

Nr 14/1996

I Europa är det många som inte arbetar

Kurt Wickman

Förord

Europa har gått från full sysselsättning på 1970-talet till massarbetslöshet under 1990-talet trots en unikt långvarig högkonjunktur däremellan.

Fil dr Kurt Wickman analyserar i denna rapport orsakerna, som inte finns att söka varesig i för låg efterfrågan eller i de ekonomiskt-politiska konvergenskraven.

Stockholm i juli 1996

Dick Erixon

Projektledare

Timbro på internet

Här finner du de tre senaste årens rapporter i fulltext och med sökfunktion.

Och mycket annan information.

<http://www.timbro.se>

Innehåll

I. ARBETSLÖSHETENS FRAMVÄXT.....	3
Arbetslöshetens faser.....	4
Långtidsarbetslösheten	5
Två nya inslag.....	5
Ökad arbetslöshet under högkonjunktur	7
Orsak: lagregleringar, inte efterfrågebrist	8
Politisk kontroll en illussion.....	8
Olika mönster i olika ländergrupper	9
Andra orsaker än konvergenskraven	11
Undantagen.....	11
Förstelning av arbetsmarknaderna	12
Stigande räntor	14
Europaräntan högre än världsrentan.....	17
Internationaliseringens effekter	18
Handelshinder utan verkan.....	19
En illustration av "globaliseringens" betydelse för EU	21
Brist och överskott samtidigt.....	22
Löneskatt en viktig konkurrensnackdel	23
Teknologisk arbetslöshet.....	24
Den tyska bilindustrin som konkretisering.....	25
Sista kommunistiska företaget.....	26
Den blodiga rekonstruktionen.....	27
II. POLITIK PÅ FEL SPÅR.....	27
Den protektionistiska tendensen har förstärkts	28
Den korporativa lösningen har testas... ..	31
...men håller inte.....	32

I. Arbetslöshetens framväxt

Den europeiska arbetslösheten har sedan mitten av 1970-talet vuxit fram som en ny och kanske oväntad företeelse.

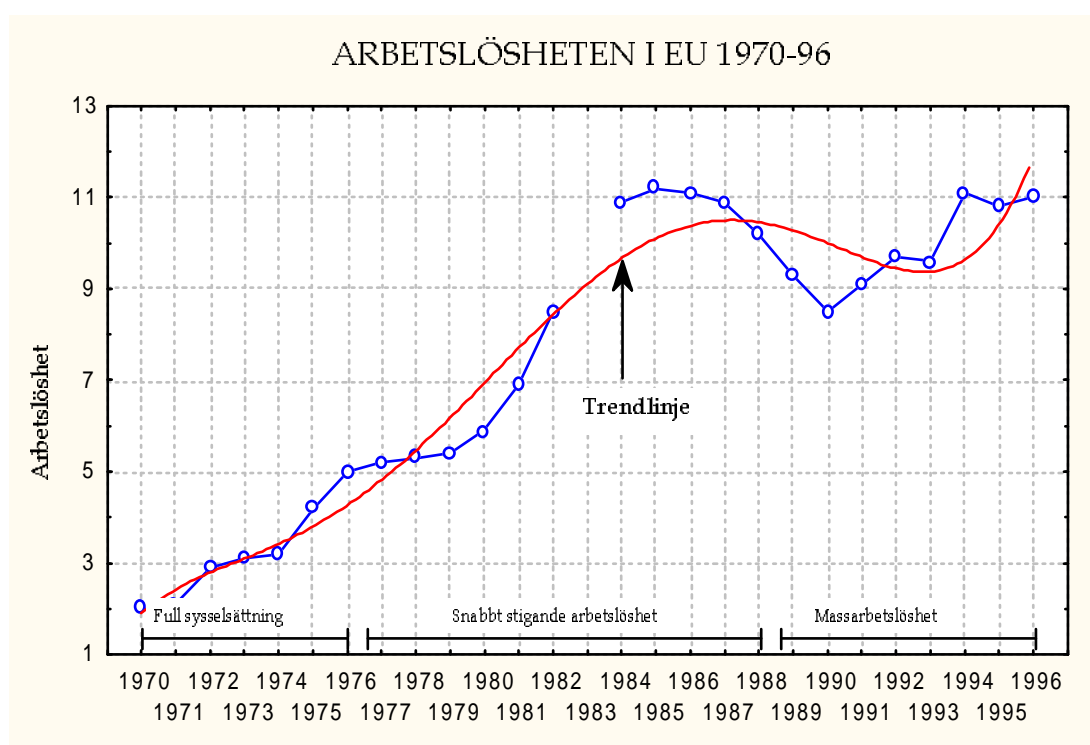


Diagram 1. Källa: Eurostat och egna bearbetningar

På den stående axeln läses arbetslösheten av i procent och den liggande är en tidsaxel mellan 1970-1996 (värden för 1996 är preliminära, de bygger på observationer under första kvartalet och har därefter omräknats till ett årsgenomsnitt). Vi har även räknat fram en trendlinje som ritats in i diagrammet.

Vid tolkningen av diagram 1 ska det även uppmärksammas, att EU genomgått flera förändringar under perioden. Den största förändringen ägde rum 1973, då Storbritannien, Irland och Danmark

anslöts till unionen. 1981 anslöt sig Grekland (och Grönland lämnade EU). 1986 anslöts Spanien och Portugal och 1995 upptogs Österrike, Finland och Sverige. I början av diagrammets observationsperiod fanns således 6 medlemsstater och i slutet 15 stater.

Det visar sig dock att huvudtrenden i den europeiska arbetslösheten är i stort sett okänslig för den skiftande definitionen av vad som är EU vid olika tidpunkter. Även ett jämförbart diagram som enbart omfattar de ursprungliga medlemsstaterna ger upphov till en helt likartad trend och en nivå för arbetslösheten som inte skiljer sig avsevärt över tiden. Förklaringen är att de tre ursprungliga medlemmarna Tyskland, Frankrike och Italien väger tungt hela tiden.

Arbetslöshetens faser

Under 1970-talets första hälft rådde vad som normalt uppfattas som "full sysselsättning", dvs arbetslösheten låg mellan 2-4 procent. Vid denna nivå representerar den alldeles övervägande delen av arbetslösheten enskilda arbets sökande i "skarven" mellan olika anställningar. Långtidsarbetslöshet eller "strukturell arbetslöshet" är låg och ökar inte.

Det förefaller som om den första oljekrisen 1973-74 sammanföll med en övergång till helt nya anpassningar i den europeiska arbetsmarknaden. Den mycket långa perioden av "full sysselsättning" ersattes av en period med långsiktigt stigande arbetslöshet. Den 30-åriga västeuropeiska erfarenheten fram till 1970-talets mitt var, att uppgångar i arbetslösheten varit kortvariga och bara tillfälligt överskridit gränsen för "full sysselsättning", som vi kan sätta vid 4 procents arbetslöshet. Denna tidigare period sammanföll också med en ambitiös regeringspolitik för att garantera hög sysselsättning.

En normaluppfattning vid tolkningen av den västeuropeiska ekonomiska politiken var, att den i princip hade skaffat sig och också lärt sig hantera sådana instrument som skulle förhindra att massarbetslöshet på nytt uppträder.

Men från 1974 har normaluppfattningen kommit att ifrågasättas. Arbetslösheten steg varje enskilt år fram till slutet av 1980-talet, då den stabiliserades på en nivå över 10 procent. Beroende på

definition av arbetslöshet, varierar officiella skattningar mellan 10-12 procents arbetslöshet sedan slutet av 1980-talet. Den nya och avsevärt högre nivån på normalarbetslöshet inom EU har framträtt trots att regeringar utnyttjat i stort sett samma ekonomisk-politiska instrument som under perioden 1945-75.

Under 1990-talet har den arbetslöshetsnivå som nåddes vid slutet av 1980-talet i stort sett etablerats på den höga nivån. Vi kallar i diagrammet en stabil nivå över 10 procents arbetslöshet för "massarbetslöshet".

Långtidsarbetslösheten

Beräkningar från OECD ger direkt vid handen, att långtidsarbetslösheten fördubblades från slutet av 1970-talet till slutet av 1980-talet, från straxt under 30 procent av de arbetslösa 1979 till nära 55 procent år 1988 (se OECD, *Employment Outlook*, July 1990). Detta utgör naturligtvis arbetslöshetsproblematikens kärna. Det kan tolkas enligt följande.

Det är fullt möjligt för en nationell arbetsmarknad att anpassa sig till t ex 10 procents arbetslöshet (eller högre) utan stora besvärligheter, om den normala vakansperioden för en arbetslös rör sig om några dagar eller veckor. Kompensation för korta sökperioder kan skrivas in i de anställningskontrakt som förekommer – t ex är avgångsvederlag ett effektivt instrument för att hantera detta problem. En betydande och kanske övervägande del av den ökade arbetslösheten under 1980-talet faller in i ett mönster med ett stort inslag av kortvarig arbetslöshet.

Det blir dock ett allmänt problem, om de genomsnittliga vakansperioderna blir avsevärt längre – den kritiska gränsen nås när perioderna blir längre än vad ersättningar vid avskedanden ("avgångsvederlag") i normalkontrakt klarar att garantera. Det är en förändring som karaktäriserar 1990-talets utveckling. Arbetslösheten blir då delvis ett socialpolitiskt problem och kostnader för arbetslöshet flyttas över på statsbudgeten, som det visar sig med avsevärda summor.

