

Arbetsmarknadsförhållanden – EMU och rigida institutioner

av Eugenia Kazamaki Ottersten

Den tredje fasen av valutaunionen, EMU, inträdde den 1 januari 1999. EMU, som är ett naturligt steg i integrationsprocessen, innebär att elva medlemsländers valutor har låsts mot varandra. Sverige finns inte med bland de elva länderna. Den oberoende Europeiska Centralbanken (ECB) har inrättats och ansvarar för en gemensam penningpolitik. EMU är tänkt att bidra till stabilitet, högre reallöner och lägre arbetslöshet, allt annat lika. Inte minst är den politiska trovärdighet som EMU inger av stort värde för Europas ekonomiska framtid.

EMU stimulerar till ett tillväxtscenario. Konkurrensen på EU:s inre marknad ökar. Produktiviteten stiger. Detta gynnsamma scenario bygger emellertid på att rätt förutsättningar föreligger på medlemsländernas arbetsmarknader, så att de gemensamma störningarna (symmetriska störningar) som drabbar länderna kan bemästras av ECB. Asymmetriska störningar som enbart drabbar enskilda medlemsländer kommer att ställa krav på de drabbade ländernas anpassningsförmåga. EMU innebär att anpassningar till störningar i allt högre grad kommer att ske via produktion och sysselsättning. Klarar Europas arbetsmarknad, som uppvisar oförändrat hög arbetslöshet, omfattande långtidsarbetslöshet och en oförändrat låg andel av befolkningen i arbete (60 procent), samtidigt med oroliga marknader bland EU:s handelspartners utanför Europa, de ändrade spelreglerna?

En rad studier pekar på att strukturproblemen på de europeiska arbetsmarknaderna måste rättas till för att EMU skall fungera väl, annars finns det risk att de reducerar de förväntade positiva effekterna av EMU-samarbetet. Därefter finns det mycket som talar för att EMU kommer att ha gynnsamma ekonomiska effekter. Erfarenheter från tidigare perioder med fasta växelkurser har globalt pekat på en snabbt växande bruttonationalprodukt (BNP, dvs. värdet av ett lands samlade produktion av varor och tjänster). Länderna på kontinenten har nu i stort samordnat sitt arbete för att möta konjunkturcykler och underliggande makroekonomiska chocker. Sverige har inte i motsvarande grad anpassat sig till övriga EU-länder. Sveriges geografiska läge kan till viss del vara av betydelse här. En annan förklaring är att Sverige medvetet fört en autonom politik. Detta innebär att den anpassning som vi nu står inför kommer att kräva mer av Sverige än av flertalet andra medlemsländer. EMU-utanförskapet,

givet den svenska arbetsmarknadssituationen, kommer att ställa krav på alla parter, inte minst på politikernas förmåga att fatta trovärdiga beslut. Dåligt underbyggda politiska beslut övervältras på anpassning via finansiella marknader.

Det vore på lång sikt en vinst för Sverige att slippa de störningar som uppträder vid en flytande växelkurs. EMU kan få en disciplinerande effekt på den ekonomiska politiken och inhemska lönebildningen. Den gemensamma europeiska valutan kan på sikt ge trygghet mot de finansiella marknadskrafterna och stabilitet mot övriga medlemsländer. Detta är gynnsamt inte minst för svenska och utländska storföretags investeringar i Sverige, vilka kan bidra till sysselsättning och tillväxt på lång sikt.

Diskussionen runt EMU har till stor del fokuserat på de begränsningar som ett fast växelkurssystem innebär i termer av att länderna mister sin penningpolitiska frihet och de kostnader som detta medför. Samtidigt har EU-kommisionen visat att en gemensam valuta kan förväntas ge en resursbesparing på runt 0,4 procent av BNP inom EU. För Sveriges del är det möjligt att resursbesparingen på kort sikt blir lägre p.g.a. olika samordningsproblem. En relevant fråga för svenskt vidkommande är huruvida den svenska arbetsmarknaden är redo för EMU? Den har under långa perioder levt sitt eget liv utan något inflytande från de andra europeiska ländernas arbetsmarknader. Arbetsmarknadspolitik och återkommande devalveringar har parerat störningar i ekonomin. I framtiden blir det svårt att agera helt självständigt i detta avseende. Spelplanen är ny. Idag är denna spelplan dessutom behäftad med den extra osäkerhet som föreligger på marknaden, en osäkerhet om Sverige skall ingå i EMU-samarbetet eller ej i framtiden. Under alla omständigheter kommer EMU att påverka omvandlingshastigheten på den svenska arbetsmarknaden och ändra dess funktionssätt. Rådande institutionella ramar kommer att förändras gradvis. Dagens beslutsfattare på arbetsmarknaden kan så se sina roller förändrade i framtiden.

Vi skall här betrakta anpassningen och utvecklingen av den svenska arbetsmarknadens institutioner med anställningsskyddet, arbetsmarknadspolitiken och löneförhandlingssystemet i fokus. Resten av uppsatsen inleder med en beskrivning av de förändrade arbetsmarknadsförhållanden som gäller i Europa och Sverige. Därefter diskuteras den svenska arbetsmarknadens särdrag, i synnerhet anställningsskyddet, och möjliga vägar mot anpassning till EMU. Jag försöker ge svar på frågan om det finns förutsättningar för att ett fullständigt svenskt medlemskap i EMU skall fungera givet villkoren på dagens svenska arbetsmarknad. Det är också viktigt att belysa hur svensk arbetsmarknad kan lösa sina problem. Kommer lösningarna att kännetecknas av ökad kooperativism i framtiden eller blir det fler reformer för att klara förestående problem? Uppsatsen avslutas med en sammanfattning.

Europa, Sverige och företagens villkor

Sedan slutet av 1970-talet har många europeiska länder erfarit en trendmässigt försämrad arbetsmarknad med allt högre arbetslöshetstal, längre arbetslöshetsperioder och högre ungdomsarbetslöshet. Förutsättningarna för industriell produktion har förändrats såväl i Sverige som i många andra västeuropeiska länder. Den sociala utslagningen är ett växande problem i de tidigare välbestämda EU-länderna. Höga arbetslöshetsnivåer, runt 10 procent, har blivit bestående i Europa. En rad länder har varit föremål för asymmetriska chocker, däribland Tyskland, Finland och Sverige. Endast ett fåtal europeiska länder, som Storbritannien och Nederländerna har lyckats bryta den höga arbetslösheten under 1990-talet.

De försämrade villkoren på arbetsmarknaden har särskilt drabbat individer med låg utbildning, dvs. i regel nioårig obligatorisk utbildning eller lägre. Denna utveckling är ett faktum både i Västeuropa och i USA. Förklaringarna är många. En del studier pekar på att försämrade villkor för dem med lägre utbildning har att göra med en ökad globalisering och konkurrens från nyindustrialiserade länder. Andra studier understryker att försämringen beror på den teknologiska utvecklingen och de förändringar som sker inom företagen. Ytterligare undersökningar pekar på strukturella problem och effekter av stembenta marknader. Det är sannolikt en kombination av dessa och andra faktorer som har bidragit till den utveckling som vi idag ser på arbetsmarknaderna.

För att åter bygga upp de europeiska ländernas arbetsmarknader utformades i november 1997 de nya Amsterdamtraktaten. Dessa bygger på en överenskommelse om ett konvergensprogram för en förbättrad arbetsmarknad. Den nya sysselsättningsstrategin innehåller fyra viktiga grundstenar: anställbarheten, företagsamheten, arbetskraftens anpassningsförmåga och jämställdheten mellan könen. Traktaten understryker att det behövs en grundlig översyn av de europeiska arbetsmarknaderna i syfte att uppmuntra flexibiliteten på dessa. EMU kan komma att befrämja möjligheterna att uppnå de fyra grundstenarna genom ändrade förutsättningar för lönesättningen. Ökad politisk och ekonomisk stabilitet och därav minskad osäkerhet hos arbetsmarknadens parter leder till en icke-inflationistisk politik med avseende på löner och priser. EMU:s politik bidrar sålunda till att underlätta handeln mellan länderna, stimulera tillväxten och minska de politiska riskerna.

