

petansekrav arbeidslivet stiller. På denne bakgrunn kan det virke dristig å bruke kortere arbeidstid som virkemiddel mot arbeidsledighet, med mindre denne er høy, forventes å vare ved og har et vesentlig Keynesiansk innslag.

#### Litteratur

- Bjerkholt, O.; S. Longva; Ø. Olsen og S. Strøm (eds.) 1984: *Analysis of supply and demand of electricity in the Norwegian economy. Samfunnsøkonomiske studier 53*, Statistisk Sentralbyrå. Oslo.
- Hoel, M. 1983: Employment and allocation effects of reducing the length of the workday. *Memorandum from Department of Economics, University of Oslo*, no 18.
- Hoel, M.; K. Moum og S. Strøm 1984: *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av kortere arbeidstid. Kommunal og arbeidsdepartementet*, Oslo.
- Moum, K. 1984: Arbeidstid, sysselsetting og den offentlige sektor. Særskilt vedlegg til Hoel et al (1984).
- NOU 1983: 34: *Perspektivberegninger for norsk økonomi til år 2000*. Universitetsforlaget, Oslo 1983.
- OECD 1984: *Economic Outlook 35*.
- Stoltz, G. 1958: *Arbeidstidsproblemer*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Strøm, S. 1983: Is a reduction in the length of the workday an answer to unemployment? *Memorandum from Department of Economics, University of Oslo*, no 29.

## Regeringens och arbetsmarknadsparternas gemensamma ansvar för inflation och arbetslöshet

Thorvaldur Gylfason

Islands Universitet

Det är en allmän uppfattning världen över att statsmakterna bär huvudansvaret för ekonomins tillstånd. Detta framgår bl.a. av att konjunkturutvecklingen tydligen påverkar regeringars valutgång i många länder.

Det är dock betänkligt att ställa statsmakterna ensamma till ansvar för ekonomin. Skälet är helt enkelt det, att de viktigaste ekonomiska aggregaten så som BNP, sysselsättningsnivå och inflation beror inte enbart på de ekonomisk-politiska medel som regeringen kontrollerar, d.v.s. penningmängd, växelkurser, statsutgifter och skatter, utan också på andra faktorer som statsmakterna har ringa eller inga möjligheter att påverka. På den ena sidan

föreligger mestadels exogena faktorer så som konjunktursvängningar i omvärlden. På den andra sidan bestäms det ekonomiska läget av en annan nyckelfaktor: lönenivån. Denna faktor har avgörande betydelse helt enkelt i kraft av att löner utgör som regel mellan 80 och 90 procent av nettonationalinkomsten i västeuropeiska länder och i Nord-Amerika. Lönerna är därför en övervägande andel av produktionskostnaderna.

Och hur bestäms lönerna? Det sker genom fria förhandlingar mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. Under många år har dock fackföreningarna oftast haft ett väsentligt starkare utgångsläge i dessa förhandlingar. Fackföreningarnas överlägsenhet i löneförhandlingarna härrör i någon mån från att statsmakterna varit i beredskap och lovat arbetsgivarna stöd efter behov, t.ex. genom devalvering eller ökat penningtryckeri. Statsmakternas avsikt med denna medvetna ackommodationspolitik har förstås varit att förse företagen med nya resurser för att göra det möjligt för dem att sluta avtal med fackföreningarna och således undvika strejker eller arbetslöshet. Samtidigt har statsmakterna ofta förhandlet direkt med fackföreningarna om åtgärder i skatte- och försäkringsfrågor och andra frågor som berör allmänheten som helhet, i syfte att sådana åtgärder i någon mån skulle kunna komma i stället för löneförhöjningar. Löneförhandlingar brukar gå till på detta eller liknande sätt i de länder där fackföreningarna befinner sig i en betydande maktposition så som i Storbritannien och i Norden. Detta har dock ingenstans varit så utpräglat som på Island under de sista årtiondena.