Två nya inslag

I de europeiska välfärdsstaterna har en lång tradition av vad som kallats "full sysselsättningspolitik" bidragit till att göra ekonomiska

ersättningar vid arbetslöshet särskilt förmånliga¹. Det har i sin tur medfört en serie statsfinansiella obalanser – en del författare har i stället valt beteckningen "kriser" – i EU-länderna. Närmast har det kommit till uttryck i att de flesta länder under 1990-talet fallit under vad som kallas "Maastricht-kriterierna": underskotten i den löpande statsbudgeten har blivit större än 3 procent av BNP och staternas skuldsättning blivit större än 60 procent av BNP.

Det andra nya inslaget i 1990-talets utveckling är, att en tudelning av arbetsmarknaden mellan högkvalificerad och lågkvalificerad arbetskraft förefaller att ha förstärkts. Kvalifikationsgraden – mätt på olika sätt – bland de arbetslösa har helt allmänt fallit. I grund och botten är detta ett produktivetsproblem (se *Med facket för färre jobb*, Timbro-rapport 4/96) Det kan kanske enklast illustreras med att den lättast identifierbara lågproduktiva gruppen – ungdomar upp till 24 år – har varit den ledande länken i den europeiska arbetslöshetens utveckling. 1996 var andelen arbetslösa ungdomar inom EU nästan dubbelt så stor som den allmänna arbetslösheten, nämligen 21,2 procent.

Denna utveckling ska troligen tolkas i samband med den högre graden av konkurrens och integration som pågått i världsekonomin under hela observationsperioden. Med framväxten av nya exportorienterade ekonomier i Ostasien har helt enkelt de komparativa fördelarna i den västeuropeiska ekonomin förändrats. Fördelarna har blivit större av att koncentrera verksamheten på mer förädlade produkter och sådana som har ett större "kunskapsinnehåll", dvs sådana verksamheter som normalt är förbundna med högre utbildning.

Samtidigt har nackdelarna av att fortsätta producera i huvudsak inom lättindustri (och viss tung industri) blivit uppenbara – vid lägre produktionskostnad i Ostasien och med fallande transportkostnader har det blivit svårt för sådana industrier att klara lönsamheten. (Vi ska senare mer utförligt diskutera denna anpassning.)

¹ Det kan lätt visas, att höga ersättningar vid arbetslöshet är ett centralt intresse för fackföreningar och att de europeiska fackföreningarna varit mycket framgångsrika i detta avseende. Se I Ståhl/K Wickman, *En miljon utan jobb – Suedo-sclerosis III* (1996) och K Wickman, *Marknadsekonomisk rapport 1995* samt *Med facket för färre jobb*, Timbro-rapport 4/96.

Ökad arbetslöshet under högkonjunktur

Ett framträdande kännetecken i diagram 1 är att övergången från full sysselsättning under första hälften av 1970-talet till 1990-talets stabila massarbetslöshet i betydande utsträckning ägde rum under en högkonjunktur på 1980-talet.

Den allmänna konjunkturons rörelser 1983-90 är dessutom unik i den ekonomiska konjunkturhistorien i den meningen, att de var speciellt entydiga och starka. Konjunkturon uppvisade sju år i följd en stigande bana, vilket tidigare inte registrerats. Den underliggande uppgången var till och med så stark, att en allmän "krasch" på världens centrala aktiebörser i oktober 1987 inte förefaller att ha åstadkommit mer än en kortvarig uppbromsning.

Denna utveckling löper nu på tvärs mot den strategiska uppläggningsen av den ekonomiska politiken. Den senare har huvudsakligen lagts upp för att motverka den massarbetslöshet som följer med en kraftigt dämpad konjunktur. Genom en kontracyklisk verksamhet (ökade offentliga utgifter i lågkonjunktur) skulle man kunna undvika att 1930-talets massarbetslöshet återkom. Siktet i den ekonomiska politiken – som med större eller mindre rätt kallats "keynesiansk" efter sin upphovsman, den brittiske ekonomen John Maynard Keynes² – var hela tiden inställt på att hantera den arbetslöshet, som främst ansågs kunna genereras av en allmän lågkonjunktur.

Men framväxten av den europeiska massarbetslösheten ägde rum under en högkonjunktur. Det har kommit att både ifrågasätta den traditionella ekonomiska politiken och, mera självklart, föreställningen om att massarbetslöshet främst växer fram under en lågkonjunktur. De som i keynesiansk anda beskriver arbetslöshetens framväxt som ett resultat av en alltför låg efterfrågan, har fått

² Denna reservation förefaller nödvändig att göra, eftersom Keynes knappast var särskilt konsistent i sina ekonomisk-politiska råd och synpunkter, om man jämför dem vid olika tidpunkter. I sitt huvudarbete "Sysselsättningsproblemet" (1936) förespråkade visserligen Keynes generellt att den offentliga sektorn skulle tillåtas expandera för att kompensera för bortfall i privat efterfrågan – detta skulle uppfattas som Keynes' förslag för att hantera 1930-talets massarbetslöshetskris. Men i andra skrifter omgav Keynes sådana råd med inskränkningar och reservationer. Winston Churchill ska vid något tillfälle ha sagt, att "om man tillkallar två ekonomer, får man två vitt skilda råd – såvida inte den ene är Keynes, för då får man tre".

problem att förklara varför arbetslösheten vuxit särskilt snabbt under en inflationsperiod – det antyder snarare, att det var frågan om ett för lågt utbud.

Orsak: lagregleringar, inte efterfrågebrist

Den europeiska erfarenheten ger i stället vid handen, att en mycket betydande arbetslöshet kan uppkomma av andra orsaker än bortfall av efterfrågan under en lågkonjunktur. I synnerhet har man i den ekonomiska forskningen kommit att efterhand under 1990-talet fästa större uppmärksamhet vid institutionella faktorer i den europeiska arbetslöshetsdebatten.

De institutionella faktorer som särskilt kommit att uppmärksammas har varit den ekonomisk-politiska lagstiftningen; förhandlingssystemen i de europeiska arbetsmarknaderna, som antagits tendera att leda till alltför snabba löneökningar; den västeuropeiska typen av socialförsäkringar, vars roll för att förändra incitament i arbetsmarknaden antagits ge högre arbetslöshetstal; och den högskattepolitik som en stor och växande offentlig sektor ska finansieras genom, men som samtidigt också antagits förstöra incitament för reguljärt arbete.

Helt översiktligt kan det sägas, att Tyskland är framträdande när det gäller lönekostnader, Danmark och Sverige när det gäller skattetrycket. Men generellt kan vi tala om att det rör sig om ett relativt enhetligt västeuropeiskt problem – som ska kontrasteras mot t ex hur USA och Japan har valt att bygga upp sina institutioner i arbetsmarknaden.

Politisk kontroll en illussion

Vid konstruktionen av "den europeiska modellen" ansågs, att politiska beslutsfattare också förfogade över ett "kontrollrum", där man skulle öka och minska offentliga utgifter, skatter, penningmängd, räntor, arbetsmarknadspolitiska insatser o s v allt eftersom behoven framträdde. Man hade helt enkelt tillgång till en modell av ekonomin som var så beskaffad, att rationella och välavvägda operationer i ekonomin alltid ansågs möjliga. Sådana linjer i den ekonomiska utvecklingen som inte bedömdes som önskvärda skulle man genom bestämda politiska insatser kunna hejda och omvänt främja sådana som man eftersträvade.

Efter 1975 växte det dock efterhand fram en insikt ur bistra erfarenheter, att denna föreställning om en kontroll av den ekonomiska utvecklingen knappast längre gällde. Det var framför allt ökningen av arbetslösheten som kom att fungera som indikator. Trots stora och bestämda politiska insatser – till och med i vissa fall samordnade ekonomisk-politiska insatser inom EU – i syfte att hejda ökningen av arbetslösheten, fortsatte den att stiga, för att efterhand övergå i en stabil massarbetslöshet på 1990-talet.

Denna senare utveckling har lett till att de centrala institutionerna inom EU under 1990-talet har förklarat att "kampen mot arbetslösheten" ska sättas i främsta rummet. Det nya – i jämförelse med de föreställningar som fanns när arbetsmarknadspolitiken först lanserades – är att det skett en stor tillbakagång både för den teoretiska förståelsen av 1990-talets arbetslöshet och vilka ekonomisk-politiska medel som ska väljas för att tränga tillbaka den. En brittisk ekonom formulerade det nya i situationen på följande sätt: "This huge rise in unemployment is a major puzzle for macroeconomists, not to mention policy makers"³.

Olika mönster i olika ländergrupper

En säregenhet som ibland kommenteras i samband med den europeiska arbetslösheten är, att det finns typiska skillnader för EU-länderna både i jämförelse mot USA och mot Japan. Det är knappast självklart, att en så heterogen grupp länder som EU-länderna skulle uppvisa starka gemensamma drag i arbetsmarknadens utveckling. Det finns här fortfarande betydande oklarheter som arbetsmarknadsforskningen inte förklarat.

Men även om likheterna i utvecklingen är påfallande, finns det påtagliga skillnader mellan olika grupper av länder inom EU som kan kommenteras. Vi redovisar utvecklingen för de olika EU-länderna i tabell 1.

³ C R Bean, "European unemployment: A Survey", *Journal of Economic Literature*, Vol 32, June 1994, ss. 573-619.

