa och USA är att man i USA har haft en finanspolitisk expansion vilket har förbättrat arbetslöshetssiffrorna påtagligt medan de flesta länderna i Europa snarare har haft en finanspolitisk kontraktion. Jag tror att idén med en kooperativ tillväxtstrategi för Europa är bra. Problemet är att Storbritannien och Västtyskland inte kommer att medverka i en sådan strategi. Den brittiska regeringen har använt en mycket restriktiv finanspolitik de senaste åren och har lovat att fortsätta med det och den tyska regeringen stramar nu åt ännu hårdare än förr. Det är inte troligt att dessa länder, och andra, kommer att ändra ståndpunkt.

Jag håller med Åke Dahlberg om vikten av en bra förmedling av arbeten. Jag tycker dock att man för att lösa de problem som vi har nu i England inte skall bygga upp en såpass stor organisation som måste till om den skall vara rikstäckande. Jag tycker att problemen huvudsakligen måste lösas genom att man gör det ekonomiskt fördelaktigt för företagen att anställa fler personer. En annan punkt är att jag inte tror att personalen på en rikstäckande arbetsförmedling är de som är bäst lämpade att administrera exempelvis de offentliga beredskapsarbeten som jag har föreslagit som akut åtgärd för de långtidsarbetslösa. Jag är förespråkare för automatik där det är möjligt, jag är emot att tjänstemän skall sitta och bestämma vem som skall få betalt och vem som skall få hjälp eller arbete. Dels får man ett system som lätt blir offer för korruption och dels går det åt stora resurser i beslutsfattandet.

Jag har också förståelse för de som argumenterar mot att regeringen genomför

åtgärder som motverkar vad som händer på arbetsmarknaden. Det innebär att parterna på arbetsmarknaden kommer att kalkylera med dessa åtgärder vilket kan öka arbetslösheten. Detta är ett problem speciellt i länder med centraliserade förhandlingar där fackföreningarna är så stora att deras avtal påverkar ekonomin i hög grad. Vi har inte det problemet i England, men jag kan tänka mig att det skulle kunna vara ett problem i Sverige. När man betänker detta argument måste man dock titta på den svenska arbetslösheten. Era siffror är ju helt enastående, ni har ju knappt någon arbetslöshet att tala om. Det finns inget normalt land – Schweiz

skickar ju ut alla arbetslösa ur landet – som har så låga siffror som ni. Vi brukar säga "beviset för puddingen är att kunna äta den" ("the proof of the pudding is in eating it") och med den arbetslöshet som ni har kan det inte vara några större fel på det svenska systemet.

**Karl-Göran Mäler:**

Tack så mycket för den här debatten. Till de som är intresserade kan jag avslöja att en översättning av Layards bok till svenska kommer att ges ut – jag vet tyvärr inte när – på Tidens förlag.