Den svenska arbetsmarknaden har historiskt sett karaktäriserats av låg arbetslöshet, riktade aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, en solidarisk lönepolitik (lika lön för lika arbete) och djupgående arbetsmarknadslag. Fram till tidigt 1990-tal framstod den som en idealisk arbetsmarknad som många andra europeiska länder haft som mönster. Sedan tidigt 1990-tal har arbetslösheten stigit dramatiskt, från nivåer runt 3 procent i genomsnitt under flera decennier för att i dagsläget ligga på den europeiska nivån. Därtill har utslagningen av unga ökat och långtidsarbetslösheten stigit. Omkring 7,3 pro-

cent av arbetskraften eller 317 000 personer var öppet arbetslösa i augusti 1998 enligt Statistiska Centralbyråns arbetskraftsundersökningar. (Den jämförbara siffran i den europeiska statistiken ligger högre p.g.a. att där finns inräknade även de aktivt sökande heltidsstuderande som säger sig kunna ta ett jobb direkt.) Därtill kommer alla de individer som är föremål för arbetsmarknads-politiska åtgärder. Under samma månad omfattades 136 800 individer av kon-junkturberoende åtgärder och 82 000 personer av icke-konjunkturberoende åtgärder. I sistnämnda gruppen finner vi främst de handikappade. Ytterligare grupper som tillkommer är de som har gett upp sökandet efter ett nytt arbete, dvs. latent arbetslösa, som uppgick till 145 000 personer, samt de som jobbar deltid men gärna skulle arbeta heltid om tillfälle gavs, de undersysselsatta, som uppgick till 306 000 individer.

Tillsammans utgör dessa grupper 987 000 personer! I arbetskraften i augus-ti månad finner vi samtidigt 4 363 000 personer. Det innebär att ungefär 23 procent av arbetskraften berörs. Även om vi räknar bort de som är undersys-selsatta och de som inte deltar i konjunkturberoende arbetsmarknadsåtgärder återstår 599 000 individer som saknar reguljära jobb. De utgör en stor andel, ungefär 14 procent, av de arbetsföra. Siffrorna talar sitt eget språk. Om vi där-till funderar över hur många individer som har förtidspensionerats samt hur många som är i diverse utbildningssatsningar, vars effekter på lång sikt är okla-ra, finns det anledning att ta en närmare titt på den svenska arbetsmarknaden och dess institutioner. Låt oss först betrakta de förändringar som skett inom företagen. Efter en allmän kort beskrivning av dessa diskuteras tre institutio-nella faktorer; anställningsskyddet, arbetsmarknadspolitik och löneförhand-lingssystemet, som alla har långtgående effekter på svensk ekonomi.

På företagsnivå har en systemförändring ägt rum organisatoriskt såväl som geografiskt. Under senare år har produktionen i många svenska företag förän-drats från ett traditionellt Tayloristiskt produktionssystem, dvs. löpande-band-produktion, till ett modernt kundorienterat system under det att en globalise-ring av såväl varumarknad som arbetsmarknad ägt rum. Detta system har möj-liggjort en produktivitetsförbättring genom att arbetskraften inte finns ”på lager” utan ”just i tid”. Idén är att förkorta tiden från order till leverans. Detta i sin tur ställer större krav på en flexibel arbetsmarknad. Delar av verksamhe-ten som inte har varit direkt relaterade till kärnverksamheten har i allt högre grad lagts utanför företaget (“outsourcing”).

På individnivå har den tekniska utvecklingen och förändringar i arbetsor-ganisation kommit att ställa allt högre krav på individens färdigheter på arbets-platsen. Ökad företagsträning samt en anpassning till livslångt lärande har bli-vit allt vanligare. Att skaffa sig ett yrke är inte längre någon garanti för att få vara verksam i samma yrke under en livstid. Det kan på dagens arbetsmarknad komma att krävas endera ytterligare utbildning, byte eller komplettering av en yrkesutbildning under livstiden.

Arbetsmarknaden karaktäriseras idag av att en befattning eller ett jobb mat-

chas till en viss individ och dennes kunnande. Arbetskraften är en heterogen grupp av individer som besitter en rad kompetenser. Individens kunnande, humankapitalet, är summan av individens s.k. personliga kapital, såsom ut-bildning och erfarenhet, och dennes sociala kapital, t.ex. diverse karaktäristika som avgör hur väl individen arbetar i team etc. Det sociala kapitalet har under senare år, vid sidan av utbildning och erfarenhet, blivit mer betydelsefullt vid rekrytering av arbetskraft. En flexibel kundanpassad teknologi ökar pressen på företaget och dess medarbetare. Samtidigt med att arbetstagaren ges mer ut-rymme i produktionen förväntas de också kunna arbeta i team, kunna läsa och förstå ritningar och komplicerade maskininstruktioner. På grund av en platta-re organisation och mer delegerad verksamhet förväntas de också ta ökat ansvar vid varje led i produktionen. Arbetsuppgifterna har sålunda blivit mångsidigare med motsvarande större krav på individens färdigheter.

Företaget har vid själva anställningstillfället svårt att avgöra individens framtida prestation på arbetet. Trots detta prissätts individen via lönen i regel redan vid anställningstillfället, dock med visst utrymme för framtida föränd-ringar enligt avtal eller ny förhandling med arbetsgivaren. På moderna arbets-marknader avspeglar inte alltid lönen arbetskraftens faktiska prestation, efter-som lönen kan vara satt centralt efter löneförhandlingar, avtal och regleringar. Förutom att lönen inte behöver relatera till individens egna prestation, är det möjligt att lönerna t.ex. inom en viss bransch inte heller speglar branschens. Den apparat som statsmakterna byggt upp för arbetsmarknaden stör mark-nadsrelationerna och skapar en rad inhemska störningar.

Anställningsskydd, arbetsmarknadspolitik och löneförhandlingssystem

Den svenska arbetsmarknaden omfattas av institutionella arrangemang som verkar som politiska styrmedel och skapar större trögheter jämfört med många andra europeiska länder. Olika regleringar och försäkringssystem på arbets-marknaden är tänkta att tillgodose arbetstagarnas intressen. För det första eftersträvas en viss levnadsstandard för alla individer. Detta uppnås via social-försäkringssystemet. För det andra bedrivs arbetsmarknadspolitik i syfte att underlätta de arbetslösas eller de nyutträdandes situation. Därtill formos regler och förordningar antingen via det judiciära systemet, i form av lagar, eller via den fackliga rörelsen och den praxis som gäller på arbetsmarknaden, dvs. i form av avtal. Det stora flertalet europeiska länder har exempelvis minimilöner som sätter en lägsta gräns för lönen. Paradoxalt nog kan institutionella faktorer vars syfte är att tillgodose de mindre välbeställdas intressen ha motsatt effekt. EMU kommer att ställa krav på förändringar i syfte att uppnå ökad flexibilitet.

