

Knut Røed

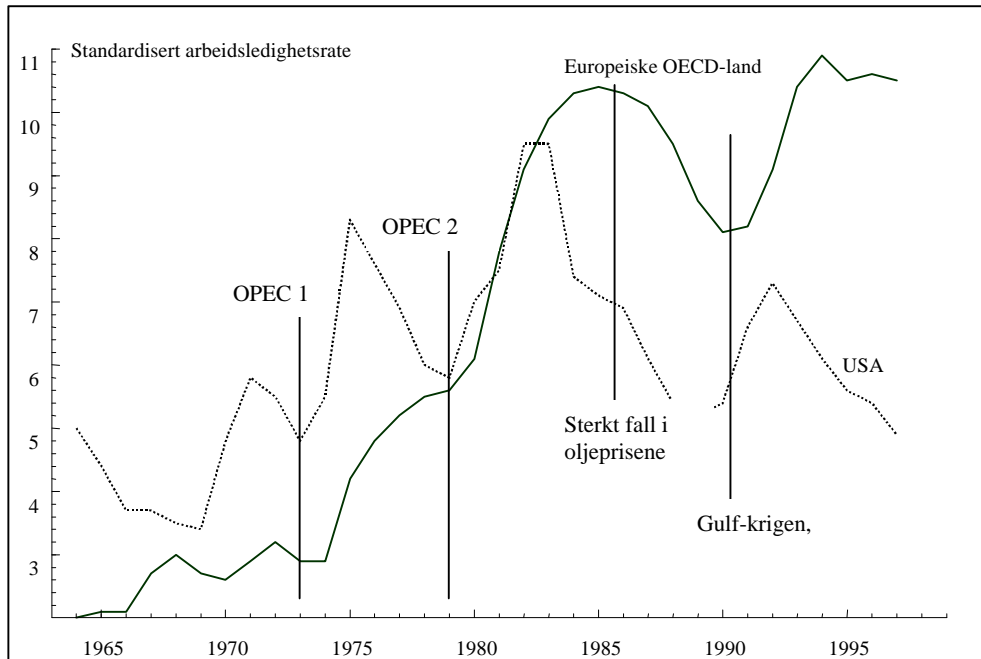
Det europeiske arbeidsledighetsproblemet¹

Arbeidsledighetsraten i Europa har økt nesten uavbrutt siden tidlig på 1960-tallet. Men på tross av stor forskningsinnsats gjennom flere tiår er det uenighet blant økonomer, både om hva som er årsaken til problemene og om hva som bør gjøres for å løse dem. Denne artikkelen viser hvordan de akademiske motene har skiftet i takt med ledighetsratens utvikling. De endimensjonale forklaringene har kommet til kort, og troen på at enkle strukturelle grep kan løse problemene er svekket. Mye av nøkkelen til lav arbeidsledighet ligger i en vellykket stabiliseringspolitikk. Men mange europeere ser ut til å sitte fullstendig fast i arbeidsledighet, eller har til og med trukket seg ut av arbeidsstyrken. Skal man knekke langtidsledigheten er det neppe noen vei utenom reformer som enten gjør det mindre gunstig for de ledige å være ledig, eller gjør det mer gunstig for dem å arbeide.

Innledning

Arbeidsledigheten i Europa har, med unntak av en kort periode på slutten av åttitallet, økt jevnt og trutt i om lag 30 år. I de europeiske OECD-landene er den gjennomsnittlige ledighetsraten blitt mer enn femdoblet siden tidlig på 1960-tallet². Samtidig har yrkesdeltagelsen falt (på tross av kvinnenens inntog i arbeidsmarkedet), særlig for menn over 50 år. Denne utviklingen står i skarp kontrast til hva som har skjedd i USA, der ledighetsraten ikke har vist noen klar trend, samtidig som yrkesdeltagelsen har økt sterkt. På midten av 1960-tallet hadde USA mer enn dobbelt så høy ledighet som Europa. På midten av 1990-tallet har Europa mer enn dobbelt så høy ledighet som USA. Men også innen Europa er det store variasjoner, og det er flere europeiske land som har omtrent like lav (eller lavere) ledighet som USA (Danmark, Nederland, Norge, Østerrike). Teorier som sikter mot å forklare dagens europeiske ledighetsproblem må derfor ikke bare være i stand til å forklare hvorfor ledigheten har økt i Euro-

pa, de må også være konsistente med det faktum at ledigheten ikke har økt i USA, og i enkelte mindre europeiske land.



Figur 1. Standardisert arbeidsledighet i OECD Europa og USA 1964-1997.

Note: Aggregatet for Europa er kalkulert av OECD-sekretariatet, og omfatter følgende land: Belgia, Finland, Frankrike, Irland, Italia, Nederland, Norge, Portugal, Spania, Storbritannia, Sverige, Sveits og Tyskland.

De fleste økonomer er enige om at det har skjedd noe "strukturelt" med arbeidsmarkedene i Europa. Uheldig håndtering av stabiliseringspolitikken kan i perioder ha forårsaket høy ledighet, men kan vanskelig forklare stigende arbeidsledighet over flere tiår. På 1980-tallet var den økonomiske faglitteraturen full av artikler som tok sikte på å identifisere strukturelle endringer i f.eks. arbeidsmarkeds-lovgivning, institusjoner, lønnsdannelse, skatter eller trygdeordninger, som kunne tenkes å forklare den økte arbeidsledigheten. Men selv om denne litteraturen bidro til å identifisere mange viktige faktorer, var det vanskelig å finne fram til noe som med rimelighet kunne forklare omfanget og varigheten av den økte ledigheten. Det siste tiåret har forskningen i større grad vært basert på en erkjennelse av at strukturen i de europeiske arbeidsmarkeder ikke har forandret seg så mye, men at det snarere er "verden for øvrig" som har forandret seg slik at strukturelle karakteristika som før var harmløse i forhold til sysselsettingen nå gjør stor skade.