#### **Statsmakternas eftergivenhet**

Det är obestridligt att de senaste årens galopperande inflation på Island har till en stor del orsakats av statsmakternas eftergivenhet gentemot arbetsmarknadens parter. Erfarenheten har lärt fackföreningar och företag att lita på att statsmakterna alltid giver efter när det behövs — genom att devalvera eller trycka pengar. Lönestegringar utöver industrins betalningsförmåga har nästan aldrig föranlett arbetslöshet. Denna ackommoderande penning- och kreditpolitik har i sin tur underlättats av att de tre största affärsbankerna på Island är i statlig ägo och kontrolleras av politiska snarare än av marknadsekonomiska hänsyn. På grund av denna ackommodationspolitik har löner, penningmängd och priser visat en mycket högre tillväxttakt än eljest samt har kronans kurs fallit mycket snabbare.

Det är heller ingen tillfällighet hur utomordentligt hög sysselsättningsnivån varit på Island under många år. Det är nästan säkert att sysselsättningsnivån inte skulle ha varit så hög, om statsmakterna hade varit beslutna att få inflationen under kontroll genom att inte ge efter, utan istället gjort arbetsmarknadens parter själva ansvariga för konsekvenserna av orealistiska löneavtal. Hade den ekonomiska politiken på Island varit ungefär lika restriktiv som i många grannländer, skulle lönestegringar utöver industrins betalningsförmåga inte jämt varit övervälrade på prisnivån, vilket skulle ha föranlett någon försvagning av arbetskraftsefterfrågan, särskilt övertidsarbete, och även någon kortvarig arbetslöshet.

Det är därför knappast någon tillfällighet att Island är enastående i vår världsdel både genom avsaknaden av någon betydande arbetslöshet under många år och genom att inflationen har överskridit alla gränser. Det är tvärt emot sannolikt att dessa två faktorer är två sidor av samma sak. Inflationen löpte lös - t.o.m. i en allt ökande takt tills nyligen - precis av den anledningen att statsmakterna såg det som sin huvuduppgift att skydda ekonomin mot de störningar och de temporära sysselsättningsförluster som annars skulle ha inträffat till följd av orealistiska löneavtal såsom 1974 och 1977.

Statsmakterna har således stått framför ett känsligt och svårt problem. Vad kunde de göra? Skulle de aktivt bromsa eller skära ner statsutgifterna och investeringarna, dra in kraftigt på penningmängdens ökning och därmed på bankväsendets utlåning, hålla växelkurserna fasta och överlåta på arbetsmarknadens parter att förhandla sinsemellan om löner och indexreglering? Eller skulle statsmakterna ingripa genom att själva förbjuda indexreglering av löner och införa lönestopp genom lagstiftning såsom man gjorde i mitten av 1983?

#### **Inkomstpolitik eller åtstramning av efterfrågan?**

Sanningen är, att man ofta har försökt att införa lönestopp på Island tidigare på ett eller annat sätt och resultaten har aldrig varit långvariga. Även om man förbjudit indexreglering av löner då och då, har den alltid återupptagits förr eller senare, nu senast i 1977 års löneavtal. Trots att löneökningarna ofta har varit moderata och i överensstämmelse med det ekonomiska läget och industrins betalningsförmåga, inte minst under lågkonjunktur, har fackföreningsrörelsen alltid förlorat tålamodet och tvingat fram löneökningar som antingen förebådat arbetslöshet eller en ny inflationsvåg. Ett klart exempel på detta händelsesförlopp är att finna i 1977 års löneavtal som förhandlades under en konjunkturuppgång, men löneökningen klart översteg företagets betalningsförmåga och dessutom blev den nya lönenivån indexreglerad.

Statsmakterna reagerade som vanligt: bankutlåningen steg kraftigt, kronans kursvärde sjönk allt fortare och inflationstakten ökade snabbt. Ekonomin blev låst i en hopplös löne- och prisspiral.

Andra länders erfarenhet synes visa, att lönestopp i sig själv eller inkomstpolitik överhuvudtaget inte har varit särskilt framgångsrika i kampen mot inflationen när dessa medel använts ensamma. Detta är i synnerhet fallet i Storbritannien där alla sådana försök har misslyckats. Liknande resultat kan citeras från andre länder.