Anställningsskydd

Anställningsskydd är ingen ny företeelse i svensk lagstiftning. Dess historiska ursprung i svensk rätt kan spåras till tidigt 1700-tal. Lagen innehöll på den tiden bestämmelser där arbetsgivarna hade mycket vidsträckt skyldigheter att ta hand om sina arbetstagare. Därefter förändrades lagen i takt med utvecklingen på arbetsmarknaden. Under slutet av 1800-talet började också anslutningen till fackföreningar på allvar. De avtal som då uppkom, kollektivavtalen, reglerade arbetsvillkoren för hela kollektivet. Ett första centralt avtal slöts 1926 mellan Arbetsgivarföreningen (SAF) och Landsorganisationen (LO). Här erkändes arbetsgivarens funktion att fördela och leda arbetet samt arbetstagarens rätt att organisera sig och verka i en facklig förening. Först 1928 antogs en lagstiftning om kollektivavtal samtidigt som arbetsrättsdomstolen inrättades.

Till en början kunde arbetsgivaren fritt avskeda individer om inte annan överenskommelse skett via kollektivavtalet. Saltsjöbadsavtalet mellan SAF och LO 1938 ledde till att arbetsgivarna ålades att ge skäl vid uppsägning och förhandla i saken. En lag som förbjöd arbetsgivare att avskeda med anledning av äktenskap eller havandeskap infördes 1939. Samförståndet mellan parterna härskade till slutet av 1960-talet. Fram tills dess var statsmakterna passiva med avseende på lagstiftning. Den Åmanska utredningen med uppdrag att utreda frågan om ett ökat anställningsskydd tillsattes 1969. Den mest omfattande lagen om anställningsskydd, LAS, kom 1974. I och med denna lag etablerades den gällande tillsvidareprincipen. LAS lagfäste kravet på saklig grund vid uppsägning, omplaceringsskyldighet, samt regler om turordning och återanställning. Lagen syftade i första hand till att ge skydd mot utslagning av de äldre på arbetsmarknaden samt mot obefogade uppsägningar.

Det som särskilt utmärker den svenska arbetsrätten är att vi har lagstiftat om turordningsreglerna samt att reglerna för tidsbegränsade anställningar är särskilt restriktiva. Arbetsgivaren har inte ensidig rätt att bestämma vem som skall avskedas. Exempelvis gäller det vid uppsägningar p.g.a. arbetsbrist att arbetsgivaren upprättar turordningslistor på respektive driftsenhet eller arbetsplats. Om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal fastställs i regel en lista för varje avtalsområde. Därefter gäller "sist-in-först-ut"-principen. Särskilda regler gäller arbetstagare över 45 år. Om arbetstagare har samma anställningstid avgör ålder fortsatt anställning. Turordningsreglerna är emellertid vad som kallas semidispositiva, vilket ger viss frihet att frångå dem genom kollektivavtal som slutits och godkänts av central arbetsorganisation, eller via kollektivavtal på lokal nivå. De arbetsgivare som inte ingått någon form av kollektivavtal har inte möjlighet att avvika från turordningsregeln.

Denna typ av avtal leder till restriktioner på arbetsmarknaden och styr anställningen av arbetskraft. Arbetsgivarna kommer, p.g.a. de ökade kostnader som ett felaktigt beslut vid en anställning av personal kan innebära, att söka särskilt noggrant och länge och kräva relativt sett högre färdighetsnivå av en

tänkt arbetstagare. Svenska arbetsgivare har under åren blivit mer återhållsamma, de söker under en längre tid och de ställer högre krav på de som skall anställas. Det är svårast för dem med lägst kvalifikationer att få en chans på arbetsmarknaden samtidigt som de som redan har ett arbete gynnas. Fackföreningarna bidrar ytterligare till att förstärka detta förhållande eftersom de företräder de redan anställdas intressen, dvs. "insiders" premieras på bekostnad av "outsiders". Sveriges få tidsbegränsade anställningar kan ses som en direkt effekt av LAS. Idag är runt 12–14 procent av alla anställningar tidsbegränsade på den svenska arbetsmarknaden. Vanligast förekommande är provanställning.

Effekterna av lagen om anställningsskydd har debatterats i termer av anställnings- och uppsägningskostnader och hur dessa kostnader påverkar arbetslösheten och sysselsättningens konjunkturkänslighet. I synnerhet har fokus legat på effekterna av turordningsreglerna och effekterna av tidsbegränsade anställningar. På dessa områden finns en del såväl teoretiska som empiriska resultat. Få studier har emellertid gjorts på svenska förhållanden. Därtill är studier som rör produktivitet och arbetsrätt närmast obefintliga. Arbetsrätten har inte heller satts in i ett makroekonomiskt perspektiv som diskuterar omvandlingstryck och tillväxt i ekonomin. Koppling till EMU saknas också.

De resultat som föreligger pekar på att ju högre anpassningskostnader desto lägre variation i sysselsättningen vid konjunkturförändringar. Länder med höga anpassningskostnader visar mindre variation i sysselsättning än länder med låga anpassningskostnader. Detta innebär att vid relativt höga uppsägningskostnader, som i det svenska fallet, kommer företagen att vara motvilliga att avskeda individer, varvid den genomsnittliga sysselsättningen över konjunkturcykeln kan bli högre än vid lägre uppsägningskostnader. I praktiken leder höga uppsägningskostnader till inläsningseffekter inom företaget. Inläsningen gynnar dem som redan har ett arbete medan det försvarar för arbetslösa att komma in på arbetsmarknaden. Eventuellt kan de även hindra satsningar på utbildning p.g.a. en åldrad arbetsstyrka inom företaget. En del studier tyder på att denna typ av kostnader leder till lägre genomsnittlig sysselsättning och bestående arbetslöshet. Dessa studier ger en förklaring till den höga arbetslöshetsnivån i Sverige. Om det är kostsamt att upphäva kontrakt drar företaget ned på arbetskraften, varvid den framtida sysselsättningsnivån faller. Det är också möjligt att övertidsuttaget bland dem som redan har ett arbete ökar.

I ett internationellt perspektiv är det intressant att relatera de svenska förhållandena till vad som gäller i de övriga länderna. Vi noterar att det råder stora olikheter i arbetsrättslagstiftningen mellan olika länder. Gemensamt för de europeiska länderna är emellertid tillsvidareprincipen vid anställning. Medan denna tillämpas i Europa råder i princip inget anställningsskydd alls i USA. Sverige liksom Italien, Belgien och Frankrike hör till länder som har tämligen hårda krav på anställningsskydd. Dessa länder har också höga anpassningskostnader.

Vidare ses vanligtvis arbetsrätten i de nordiska länderna som relativt likartad, där stommen utgörs av kollektivavtalet. Det finns emellertid en rad skillnader mellan de nordiska länderna. Som exempel kan nämnas att vid arbetsbrist har arbetsgivare i Danmark, Norge och Finland i stort sett rätt att välja vilka som skall gå. I Sverige, Norge och Finland finns det regleringar angående tidsbegränsade anställningar. I Danmark finns inga regleringar kring anställningsformer. Antalet tidsbegränsade anställda är ändå relativt få i Danmark. Arbetstagare som har sagts upp p.g.a. arbetsbrist har enligt lagstiftning i Sverige, Norge och Finland företrädesrätt till återanställning under en viss tid. I Danmark finns inte en sådan rätt. I många avseenden är arbetsrätten i våra grannländer, och i synnerhet den danska arbetsrätten, mer flexibel.

Det bör dock påpekas att jämförelser av anställningsskyddet är vanskliga; för att anställningsskyddet i sig består av många olika komponenter (som ingår i olika grad i olika länder), för att små företag är fria från regleringar kring anställningsskydd i många länder (dock ej i Sverige), samt för att till synes hårda regler inte tillämpas strikt i många länder. Det är därför enklast att fokusera på den nationella nivån och finna bromsklossarna i respektive land.