Arbetslöshet i EU-länderna

Land	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95
Belgien	2,48	7,28	11,28	9,75	10,60
Danmark	2,18	6,25	9,25	8,63	11,05
Finland	2,13	4,92	5,05	4,43	13,73
Frankrike	2,92	5,12	8,33	9,88	10,75
Grekland	2,63	2,07	6,05	7,50	9,48
Holland	2,43	5,45	10,05	9,18	8,08
Irland	6,13	8,35	12,68	16,32	16,57
Italien	5,70	6,93	8,58	10,53	10,78
Portugal	2,32	6,75	8,00	6,55	5,02
Spanien	2,32	6,58	16,38	18,98	20,07
Sverige	1,73	1,80	2,55	5,33	6,90
Tyskland	1,42	3,42	5,83	6,12	7,77
UK	3,47	5,53	10,47	9,20	9,32
Österrike	1,10	1,55	2,97	3,42	4,32
Totalt	2,8	5,1	8,4	8,8	10,3

Tabell 1. Genomsnitt under perioden, angivet i procent av totala arbetskraften.

Källa: OECD

Dessa siffror anger den öppna arbetslösheten i varje land och underskattar således (förmodligen betydligt) den andel av arbetskraften i de flesta länder som står utanför arbetsmarknaden. För Sveriges del kan det illustreras av att siffran för perioden 1990-95 borde vara omkring dubbelt så hög som den som presenteras. Läsaren ska också notera, att siffrorna inte anger enskilda årtal, utan söker fånga korta trender genom att presentera genomsnittliga siffror för successiva 6-årsperioder.

Ett huvudintryck av tabellen är, att vi ser en arbetslöshet som successivt stigit från mycket låga (full sysselsättning 1970-75) till mycket höga nivåer (massarbetslöshet 1990-95) under 25-årsperioden. Utan att gå in på varje land, kan det dock vara rimligt uppmärksamma att fattiga länder som Spanien och Irland har de högsta arbetslösheten. Men den relativa fattigdomen i olika länder förefaller inte förklara arbetslöshetens framväxt: Portugal har ovanligt låga arbetslöshetstal, vilket också gäller Grekland. Det

finska arbetslöshetstalet exploderar på 1990-talet, närmast under intryck av bortfallet av Sovjethandeln.

Andra orsaker än konvergenskraven

Den långsiktiga (sekulära) rörelsen i arbetslöshetens utveckling fäster uppmärksamheten på en fråga som är framträdande i den mer allmänna europeiska debatten kring 1990-talets mitt. Tanken här är att de politiska åtgärder som inletts för att åstadkomma en ekonomisk-politisk konvergens bland EU:s medlemmar – de s k Maastricht-villkoren – har producerat den stigande arbetslösheten.

Detta är ett omtyckt sätt att rapportera bland journalister, och det har vunnit avsevärt i popularitet efter de stora franska strejkerna och demonstrationerna i slutet av 1995. Men redan en snabb blick på tabell 1 ger omedelbart vid handen, att det är mer långsiktiga faktorer som drivit arbetslösheten successivt uppåt under de senaste tjugofem år.

Undantagen

En annan egenhet – delvis synlig i tabellen – är, att långvariga medlemmar i EU (eller kanske en mer upplysande beteckning, i det europeiska valutasamarbetet) har avsevärt högre arbetslöshetstal än de som länge stått vid sidan om. Den enklaste jämförelsen kan vara mellan de tidigare EFTA och EU. Vi ska då till de nya medlemmarna Finland, Sverige och Österrike också addera Norge, Schweiz och möjligen Portugal. Det ska kanske också noteras att Grekland först 1993 anslöt sig till valutasamarbetet. En jämförelse ger vid handen att arbetslösheten i EU-länderna under 1990-talet var omkring dubbelt så hög som i de tidigare EFTA-länderna. Arbetslösheten inom EU-gruppen var också högre än för alla OECD-länder.

Det är tydligt att skillnaden mellan de båda västeuropeiska ländergrupperna inte kan förklaras med skillnader i ekonomisk tillväxttakt - den var ungefär likartad. Sysselsättningstillväxten var högre i EFTA-länderna, vilket alltså kom att förenas med en lägre arbetslöshet. Det faktum att EU-länderna kom att gå in i en bana med en starkt ökad arbetslöshet var därför unikt för EU-gruppen i förhållande till alla andra jämförbara grupper.

Bara några få länder visar något egentligt brott i den stigande kurvan för arbetslöshet. Portugal och Holland tillsammans med Storbritannien är undantagen. I dessa länder kulminerade

arbetslösheten under 1980-talets första hälft och föll därefter tillbaka⁴. I exemplet Portugal stabiliserade sig sedan arbetslösheten på en relativt låg nivå, för de andra länderna på en betydligt högre nivå. Anmärkningsvärt är dock att arbetslösheten i dessa tre länder inte följt den starkt ökade trenden under 1990-talet. Snarare följer dessa länder ett mönster i utvecklingen som mer påminner om det amerikanska under 1990-talet.

Storbritannien är det kanske mest markanta undantaget i den europeiska utvecklingen. Det kan hänga samman med att man under 1980-talet ("Thatcher-epoken") till skillnad från övriga Västeuropa gick mot lägre skatter och en långsammare kostnadsökning för arbetskraft. Av tabell 1 framgår, att man under 1990-talet tenderat att gå ut ur ekonomiska nedgångar lättare och snabbare än övriga EU-länder.

Förstelning av arbetsmarknaderna

Den tyske ekonomen Herbert Giersch formulerade på 1970-talet termen "Euro-scleros" för att beskriva ett antal särdrag som han uppfattade i de europeiska ekonomierna, och som saknades i de amerikanska eller japanska⁵. Den huvudtanke som Giersch ville förmedla var, att den mycket starka expansionen för den offentliga ekonomin i hela Västeuropa hade åstadkommit att dess förmåga till normala anpassningar hade gått ned.

En av de centrala formerna för den europeiska förstelningen är den mycket starka roll fackföreningar spelar vid formuleringen av arbetsmarknadspolitik. En del författare har till och med talat om en "fackföreningskontroll" av arbetsmarknaderna. En måttstock för att pröva detta kan vara i hur stor utsträckning fackföreningar förmått överflytta skattekostnader för socialförsäkringssystemen från löntagare till företag. Den kan lättast dokumenteras med hjälp av jämförande lönestatistik för EU:s nyckelländer och de stora

⁴ Möjligen ska Belgien också föras in i diskussionen, eftersom arbetslöshetens nivå var högst under första hälften av 1980-talet. Vad som avhåller oss från att i första omgången föra in Belgien är, att arbetslösheten gått med den allmänna EU-trenden under 1990-talet, då den ökat betydligt.

⁵ Denne författare har tillsammans med Ingemar Ståhl i samma anda arbetat upp begreppet "Suedo-sclerosis", där den svenska varianten behandlas som en särskilt svårartad form av den europeiska och med vissa alldeles egna och bekymmersamma egenskaper.

konkurrenterna, Japan och USA. Vi visar denna jämförelse i diagram 2. Vi väljer år 1994 som jämförelseår och anger måttet i USA-dollar

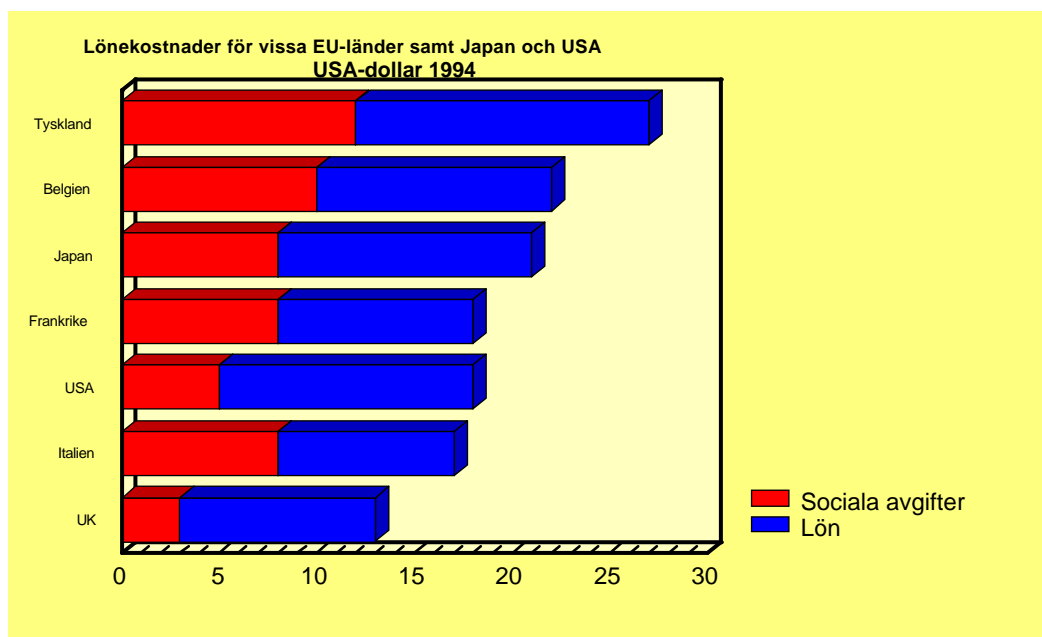


Diagram 2

Vi har valt, att dela upp den totala lönekostnaden på dels den direktutbetalda lönen, dels sociala avgifter, det som i amerikansk arbetsmarknadslitteratur normalt kallas "payroll tax". Tillsammans bildar dessa den lönekostnad som ett företag betalar för en anställd.