Är då restriktiv finans- och penningpolitik pålitligare i bekämpningen av inflationen? På denna punkt ger den ekonomiska utvecklingen i Storbritannien och i USA de senaste åren tydliga tecken. Statsmakterna i dessa länder har försökt bekämpa inflationen genom att i första hand hålla ner penningtryckeriet. Den brittiska regeringen vidtog restriktiv finanspolitik tillsammans med penningpolitiken, medan finanspolitiken i Förenta Staterna

har lett till växande budgetunderskott på grund av skattesänkningar och ökade försvarsutgifter. I båda länderna ledde dessa åtgärder till en avsevärd sänkning av inflationstakten. Lägre inflationstakt har dock inte uppnåtts utan kostnader, ty arbetslösheten växte snabbt i båda länderna under de första två till tre åren, men har sedan dess hållits i stort sett oförändrad i Storbritannien och gått tillbaka igen i Förenta Staterna. Nu, fyra till fem år efter att man vidtog penningpolitiska åtgärder mot inflationen i dessa länder, ligger arbetslösheten på en avsevärt högre nivå än i början, särskilt i Storbritannien.

### **Fackföreningarnas reaktioner**

De brittiska fackföreningarnas reaktion på regeringens restriktiva politik är intressant. De första två till tre åren efter regeringens tillträde, 1979-1981, nonchalerade fackföreningarna dessa åtgärder och fick igenom sina krav. Lönerna steg i samma takt som tidigare medan inflationstakten sjönk. Därmed steg företagets lönekostnader.

Det råder knappast något tvivel om, att den snabba ökningen av arbetslösheten i Storbritannien under 1979-1981 till en viss del beror på denna lönestegring och inte enbart på regeringens restriktiva politik och pundets höga växelkurs. Det var inte förrän från och med 1982, som de brittiska fackföreningarna insåg att regeringen menade allvar. Arbetslösheten var då högre än någonsin. Först då minskades lönekraven, arbetslösheten slutade att öka och har sedan dess varit i stort sett oförändrad trots att ekonomisk tillväxt har ökat igen.

Det är mycket svårare att redogöra för fackföreningarnas roll i Förenta Staterna de sista åren eftersom enbart var femte löntagare är medlem i en fackförening. Men man kan emellertid berätta en liknande historia om Detroit, den amerikanska bilindustrins huvudstad där de anställdas fackförening spelar en liknande roll som fackföreningar i Storbritannien och Norden gör landsvis. Det var inte förrän många år efter oljeprisstegringarna 1973-74, när arbetslösheten i Detroit hade stigit upp till omkring 30%, som bilarbetarnas fackförening accepterade den lönesänkning som måste vara en oundviklig konsekvens av förminskad försäljning av Amerikanska bilar.

Hur pass allmängiltiga slutsatser om fackföreningars beteende man kan dra av dessa iakttagelser och andra liknande från andra länder är inte helt klart. Två slutsatser synes dock rimliga. För det första synes det finnas en stark tendens på fackföreningarnas sida att stå emot lönesänkningar av alla slag så länge som möjligt, även om de tydligen härrör från försämrad vinstutveckling i företagen så som fallet var i Detroit. Möjligtvis är förklaringen den, att löntagare i de sektorer, som drabbats av sjunkande vinster, har svårt att acceptera relativa lönesänkningar — d.v.s. lönesänkningar som inte går jämnt ut över alla sektorer oavsett vinstutvecklingen. För det andra synes fackföreningarna tendera att vara tröga att anpassa sina lönekrav till avtagande inflationstakt. Det är inte minst på grund av detta som förminskat penningtryckeri eller lägre statsutgifter har en tendens att *först* min-

ska nationalinkomsten och öka arbetslösheten och *sedan* reducera inflationstakten. Med tiden blir det omvända fallet, när lönekraven skruvas ner till följd av lägre inflation. Det leder i sin tur till ännu lägre inflation och BNP ökar igen.