Slutligen konstaterar en internationell studie över förhållandena i 29 länder, där arbetsrätten präglas av avgångsvederlag och varseltider, att anställningsskyddet leder till högre arbetslöshet. I en OECD-studie framgår det att den långvariga arbetslösheten påverkas av arbetsrättsförhållanden. Detta resultat gäller främst för arbetare, och är ej lika uttalat för tjänstemän. Erfarenheter från Frankrike och Spanien visar vidare att tidsbegränsade anställningar har reducerat långtidsarbetslösheten i dessa länder. Debatten om arbetsrätten går vidare men det framstår klart att den svenska arbetsrätten bidrar till att motverka flexibiliteten på arbetsmarknaden och ger upphov till inlåsningstendenser.

Arbetsmarknadspolitik

Sedan 1950-talet har Sverige bedrivit en så kallad aktiv arbetsmarknadspolitik. Kärnan i denna politik är Rehn-Meidner-principen, dvs. att stimulera till rörlighet och strukturella förändringar genom en rad arbetsmarknadsåtgärder. På 1960-talet, när den svenska ekonomin karaktäriserades av tillväxt och rörlighet, var arbetsmarknadspolitik främst utbudsorienterad. Exempel på sådana åtgärder är arbetsmarknadsutbildning, flyttgarantier, förbättrad arbetsförmedling, och riktade sysselsättningsåtgärder för att skapa arbeten i problemregioner. Under 1970-talet ändrades inriktningen mot politik som fokuserade på efterfrågan, vilket innebar att politiken i stort syftade till att bibehålla de existerande jobben över konjunkturcyklerna. En rad subventioner gavs under denna period till krisdrabbade företag inom stålindustrin. Den vanligaste åtgärden fram till mitten av 1980-talet var beredskapsarbeten. Under 1980-talet kom de problem som blev bestående under 1990-talet smygande, i synnerhet

en stigande ungdomsarbetslöshet. Arbetsmarknadsåtgärderna ändrade återigen karaktär och riktades i främsta hand till ungdomar och till handikappade, dvs. arbetsmarknadspolitik blev mer individorienterad. De höga arbetslöshetsnivåerna som kännetecknar 1990-talet har gett upphov till en uppsjö av nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder som täcker ett brett spektrum. För närvarande sker också en stor satsning på utbildning. Det är svårt att se vad dessa utbildningssatsningar, som inte har någon direkt förankring i övrigt på arbetsmarknaden, kan komma att innebära på sikt.

Den svenska arbetsmarknadspolitik har haft ett starkt inflytande på svenskt arbetsliv. I någon mening har den begränsat arbetsmarknadens möjligheter att fullt ut anpassa sig till olika störningar, eftersom det har ansetts viktigt att se till att parera störningarna med vanligtvis kortsiktiga åtgärder. Denna politik skapar emellertid obalanser. De förändringar som behövs för en utveckling av arbetsmarknaden riskerar att utebli samtidigt som inlåsningstendenserna befästs. Detta innebär att arbetsmarknadspolitik ytterligare förstärker de effekter av anställningsskyddet som beskrivits ovan.

Löneförhandlingssystemet

Löneförhandlingssystemet i Sverige har traditionellt haft en struktur med centrala förhandlingar. Den solidariska lönepolitiken har legat till grund för löneförhandlingarna. Lika lön för lika arbete är ett vedertaget begrepp oberoende av produktivitet eller lönsamhet mellan industrier, regioner och företag. Löneförhandlingarna har vidare bedrivits på olika nivåer – centralt, på industrinivå och lokalt.

Perioderna 1956–83, 1986–87 och 1989–92 kännetecknades särskilt av centrala förhandlingar. Löneglidning, dvs. ett påslag utöver det som avtalet stipulerar, har varit regel snarare än undantag under lång tid. SAF och LO har varit drivande och övriga organisationer har i stort följt parterna. Samtidigt återspeglar marknaden ett visst rivaliserande. Under senare år har det svenska löneförhandlingssystemet decentraliserats. Efter 1983 har vi fått ett allt större inslag av löneförhandlingar på industrinivå. Under 1990-talet har regeringen vid ett flertal tillfällen ingripit i förhandlingarna – mest känd blev Rehnbergskommissionen under tidigt 1990-tal. Rehnbergskommissionen lade delvis grunden till flexibla former för förhandlingar.

I mars 1997 ingicks ett "Samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning" mellan 12 arbetsgivarorganisationer och 8 arbetstagarorganisationer i syfte att främja industriell utveckling, lönsamhet och konkurrens. Samarbetsavtalet karaktäriseras av en ny "Saltsjöbadsanda". Avtalet baseras på gemensamma bedömningar av förutsättningarna för industriell verksamhet i Sverige. Det bygger på samarbete mellan de fackliga motparterna och en stark intressegemenskap vad gäller politiska och ekonomiska förutsättningar för

industriell utveckling. Inom avtalet finns gemensamma bedömningar om förutsättningar för industriell verksamhet och om konkurrensförutsättningarna. Det har tillsatts en Industrikommitté bestående av ledande företrädare för berörda parter. Kommitténs uppgift är bland annat att se till att avtalet följs. Industrikommittén har också utsett ett Industrins ekonomiska råd, bestående av fyra neutrala ekonomer som inte är anställda av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisationer. Detta råd skall vara tillgängligt och kunna lämna utlåtanden och rekommendationer i ekonomiska frågor endera på uppdrag av förbundsparter gemensamt, av en opartisk ordförande eller av Industrikommittén.

I det senaste årets avtalsförhandling har löneutvecklingen bemästrats något jämfört med tidigare år. Ett flertal avtal löper idag på två eller tre år, vilket skapar viss stabilitet på arbetsmarknaden. Därtill har löneglidningen blivit relativt sett låg eller närmast obefintlig jämfört med tidigare nivåer. En första utvärdering av första årets avtalsförhandlingar visar på positiva effekter av Samarbetsavtalet. Löneförhandlingssystemet har uppenbarligen också effekter på arbetsmarknaden. Den utveckling som vi ser idag är en ökad kooperativism i syfte att lösa arbetsmarknadens behov.

Mot bakgrund av beskrivningen i detta avsnitt kan den svenska arbetsmarknaden betraktas som en institutionaliserad arbetsmarknad. Detta innebär att en rad parter, lagar och förordningar, avtal m.m. sätter ramarna för den svenska arbetsmarknaden på ett sätt som kan bidra till en trögrörlig och svåröverskådlig arbetsmarknad. Den institutionella ramen för arbetsmarknaden har ändrats marginellt under åren samtidigt har arbetsmarknadens villkor och produktionsprocessen på företagen väsentligt förändrats. Lagarna är i stort sett desamma, dvs. endast skönjusteringar har gjorts av arbetsrätten. Den solidariska lönepolitiken har historiskt präglat den svenska arbetsmarknadspolitikens vars fokus dock har skiftat över åren. Fackföreningar har en stark position. Förhandlingar bygger på en lång tradition. Arbetsrättslagarna har under en lång period varit i otakt med utvecklingen på en arbetsmarknad som idag kännetecknas av teknologisk utveckling, informationsspridning och mer individualiserade krav. Arbetsmarknadspolitik och löneförhandlingssystemet har inte heller formats i takt med dagens förhållanden. Den struktur som råder på den svenska arbetsmarknaden bidrar till att förstärka de negativa effekter som varje institutionellt särdrag har. I kombination blir de än mer effektfulla och konserverar inläsningseffekterna.