Den bild som framträder är, att de europeiska länderna – och särskilt Tyskland, som fungerar som EU:s ledande ekonomi – har högre lönekostnader än konkurrenter i Japan och avsevärt högre än USA. Av de stora europeiska ekonomierna är det bara Italien och Storbritannien som ligger lägre än USA. Det är en slående information i diagram 2, att det framför allt är de sociala avgifterna som driver upp den europeiska lönekostnaden. Vad gäller enbart direktutbetalda löner ligger USA något högre än de flesta europeiska ekonomierna.

Det socialpolitiska elementet i lönekostnaden speglar troligen bäst den socialpolitiska modell som Västeuropa valt att följa efter andra världskriget. Mycket generösa socialförsäkringar har finansierats genom att avgifter adderats på löneutbetalningarna. Det förefaller då som om dessa extrakostnader på arbetslönerna knappast har hållit tillbaka eller kompenseras av den allmänna löneutvecklingen. Fackföreningarna har lyckats etablera en strategi, där man kunnat

dels maximera löneuttaget, dels lägga över kostnaden för medlemmarnas socialförsäkringar på företagen. I de ledande europeiska länderna ser vi hur direktutbetalda löner ligger nära den japansk/amerikanska nivån, men samtidigt hur de sociala avgifterna är flera gånger högre – omkring 12 procent för USA och omkring 45 procent för Tyskland.

Egentligen är det bara Storbritannien inom EU som avviker på något väsentligt sätt i detta europeiska strategival. Man har där sociala avgifter på ungefär den amerikanska nivån. Generellt har man också haft en bättre utveckling av arbetslösheten än de flesta andra EU-länder under 1990-talet. En observation här kan vara att man under 1990-talet faktiskt gått under den högsta registrerade arbetslöshetsnivån på 1980-talet.

Stigande räntor

Olika studier förefaller bekräfta att efterfrågan på arbetskraft i de europeiska ekonomierna skulle ha blivit successivt mer räntekänslig. Så hävdar t ex de amerikanska ekonomerna Newell och Symons att varje procents ökning av räntan leder till en nästan lika stor minskning i efterfrågan på arbetskraft.⁶ Det är i så fall naturligtvis frågan om en väsentlig faktor för att förklara – och prognosticera – arbetslöshet.

Vi visar i diagram 3 vad vi kallar "världsräntans" utveckling under perioden 1975-1992. Vi har konstruerat den som den genomsnittliga reala räntan (nominell ränta minus BNP-deflator) för G7-länderna under perioden⁷. Tanken är att de finansiella flödena mellan dessa ekonomier är av sådan dominerande omfattning, att ett medeltal för räntan ska uppfattas som en "världsränta".

⁶ Se A Newell/J Symons, 1987, "Corporatism, laissez-faire, and the rise in unemployment", *European Economic Review*, Vol 31, April, s. 567-601.

⁷ Till denna G7-grupp hör USA, Japan, Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Italien och Canada.

Realränta i världsekonomin 1975-1992

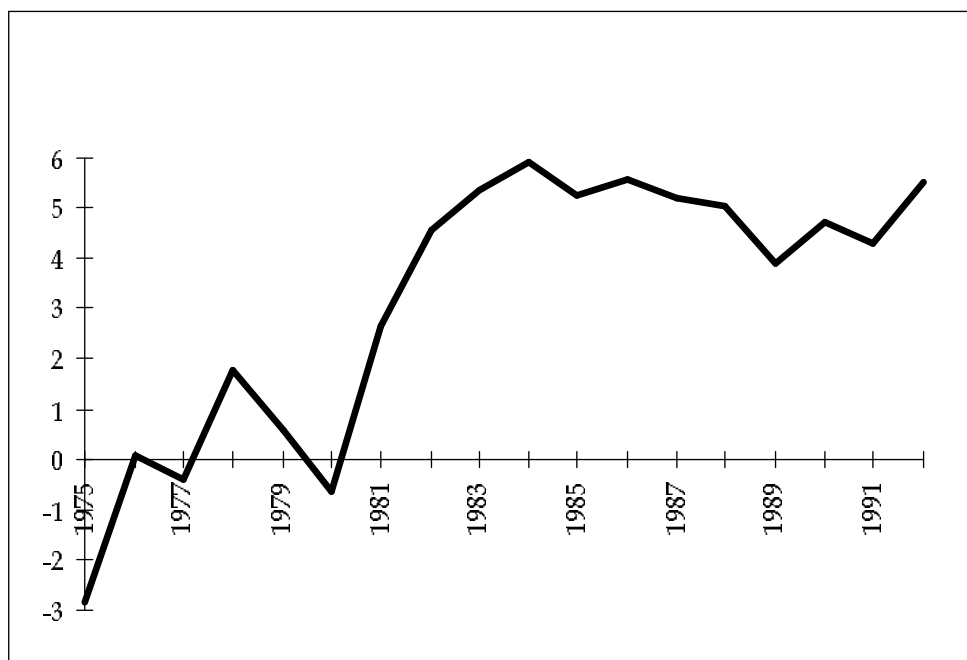


Diagram 3. Källa: IMF, *Financial Statistics*

Det är en på sätt och vis en egendomlig bana som realräntan följer i diagrammet: från att ha varit negativ under större delen av 1970-talets andra hälft, blev den kraftigt positiv under 1980-talets andra hälft. I stort sett gick den från nivån -3 procent 1975 till +6 procent som en stabil nivå från 1980-talets mitt. Ännu 1980 var realräntan negativ för att 1984-85 ha intagit en nivå mellan 5-6 procent. Uppenbarligen kan det här ha varit frågan om någon form av realräntechock i världsekonomin.

Om vi utnyttjar det tidigare anförda måttet på sambandet mellan räntehöjningar, pekar det på att 9 procent ökning av realräntan ska ge upphov till en minskning av efterfrågan på arbetskraft med omkring 7,5 procent. Denna storleksförskjutning stämmer också relativt väl med förskjutningen i den europeiska arbetslösheten. Om vi jämför diagram 1 med diagram 3 förefaller också arbetslösheten stiga relativt väl i takt med räntehöjningen – det finns här någon tidsförskjutning mellan effekt (ränteökning) och verkan (högre arbetslöshet), men den förefaller inte godtyckligt stor⁸.

⁸ Det ska dock i detta sammanhang uppmärksammas, att 1990-talet förefaller innebära ett större historiskt skifte. Trender som skattats för perioden mellan 1950-90

En slutsats från sådana observationer är, att de europeiska ekonomierna förefaller ha haft svårast att anpassa sig till den snabba förändringen. Vi kan belägga detta med den lättast tolkningsbara informationen – arbetslösheten steg till dubbelt så höga nivåer inom EU, när vi jämför med alla andra ländergrupper inom OECD: USA-Canada, Japan eller Australien-Nya Zeeland.

Om vi bearbetar siffrorna som ligger bakom diagram 3 något ytterligare framträder vissa mer analytiskt intressanta mönster i ränteutvecklingen. Det är av uppenbar betydelse om räntenivåerna varierar kraftigt mellan olika områden – vi kan i så fall tala om lokala räntechocker, men med möjligheter till anpassningar, åtminstone för större aktörer i de nationella ekonomierna. I diagram 4 har vi räknat fram ett mått för variationen i räntesatser över tiden för G7-länderna, den s k "variationskoefficienten", dvs kvoten mellan standardavvikelsen och medeltalet för den årliga räntesatsen.

Ränteskillnader i världsekonomin mellan olika områden, angivna som variationskoefficient 1975-1992

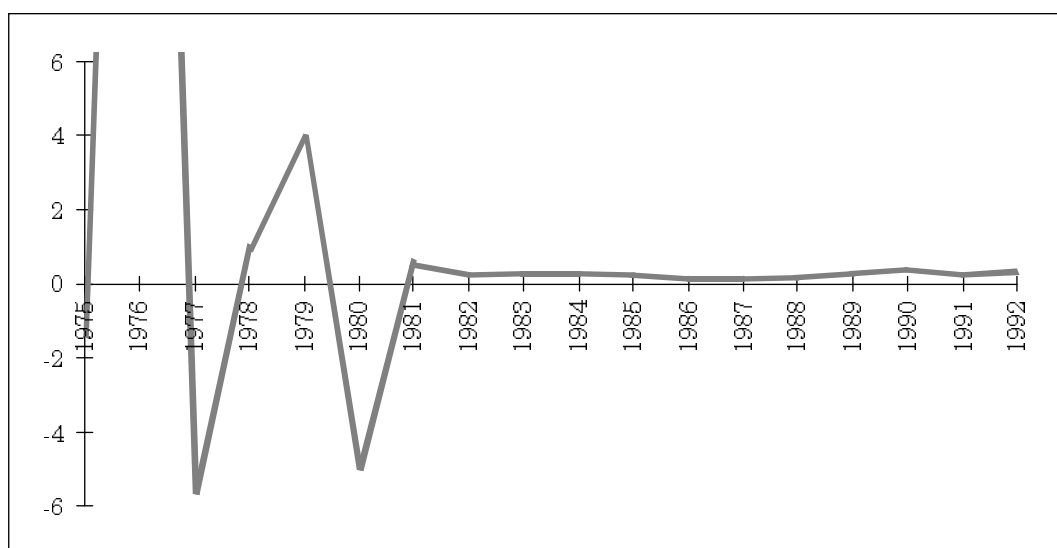


Diagram 4. Källa: IMF, *Financial Statistics*

förefaller bli märkvärdigt irrelevanta för 1990-talet. I långa tidsserier blir observationer från omkring 1991-92 "outliers", dvs värden som markant avviker från övriga observationer och skattade trender. Det finns därför anledning att mana till försiktighet vid tolkningar av olika ekonometriska långtidsundersökningar.