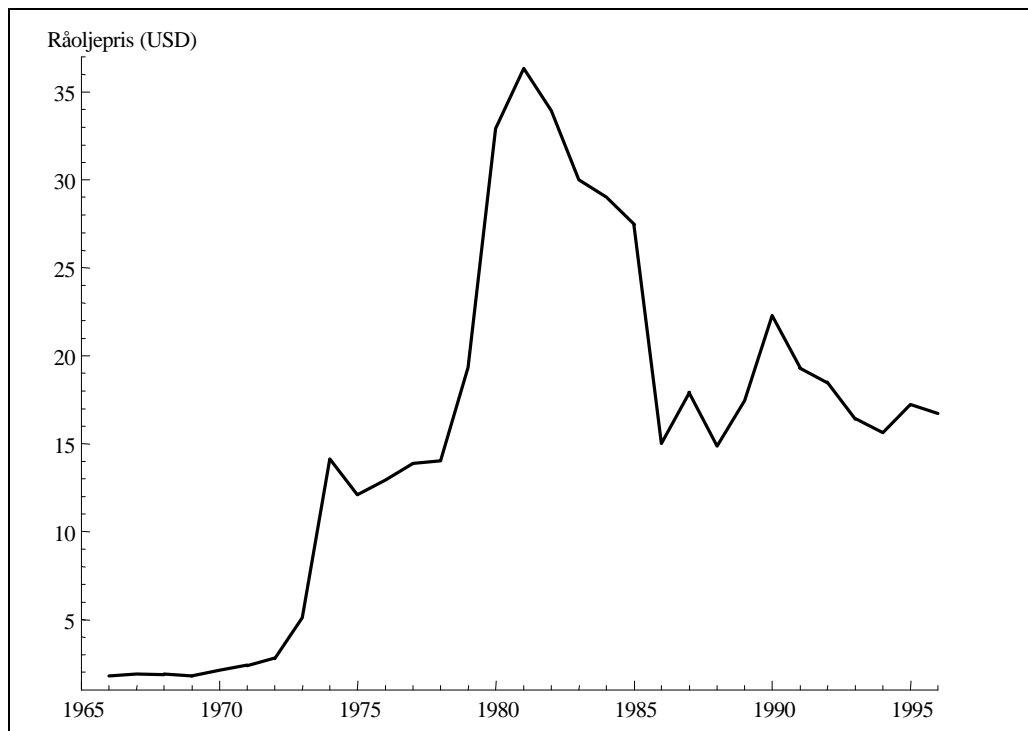
Sjokk og ettervirkninger

Det er ikke vanskelig å finne årsakene til at arbeidsledigheten begynte å øke i de industrialiserte landene. Figur 1 illustrerer at Europa og USA har vært utsatt for mye av de samme sjokkene. Noe forenklet kan man si at arbeidsledigheten i OECD-området har økt i tre omganger, hver gang har politiske uroligheter i Midtøsten og tilhørende oljeprisøkninger spilt en rolle (se figur 2). Oljeprissjokkene i 1973, 1979 og 1990 markerte starten på hver sin periode med økende arbeidsledighet både i USA og Europa. Forskjellen på arbeidsmarkedene i USA og Europa ligger ikke primært i den umiddelbare virkning av disse sjokkene, men i den påfølgende stabiliseringsprosessen.

Det typiske mønsteret i USA er at sjokkene får umiddelbare og store effekter i arbeidsmarkedet, men at det også raskt settes i gang stabiliseringsmekanismer som gjenoppretter likevekten i arbeidsmarkedet. I kjølvannet av det første oljeprissjokket økte arbeidsledighetsraten i USA fra 5,6 til 8,3 prosent i løpet av ett eneste år (1975), men allerede året etter begynte ledigheten å falle igjen, og etter ytterligere tre år var ledigheten tilbake til sitt opprinnelige nivå. Noe lignende gjentok seg etter det andre oljeprissjokket i 1979/80. Arbeidsledigheten økte dramatisk fram til en topp på 9,5 prosent i 1982/83, for deretter å falle omtrent like raskt til rundt 6 prosent i 1987. Også lavkonjunkturen tidlig på 1990-tallet fikk dette forløpet, om enn i noe mer beskjeden form. Ledigheten steg relativt raskt fram til 1992, deretter falt den like raskt tilbake. Samlet sett gir utviklingen de siste 30 årene et bilde av et arbeidsmarked der ledigheten svinger raskt og mye over tid, men der det ikke er noen langsiktig trend. I 1997 var arbeidsledigheten om lag den samme som i 1964, rundt 5 prosent av arbeidsstyrken.

Det typiske mønsteret i Europa er at sjokkene på kort sikt har en noe mer beskjeden effekt på arbeidsmarkedet, men at det til gjengjeld ikke synes å være noen stabiliseringsmekanismer som gjenoppretter det ledighetsnivå man hadde før sjokkene inntraff. Etter det første oljeprissjokket økte arbeidsledigheten nokså moderat til å begynne med (fra 3,3 til 4,4 prosent i 1975). Men ledigheten fortsatte å øke. De første årene, fram til det andre oljeprissjokket, økte den relativt moderat, deretter noe kraftigere. Først i 1986, etter en uavbrutt rekke på 11 år med økning, kom det første fallet i

arbeidsledigheten. Men heller ikke dette fallet kan uten videre tolkes som et resultat av europeiske stabiliseringsmekanismer. For i 1986 inntraff det et gunstig oljepris-sjokk. Etter at Saudi-Arabia avsluttet sin rolle som "sving-produsent" kollapset prisen til nivået fra før det andre oljeprissjokket. Dessuten hadde Europa allerede i flere år høstet fruktene av en kraftig høykonjunktur i USA, som for en stor del ble eksportert til andre land som følge av høy dollarkurs. Likevel ble fallet i den europeiske ledigheten nokså moderat, og selv etter fem år med solid økonomisk vekst (1986-90) var arbeidsledigheten i Europa bare redusert med 1,9 prosentpoeng. Mønsteret som tegner seg i Europa er et arbeidsmarked preget av "mothake-mekansimer". Hver gang ledigheten går opp, har den en tendens til å sette seg fast. Samlet sett har dette brakt arbeidsledigheten i Europa opp fra 2 prosent av arbeidsstyrken i 1964 til 10,5 prosent i 1997.



Figur 2. Import pris råolje (målt i USD pr. fat), OECD 1966-96.

Kilde: OECD Economic Outlook

De strukturelle forklaringene

Omtrent samtidig som ledigheten begynte å øke for alvor i Europa begynte (ironisk nok) økonomer å tro på eksistensen av *en naturlig arbeidsledighetsrate* som i henhold til Friedman (1968, s. 8) ville bli "bestemt av det Walrasianske system av generelle

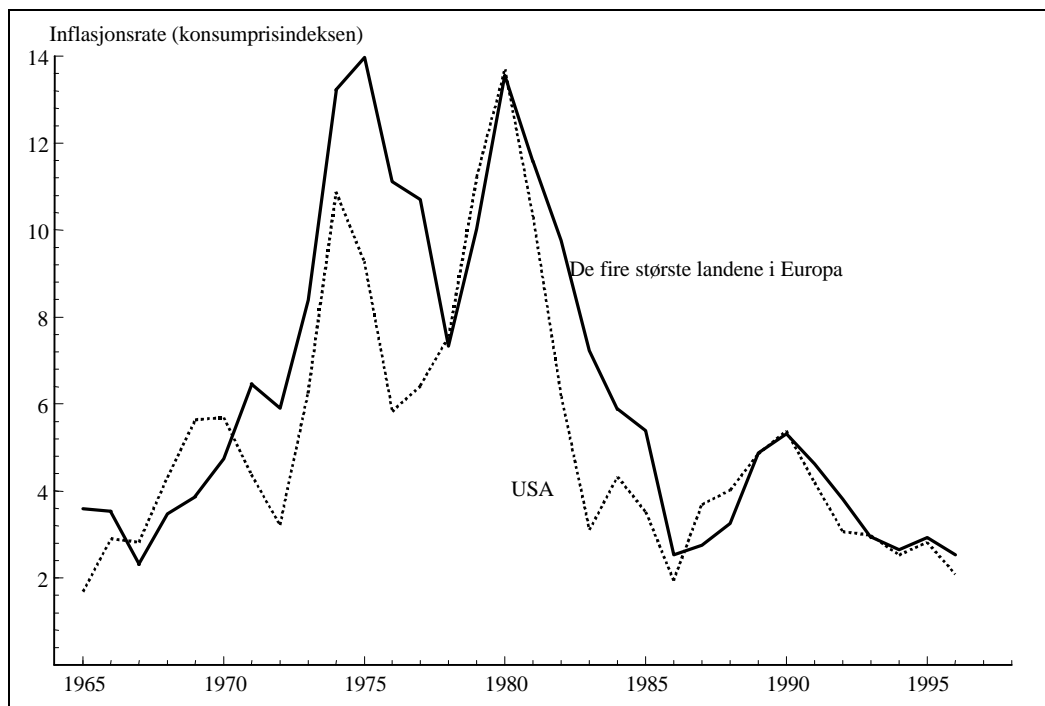
likevektslikninger, forutsatt at man har bygget inn i dette systemet de faktiske strukturelle trekk ved arbeids –og godemarkedene,...” (min oversettelse). Dermed ble den sterke økningen i arbeidsledigheten på 1970-tallet først tolket som et forbigående fenomen. Likevekten i arbeidsmarkedet ville bli gjenopprettet. Dette skjedde da også relativt raskt i USA, men i Europa så det ut til å ta adskillig lengre tid. Dermed fikk man behov for å forklare *persistens*, eller treghet i økonomiens bevegelse mot sin naturlige ledighet.