Hur kan man förklara denna tröghet från fackföreningarnas sida till att anpassa sina lönekrav till fallande inflation? Här finns det inga självklara förklaringar, men två synes rimliga. Den ena är att förbindelserna mellan statsmakterna, fackföreningar och arbetsgivare i Väst-Europa har under årtusener kännetecknats av, att fackföreningarna har av egen erfarenhet befriat sig från allt ansvar för sysselsättningen och ansett, att detta ansvar ligger helt och hållet hos statsmakterna. På så sätt verkar det som om fackföreningarna inte har ansett sig behöva revidera sina lönekrav, trots fallande inflationstakt och stigande reella lönekostnader för företagen och därmed växande arbetslöshet. Tvärtom har de tenderat att beskylla statsmakterna för arbetslösheten, utan hänsyn till hur inflationsprocessen sattes igång, och krävt, att statsmakterna skall behålla full sysselsättning, hur än löner och priser har utvecklats. För det andra finns det skäl att tro att fackföreningar, vars medlemmar har relativt säker sysselsättning, har en relativt stark maktställning inom fackföreningsrörelsen, som gör att de kan få igenom höga löneförhöjningar, även om det kan riskera jobben för de som inte har lika stark maktställning inom rörelsen.

Min slutsats är att resultatet av varje försök till att bekämpa inflationen genom restriktiv finans- och penningpolitik samt växelkurspolitik måste bero till en stor del på fackföreningarnas reaktioner. Om de reagerar genom att anpassa sina lönekrav strax till företagets betalningsförmåga, kan återhållsam politik visa snabba och bra resultat utan större kostnader. Men om fackföreningarna befriar sig från ansvar för sysselsättningen och inflationen och bekämpar regeringen i hopp om att den kommer att ändra sin politik, så kommer den restriktiva politiken förr eller senare att medföra ökat arbetslöshet. I denna situation finns det två alternativ: Antingen ger regeringen upp och tar upp det gamla laget igen, vilket ofta har hänt, eller fackföreningarna kapitulerar till slut och accepterar realistiska löneavtal. Problemet är, att anpassningen kan fördröja såsom exemplen från Storbritannien och USA visar.

#### **Åtstramning med förvarning**

Det är enligt min mening nödvändigt att söka vägar till att förkorta denna anpassningstid. Den mest lovande vägen verkar vara, att statsmakterna ger varsel i god tid om att de i framtiden kommer att föra en restriktiv finans-, penning-, och växelkurspolitik oavsett löneutvecklingen. En sådan förvarning försäkrar, att fackföreningarna och arbetsgivarna får tid på sig att förbereda sig för nya omständigheter innan den nya politiken träder i kraft och effekterna börjar göra sig gällande.

Åtgärder av detta slag kan bli framgångsrika, om fackföreningarna tar regeringens kungörelser på allvar och framför måttfulla lönekrav. Om fackföreningarna däremot väljer

att nonchalera regeringens kungörelser och tror, att regeringen inte kommer att stå vid sina ord, när det kommer till kritan, och således ställer sina lönekrav utan hänsyn till den annonserade framtida politiken, har statsmakterna ett svårt problem på hand. Om de håller sin kurs i hopp om, att deras kungörelser kommer att tas på allvar nästa gång, är förminskad sysselsättning och eventuellt någon arbetslöshet oundviklig på kort sikt, medan svaga företag går i konkurs och andra mer lönsamma — nya eller gamla — expanderar och sysselsätter den friställda arbetskraften. Men om statsmakterna väljer att ge upp och ändra sin kurs, undviker man arbetslöshet på kort sikt åtminstone, men inflationen fortsätter som förr. I detta fall är det också ringa hopp om, att sådana åtgärder kan lyckas i framtiden.

### **Ansvar inför allmänheten**

I grund och botten står vi framför det faktum att ekonomins utveckling inte enbart beror på yttre förhållanden och den ekonomiska politiken, utan också på lönenivån som bestäms gemensamt av fackföreningar och arbetsgivare. Av denna anledning är det både orimligt och orättvist att ställa statsmakterna ensamma till ansvar för sysselsättningsläget och prisutvecklingen. Det är tvärtemot nödvändigt att få fackföreningarna och arbetsgivarna att dela ansvaret med regeringen. Enligt min mening är det mycket angeläget att söka vägar till att skapa förutsättningar för ett sådant gemensamt ansvar eller på något sätt åstadkomma bättre jämvikt mellan arbetsmarknadens parter verkliga inverkan på den ekonomiska utvecklingen och deras ansvar inför allmänheten.