En alldeles uppenbar slutsats av diagram 4 är nu, att skillnaderna i realräntenivå mellan G7-länderna utjämnades högst väsentligt. Det finns vissa statistiska illusioner som medför att även små standardavvikelser mellan olika länder ger upphov till en stor variationskoefficient, när realräntan ligger nära noll, men även om vi kompenserar för detta, kvarstår den allmänna trend som beskrivs av diagrammet. Under 1980-talet försvann i stort sett tidigare lokala skillnader i realränta mellan de stora ekonomierna i världen. Den skillnad som kvarstod förklaras förmodligen helt av olika förväntningar på framtida inflation för de olika valutorna i G7-länderna.

Europaräntan högre än världsräntan

För de europeiska G7-länderna innebar förändringen ett räntetryck i två olika avseenden. För det första steg realräntorna mycket och på kort tid. För det andra innebar utjämnningen en ökad *relativ* räntepåverkan: de europeiska ekonomierna opererade med realräntor som var lägre än "världsräntan" fram till 1986, men därefter steg den genomsnittliga "europeiska" räntan över "världsräntan". Det rör sig naturligtvis om absolut sett mycket små ränteskillnader från början av 1980-talet, men de har betydelse för marginalutlåningen. Det relativa betraktelsesättet får naturligtvis en särskild betydelse, när den allmänna uppgången i konjunkturen styrs av finansmarknaden – den europeiska konkurrensförmågan minskar inom en av de delmarknader som driver utvecklingen.

En vidare tolkning av diagram 4 är att det också ger vid handen, att en mer enhetlig världsmarknad för kapital har vuxit fram. Argumentet är helt enkelt, att ett mått på hur mycket olika nationella kapitalmarknader integreras i en mer övergripande allmän kapitalmarknad speglas av hur mycket tidigare skiftande nationella räntor rör sig mot en enda gemensam räntenivå. Slutsatsen att en effektiv internationell finansmarknad vuxit fram behöver bekräftas på andra sätt, men det förefaller säkert hävda, att flera steg togs i denna riktning under 1980-talet.

Slutsatsen kan kasta ljus över en diskussion som förts i ett antal europeiska länder under 1990-talet, nämligen att den politiska avregleringen av finansmarknaderna i Europa under 1980-talets senare del var ett misstag som dock förklarar den större rörligheten i

kapitalmarknaderna – men detta misstag borde nu korrigeras genom en återreglering av kapitalflödena.

Det finns mycket att säga om en sådan uppfattning, men vi nöjer oss här med en enda kommentar, baserad på en observation från diagram 4: det var uppenbarligen internationella marknadskrafter som drev fram integrationens avgörande faser. De politiska besluten under 1980-talets andra hälft bekräftade troligen bara vad som redan börjat ske i marknaderna sedan decenniets första hälft. En återreglering är därför knappast ens möjlig – det skulle vara en marknadsbrytande åtgärd mot en central historisk utvecklingslinje.

Internationaliseringens effekter i europeiska arbetsmarknader

Med successivt färre hinder för kapitalets rörlighet i praktiskt taget hela världen, påverkas ett antal förutsättningar för arbetsmarknaden i alla länder. Det är naturligtvis inte bara de stora strömmar i finansmarknaderna som finansierar handeln och olika former av köp/försäljning av värdepapper mellan olika länder som ingår i flödena. Av stor strategisk – om än till volymen betydligt mindre än de båda andra formerna – är så kallade direktinvesteringar i andra länder.

Det rör sig om grundläggande förändringar i den internationella ekonomin. En illustration är omfattningen på kapitalflödet – i slutet av 1995 var detta flöde 1300 miljarder USA-dollar *om dagen*. Omfattningen av den kapitalistiska världsmarknaden har vidgats och fördjupats i en unik omfattning. Det kan vara möjligt hävda, att vi lever i en historisk tid, då en effektiv världskapitalism etableras för första gången. Det har lett till vissa försök att politiskt anpassa sig till det nya – både den tidigare Bush-administrationen och den nuvarande under Clinton har talat om att man ska anpassa politiken till en "New World Economic Order". I den ekonomiska litteraturen återkommer ofta begreppet "globalisering" för att fånga förändringen.

Hela förändringen påverkar alla länder på olika sätt, där trenden till ökade utländska direktinvesteringar har en särskilt framträdande påverkan på nationella arbetsmarknader och arbetslöshet. Det gäller i åtminstone två avseenden. Den bakomliggande mekanismen är helt

enkelt denna. Fritt rörligt investeringskapital söker alltid efter bästa avkastning. När en investerare kan välja mellan två olika projekt med olika avkastning, väljer han det projekt som ger den högre. En beståndsdel i bedömningen – naturligtvis inte den enda – är förhållanden i arbetsmarknaden: löner, produktivitet hos arbetskraften, lagar i arbetsmarknaden, fackföreningars aggressivitet och besläktade egenskaper spelar en viktig roll för att fälla utslaget mellan konkurrerande projekt i olika länder.

Om de uppräknade egenskaperna systematiskt talar till nackdel för ett land eller en region, kommer investeringskapital att söka sig bort och färre från andra länder kommer att överväga landet/regionen som förstahandsalternativ. Utflödet av investeringskapital ger också en indikation på en vikande efterfrågan på arbetskraft. En tendens till stigande arbetslöshet kommer att ge sig till känna.

Handelshinder utan verkan

Den mekanism som skisserats här, kan också fungera på ett något annorlunda sätt. Vi kan lätt tänka oss, att även inflöde av investeringskapital till t ex ett land inom EU ökar arbetslösheten i andra länder i regionen. Ett illustrativt exempel är bilindustrin, som vi ska återkomma till senare. Japanska bilproducenter har sedan 1986 etablerat sig i framför allt Storbritannien, bl a i syfte att komma innanför EU:s gränser. Därmed har man kommit att konkurrera med all annan europeisk bilindustri, vars ineffektivitet har avslöjats av de japanska tillverkarna. En vikande marknad för europeiska bilar har lett till en rad omstruktureringar – t ex nedläggning av produktionsenheter, fusioner och samarbetsavtal mellan tillverkare, flyttning av tillverkning utanför EU – med påföljd att arbetslösheten inom EU ökat.

I princip talar vi här om en konkurrensmekanism som hela tiden normalt kommer till uttryck genom handel mellan två länder. Skillnaden är dock, att en direktetablering för en handelspartner inom EU-regionen gör, att olika handelspolitiska åtgärder mot konkurrenter inte får någon verkan. Mycket rörligt kapital medför helt enkelt att traditionella handelspolitiska regleringar – som ibland varit populära hos regeringar under intryck av protektionistiska särintressen – inte mera kan användas.

Den ökade konkurrensen inom världskapitalismen sedan 1970-talet kanske enkelt ska illustreras med storleken av de nya grupper inom industriell produktion som kommit att konkurrera med de amerikanska och europeiska producenterna. Vi gör det översiktligt och i viss mening intuitivt i tabell 2.

<i>Tidpunkt</i>	<i>Ländergrupp</i>	<i>Folkmängd (milj inv)</i>
1960-tal	Japan	100
1970-tal	Avancerade NIC-länder	75
1980-tal	Ostasien (delvis)	350
1990-tal (första hälft)	Ostasien/Latinamerika	500
1990-tal (andra hälft)	Östeuropa/ Sydasien/ Övriga Latinamerika	1000

Tabell 2. Nya aktörer på världsmarknaden

I några avseenden är tabell 2 självförklarande: vi daterar några tidpunkter när olika nya aktörer börjat delta i större omfattning i den konkurrens med industriella produkter som i åtminstone hundra år dessförinnan – grovt taget från omkring 1870-talet, efter det amerikanska inbördeskrigets slut – helt behärskats av europeiska och amerikanska företag.

De länder som avses på 1970-talet är de asiatiska NIC-länderna; på 1980-talet introduceras övriga sydostasiatiska länder, men kompletteras med de snabbväxande områdena i Kina under 1990-talets första hälft; då också de avancerade latinamerikanska länderna bokförs i tabellen (argument kan drivas för att t ex Chile borde föras in vid en tidigare tidpunkt och att större delar av Brasilien än stadsekonomierna borde beaktas, men vi nöjer oss med att notera dessa invändningar här).

Det mest spekulativa inslaget i tabell 2 är de nya konkurrenterna under 1990-talets andra hälft, eftersom denna bedömning bygger på prognoser. Vi kan lättast tolka denna rad i tabell 2 mindre anspråksfullt: det är fråga om en rad ekonomier som med stora steg är på väg in i konkurrensen - de mest avancerade östeuropeiska länderna (Tjeckien, Polen, Ungern, Slovenien) kommer tämligen säkert att infinna sig under senare delen av 1990-talet.

Övriga östeuropeiska länder, med Ryssland i täten kan ta ett eller ett par decennier på sig, innan det sker; detsamma kan troligen

hävdas om de sydasiatiska länderna (framför allt Indien). Det lättaste är därför att uppfatta sista raden i tabell 2 som en inventering av de länder/regioner som i dag visar särskilt tydliga tecken på att röra sig mot den industriella världsmarknaden.