Stivheter i lønnsdannelsen

En mulig kilde til slik persistens kunne spores i den tilsynelatende permanente reduksjon i produktivitsveksten som fant sted fra og med tidlig på 1970-tallet. I Europa ble arbeidskraftens produktivitsvekst redusert fra et årlig nivå på 4,7 prosent i perioden 1950-73 til 2,8 prosent i perioden 1973-79 (Maddison, 1982, s. 76). Det virker ikke urimelig at arbeidere som over lang tid hadde blitt vant til årlig reallønnsvekst på nesten 5 prosent trengte litt tid på å venne seg til at dette ikke lenger var mulig (Grubb et al, 1983). I mellomtiden ville lønnskravene bli for høye. Såkalt *reallønnsrigiditet* medvirket til at det tok tid før reallønnsveksten tilpasset seg en ny virkelighet. Dette så lenge ut til å være en lovende forklaring. I perioden 1973-79 fortsatte reallønnene å øke i tråd med de historiske produktivitsvekstratene, og dermed vesentlig raskere enn det var realøkonomisk grunnlag for. Lønnstakere i Europa greide til å med å sikre seg kompensasjon for de prisøkninger som fulgte i kjølvannet av det første oljeprissjokket (Lindbeck, 1996, s. 6). Etter det andre oljeprissjokket ble imidlertid denne utviklingen snudd fullstendig på hodet. I perioden 1979-85 vokste reallønnene vesentlig saktere enn produktivitsveksten, og i mange land falt lønnsandelen til og med lavere enn nivået fra 1960-årene (Elmeskov og MacFarlan, 1993, s. 78-79). I det lange løp er det en veldokumentert tendens til at reallønner og produktivitet vokser like raskt. I hele perioden 1960-90 sett under ett var den gjennomsnittlige årlige produktivitsvekst i Europa 3 prosent og reallønnsvekst 2,9 prosent (Modigliani, 1996, s. 366).

Anti-inflasjons-politikken som ble iverksatt etter det andre oljeprissjokket (se figur 3) føyde en ny mulig årsak til persistens på listen: *nominell lønnsrigiditet*. I henhold til de på dette tidspunkt nye teorier om rasjonelle forventninger skulle det være mulig å få bukt med inflasjonen uten realøkonomiske kostnader. En troverdig politikk rettet

mot lavere inflasjon skulle umiddelbart resultere i at folk flest nedjusterte sine inflasjonsforventninger. Denne ideen viste seg å slå feil. Anti-inflasjons-politikken påførte økonomiene store realøkonomiske kostnader, og ledigheten økte kraftig både i USA og Europa. En mulig forklaring kunne være at inflasjonsforventningene ikke endret seg så raskt, kanskje ikke før folk flest registrerte at inflasjonen faktisk hadde falt. Dermed ville en periode med fallende inflasjon være karakterisert ved at både arbeidsgivere og arbeidstakere overvurderte inflasjonen i den nærmeste framtid, og som følge av dette satte lønna for høyt i forhold til ønsket reallønnsutvikling. Selv om nominell lønnsrigiditet kan forklare den sterke økningen i arbeidsledigheten tidlig på 1980-tallet, så bringer ikke dette oss nærmere en forståelse av forskjellen på arbeidsmarkedene i USA og Europa. Det vi trenger er en teori som kan forklare hvorfor det er mye sterkere persistens i Europa enn i USA. Men økonometriske studier tyder på at nominell lønnsrigiditet er vesentlig sterkere i USA enn i Europa (Bruno og Sachs, 1985; Bean, 1994).



Figur 3. Inflasjonsrate (konsumprisindeksen) 1965-96 i Europa og USA.

Note: De fire europeiske landene (Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland) er vektet i henhold til størrelsen på arbeidsstyrken i hvert enkelt år. Kilde: OECD, Economic Outlook.

Strukturelle endringer –skift i den naturlige ledighetsraten

Mange økonomer begynte etter hvert å erkjenne at det måtte ha funnet sted mer fundamentale strukturelle endringer i det europeiske arbeidsmarkedet, som faktisk hadde resultert i en økning av selve den naturlige ledighetsraten. Fokus ble dermed rettet mot faktorer som kan tenkes å bestemme denne. Moderne teorier for bestemmelse av den naturlige ledighetsraten er bygget opp rundt to hovedideer. Den første er at arbeidsmarkedet er et marked med svært mye ”trafikk”. Arbeidere leter etter jobber og bedrifter leter etter arbeidere. Denne søkeprosessen innebærer at det alltid er litt friksjonsledighet. Den andre hovedideen er at lønninger bestemmes i imperfekte markeder. Bedrifter setter lønningene over det nivået som klarerer markedet for å sikre god rekruttering og høy innsats. Fagforeninger presser lønningene over det nivået som klarer arbeidsmarkedet fordi de ikke bare ønsker lavest mulig ledighet, men også høyest mulig kjøpekraft.

En faktor som er av stor betydning for nivået på friksjonsledigheten, er omstillingstempoet i økonomien. Sektorer i tilbakegang reduserer arbeidsstokken, mens sektorer i vekst rekrutterer nye arbeidere. Raskere omstillingstakt krever at arbeidere bytter jobber oftere, og dermed øker trafikken i arbeidsmarkedet. Kan det tenkes at økt ledighet i Europa kan forklares av høyere omstillingstakt? Svaret er sannsynligvis nei. OECD (1994, del I, s. 15) rapporterer flere alternative mål på omstillingstempoet som alle indikerer at omstillingstakten i de fleste land er redusert eller uendret. Riktignok har det funnet sted en omfattende flytting av arbeidskraft fra industri til tjenesteyting, men dette er ikke mer dramatisk enn flyttingen ut av landbrukssektoren i femti –og sekstiårene. Økonomiske omstillinger kan også tenkes å skape yrkesmessig –eller geografisk mismatch i arbeidsmarkedet. Sektorer i vekst lokaliseres ofte i andre områder og trenger en annen type arbeidskraft enn sektorer i tilbakegang. Det kunne derfor tenkes, selv om det totale omstillingstempoet ikke har økt, at omstillingenes innhold endret seg slik at mismatch-problemet ble større. Dette forkastes imidlertid av data. Jackman og Roper (1987, s. 24-31) og Layard et al (1991, s. 294-297) rapporterer mismatch-indikatorer for mange land som indikerer at mismatch-problemet ikke har økt.