Anpassningsvägar vid EMU

De elva länder som är med i EMU-samarbetet har förlorat två viktiga politiska instrument jämfört med tidigare erfarenheter, nämligen penningpolitiken och växelkurspolitiken, som båda har en stabiliserande verkan. Dessa ersätts av andra mekanismer som är relaterade till efterfrågan/utbudet av arbetskraft, eller till lönesättningen. Hårda krav ställs på den ekonomiska politiken och i synnerhet på lönepolitiken inom EMU. Inom EMU sker nu anpassningen av störningar i ekonomin antingen via finanspolitiken med skatter och avgifter, eller genom nominella lönesänkningar. Om finanspolitiken misslyckas i ett land växer risken att övriga medlemsländer tvingas ta över kostnaderna för statsupplåningen för det land som inte klarar sina skulder. Perifera länder som för en avskärad politik kan drabbas av asymmetriska chocker som kan få långtgående konsekvenser. Asymmetriska chocker har emellertid inte varit så vanliga och i den mån de har förekommit tidigare har de till en del varit resultatet av den egna politiken vid sidan av internationella faktorer, såsom t.ex. oljeprischockerna.

Den diskussion som förs idag om hur länderna i EMU skall parera chocker fokuseras på arbetsmarknadens flexibilitet. Flexibilitet kan beskrivas i termer av hur snabbt en ekonomi parerar en chock. Institutionella förhållanden och den ekonomiska strukturen bidrar till att förklara hur snabbt anpassningen sker. Det finns egentligen två huvudsakliga vägar till anpassning, endera via arbetskraftens rörlighet eller via en anpassning i nominallönen. Frågan är huruvida arbetskraftsrörligheten är tillräcklig i Europa och om reala och nominella löner anpassar sig till chocker, givet arbetskraftsefterfrågan och arbetskraftsutbudet.

Erfarenhet visar att ekonomier med låga institutionella hinder i regel anpassar sig via arbetskraftens rörlighet, medan ekonomier som är mindre flexibla på grund av t.ex. arbetsrättsliga regler anpassar sig via justeringar i antalet arbetade timmar. Erfarenhet visar också att nominella löner och priser i regel anpassar sig långsamt till efterfrågeförändringar. Anpassningen via nominallöneflexibilitet är låg i de europeiska länderna. Detta är också starkt knutet till den institutionella ramen och de normer och attityder som bidrar till lönestelheter och som är svåra att ändra på kort sikt. Om arbetskraftens rörlighet vore hög vore det inte lika problematiskt att nominallöneflexibiliteten är låg. Exempel från USA visar t.ex. att det vid anpassningar inte i främsta hand är löneflexibiliteten som är hög utan arbetskraftens geografiska rörlighet. Även resultat från en svensk studie tyder på att regional anpassning vid chocker företrädesvis sker via arbetskraftens rörlighet. Om individer är villiga att flytta mellan medlemsländerna får vi en fullständig flexibilitet. Migration är ett sätt att komma tillrätta med arbetslösheten utan att sänka lönerna.

Migrationen mellan EU-länderna är emellertid låg. Låt oss återigen jämföra med den regionala nettomigrationen i USA som i snitt per år under åren

1980–1985 var 3,5 gånger så hög som den regionala nettomigrationen i Europa. Skillnaderna mellan USA och EU har bland annat att göra med relativt större kulturella och språkliga barriärer, högre ersättningsnivåer, samt omfattande socialbidragssystem inom EU-länderna. Det är osannolikt att stora flyttströmmar kommer till stånd mellan de nuvarande EU-länderna. Situationen kan dock förändras. Det är inte osannolikt att en utvidgning österut leder till en invandring som kan pressa ned löner. Detta kommer att ha effekter på den inhemska sysselsättningen i medlemsländerna.

Varför är då löner och priser så trögörliga? Det finns få teoretiska förklaringar till prisers och löners trögörlighet men en förklaring pekar på att anpassning och förändringar är förenade med kostnader av olika slag. Kostnaderna ger upphov till att priser och löner sätts över längre perioder bland annat för att uppnå ökad stabilitet och minskad osäkerhet. Oförutsedda störningar kan dock ge upphov till stora förändringar som leder till höga kostnader. Parterna måste göra en avvägning mellan kontraktstid och stabilitet. Det finns en rad olika vägar att anpassa sig i detta avseende, exempelvis indexering, som innebär att löner justeras med hänsyn till förändringar i konsumentprisindex eller vinstdelnings- eller bonussystem. Det sistnämnda innebär att lönen är beroende av det enskilda företagens lönsamhetsutveckling. Denna typ av kontrakt kan emellertid vara vanskliga av andra skäl. Överhuvudtaget är avtalskonstruktionen ett svårt kapitel.

För att sammanfatta tycks medlemsstaterna dras med en rad problem i syfte att uppnå Amsterdamfördragets rekommendationer rörande EMU. Arbetskraftsrörligheten är låg inom EU och det förekommer nominell lönestelhet samtidigt som arbetslösheten är hög. Hur ser det ut i Sverige? I dagens scenario kan Sverige fortfarande bedriva en egen penningpolitik men denna kommer på sikt inte att vara fristående från EMU:s politik. Som medlemsstat i unionen berör utvecklingen inom EMU också Sverige. Sveriges politik kommer att närma sig EMU:s på lång sikt. Sysselsättningspakten har klart rekommenderat åtgärder i syfte att underlätta anpassningen inom EU. Hur kan vi nu uppnå en anpassning i Sverige?

Hur flexibel är den svenska arbetsmarknaden?

De svenska särdragen – anställningsskyddet, arbetsmarknadspolitikerna och förhandlingssystemet – i kombination med en lägre grad av samvariation med övriga medlemsländer innebär att den svenska arbetsmarknaden löper stora risker att drabbas av asymmetriska chocker i framtiden. Samtidigt präglas den svenska ekonomin av en rad nya förutsättningar jämfört med 1970- och 1980-talen. Den är utsatt för ökande internationell konkurrens och minskad inflationsbenägenhet vilket bidrar till att höga lönehöjningar ger direkta utslag i lägre produktion och sysselsättning utan omvägen över högre priser. Arbets-

lösheten har kommit att bli kanske den viktigaste förklaringen till att inkomstfördelningen har blivit något ojämnare. Slutligen har ny produktionsteknik och nya organisationsformer lett till högre krav på de anställda.

Sverige har under många år haft stor tilltro till finanspolitiken i kombination med växelkurspolitiken. Spelrummet bibehålls tillsvidare men spelplanen har förändrats. EMU och Amsterdamtraktaten uppmuntrar till en översyn av de institutionella ramarna. En översyn är viktig för svensk del, dels för att klara den nya situationen utanför EMU, dels för att förbereda ett EMU-samarbete i framtiden om ett sådant blir aktuellt.

Att uppnå ökad flexibilitet på den svenska arbetsmarknaden blir inte lätt. Vi har tidigare pekat på hur sammanflätade särdragen är i den svenska ekonomin och hur de vidare förstärker varandra och ger inlåsningstendenser på arbetsmarknaden. Endast genom en genomgripande förändring av de incitamentsstrukturer som råder på arbetsmarknaden kan ökad flexibilitet komma till stånd.

Om efterfrågan faller till en låg nivå, på grund av t.ex. asymmetriska störningar, vilka är de aktiemarknadsmekanismer som då kommer att krävas för att klara en sådan kris? I vår nya omvärld kommer en anpassning att kräva kraftiga ändringar av de relativa lönekostnaderna för att kompensera bortfallet och för att klara konkurrensen. Detta bygger på att Sverige, trots att vi inte är med i EMU, har begränsat utrymme att på lång sikt avvika från de rekommendationer som gäller i Amsterdamtraktaten. Detta gäller i synnerhet om vi skall inträda i ett EMU-samarbete i början på 2000-talet.