Den sista kolumnen ger ett mycket grovt mått på intensiteten i den nya konkurrensen - ett större befolkningstal anger normalt att fler aktörer/konkurrenter uppträder. För att göra sig en föreställning om hur mycket konkurrensen efterhand förändras ska talen kumuleras för varje rad. Det mycket generella intryck som lämnas av kolumn 3 blir då, att omkring två miljarder nya aktörer kommer till den industriella världsmarknaden under den senaste generationen. Detta är naturligtvis en historiskt unik förändring, som innehåller många nya möjligheter, men också besvärligheter för sådana aktörer som har svårt att anpassa sig.

En illustration av "globaliseringens" betydelse för EU

Anpassningen till de nya egenskaper som världsekonomin är på väg att förvärva har sett mycket olika ut i olika delar av den ekonomiskt avancerade världen. Företag och verksamheter i Japan och Europa har haft svårt att anpassa sig till den framväxande konkurrensen under 1990-talet. I USA har detta varit lättare, där den avancerade teknologin, kanske framför allt informationsteknologin, har blivit världsledande och dessutom tillräckligt omfattande och utvecklad för att ge betydande spridningseffekter till hela den amerikanska ekonomin⁹.

För europeisk del har den successiva framväxten av nya konkurrenter enligt tabell 2 gett två effekter som pekar mot större (strukturella) återverkningar i Europa. I det första avseendet har europeiska producenter intresserat sig för att sälja på de snabbast växande marknaderna - snabbt växande inkomster inom en region ger direkt ett mått på hur marknaden (och efterfrågan) expanderar. Allt annat lika, innebär detta en ökad efterfrågan på europeiska

⁹ Företag som Intel, Compaq, Hewlett-Packard och Microsoft - för att bara välja några exempel - har sedan 1980-talet vuxit från praktiskt taget "garageföretag" till mycket stora amerikanskt baserade företag, som opererar över hela världen, där de i dag tillhör de allra största aktörerna.

varor och leder i princip till ökad sysselsättning eller minskad arbetslöshet.

Brist och överskott samtidigt

Exempel på produkter där efterfrågan stigit och stiger mycket kraftigt är europeiska kvalitetsbilar (Mercedes, BMW, Volvo), telekommunikation (Nokia, Ericsson), avancerad industriell teknologi (Siemens, AEG, ABB), bioteknik för att välja några få exempel. Ökad efterfrågan riktar sig mot praktiskt taget hela det europeiska sortimentet av exportvaror, vilket borde tala för att vi snarast skulle förvänta oss brist på arbetskraft. Detta är också en slutsats som är giltig för den mest produktiva delen av den europeiska arbetskraften – det råder stor brist på arbetskraft i alla branscher med någon form av ingenjörsutbildning, inte bara civilingenjörer.

Denna rörelse mot en större efterfrågan på europeiska produkter med ett mer avancerat teknikinnehåll balanseras av en fallande efterfrågan på produkter med lättare eller mindre avancerad produktionsteknik. Det som utmärker de "nya industriländerna" (NIC-länder i internationell statistisk jargong) är att de befinner sig i historiskt sett tidiga faser av sin industrialisering. Innebörden är att de konkurrerar – framgångsrikt – med just traditionell industriell teknik.

Tyngdpunkten i världens lättindustri har sedan 1970-talet förskjutits mot Ostasien. Denna förskjutning är knappast avslutad, särskilt som Latinamerika, Östeuropa och Sydostasien också tar upp denna konkurrens. Men en central innebörd för den europeiska arbetsmarknaden är att dessa branscher sedan slutet av 1970-talet konkurrerat mindre väl och kommit att generera betydande delar av den stora arbetslösheten. De anpassningar i form av överflyttning av arbetskraft mellan olika branscher som ägt rum i Europa, har tenderat att lämna ett successivt allt större tal av arbetslösa särskilt från den traditionella lättindustrins branscher efter sig.

Det andra steget i denna ökade konkurrens har medfört konsekvenser för lokaliseringen av den europeiska industrin. När det bildas nya industriella centra i världen, inträder en inlärningsprocess, där delar av arbetskraften är i stånd att gå över till mer avancerad produktion. Om en process för att framställa t ex bilar kräver ett litet antal avancerade producenter och ett stort antal

producenter som utför enklare typer av arbete, finns det alltid en möjlighet att flytta ett litet antalet högkvalificerade producenter. Med rimliga kostnader blir det möjligt att utbilda lokal arbetskraft för de mindre avancerade uppgifterna. Det öppnas möjligheter att relativt enkelt flytta delar av eller hela produktionen någon annanstans, där förutsättningar för en lönsam produktion bedöms vara bättre.

Löneskatt en viktig konkurrensnackdel

För europeisk del har dessa ändrade förutsättningar slagit igenom med viss styrka. Det kan vara möjligt att i vissa avseenden tala om en exodus av arbetstillfällen från Europa till andra delar av världen. Kostnaderna för välfärdsstaten – speglade framför allt av "löneskatter" eller "arbetsgivaravgifter", vilken beteckning man nu vill välja – skisserades i diagram 2, och antyder en konkurrensnackdel för EU-länder vid strävan att attrahera nya sysselsättningshöjande investeringar.

Om vi tänker oss att ett stort europeiskt multinationellt företag kan operera med många olika produktionsteknologier – kombinera arbetskraft och kapital på flera olika sätt – är det sannolikt en bästa strategi att välja olika lösningar i Ostasien och Europa. För Europas del kommer en teknologi som kombinerar en stor kapitalinsats med liten insats av arbetskraft i första hand. Den europeiska investeringsstrategin blir besparande på arbetskraft. En alldeles uppenbar slutsats är då att den allmänna arbetslösheten kommer att stiga, om denna strategi hos stora nyckelföretag inte balanseras av att andra företag samtidigt suger upp den arbetskraft som ställs utanför av de stora företagen.

Det har blivit en ny egenskap i den europeiska utvecklingen att även vid medelhög ekonomisk tillväxt (upp till omkring 2 procents årlig BNP-ökning), har arbetslöshetstalen förblivit konstanta eller fortsatt att öka. Det är först vid en mycket hög tillväxtnivå som arbetslösheten faller tillbaka.

Valet av teknologi i Ostasien (eller Östeuropa/Latinamerika) blir annorlunda. Där kan företagen kombinera en stor insats av arbetskraft med en mindre insats av kapital, framför allt därför att lönekostnaderna är radikalt lägre. Med stor efterfrågan på arbetskraft uppkommer t ex den ostasiatiska situationen, att det råder brist på arbetskraft i ett antal ostasiatiska länder. Detta löses

tillfälligt av att en stor del av arbetskraften i de snabbväxande asiatiska länderna är "gästarbetare". Det rör sig om grupper av medborgare från i första hand Burma, Bangla Desh, Indien, Filippinerna och Thailand som rör sig mellan de länder där efterfrågan på relativt okvalificerad arbetskraft är särskilt stor.

Vad vi då ser ur europeisk synpunkt är att de europeiska företagen fortsätter att skapa arbeten i stor omfattning, men att det övervägande sker utanför Västeuropa. Det är också relativt lätt att göra sig en föreställning om hur avgöranden påverkas i olika riktningar. Om ett företag står inför valet att expandera inom EU eller i Ostasien, blir räntenivån central. Kapitalintensiv utveckling bromsas upp vid höga räntor.

Från diagram 3 kan vi göra oss en föreställning om hur en stigande realräntenivå har påverkat arbetslöshetsstalet. Detta samband kan vara ett sätt att förstå ett i förstone förvånande antagande i europeisk ekonomisk politik: det är av central betydelse för sysselsättningen att åstadkomma sänkta räntor.

Teknologisk arbetslöshet

Med samma jämförelse i minnet kan också frågan om den "teknologiska arbetslösheten" ställas på ett något annorlunda sätt. Flera författare och ekonomer har – också på sistone – förtjänstfullt påpekat, att introduktion av ny teknik *inte* är arbetslöshetsskapande, redan på medellång sikt. Snarare ger historiska tidsserier belägg för att ny teknik skapar fler nya arbeten än den eliminerar.

Men alla de observationer som diskuterats i detta sammanhang har baserat sig på nationella ekonomier. Om vi i stället antar, att vi rör oss inom en global ekonomi, kan slutsatsen ändras. Arbetsbesparande teknik introduceras där kostnaderna för arbetskraft är höga, men den nya produktion som ny teknik ger upphov till utvecklas där kostnaderna för arbetskraft är låga: resultatet kan då bli att "teknologisk arbetslöshet" uppträder inom ett område, t ex Europa. Ett exempel kan kanske bättre klargöra nytolkningen.

Sannolikt har "datoriseringen" av t ex kontoren i Europa lett till att ett antal tjänster försvunnit – vi behöver bara tänka på ett antal tidigare typiska sekreteraruppgifter. Men samtidigt har det i spåren av datoriseringen vuxit fram en gigantisk dataindustri i flera avseenden. En som är lätt att observera är produktion av hårdvara

till datorer: tillverkning av processorer, hårddiskar, disketter, monitorer, CD-ROM-läsare o s v. Bara i detta segment anställs flera miljoner människor.

Men mycket få anställs i Europa. Översiktligt kan vi hävda att processorer har ett centrum i USA och Taiwan, hårddiskar i Singapore och Penang (Malaysia); en stor produktion av disketter äger rum i Guangdong (Kina), monitorer och CD-ROM-läsare produceras i stor omfattning i Sydkorea. Exemplet ger då material för slutsatsen, att ny teknik producerar många nya arbetstillfällen, men att dessa kan vara regionalt ojämnt fördelade. Europas arbetslöshetstal stiger när den nya tekniken introduceras, men man drar mycket liten fördel av den nya efterfrågan som genereras.