Alle ledighetsskapende mekanismer er følsomme for insentivstrukturen i arbeidsmarkedet. Hvis det for eksempel blir mindre ubehagelig å være arbeidsledig, forteller søketeoriene oss at arbeidssøkere vil bruke lenger tid som arbeidsledig før de bestemmer seg for en jobb, mens forhandlingsteoriene forteller oss at fagforeningen vil tillegge målet om høy lønn større vekt relativt til ønsket om trygge jobber. Dermed går den naturlige arbeidsledigheten opp. Utover 1980-tallet ble fokus rettet stadig sterkere mot utviklingen av de europeiske velferdsstater, og deres mulige konsekvenser for arbeidsledigheten. De mest populære "syndere" i forklaringen av den økte ledigheten i Europa var økt skattekil, gunstigere trygdeordninger, høyere minstelønninger, sterkere fagforeninger og sterkere oppsigelsesvern. Disse forholdene kunne tilsynelatende forklare forskjellene på USA og Europa. Det største problemet var at noen av de europeiske land som hadde bygget ut velferdsstatene aller mest (slik som Norge og Sverige) hadde greid å unngå den høye arbeidsledigheten, og faktisk hadde enda lavere ledighet enn USA.

Listen over europeiske land som har greid å holde arbeidsledigheten på et lavt nivå er etter hvert blitt kortere. Dette har bidratt til å styrke troen på at det er strukturelle trekke ved arbeidsmarkedene i Europa som i det lange løp fører til høy arbeidsledighet. Arbeidsledighetsproblemet kan løses en stund ved hjelp av aktiv motkonjunkturpolitikk eller høy offentlig sysselsetting. Men til syvende og sist blir de strukturelle kreftene for sterke. Det tilsynelatende sammenbrudd i den "svenske modellen" blir typisk trukket fram som en illustrasjon på dette. Anbefalingene i OECDs sysselsettingsstudie (OECD, 1994a) går i retning av at Europa må følge USA i en deregulering av arbeidsmarkedene. Et nærmere blikk på utviklingen av de anførte "syndebukker" reiser imidlertid en viss tvil om det vitenskapelige grunnlag for disse anbefalingene.

Den totale skattekil for arbeidskraft i Europa økte noe på slutten av syttitallet og begynnelsen av åttitallet (OECD, 1994a, del II. s. 241). Men deretter falt den, ettersom skattereformer ble iverksatt i mange av landene. For OECD Europa samlet økte skattekil fra 62,1 prosent i 1978 til 65,8 prosent i 1985, og deretter falt den tilbake til 63,1 prosent i 1991/92. Det er betydelige variasjoner fra land til land, men det er ingen klar tendens til at ledigheten er høyere eller har økt mer i land med høyere eller mer økende skattekil. Som OECD (1995, s. 14) selv må konstatere: "det er tilnær-

met umulig å finne noen enkel sammenheng mellom skatt på arbeid og arbeidsledighet” (min oversettelse).

Nivået på arbeidsledighetstrygden har også vært nokså stabilt de siste tiårene. OECDs sysselsettingsstudie (OECD, 1994a, del II, s. 174-179) rapporterer samlemål på arbeidsledighetstrygdenivået for OECD-land for perioden 1961-91. Lignende beregninger for 1995 er gjort i OECD (1997, s. 14). For de fleste land viser disse samlemålene forbausende liten variasjon over tid, og det er ingen entydig europeisk trend i retning av gunstigere trygdeordninger. Minstelønninger eksisterer bare i noen få land, og disse er blitt vesentlig redusert de siste 25 år, relativt til det gjennomsnittlige lønnsnivå (OECD, 1997, s. 13). I andre land bestemmes det i praksis minstelønninger gjennom kollektive avtaler. Men, med unntak av Tyskland, er det lite som tyder på at de laveste lønningene er blitt høyere relativt til gjennomsnittslønnen (OECD, 1997, s. 7). Utviklingen har snarere gått i motsatt retning. Europeiske fagforeninger ser ikke ut til å ha styrket seg, i hvert fall ikke hvis styrke måles i medlemsopplutning. Det typiske mønster er at fagforeningenes dekningsgrad økte i syttiårene og avtok i åttiårene (OECD, 1994b, s. 184). I de fleste av landene var dekningsgraden lavere i 1990 enn i 1970. Heller ikke når det gjelder reguleringer av oppsigelsesvernet har utviklingen vært entydig. I seksti –og syttiårene ble lovgivningen styrket i mange land, men i løpet av det siste tiåret har utvikling dreid i retning av deregulering (Alogoskoufis et al, 1995, s. 64). Mange har trukket fram Spania som et eksempel på at for sterkt oppsigelsesvern kan øke arbeidsledigheten, ettersom dette landet har den høyeste ledigheten i Europa og dessuten figurerer helt i toppen i når det gjelder graden av oppsigelsesvern. Men Spanias naboland Portugal har ifølge OECD (1994a) et enda strengere oppsigelsesvern enn Spania, og dette landet har typisk en av de laveste ledighetsratene i Europa.

Selvfosterkende arbeidsledighet - hysteresis

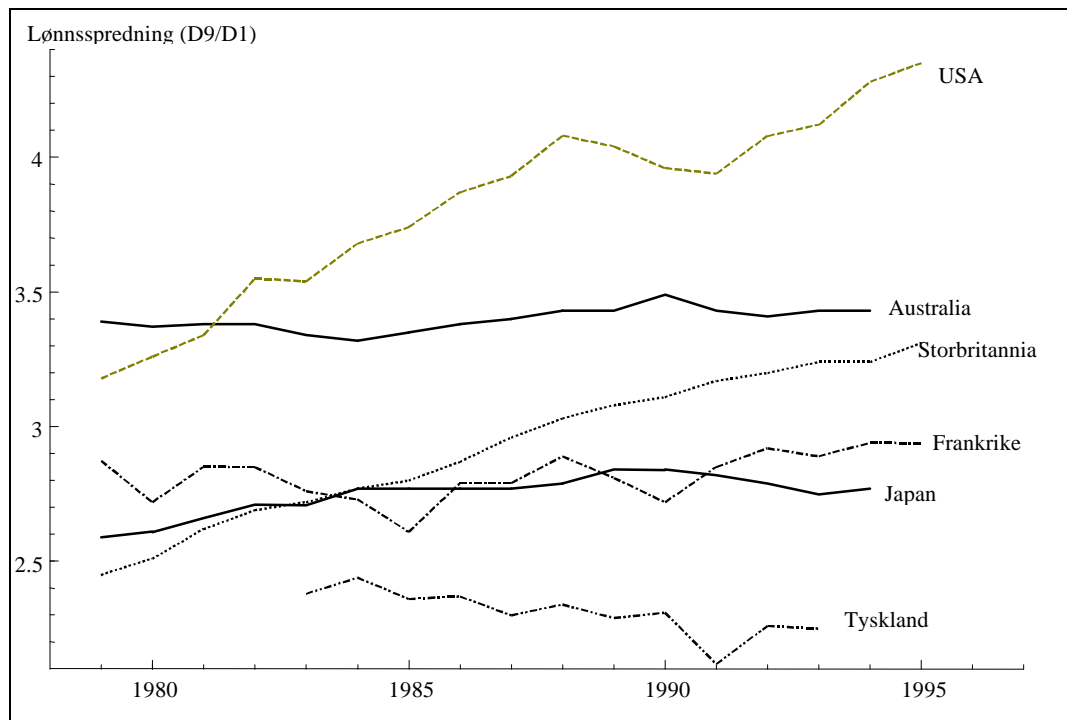
Problemen med å identifisere håndgripelige strukturelle endringer som kan forklare den økte arbeidsledigheten i Europa, dannet grunnlaget for en ny retning i forskningen omkring det europeiske ledighetsproblem: *Hysteresis*. Den naturlige ledigheten har ikke økt fordi den ”synlige” strukturen i arbeidsmarkedet er blitt endret, men simpelthen fordi den faktiske ledigheten har økt. En periode med arbeidsledighet som ligger