De arbetsmarknadsmekanismer – dels ökad arbetskraftsrörlighet, dels ökad nominallönevariabilitet – som krävs för att kunna lindra störningar på den svenska arbetsmarknaden är desamma som i övriga Europa men desto mer angelägna. Om svenska löntagare flyttar till länder där det finns arbetstillfällen till följd av en utdragen lågkonjunktur i Sverige kan arbetslösheten i Sverige hållas tillbaka, medan den brist på arbetskraft som skapats i något annat land inom unionen kan stillas. Denna anpassning är inte särskilt trolig på kort sikt. Lön och avstånd påverkar migrationen, men det gör även kulturella och språkliga skillnader samt rådande ersättningsnivåer vid arbetslöshet. I Sverige är ersättningsnivån vid arbetslöshet generös inte bara på kort sikt utan även i ett längre perspektiv. Ersättningsnivån under den första månadens arbetslöshet för ett par med två barn och med bostadsbidrag är 89 procent (bygger på den genomsnittliga arbetarens inkomstnivå) av inkomsten. Motsvarande kompensationsnivå under den 60:e månaden är 99 procent (inkluderat socialbidrag) av inkomsten. Sverige har en hög kompensationsnivå, tätt följt av ett flertal andra europeiska länder; däribland Finland, Danmark och Nederländerna. Som ren kuriositet kan vi notera att motsvarande siffror för USA är 68 respektive 17 procent. Bland högutbildade i Sverige råder för närvarande en ökad trend i migration från Sverige. Detta kan säkerligen till del förklaras av de incitamentsstrukturer som råder på svensk arbetsmarknad.

Arbetsmarknadspolitiken dämpar också till en del migrationen och bidrar vid sidan av den höga ersättningsnivån till en lag rörlighet och i längden till en arbetslöshetsfälla. Anställningsskyddslagen har samma tendens. Därtill syftar den svenska regionalpolitiken till en utjämning av löner och priser mellan regioner trots att fundamentala brister föreligger i förutsättningar och produktivitet mellan regioner. Inte heller här uppmuntras rörlighet utan inläsnings-tendenserna förstärks ytterligare.

För att få till stånd en ökning av arbetskraftsrörligheten är det viktigt att se över arbetslöshetsersättningen, såväl nivån på ersättningen som ersättningens längd eftersom båda faktorerna sannolikt påverkar löntagarnas incitament att söka jobb och att flytta. Förändringar inom arbetslöshetsförsäkringen kommer med nödvändighet att genomföras såväl i Sverige som i övriga EU-länder i framtiden.

Den trovärdighet som EMU skapar och den ökade konkurrensen inom eurozonen skärper löne- och kostnadsdisciplinen i Europa. Om Sverige hade varit med i EMU från början skulle incitamenten till att föra en ansvarsfull lönepolitik öka, eftersom eventuella felsteg blir mycket kostsamma och ej längre möjliga att justera via nationell penningpolitik eller växelkursförändringar. I dagens läge kan Sverige fortfarande ta till penning- och växelkurspolitiken men den skärpta löne- och kostnadsdisciplinen i Europa har återverkningar även på svensk arbetsmarknad. Trycket från Europa kommer att ge arbetsmarknadens parter en tung börda att axla.

Att lönepolitiken förblir nationell inom EMU resulterar i att nationella och regionala löneskillnader kan förekomma inom EMU. Detta betyder att länder som är under utveckling och har hög produktivitetstillväxt skall ha möjlighet att komma ikapp de övriga länderna. I sådana fall kan det finnas utrymme för högre reallönehöjningar samtidigt som konkurrensen och lönsamheten upprätthålls. Irlands utveckling sedan 1980-talet är ett exempel på en sådan utveckling. Detta innebär att EMU tillåter regionala skillnader i den mån de är ett sundhetstecken. Frågan är om Sverige klarar av att bemästra en löneutveckling i paritet med de förutsättningar som finns på lokala arbetsmarknader?

Givet den svenska avtalskonstruktionen och den starka position som fackföreningarna har på den svenska arbetsmarknaden i kombination med den solidariska lönepolitiken torde förändringar i ersättningssystem och i lönestruktur vara mycket svåra att genomföra. Som vi redan har påpekat kan starka fackföreningar bidra till att upprätthålla förlegade incitamentsstrukturer. Rivalitet och kompensationsmekanismer förstärker sådana tendenser. Det tar tid att ändra givna lönestrukturer. Redan Keynes indikerade att det råder ett starkt psykologiskt motstånd mot nominella lönesänkningar. Vid en minskad efterfrågan på svenska varor och tjänster är det emellertid nödvändigt att lönerna i Sverige faller i relation till länderna i vår omvärld. Den reallön som råder i ekonomin, dvs. lönen i relation till konsumentprisnivån, faller också. Vid låg inflationstakt kan detta leda till en sänkning av den nominella lönen. Studier

visar att den svenska reallöneflexibiliteten har varit ungefär lika hög som i andra jämförbara länder, vilket kanske kan förklaras av den devalveringspolitik som Sverige återkommande fört.

Stora lönehöjningar inom industrin bidrar via fackföreningarnas kompensationsmekanismer till att driva upp lönerna också på andra delar av arbetsmarknaden, inte minst på den långsamt växande tjänstesektorn som idag inte är en väl fungerande marknad. Tjänstemarknaden har stor potential om de rätta incitamenten frigörs. Dagens scenario med löneövervältring och rigida anställningsskyddslagar skapar emellertid problem. En återhållsam löneutveckling inom industrin ger däremot stimulans effekter inte bara genom sin direkta verkan på produktionskostnaderna utan också genom att den möjliggör fortsatt låga räntor och dämpar kompensationsstakten inom andra delar i ekonomin. Det är viktigt att dämpa kompensationsmekanismer på svensk arbetsmarknad.

Avtalen på den svenska arbetsmarknaden gäller oftast för en viss tid och går ej att justera med omedelbar verkan vid chocker. Detta har sina för- och nackdelar. Långa avtalsperioder gagnar alla parter i termer av stabilitet och planering. Arbetsgivarna är oftast positiva till långa avtalsperioder. Marknader med ökad andel projektanställning, ökade ansvarskrav på individen, nya arbetsformer och ökad informationsspridning kommer i framtiden att leda fram till skraddarsydda löneöverenskommelser mellan arbetsgivare och medarbetare. Avtalen kommer att baseras på arbetets attribut, utförande och kvalitet och kommer att relateras direkt till lönesystemet. På ett mer rättvisande sätt kommer då löneutfallen att avspegla produktivitetsskillnaderna med avseende på kvalifikationer, färdigheter, regioner och sektorer. En sådan politik uppmuntrar till decentralisering och flexibla förhandlingar på lokal- eller på industrinivå med större lönevariation som följd. EMU kommer att påskynda en sådan utveckling – inte minst är det då viktigt att det också finns utrymme för avtal med flexibel kontraktslängd. Korta kontrakt alternativt kontrakt med inbyggd flexibilitet och en synkroniserad avtalsperiod kan vara en lösning värd att pröva.

Vid en anslutning till EMU på sikt kommer ett efterfrågebortfall som exempelvis det under åren 1991–92 inte kunna gå att depreciera bort genom en nedskrivning av den svenska valutan såvida det inte sker en ”inhemsk” anpassning via förändringar i t.ex. skatter och löneskatter. Stora krav kommer att ställas på en rad ekonomisk-politiska instrument.

Hur skall vi kunna få en flexiblare svensk arbetsmarknad?