Detta är ett svårt och känsligt problem. Problemet kan sägas ligga i, att lagenligt behöver arbetsmarknadsparterna inte göra räkenskap inför allmänheten på samma sätt som regeringar, även om dessa parter inverkan på den ekonomiska utvecklingen kan anses vara nästan lika stor som statsmakternas i vissa hänseenden. I vår världsdel är det självklart, att regeringar avgår om flertalet av väljarkåren anser att de har misslyckats i sin ekonomiska politik. Denna rätt är skyddad i lag eller författning. Det är emellertid mycket sällsynt, att ledningar vare sig för fackföreningar eller arbetsgivarföreningar bytes ut till följd av, att de slutit löneavtal som haft ogynnsam inverkan på ekonomin. Härvid gäller inga lagar eller regler.

Anledningen till denna asymmetri synes vara att det har varit och är fortfarande en allmän uppfattning inte minst i de nordiska länderna att fackföreningarnas och arbetsgivarföreningarnas så kallade »inre angelägenheter« bör stå utanför statsmakternas jurisdiktion och att det är därför obehörigt att stifta lagar om dessa »inre« frågor.

Det är enligt min mening hög tid att fundera om det inte finns anledning till att förkasta denna uppfattning och stifta nya lagar om fackföreningar och arbetsmarknadstvister med hänsyn till de stora förändringar, som ägt rum angående arbetsmarknadsparternas relativa styrka, och därmed deras inverkan på allmänhetens välfärd, under de sista åren och

årtiondena. Avsikten med en sådan lagstiftning skulle först och främst vara att värna om allmänhetens intressen när det gäller löneavtal och deras ekonomiska konsekvenser. Fackföreningarnas faktiska vetorätt mot statsmakternas ekonomiska politik — och de externaliteter som användningen av denna vetorätt innebär för allmänheten — synes enligt min mening kräva strukturförändringar på arbetsmarknaden i många Västeuropeiska länder i syfte att förstärka sambandet mellan fackföreningarna och företagen (enligt japansk mönster, till exempel, där alla löneförhandlingar äger rum på företagsnivå) samt att säkra bättre jämvikt mellan arbetsmarknadsparternas verkliga inflytande på ekonomin och deras ansvar inför allmänheten.

## Perspektiv på ungdomsarbetslösheten

Inga Persson-Tanimura

Nationalekonomiska institutionen. Lunds universitet

Den svenska diskussionen om sysselsättningsfrågorna har under de senaste tio åren i allt större utsträckning kommit att handla om ungdomsarbetslösheten. Detta återspeglar de stora förändringar som ägt rum i svenska ungdomars sysselsättningssituation sedan mitten av 1970-talet.

Den ökade ungdomsarbetslösheten har, på traditionellt svenskt sätt, mötts med en kraftig ökning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomar. Budgetåret 1982/83 kan ungefär en tredjedel av de sammanlagda utgifterna för den svenska arbetsmarknadspolitiken, eller i storleksordningen 7 miljarder svenska kronor, beräknas ha fallit på åtgärder för ungdomar.

1983 omfattades i genomsnitt ca 43 000 ungdomar i åldern 16-19 år (8,8 procent av totala antalet 16-19 åringar) och ca 30 000 ungdomar i åldern 20-24 år (5,5 procent av totala antalet 20-24 åringar) av arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete eller speciella ungdomsåtgärder. Arbetslöshetsersättning uppbars samma år av i genomsnitt 12 000 16-19 åringar och 25 000 20-24 åringar.<sup>1</sup>

---

Uppsatsen bygger på Persson-Tanimura (1984).

1. I januari 1983 höjdes åldersgränsen för att erhålla kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) från 16 till 18 år. Införandet av den s.k ungdomslagen 1 januari 1984 innebar att åldersgränsen för att erhålla arbetslöshetsersättning i princip höjdes till 20 år. Arbetslinjen kan därmed sägas ha helt ersatt kontantstödslinjen för svenska ungdomar under 20 år.