over det naturlige nivå bidrar til å trekke det naturlige nivå oppover. Denne ideen ble for alvor brakt inn i arbeidsmarkedsforskningen gjennom en artikkel av Blanchard og Summers (1986). Og den utviklet seg raskt til et nytt forskningsprogram. Det attraktive med hysteresideen er at den representerer det manglende bindeleddet mellom de lett identifiserbare årsakene til at ledigheten økte (sjokkene) på den ene siden, og de langt mer vage strukturelle endringene på den andre. Selv sjokk som i utgangspunktet er forbigående kan få permanente ettervirkninger. Blanchard og Summers begrunnet dette på en måte som også kunne forklare forskjellen på USA og Europa: Sysselsatte "insidere" i europeiske fagforeninger fastsetter lønninger uten hensyn til de arbeidsledige "outsiderne". Dermed blir den lønn som fastsettes i et tariffoppgjør (og dermed ledigheten) avhengig av hvor mange som i utgangspunktet er sysselsatt. I det siste tiåret er det lansert en serie ulike mekanismer som kan forklare hysteresefenomener (se Røed, 1997 for en oversikt), de fleste med utspring i antagelser om hvordan perioder med høy arbeidsledighet kan tenkes å påvirke individers atferd (svekket søkeintensitet, depresiering av personkapitalen, redusert stigma knyttet til ledighet, endrete preferanser etc.).

Hystereseteoriene gir mulige forklaringer på hvordan strukturelle forhold ved arbeidsmarkedet kan forårsake økt arbeidsledighet over tid, selv om det ikke finner sted noen synlige endringer i disse forholdene. For eksempel kan det tenkes at høye oppsigelseskostnader i en periode med stabil og lav ledighet ikke representerer noen trussel mot sysselsettingen, kanskje tvert imot ettersom oppsigelseskostnadene typisk vil redusere "trafikken" i arbeidsmarkedet. Men i kombinasjon med en kraftig lavkonjunktur av den typen de to første oljeprissjokkene ga opphav til, kan resultatet bli et helt annet. Høye oppsigelseskostnader tjener da til å forsterke eventuelle insider/outsider-effekter, ettersom slike kostnader gjør det kostbart for bedriftene å erstatte eksisterende arbeidere med nye. Dette gir insiderne markedsrett. Når virkningene av sjokket er passert, vil det faktisk at de er færre enn før gjøre deres jobber enda tryggere (en eventuell reduksjon av sysselsettingen i forhold til situasjonen før sjokket inntraff representerer ikke noen stor risiko for dem). Derfor presses lønnsnivået høyere enn det som er forenlig med en gjenoppretting av det opprinnelige sysselsettingsnivået. Dermed transformeres et i utgangspunkt forbigående sjokk til noe permanent. Det er ikke oppsigelseskostnadene i seg selv som representerer problemet, det er oppsigelseskostnader i kombinasjon med sykliske svingninger. Denne type teo-

rier kan dermed både forklare hvorfor ledigheten steg saktere i Europa enn i USA, og hvorfor den varer så mye lenger.

På tross av nokså intensiv forskning knyttet til hysterese-mekanismer, er det fortsatt svært delte meninger om hvilken betydning dette har. Empirisk testing er komplisert, og resultatene spriker. Et gjennomgående resultat er likevel at det er sterkere tendenser til hysterese i Europa enn i USA (Røed, 1996). En hovedinnvending mot insider/outsider-teoriene er at det tross alt er en betydelig turnover i europeiske arbeidsmarkeder, både av bedrifter, arbeidsplasser og arbeidere. Dermed er skillet mellom insidere og outsiders mindre skarpt.



Figur 4. Trender i lønnsulikhet for utvalgte land.

Note: D9 og D1 er den øvre grensen i henholdsvis niende og første decil i lønnsfordelingen.
Kilde: OECD, Economic Outlook.

Relative skift i arbeidskraftetterspørselen

På 1990-tallet har det funnet sted en markert dreining av forskningsinnsatsen mot det som i dag framstår som "siste mote" i forklaring av det europeiske ledighetsproblemet: Relative skift i etterspørselen etter arbeidskraft. Denne hypotesen har sitt utspring i følgende enkle observasjon: Hvis man betrakter utviklingen av arbeidsmarke-

dene i USA og Europa over de siste 30 årene, er det to utviklingstrekk som springer en i øynene. I Europa er det den sterke økningen i arbeidsledigheten. I USA er det den dramatiske økningen i lønnsulikhet blant dem som har jobb (se figur 4). Legger man to og to sammen kommer man fram til følgende hypotese: Av en eller annen grunn (teknologisk utvikling, internasjonalisering) pågår det en global trend i retning av at godt kvalifisert arbeidskraft stiger i markedsverdi relativt til lavt kvalifisert arbeidskraft, dvs. at produktivetsforskjellene øker. I land med stor grad av markedsbasert lønnsfastsettelse (USA) slår dette ganske enkelt ut i form av økte lønnsforskjeller. I land med liten grad av markedsbasert lønnsfastsettelse (Europa) kan det tenkes at økte lønnsforskjeller avverges (f.eks. fordi man har preferanser for stor grad av likhet), med det resultat at de med svake kvalifikasjoner (som det ikke lenger er så stor etterspørsel etter) i stedet prises ut av arbeidsmarkedet. Den økte lønnsulikhet i USA og den økte ledighet i Europa betraktes dermed som to sider av sak: Redusert etterspørsel etter arbeidskraft med relativt sett svake kvalifikasjoner. I USA har disse arbeiderne måttet godta lavere lønn (på tross av en formidabel generell levestandardsforbedring i USA, tjener de 20 prosent fattigste amerikanerne mindre i 1988 enn tilsvarende arbeidere gjorde rundt 1960 (Kosters, 1994)). I Europa har de blitt presset ut av arbeidsmarkedet.