I allmänna termer kan vi tänka oss tre huvudsakliga scenarier på den svenska arbetsmarknaden, utanförskapet som är dagens situation, övergångsperioden till EMU, och ett framtida medlemskap i EMU, samt förenklat två generella

vägar att nå till lösningar, genom kooperativism eller genom reformer. Vi kan därvid nå en flexiblare arbetsmarknad endera via ökad kooperativism eller via reformer. En reformväg går via en uppluckring av arbetsrätten. En förändring i lagen om tidsbegränsade anställningar ger arbetsgivaren bättre möjligheter att tillåta olika typer av anställningar än på dagens arbetsmarknad, vilket leder till större variation i befattningar, med därtill hörande variation i löner. Om dessutom "sist-in-först-ut"-principen mjukas upp skulle inläsningseffekter på företagen undvikas vilket skulle leda till en förbättring för de som idag står utanför arbetsmarknaden. En sådan ändring skulle även leda till större åldersspridning inom företaget med en rad positiva effekter inte minst med hänsyn till humankapitalets utveckling. Den privata företagsamheten uppmuntras säkerligen också i positiv riktning. Särskilt gynnsamt är detta för de små och mellanstora företagen.

Vi har också pekat på de skärpta kraven som idag ställs på arbetsmarknadens medarbetare. Dessa innebär att en viss färdighetsnivå och kompetens hos arbetskraften måste garanteras. Ett stort ansvar ligger här på den enskilde individen, men också på beslutsfattarna att söka vägar där utbildningsutbudet relateras till efterfrågan. Teknologiska förändringar har inneburit att efterfrågan på högutbildad arbetskraft har stigit samtidigt som de högutbildade har blivit relativt sett billigare än lågutbildade. Svenska fackföreningar har varit framgångsrika i att bibehålla sammanpressade löner men därigenom också startat en utförsäkring av de lågutbildade från den reguljära arbetsmarknaden och ett gradvis ökat intresse bland de högutbildade till migration.

Ett ytterligare alternativ till ökad flexibilitet är att göra det möjligt att bedriva en flexibel lönesättning under en övergångsperiod, t.ex. genom att sätta låga ingångslöner för gruppen som är nytillträdande och saknar erfarenhet på arbetsmarknaden. För individer som varit arbetslösa länge och som eventuellt förlorat kunnande under arbetslöshetstiden skulle vidare låga initiala löner kunna bli en väg tillbaka till den reguljära arbetsmarknaden och genom detta ett tillfälle att uppgradera sina kunskaper. Det är emellertid pedagogiskt svårt att övertyga arbetsmarknadens parter, regeringen och inte minst den arbetslöse eller nytillträdande att ett dylikt förfarande skulle kunna ha långsiktigt positiva effekter. Ett sätt är emellertid att betrakta yrkeslivet utifrån ett långsiktigt arbetslivsperspektiv med olika grad av kompensation över tiden.

Amsterdamtraktaten uppmuntrar arbetsmarknadens parter att se till att sysselsättningen blir hög och att lönesättningen är sådan att detta möjliggörs. Därvid har de nationella regeringarna och främst parterna på arbetsmarknaderna ett stort ansvar. Bland annat finns det linjer uppdragna för att de nominella lönehöjningarna skall vara konsistenta med prisstabiliteten, att reallönehöjningarna är i paritet med produktiviteten, att behovet av att stärka investeringarnas lönsamhet beaktas, samt att en stärkning av löntagarnas köpkraft kommer till stånd. Det nya samarbetsavtalet är ett första försiktigt steg i denna riktning. Den svåra uppgiften är att avtalet skall upplevas som trovärdigt och

följas. Öppningar för nya lönebildningssystem är en annan möjlighet. I lönesystem som är mer individuellt utformade eller direkt relaterade till bonussystem kan fackföreningarna komma att spela en mindre roll i framtiden om de inte ingår just i samförståndsavtal. Samförståndsavtal är ett sätt att komma tillrätta med rigida institutionella förhållanden som har misslyckats på arbetsmarknaden. Detta är dock en tung börda för parterna. Förra året knöts avtal som i en rad hänseenden var mycket "flexibla". Avtalen tog hänsyn till en rad förhållanden, däribland tidsfrågan, utbildning, m.m., som övriga institutioner inte kan lösa utan att nya reformer kommer till stånd. Därigenom banar samarbetsavtalet väg att under samförstånd öka arbetsmarknadens flexibilitet. Parterna söker finna innovativa avtalskonstruktioner. I första hand är det viktigt att se till att tillgodose respektive branschers behov för framtida tillväxt. Samarbetsavtalet har också utmynnat i ett gemensamt dokument för hur utbildningen kan utformas och en kartläggning av behoven inom industrin. Sveriges förhandlingssystem är på ny kurs där parterna tar ett ökat ansvar.

Det finns länder som har lyckats väl med att skapa en ny samförståndsanda med löneåterhållsamhet, flexibilitet, ett gott företagsklimat och en fungerande arbetsmarknad, inte minst en fungerande marknad för tjänster. Nederländerna är ett utmärkt exempel. Det skall ändå understrykas att det som är ett utmärkt exempel i ett land inte behöver vara ett utmärkt exempel i ett annat p.g.a. underliggande institutionella skillnader mellan länderna. Det är emellertid viktigt att snegla på vad andra har gjort och lära sig av deras erfarenheter.

Lärprocessen

Vilka åtgärder, om några, bör då staten vidtaga på arbetsmarknaden för att dämpa de negativa effekterna av utanförskapet och för att underlätta ett framtida medlemskap i EMU? Det gäller för regeringen att utnyttja den erfarenhet som andra medlemsländer nu får när de har inlett sitt första år i EMU. Som framgått av det tidigare är det viktigt att utnyttja dessa erfarenheter för att utforma en trovärdig politik. Effekterna av stora institutionella förändringar är emellertid inte helt enkla att identifiera och därför svåra att förutsäga, vilket innebär en politisk risk. Ofta kan man hamna fel. Det är viktigt med information och transparens i beslutsfattandet för att underlätta för marknadens aktörer att agera under nya institutionella ramar. Vid brist på information ökar benägenheten hos aktörerna att följa varandra vilket kan skapa stora svängningar på marknaden oavsett om man går i rätt eller fel riktning.

Små länder för oftast en mer autonom politik, som i fallet med den svenska arbetsmarknadspolitik. När det gäller globaliseringen av finansmarknaden, för att ta ett exempel, är det möjligt att svensk politik genom dess höga grad av intervention bidrog till att ytterligare spåda på finanskrisen genom de beslut som fattades. Dessa kostnader kan ses som en form av inlärningskostnader. I

EMU:s fall är det troligt att liknande kostnader uppstår, i synnerhet under övergångsperioden. Det gäller att minimera sådana kostnader i möjligaste mån. Det finns politiska risker med att bedriva en selektiv politik som må verka rätt för tillfället, men som inte har någon grund att stå på i ett långsiktigt perspektiv. Som det är nu går vi ett steg fram och ett steg tillbaka med en politik som inte tar ett gemensamt strukturgrepp. I en globaliserad värld minskar politikernas möjligheter till val av politik vilket gör det särskilt viktigt att nu ta ett helhetsgrepp och föra en långsiktig politik. En första viktig uppgift är att klart signalera ett ställningstagande i EMU-frågan. Trovärdigheten är avgörande i detta sammanhang.

Sammanfattningsvis kan också riktas några varningens ord som inte enbart rör den svenska arbetsmarknaden utan är relevanta för hela EU-området. Inom EU försöker man finna bästa principer, "best practices", inom en rad olika områden, inte minst inom arbetsmarknadsområdet. Flera europeiska projekt studerar arbetsmarknadsåtgärder som syftar till att skapa sysselsättning. Tanken är att överföra "best practices" till andra europeiska länder. Erfarenheten från en rad sådana projekt pekar på att dessa i regel finansieras via offentliga medel. Ofta förbises att effekterna av dessa projekt i regel är kortsiktiga och oftast ej överlever utan offentliga medel, dvs. här saknas långsiktigheten. Är detta "best practices"?