Den tyska bilindustrin som konkretisering

Den europeiska bilindustrin har under lång tid varit ett exempel på en framgångsrik verksamhet. Med ett centrum för kvalitetsbilar i Tyskland och i viss mån Storbritannien och Frankrike; för massstillverkade småbilar i Tyskland, Frankrike och Italien. Industrin har efterhand kommit att bestämma den allmänna inriktningen av hur bilindustrin utvecklats, inte minst i Japan, utan också i USA.

Vad som främst förklarar den starka europeiska ställningen i denna marknad är avancerat vetenskapligt och tekniskt kunnande och en förmåga till produktinnovationer som länge inte kunde motsvaras av amerikanska och japanska bilproducenter. Bilföretagen i centrala europeiska ekonomier – men också i Sverige, den enda smånation i Europa med egen avancerad bilbyggnadsindustri – kom att bli de industriella "flaggskeppen". De styrde – och styr – i betydande omfattning de stora ekonomiernas upp- och nedgångar.

Det kan vara intressant att något närmare hålla bilindustrin för ögonen, då det ofta sägs att tillståndet i ett lands bilindustri är en god indikation på ett lands allmänna industriella effektivitet.

1990-talet har för de europeiska bilföretagen helt allmänt inneburit bekymmer. Inte på grund av sviktande teknisk förmåga eller innovationer, knappast heller på grund av svag företagsekonomisk planering, utan huvudsakligen därför att arbetsmarknadernas

förstelningar och högskattesystemen inte klarat internationell konkurrens.

Utvecklingen, av betydelse för arbetslöshet, har följt de två mönster som vi tidigare skisserat: 1) en betydande utflyttning av produktion från EU; och 2) en inflyttning av mer effektiva icke-europeiska företag till EU. Låt oss ge några exempel på dessa båda ändringar.

Sista kommunistiska företaget

Det största europeiska bilföretaget, Volkswagen, har ibland beskrivits som "det sista kvarvarande kommunistiska företaget i Europa". Karaktäristiken beror på att fackföreningarna utövar ett starkt grepp över företaget, från fabriksgolvet ända upp till styrelserummet. Det finns visserligen ett antal tyska företag som hamnat i samma rävsax, men VW anses allmänt vara det som gått längst i denna riktning.

Trots energiska försök från företagsledningens sida att korrigera överanställning vid företaget, har det inte varit möjligt att avskeda arbetare mot fackföreningarnas vilja. Det bedöms att företaget har omkring 30 000 för många anställda i Tyskland. I stället har det kommit att utvecklas en svåröverskådlig mängd olika experiment och former för att anställa personal med förkortade arbetstider. Genom fackföreningarnas inflytande har alla former som accepterats inneburit att ersättningarna till de anställda blivit generösa, för att inte säga mycket generösa. Under 1990-talet har VW blivit Europas minst effektiva bilproducent.

Sedan andra hälften av 1980-talet har VW flyttat ut produktion i växande omfattning, först till Sydeuropa (Spanien) och Latinamerika (Brasilien), därefter till Asien (Kina) och under 1990-talet också till Östeuropa (Tjeckien, Ungern och Polen). 1996 producerar VW omkring 42 procent av sina bilar i Tyskland, men detta bedöms inom företaget vara en alltför hög andel. Man planerar för större utflyttningar under andra hälften av 1990-talet. Bakgrunden är att nästan 60% av lönekostnaderna ligger i Tyskland.

Den fallande marknadsandelen för småbilar under 1990-talet förklaras främst av att de japanska biltillverkarna etablerat sig i Storbritannien sedan 1986 och helt enkelt framgångsrikt konkurrerat med VW. Det högre priset på VW-bilar uppfattades länge hos konsumenterna så, att man betalade för en kvalitetspremie. Men

efter omfattande tester visade det sig att de japanska bilarna klarade sig bättre än VW i olika tekniska tester. Denna information påskyndade tillbakagången för VW.

Den blodiga rekonstruktionen

Den andra tyska biljätten – Daimler-Benz – opererar framför allt i marknaden för kvalitetsfordon, där Mercedes kommit att bli ett märkesnamn som förknippas med traditionell tysk teknikskicklighet. Men också Daimler-Benz har råkat i problem, åtminstone sedan 1993, som påminner om VW:s. För första gången någonsin har företaget under 1990-talet registrerat förluster i verksamheten. Bakgrunden är att flera andra europeiska bilproducenter sedan 1980-talet gått in i denna "kvalitetsmarknad". I USA och Asien har flera av de japanska bilföretagen tagit marknadsandelar från Daimler-Benz – bl a med en serie nya, mycket avancerade modeller.

Den "blodiga rekonstruktion" (*The Economist*) som den nye VD:n Jürgen Schrempff inledde 1993 lade fast en ny strategi för företaget. Man skulle i fortsättningen koncentrera sig på sin kärnverksamhet (vilket bland annat innebar att man lade ned flygplanstillverkningen vid Fokker-verken i Holland). Den andra pelaren var, att man skulle flytta ut så mycket som möjligt av produktionen från Tyskland till Ostasien och Östeuropa.

II. Politik på fel spår

De mycket stora förändringar som för närvarande äger rum i världsekonomin och som skisserats i det föregående, har träffat den ekonomiska politiken i Europa med viss kraft. Under lång tid har denna politik varit inriktad på att tillfredsställa långtgående önskemål från inhemskt välorganiserade intressegrupper.

Den demokratiska välfärdsstaten ska kanske främst uppfattas som en arena där de bäst organiserade grupperna lättast tillgodoser önskemål på politisk väg. Det har i sin tur lett till uppsvällda offentliga sektorer i de flesta EU-länder. Globaliseringen av ekonomin har nu kommit att avslöja sprickor och hål i det europeiska välfärdsbygget.

Höga kostnader för arbetskraft, höga skatter för att finansiera välfärden, en stel arbetsmarknad, fackföreningar med ett stort inflytande över arbetsmarknadspolitiken och med aggressiva strategier för att försvara välfärdsstatens olika program formar alltihop byggstenar till vad Herbert Giersch kallade Euro-sclerosen, dvs en allvarlig förstelning av de nationella ekonomierna i Europa.

Den kris som den europeiska välfärdsstaten kommit in i – som en följd av globaliseringen – har lett till vissa nya linjer i den europeiska politiken. Det kan vara lättast att beskriva dem, dels som en förstärkt tendens till protektionism, dels en förstärkt tendens till att hantera krisen genom korporativt förhandlade lösningar. De går visserligen in i varandra på olika punkter, men låt oss här behandla dem var för sig, eftersom de representerar två olika politikreaktioner på de stora förändringar som pågår.

Den protektionistiska tendensen har förstärkts i den europeiska politiken

En mer avancerad argumentation för starkare protektionistiska drag i den europeiska handelspolitiken har under 1990-talet fått ett centrum i Frankrike. Tankarna går naturligtvis i första hand till de franska bönderna, men de är bara den franska protektionismens spjutspets. Det är ingen tillfällighet – Frankrike har de starkaste merkantilistiska traditionerna i hela EU.

De klassiska merkantilisterna på 1700-talet betraktade allmänt handel som en del av det maktpolitiska spelet mellan de europeiska stormakterna – ökad import bedömdes som en eftergift och ökad export var en seger. Skillnaden mellan exporten och importen finansierades av ett in- eller utflöde av guld – ett land som förfogade över stora guld tillgångar kunde alltid snabbt ställa en här på fötter och klara att utrusta den.

För 1990-talets protektionister är det försvaret av olika konkurrensutsatta företag eller branscher i hemlandet och sysselsättningen i det egna landet som står i förgrunden. Eftersom detta hot riktar sig både mot arbetsgivare och arbetare finns därför möjligheter till "stora protektionistiska koalitioner" som riktar sig mot frihandelspolitiken. En betydande förståelse för protektionistiska åtgärder finns därför bland fransmännen: "A recent poll

shows that two-thirds of the the French are in favour of limiting foreign imports into Europe" (*The Economist* 93-06-26). Några nedslag i denna diskussion kan vara belysande.

En av de mer oväntade inspiratörerna till kampanjen i Frankrike har varit ekonomen och nobelpristagaren Maurice Allais. I en artikelserie i *Figaro* på våren 1994 pekade han särskilt ut den ostasiatiska konkurrensen och argumenterade för att denna var på väg att förinta hela branscher i Frankrike. Det skulle därför uppfattas som ett centralt franskt och europeiskt intresse att stänga till kanalerna för denna konkurrens. Det vore helt enkelt fråga om "ekonomisk överlevnad" för europeisk industri, varför okonventionella åtgärder ska övervägas.

På europeisk nivå har den före ordföranden för EU-kommissionen, fransmannen Jacques Delors, argumenterat för att handelsmönstren i världen borde brytas upp genom nya handelspolitiska beslut. Europa skulle helt enkelt söka förmå andra som har en likvärdig social- och miljöpolitik att sammansluta sig i ett eget handelsblock, med murar mot andra.

Liknande tankegångar har framförts av den fransk-brittiske affärsmannen James Goldsmith. I sin bok *The trap* från 1994 driver han den lätt egenartade argumentationslinjen, att det bara är länder på likartad utvecklingsnivå som har fördel av att handla med varandra. Arrangemang med frihandel mellan länder på olika utvecklingsnivå leder främst till att båda parter skadas.¹⁰ Boken kan lätt upplevas som obalanserad med sina stridslystna angrepp på den frihandelsorienterade nationalekonomiska litteraturen, uppenbarligen utan att ha någon starkare insikt om vad som står att läsa i denna litteratur.