Det fine med denne teorien er at en og samme ide forklarer de sentrale utviklingstrekk både i det amerikanske og det europeiske arbeidsmarkedet. Den forklarer også hvorfor arbeidsledigheten i Europa er så ulikt fordelt (mer enn 40 prosent av de ledige har vært ledig i mer enn et år (OECD, 1996, s 202)). Problemet med teorien er empirisk verifisering. I den grad man er i stand til å beregne relative ledighetsrater for arbeidere med ulik utdanning, er det ikke mulig å finne noen klare indikasjoner verken på at arbeidere med svake kvalifikasjoner er *relativt sett* mer arbeidsledige i Europa enn i USA, eller at det har vært noen spesielt stor økning for denne gruppen over tid (Nickell og Bell, 1995; 1996). Dessuten er det vanskelig å forklare de norske erfaringene med utgangspunkt i denne teorien. Norge ser ut til å kunne kombinere en av Europas mest sammenpressede lønnsstrukturer med en av Europas laveste ledighetsrater.

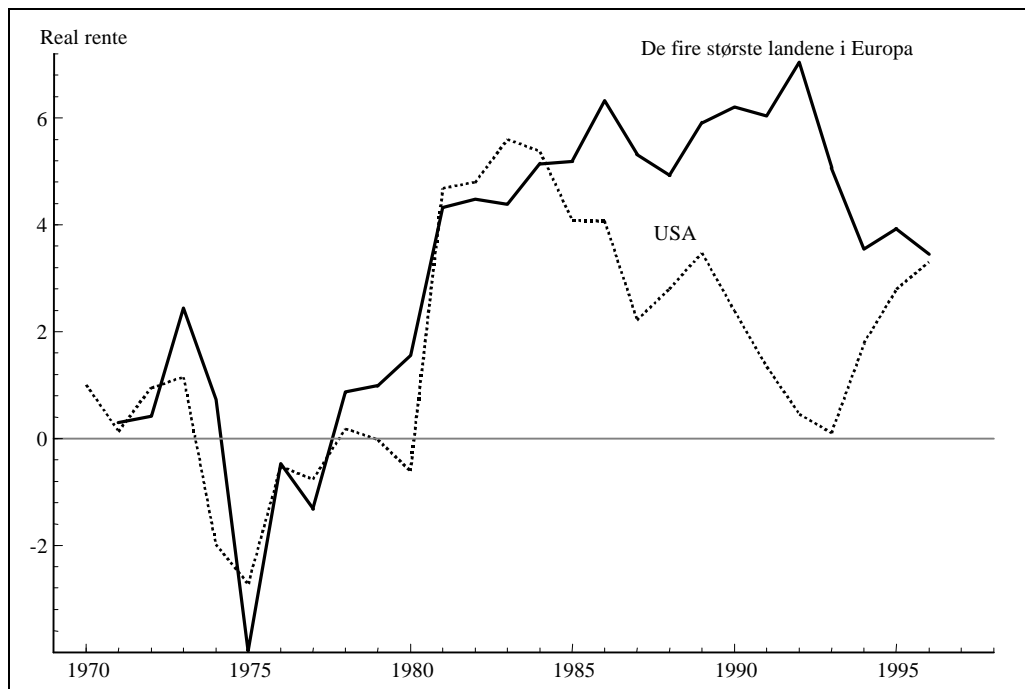
Stabiliseringspolitikkenes rolle

Forskjellen på USA og Europa dreier seg ikke bare om strukturelle trekk ved arbeidsmarkedet. Også den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken har vært ulik, og selv om det europeiske ledighetsproblem tar mer form av en langsiktig trend enn av sykliske svingninger, kan man ikke utelukke at viljen og evnen til å stabilisere sykliske bevegelser har spilt en sentral rolle. Paradoksalt nok er det USA som har ført den mest Keynesianske etterspørselspolitikken de siste 30 årene. Mange europeiske land har i perioder vært mer eller mindre avskåret fra å ta i bruk de viktigste stabiliseringspolitiske virkemidler, ved at både penge- og finanspolitikken har vært styrt ut fra andre hensyn enn innenlandsk aktivitetsnivå.

Det mest markante skillet mellom USA og Europa viste seg tidlig på 1980-tallet. På slutten av 1979 besluttet den amerikanske sentralbanken at inflasjonen skulle bekjempes. Dette ble fulgt opp i Europa, og en kraftig lavkonjunktur veltet inn over hele OECD-området. Inflasjonen falt og ledigheten økte. Men allerede i 1981-1982 ble finanspolitikken i USA lagt om i ekspansiv retning. Kombinasjonen av skattelettelser og økte forsvarsutgifter medførte at det offentlige budsjettunderskuddet økte fra 1,9 prosent av brutto nasjonalproduktet (BNP) i 1981 til 5,3 prosent i 1983. Sommeren 1982 ble også pengepolitikken lagt om i ekspansiv retning. Det satte for alvor fart i amerikansk økonomi. Og i løpet av få år var arbeidsledigheten igjen tilbake på sitt opprinnelige nivå. I Europa derimot valgte man å opprettholde en stram pengepolitikk, og europeiske realrenter ble liggende på et historisk høyt nivå (se figur 5). Den europeiske høykonjunktoren på siste halvdel av åttitallet ble også holdt i tømmene av denne politikken. Noe av årsaken til at den stramme pengepolitikken ble videreført er illustrert i figur 3. Selv om inflasjonen rundt 1986 var brakt ned til en tredel av toppnivået i 1980, begynte den å stige igjen i 1987-90, til tross for at ledigheten fortsatt holdt seg på et historisk høyt nivå. Pengepolitiske myndigheter i Europa (Tyskland) besluttet igjen at inflasjonen måtte bekjempes.

Da den siste lavkonjunktoren meldte sin ankomst i 1990, i kjølvannet av Golf-krigen, tok den europeiske pengepolitikken enda mer ulykksalige former. På tross av at arbeidsledigheten igjen begynte å øke, ble pengepolitikken strammet ytterligere til. Tyske renter ble hevet for å begrense inflasjonspresset som oppstod i tilknytning til

samlingsprosessen. Den logiske løsning hadde vært å la dette gi utslag i en nominell appresiering av tyske mark, slik at det ble lagt til rette for den nødvendige omlegging av tysk verdiskapning til innenlandske formål framfor eksport, uten samtidig å påføre hele Europa en pengepolitisk innstramning. Men andre medlemsland i det europeiske valutasamarbeidet (ERM) insisterte på å opprettholde eksisterende valutakurser, på veien mot en pengepolitisk union. Dermed ble det de spesielle innenlandske forholdene i et nytt Tyskland som avgjorde pengepolitikken i hele Europa, og resultatet ble en ny massiv økning i ledigheten. Høsten 1992 valgte Storbritannia og Italia å suspendere sin deltagelse i ERM, og mange andre land lot sine valutakurser depreciere. Dermed begynte endelig det europeiske rentenivået å falle (figur 5). Men nettopp da en mer ekspansiv pengepolitikk kanskje kunne ha lagt grunnlag for en markert reduksjon i arbeidsledigheten startet Europa på en periode med finanspolitisk innstramning. Heller ikke denne gang ble politikken først og fremst styrt ut fra hensynet til aktivitetsnivået i de enkelte land. Nå var det de såkalte konvergenskravene knyttet til deltagelse i pengeunion som ble satt i høysetet. Det aktivitetskorrigerede underskuddet (slik det beregnes av OECD) i EU-landene ble redusert fra et gjennomsnitt på over 5 prosent av BNP i 1992-1993 til 1,7 prosent i 1997 (OECD, Economic Outlook, 53).



Figur 5. Realrenter i Europa og USA 1970-96.