En rad initiativ har vidare tagits inom unionen för att samordna arbetsmarknadspolitiken. Är det rimligt att bedriva samma typ av politik i medlemsländerna oberoende av dessa länders förutsättningar, strukturer och lokala arbetsmarknaders funktionssätt? Finns det anledning att samordna arbetsmarknadspolitiken? Kommissionen har ett ansvar att rekommendera sina medlemsländer vissa åtgärder som kan hjälpa ländernas ekonomiska situation. Huvudanledningen till att ha en koordinerad arbetsmarknadspolitik är att tillse att enskilda länder inte bedriver en konkurrerande arbetsmarknadspolitik som medför negativa effekter på övriga medlemsländer. En arbetsmarknadspolitik som syftar till att underlätta anpassningen på lokala arbetsmarknader utgör dock knappast något större hot mot andra medlemsländers marknader. Eftersom kännedom om effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder är dålig och motsägande är det tveksamt att centralt konstruera arbetsmarknadspolitiska åtgärder som skall följas av samtliga medlemsländer. I en rad sammanhang har det förespråkats att en sysselsättningspakt som gör ländernas arbetsmarknadspolitik så homogen som möjligt skall premieras. Denna uppsats har avvisat en sådan inställning.

Sammanfattning

Slutsatserna kan sammanfattas med att lönebildningen kommer att bli allt mer avgörande för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i än högre grad valutaunionen. EMU kräver förändringar på den svenska arbetsmarknaden vare sig Sverige blir fullvärdig medlem i EMU eller väljer att stå utanför. Redan i den inledande övergångsperioden måste den politik som regeringen tänker föra vara trovärdig och präglad av öppenhet. I synnerhet med beaktande av de politiska riskerna är höga då nya reformer och system lanseras på marknaden. Det är viktigt att låta arbetsmarknadens struktur utvecklas utan ständiga ändringar genom "åtgärdspaket". För att möjliggöra utvecklingen på arbetsmarknaden krävs en översyn av dess nuvarande särdrag i termer av anställningsskydd, arbetsmarknadspolitik och förhandlingssystem i kombination med ersättningsystemet. Förändringar som sker på arbetsmarknaden kommer att ha effekter på en rad andra marknader. Det kommer att ställas nya krav på såväl informationsöverföringssystem, utbildningssystem och villkor för utveckling och förnying av humankapitalet i kombination med kraven på arbetsmarknadens funktionssätt.

De allvarligaste problemen med den svenska arbetsmarknaden inför en anpassning till EMU har att göra med arbetsmarknadens struktur och dess särdrag:

- rådande incitamentsstrukturer (arbetslöshetsförsäkringen)
- rigida institutioner (begränsningar i kontraktsformer, "sist-in-först-ut"-principen)
- kortsiktig arbetsmarknadspolitik (ständiga åtgärdspaket som gör utvecklingen på marknaden svåröverskådlig)
- fackföreningarnas styrka (kompensationsmekanismer, snedvridna kompensationsnivåer)
- populistiska reformer (oklara direktiv, kortsiktig politik).

Brister i incitamentsstrukturer är allvarliga eftersom de underhåller den höga arbetslösheten på den svenska arbetsmarknaden. I värsta fall leder de också till arbetslöshetsfällor. Begränsningar i kontraktsformer och rigida anställningsskyddslagar försämrar ytterligare de sämst ställdas möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden och skapar också inläsningseffekter som kan vara särskilt allvarliga för små och mellanstora företag. Kortsiktig arbetsmarknadspolitik med ständigt nya återkommande åtgärder kan till sist bara upplevas som ren förvaring bland de arbetslösa. Fackföreningarnas roll i att konservera rigida institutioner och kompensationsmekanismer tenderar vidare att strypa möjligheterna till en utvecklad svensk arbetsmarknad på lång sikt. Slutligen är det viktigt att de reformer och den politik som förs inte i främsta hand är populistiska utan bygger på saklig grund och är tydliga. Det kan te sig trivalt men det är nöd-

vändigt att påpeka att det inte går att förlita sig på någon enskild policyåtgärd. Vi har diskuterat hur de svenska särdragen på arbetsmarknaden förstärker inläsningstendenserna. Det innebär att den institutionella strukturens olika komponenter de facto förstärker varandra och i det svenska fallet inläsningstendenserna på arbetsmarknaden. På liknande sätt vore det möjligt att hitta en mängd andra faktorer som kompletterar varandra och som gemensamt skapar ökad flexibilitet och förstärker denna.

En "sanering" av den svenska arbetsmarknaden och dess institutioner är sålunda med nödvändighet förestående. Öppenhet för flexibla reformer uppnås enklast i tider när de går att sälja till dem som redan är "insiders" eller, i klartext, har ett arbete. Arbetslöshet skapar också påtryckningar för reformer. EMU påskyndar reformeringen av den svenska arbetsmarknaden.

Källor och litteratur

Denna artikel bygger dels på litteratur som behandlar EMU och arbetsmarknaden, dels på litteratur om olika europeiska arbetsmarknader och institutionella betingelser inom dessa.

Calmforsrapporten, *Sverige och EMU* (SOU 1998:158) ger en givande diskussion om ett eventuellt svenskt deltagande i EMU. Bilaga 13 till den ovan nämnda EMU-utredningen behandlar *EMU, sysselsättningen och den svenska arbetsmarknadens anpassningsförmåga* och är läsvärd. Den är skriven av Per Lundborg. Här finns en noggrann genomgång av bland annat migrationens och nominallönstelhetens bestämningsfaktorer. Till dessa referenser kan läggas en rad olika rapporter om effekterna av asymmetriska chocker. Jag begränsar referensen här till *Will Asymmetric Shocks Pose a Serious Problem in EMU?* av Franz Pauer på den Österrikiska Nationalbanken i Juni 1996. I *Swedish Economic Policy Review*, nr 1 och 2, 1997 finns en rad intressanta artiklar som på olika vis närmar sig EMU-problematiken. Av särskilt intresse för detta kapitel är artikeln av Christoffer Pissarides "The Need for Labor Market Flexibility in a European Economic and Monetary Union". Den som vill läsa mer om olika grad av centralisering i löneförhandlingarna och effekterna på arbetslöshet (ett ämne som i princip inte behandlades närmare i detta kapitel men som är närliggande) kan ta del av Calmfors och Driffill, "Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance", *Economic Policy* nr 6, 1988. Industrins *Samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning* kan rekvideras från ALMEGA. Vidare hänvisas till Lars Oxelheims bok *Financial Markets in Transition, Globalization, Investment and Economic Growth* (Routledge, 1996) som belyser kopplingen mellan kostnaderna för politikens förande, dvs. den politiska riskpremien, och den ekonomiska tillväxten.

En lång rad artiklar som handlar om arbetsrätten och dess ekonomiska effekter kan hittas i utredningen om *Ny Anställningsskyddslag* (SOU 1993:32). Carina Funch ger en beskrivning av den nordiska arbetsrätten i Sverige och Danmark i "Jämförande studier av anställningsskyddet i Sverige och Danmark", *Invest in Sweden Agency*, nr 1, 1998. För en detaljerad teoretisk redogörelse för effekterna av LAS, se *Finnish Economic Papers* nr 2, 1998, där en artikel av Eugenia Kazamaki Ottersten publiceras: "Screening Contracts When Institutions Matter: An Example". Slutligen finns en rad dokument från den Europeiska Kommissionen tillgängliga på direktoratet V (arbetsmarknad).