Denna diskussion bildar bakgrund till åtminstone en ny eller förstärkt linje i den praktiska europeiska handelspolitiken, där det förefaller uppenbart att protektionistiska övertygelser vunnit viss mark under 1990-talet. En illustration är, att EU – under starkt inflytande från Frankrike – försenade undertecknandet av det nya GATT-avtalet flera år, fram till december 1993. I Frankrike dundrade t ex dåvarande talmannen för den franska Nationalförsamlingen –

¹⁰ Sedan boken skrevs har James Goldsmith finansierat uppbyggnaden av ett politiskt parti i Storbritannien, vars enda programpunkt är att åstadkomma en folkomröstning om Storbritanniens fortsatta medlemskap i EU.

Philippe Seguin – till förmån för att hela GATT-idén borde tillbakavisas. Frankrikes dåvarande premiärminister, Edouard Balladur, menade att det vore bättre med inget GATT-avtal alls än ett som inte tog vederbörlig hänsyn till franska (och europeiska) intressen.

Låt oss i tabell 3 ge en dokumentation av handelsbegränsande åtgärder som EU riktat mot Asien och Östeuropa mellan 1993-1996. Det rör sig om ett illustrerande urval och begränsar sig till åtgärder som beslutats på central nivå.

Handelsbegränsande åtgärder från EU (centralt) 1993-96

Åtgärd	Riktad mot
Anti-dumping/textilvaror (1994)	Indien, Pakistan, Thailand, Indonesien, Kina
Allmän importbegränsning/bristande fackliga rättigheter (1996)	Asien
Allmän kinesisk exportbegränsning gentemot EU (1994)	Kina
Begränsade handelskoncessioner (1994)	Asien
Minskade importkvoter för siden (1994)	Kina
Kraftiga begränsningar av bilimporten (1994)	Japan
Anti-dumping-avgifter på 29.8% för färg-TV (1994)	Kina, Sydkorea, Malaysia, Thailand, Singapore
Anti-dumping-avgifter på bilradio, videoapparater, CD-spelare (1993)	Ostasien
Långdragna anti-dumping-undersökningar för bomullsvaror (1994-95)	Pakistan, Thailand, Indonesien, Kina
Långdragna anti-dumping-undersökningar för skor (1994-95)	Kina
Anti-dumping-avgifter på 20% för kopieringsapparater (1995)	Japan
Indragna handelskoncessioner på grund av barnarbete (1995)	Pakistan
Importförbud av miljöfarliga textilvaror (1995)	Indien
Anti-dumping-avgifter på ferro-silicon, stål, aluminium (1993)	Polen, Tjeckien, Slovenien, Ryssland
Skärpning av reglerna för import av stål, livsmedel, textilvaror (1993)	Östeuropa

Tabell 3. Källa: *Economist, Far Eastern Economic Review, Business Week, 1993-96*

Det urval av handelsbegränsande åtgärder som ges i tabell 3 gör naturligtvis inte anspråk på att ge EU:s handelspolitiska historia under 1990-talet. De ska snarare tolkas som en relativt omfattande exempelsamling på de kompromisser i protektionistisk riktning som EU löpande gör.

EU har en dominerande frihandelsorienterad ländergrupp, vars kärna är den traditionella "nordiska falangen" – Storbritannien, Tyskland, Holland, Luxemburg, Danmark, Sverige, Finland. Men de begränsande åtgärderna är dock tillräckligt omfattande för att man både i Asien och Östeuropa ska fråga sig om EU går i protektionistisk riktning, dvs om man är i färd med att bygga upp en "fästning Europa". Det ska också noteras, att i fråga om t ex skyddet mot tjeckisk järn- och stålexport har det generellt frihandelsorienterade Tyskland spelat en avgörande roll.

Mönstren som de framgår av tabell 3 belägger, att EU i första hand söker skydda sig mot den nya konkurrensen från Asien och Östeuropa. Den stigande arbetslösheten i den europeiska lättindustrin och traditionell tung industri (järn, stål och stålämnen) ger troligen den viktigaste politiska bakgrunden. Jordbruksprotektionismen är också framträdande och riktar sig framför allt mot Östeuropa.

Den korporativa lösningen har testas...

Sönderfallet av de europeiska arbetsmarknaderna har lett till ett visst uppsving för korporativt förhandlade sÄrlösningar. Det finns ett segt kvardröjande inslag av korporativism, särskilt i den kontinentaleuropeiska traditionen. Den aktuella innebörden är, att valda eliter för stora centrala organisationer ("parterna") och regeringspolitiker söker efter lösningar på arbetslöshetsproblemet. Tyskland har kommit att ge 1990-talets inriktning på dessa överenskommelser. Det kan därför vara intressant att skissera den tyska utvecklingen under 1996.

Traditionellt har det tyska politiska systemet starka korporativistiska drag - i likhet med t ex det svenska - med starka fackföreningar och "partsrepresentation" i både företagsledning och många administrativa organ. Under intrycket av 4 miljoner arbetslösa i Tyskland - en mer träffsäker siffra är sannolikt 6 miljoner, om man adderar in personer i olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder - kallade förbundskansler Kohl i januari 1996 fackföreningar, arbetsgivare och oppositionspolitiker till ett stort "krismöte" om arbetslösheten.

Krismötet gav intryck av att vara en framgång. Det nya, korporativt förhandlade samhällskontraktet skulle garantera att den

öppna arbetslösheten halverades fram till år 2000. Löntagarna skulle avstå från löneökningar i utbyte mot att företagen skulle skapa 330 000 nya jobb under tre år. Regeringen skulle då också kunna avstå från att skära i välfärdsprogrammen. Den stela arbetsmarknaden skulle göras rörligare och förändringar i skattesystemet skulle göras för att få i gång den stillastående tjänstesektorn.

Den optimism som följde denna "samförståndslösning" uttrycktes kanske tydligast av ekonomiminister Günter Rexrodt, som kontrasterade mot upploppen i Frankrike: "Det råder bittra konflikter kring sådana här förändringar överallt annars, men här träffas alla kring kanslern och vi finner den rätta lösningen".

...men håller inte

Efterhand konkretiserade regeringen de åtgärder som skulle följa detta "Aktionsprogram för tillväxt". Det kan vara av intresse att ange några av de viktigaste punkterna i detta program – inte minst för att de sannolikt pekar på en allmän europeisk lösning. Vi gör detta i tabell 4.

Det tyska aktionsprogrammet för tillväxt 1996 - huvudpunkter

- minskning av arbetslöshetsersättningen
- minskning av sjukersättningen
- minskade offentliga utgifter under 1997 med omkring 70 miljarder D-Mark (300 miljarder kronor)
- Minska den högsta marginalskattesatsen från 53% till 28% år 1998
- Frysning av de offentliganställdas löner under 2 år
- ett tidigare beslut att höja barnbidragen med 10% skjuts upp
- med början från år 2000 höjs pensionsåldern för kvinnor gradvis från 60 till 63 år och för män från 63 till 65 år
- avskaffade turordningsregler i arbetsrätten för företag med 10 eller färre anställda

Tabell 4.

Det förekommer ett antal ytterligare förslag på begränsningar i offentliga utgifter, t ex "inskränkning av antalet subventionerade besök på kuranstalt från fyra vart tredje år till tre vart fjärde år", men de kan kanske bäst hänföras till åtgärder på lägre generalitetsnivå.

Det tyska programmet kan utan vidare sägas vara ambitiöst – omfattningen kan också ge ett mått på hur djupt regeringen bedömer att problemet med den rådande arbetslösheten går. Den officiella motivationen för att genomföra programmet i sin helhet har varit, att man måste kunna garantera att företag stannar kvar i Tyskland – om man inte klarar det, blir välfärdssystemet inte längre möjligt att finansiera. Det kommer i så fall att kollapsa under trycket av kostnader för stigande arbetslöshet.

Men både arbetsgivare och fackföreningar har efterhand brutit sig ur den samförståndslösning som regeringen Kohl först ville åstadkomma. Arbetsgivarna har pekat på, att man inte kan ge något meningsfullt löfte om att skapa ett visst antal jobb i Tyskland. Man vill inte kollektivt försätta sig i samma prekära position som VW-verken har gjort. Det anses som en självklar planeringsfördel för de tyska företagen att kunna flytta verksamhet dit man finner det förmånligast – och det innebär långtifrån alltid Tyskland. Det har också sedan 1993 skett ett betydande kapitalflöde ut ur Tyskland.

Fackföreningarna – med understöd från oppositionen, närmare bestämt Oskar Lafontaines socialdemokratiska parti – beskriver Kohl-regeringens program som "asocialt" och "ett generalangrepp på den sociala rättvisan". De ledande fackförbunden i Tyskland har umgåtts med tanken på omfattande strejker och de offentliganställda har protesterat eftertryckligt mot tanken på noll-lönetillväxt i den offentliga sektorn.

Därigenom har vad som i grund och botten är politiska problem skjutits tillbaka dit, där de hör hemma – till de politiska organen. Det är förmodligen ett test på att den politiska utvecklingen i Europa varit betydelsefull och framgångsrik sedan andra världskrigets slut. I den tyska debatten har vissa aktörer varnat för att de tyska och europeiska politiska systemen kan vara på väg mot ett brittiskt-amerikanskt mönster, med öppna motsättningar mellan olika intressen. Mer betydelsefullt här är, att många fler förefaller välkomna denna utveckling.