Note: Realrenten er beregnet som den kortsiktige nominelle rente minus den nominelle endring i konsumprisindeksen. De fire europeiske landene (Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland) er vektet i henhold til størrelsen på arbeidsstyrken i hvert enkelt år. Kilde: OECD, Economic Outlook.

Jakten på den store forklaringen

De endimensjonale teoriene har lenge fått dominere forskningen omkring det europeiske ledighetsproblem, og litteraturen har vært preget av at jakten på den ene store og forløsende forklaringen. Ofte har man trodd at den er funnet – i form av nominell eller reell lønnsrigiditet, overlesset velferdsstat og vridende skatter og trygdeytelser, hysteresis eller skift i relativ produktivitet - helt til det trekkes fram et stykke empiri som ikke passer inn i mønsteret i det hele tatt. Bildet som står igjen er at ledighetsproblemet er uhyre komplekst, at det er mange faktorer, både knyttet til strukturelle forhold på arbeidsmarkedet og til makroøkonomisk utvikling som spiller inn, og at det neppe har mening å betrakte de ulike forklaringsmodeller isolert fra hverandre. Spesielt kan det tenkes at institusjonelle forhold som trekker i retning av å forsterke ledighetsproblemet i et arbeidsmarked eller i en bestemt økonomisk situasjon kan bidra til å redusere det under andre forhold. Sammenligninger mellom ulike land kan fortelle oss noe om hvilket ledighetsnivå som springer ut av ulike økonomiske modeller. Men det er to problemer knyttet til slike sammenligninger. For det første er det komplette modeller som sammenlignes (med ulik historie, ulike institusjoner og ulike makroøkonomiske sjokk), ikke isolerte strukturelle karakteristika. For det andre viser det seg ofte at de ulike modellenes evne til å holde ledigheten lav skifter over tid. Mange av ”vinnerne” på 60-tallet er ”tapere” på 90-tallet.

Den økonomiske forskningen har vært i stand til å identifisere mange ledighetsskapende *mekanismer*, som nok alle har en rolle å spille i forklaringen av det europeiske ledighetsproblemet. Men det er stor uenighet om hvilke av dem som spiller henholdsvis hovedroller, biroller og statistroller. Det er neppe mulig å komme til bunns i dette problemet bare ved å sammenligne aggregerte ledighetsrater og strukturelle karakteristika. I løpet av de senere årene har da også forskningen omkring det europeiske ledighetsproblem dreid fra en ”aggregert” til en ”relativ” tilnærming. Mens man i 80-årene først og fremst arbeidet med modeller av representativ-agent-typen (modeller bygget på en antagelse om at alle er like), og forklaring av ledighetens *nivå*, er forskningen i 90-årene mer rettet inn mot modellering av heterogenitet og forklaring av ledighetens *sammensetning*. Siden de ulike forklaringsmodeller ikke bare predikerer ulikt ledighetsnivå, men også ulik ledighetssammensetning, kan det her ligge informasjon som kan hjelpe oss i å identifisere deres respektive bidrag. Arbeidsledigheten i

Europa er på ingen måte jevnt fordelt. Den økte ledigheten har ikke tatt form av at alle personer over tid er arbeidsledige mer enn før. I virkeligheten er det en stor andel av den europeiske befolkning som aldri opplever arbeidsledighet som noen reell trussel, mens andre er arbeidsledige i store deler av sin yrkeskarriere. Teorier som abstraherer bort et av de mest framherskende trekk ved det europeiske ledighetsproblem – den skjeve fordelingen – kan ikke forventes å frambringe noen god forklaring. På en eller annen måte har det funnet sted en utsortering i de europeiske arbeidsmarkeder, der en betydelig andel av arbeidsstyrken er blitt skjøvet helt ut, enten i form av svært langvarig arbeidsledighet eller i form av en fullstendig uttrekning fra arbeidsstyrken. Det å identifisere kilden til disse utsorteringsmekanismene framstår i dag som en av hovedutfordringene innenfor arbeidsmarkedsforskningen.

Utsorteringsmekanismer og langtidsledighet

Den mest iøynefallende forskjellen på det amerikanske og det europeiske arbeidsmarkedet er ikke arbeidsledighetens nivå, men dens sammensetning. I en stabil likevekts-situasjon er det slik at den aggregerte ledighetsraten er lik den gjennomsnittlige sannsynligheten for å bli ledig i løpet av en tidsperiode multiplisert med den gjennomsnittlige varigheten. USAs ledighetsrate er sammensatt av svært mange mennesker som alle er ledige litt hver. Europas ledighetsrate er sammensatt av relativt få personer som hver er ledig veldig lenge. På dette punkt er imidlertid kunnskapen fortsatt begrenset. Bare noen få studier har tatt mål av seg til å sammenligne de underliggende strømmene i arbeidsmarkedet på tvers av land. Cohen et al (1997) finner at sannsynligheten for å bli arbeidsledig i en gitt måned er omlag 5-6 ganger så stor i USA som i Frankrike (i 1989/1990). Til gjengjeld er sannsynligheten for å komme ut av ledighet også fem ganger så stor.

Det europeiske arbeidsledighetsproblemet består altså ikke i at risikoen for å bli arbeidsledig er for høy, men av at sannsynligheten for å komme ut av ledighet er for lav. Det ser ut til at en relativt liten del av arbeidsstyrken må bære en stor del av ledighetsbyrden. I løpet av den turbulente perioden de europeiske arbeidsmarkeder har vært gjennom de siste to tiårene, har det tilsynelatende funnet sted en utsortering, der deler av den arbeidsdyktige befolkning har fått en stadig svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Når en person er mer eller mindre permanent uten arbeid må dette,

uansett ledighetens utløsende årsak, enten bunne i at vedkommende egentlig ikke ønsker arbeid, eller at arbeidsgivere ikke ønsker å ansette vedkommende. Det første kan skyldes at gevinsten ved å jobbe er liten, dels fordi vedkommende kanskje har lav produktivitet og dels fordi kombinasjonen av trygde –og skatteordninger gjør at arbeideren sitter igjen med en begrenset del av verdiskapningen. Det siste kan skyldes at det er avtalt lønnsregulativer som gir arbeideren rett til høyere lønn enn det potensielle arbeidsgivere (med rette eller urette) mener at arbeidet er verdt.

Det er prinsipielt sett tre veier å gå for å løse dette problemet:

1. Man kan gjøre det relativt sett mer lønnsomt for arbeideren å komme i arbeid, enten ved å øke den disponible inntekten knyttet til jobben eller ved å redusere trygdeytelsene knyttet til ledighetssituasjonen.
2. Man kan gjøre det mer lønnsomt for bedriften å ansette vedkommende ved å redusere den lønna bedriften betaler.
3. Man kan satse på å øke vedkommendes produktivitet, f.eks. ved hjelp av arbeidsmarkedstiltak eller etterutdanning.

Noe forenklet kan man si at den amerikanske modellen går ut på å ”tvinge” folk i arbeid ved å gjøre situasjonen som arbeidsledig fullstendig ulevelig. Problemet med denne strategien er at den ”løser” et ledighetsproblem ved å skape et fattigdomsproblem. Og det er ikke alle de ledige som ”tvinges” i jobb. I USA er det nå faktisk flere menn som befinner seg innenfor kriminalomsorgen (i fengsel, løslatt på prøve etc.) enn det er arbeidsledige (Freeman, 1996, s. 26). Litt satt på spissen er det altså slik at de menn som typisk går på trygd i Europa, sitter i fengsel i USA.

Verdier som settes høyt i Europa (likhet, trygghet) tilsier at man prøver å løse ledighetsproblemet på en annen måte. Hvis man har som utgangspunkt at også arbeidsledige personer og deres familier skal kunne leve et rimelig godt liv, kan man i stedet for å gjøre arbeidsledighet verre satse på å gjøre arbeid bedre. Et åpenbart problem er at hvis man øker lave lønninger, slik at det blir mer gunstig for langtidsledige å skaffe seg jobb (punkt 1), så gjør man det samtidig mindre gunstig for bedriftene å ansette

dem (punkt 2). Det finnes to veier utenom dette problemet. For det første kan man legge om skattesystemet, slik at skattekilen på lave inntekter reduseres (dvs. at man innfører et mer progressivt skattesystem). Dermed skapes det realøkonomisk rom både for økt disponibel lønn for arbeideren og for lavere lønnskostnader for bedriften. Hvis dette ikke er tilstrekkelig, kan man eventuelt ta i bruk direkte lønns subsidier for visse grupper arbeidskraft, slik at de berørte får offentlig støtte for å jobbe i stedet for å ikke jobbe. For det andre kan man satse mer målrettet på utdanning og arbeidsmarkedstiltak for grupper som typisk er langtidsledige, slik at deres produktivitet øker (punkt 3).

Konklusjon

Det finnes ingen allment akseptert hovedforklaring på det europeiske ledighetsproblemet. Økonomer er enige om hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende, men ikke om deres relative betydning. Endimensjonale forklaringer kommer til kort.

Det er nok grunn til å tro at insentivstrukturen som springer ut av de europeiske velferdsstater spiller en viktig rolle. En uunngåelig bi-effekt av å gjøre forholdene bedre for de arbeidsledige er at insentivene til å skaffe seg arbeid (og å holde på det) svekkes, og at det blir mindre grunn for fagforeninger til å forebygge ledighet gjennom moderat lønnsfastsettelse. En sannsynlig bi-effekt av å heve lønningene for de med svake kvalifikasjoner er at etterspørselen etter deres arbeidskraft avtar³. Men det er flere grunner til at disse forhold alene ikke kan forklare ledighetsproblemet. For det første var disse delene av velferdsstaten ganske godt utbygd allerede på sekstitallet, da ledigheten var rundt 2-3 prosent. For det andre finnes det land som fortsatt kombinerer en omfattende velferdsstat og stor grad av lønnsutjevning med lav arbeidsledighet. Slike strukturelle forhold kan derfor bare være en del av forklaringen. En hypotese som i dag står sterkt er at det på en eller annen måte er samspillet mellom strukturelle trekk i arbeidsmarkedet og de store økonomiske sjokkene som har truffet den vestlige verden i sytti – og åttiårene som har brakt mange europeiske land inn i ledighetsuføret. Sannsynligvis er det også bare et samspill mellom vellykket stabiliseringspolitikk og vellykket strukturpolitikk rettet inn mot å gjøre arbeid mer lønnsomt for dem med utsikter til lav lønn, som kan bringe dem ut av det igjen.

Referanser

- Alogoskoufis, G., Bean, C., Bertola, G., Cohen, D., Dolado, J. og Saint-Paul, G. (1995) Unemployment: Choices for Europe. *Monitoring European Integration* 5, Centre for Economic Policy Research.
- Bean, C. (1994) European Unemployment: A Survey. *Journal of Economic Literature* Vol. XXXII, No. 2, 573-619.
- Blanchard, O.J. og Summers, L.H. (1986) Hysteresis and the European Unemployment Problem. *NBER Macroeconomics Annual 1986* (redigert av S. Fischer), MIT Press.
- Bruno, M. og Sachs, J. (1985) *Economics of world-wide stagflation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cohen, D. Lefranc, A. and Saint-Paul, G. (1997) French unemployment: a transatlantic perspective. *Economic Policy*, Vol. 25, 265-291.
- Elmeskov, J. og MacFarlan, M. (1993) Unemployment Persistence. *OECD Economic Studies* No. 21, 59-88.
- Freeman, R.B.(1996) Why Do So Many Young American Men Commit Crimes and What Might We Do About It? *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 1, 25-42.
- Friedman, M. (1968) The Role of Monetary Policy. *American Economic Review*, Vol. 58, No. 1, 1-17.
- Grubb, D., Jackman, R. og Layard, R. (1983) Wage Rigidity and Unemployment in the OECD Countries. *European Economic Review*, Vol. 21, No. 1, 11-39.
- Jackman, R. og Roper, S. (1987) Structural Unemployment. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 49, No. 1, 9-36.
- Kosters, M.H. (1994) An Overview of Changing Wage Patterns in the Labor market. I Bhagwati J. og Kosters, M. H. (red.): *Trade and wages: Levelling wages down?* Washington DC, AEI Press, 1994, 1-35.
- Layard, R. Nickell, S og Jackman, R. (1991) Unemployment. *Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press.
- Leibfritz, W., Thornton, J. og Bibbee, A. (1997) Taxation and Economic Performance. OECD, Economics Department, Working paper 176.
- Lindbeck, A. (1996) The West European Unemployment Problem. *Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Reprint Series No. 563*.
- Maddison, A. (1982) *Phases of Capitalist Development*. Oxford University Press.
- Manning, A. (1995) How Do We Know that Real Wages are Too High? *Quarterly Journal of*

- Economics, Vol. 110, 1111-1125.
- Modigliani, F. (1996) The Shameful Rate of Unemployment in the EMS: Causes and Cures. *DeEconomist*, Vol. 144, No. 3, 363-396.
- Nickell S. og Bell, B. (1995) The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, No. 1, 40-62.
- Nickell S. og Bell, B. (1996) Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries. *American Economic Review*, PAP, Vol. 86, No. 2, 302-308.
- OECD (1994a) The OECD Jobs Study. Paris.
- OECD (1994b) Employment Outlook 1994. Paris.
- OECD (1995) The OECD Jobs Study. Taxation, Employment and Unemployment. Paris.
- OECD (1996) Employment Outlook 1996. Paris.
- OECD (1997) Employment Outlook 1997. Paris.
- Røed, K. (1996) Unemployment Hysteresis – Macro Evidence from 16 OECD Countries. *Empirical Economics*, Vol 21, 589-600.
- Røed, K. (1997) Hysteresis in Unemployment. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 11, No. 4, 389-418.

Noter

¹ Takk til Steinar Holden og Hege Torp for kommentarer til tidligere utkast.

² Alle ledighetsrater rapportert i denne artikkelen er såkalte standardiserte ledighetsrater. Disse er beregnet i henhold til retningslinjer trukket opp av ILO, og skal i prinsippet være sammenlignbare på tvers av land.

³ Dersom det er et element av monopsoni i markedet for arbeidskraft med svake kvalifikasjoner kan det tenkes at pålegg om høyere lønninger vil øke etterspørselen etter denne arbeidskraften. Grunnen til det er at bedriftene muligheter til å holde lønningene nede ved hjelp av lav etterspørsel reduseres (Manning, 1995).