

# Det kan gå illa också här

De flesta svenskar har en något glättad bild av vårt lands ekonomiska status. Vårt läge är naturligtvis ojämförligt mycket bättre än Englands. Visserligen är vår tillväxttakt numera rätt låg, men tillväxten sker från en hög nivå. Internationellt sett har vi hög sysselsättning och hög levnadsnivå. Varken levnadsnivån eller sysselsättningen är dock fullt så hög som det kan förefalla. Just nu kan vi sägas ta ca 4 procent av vår privata konsumtion på krita från utlandet.

Arbetsmarknaden är i ett sämre skick än vad arbetslöshetsstatistiken avslöjar. De arbetslösa i november 1975 var 72 000 (varav många långtidsarbetslösa) och de latent arbetssökande 77 000 (de flesta kvinnor och ungdomar). Härtill kommer drygt 300 000 förtidspensionärer, varav måhända en tredjedel pensionerats av brist på arbetstillfällen och inte av ohälsa, samt 97 000 inom vad man kan kalla arbetsmarknadens "specialsektor", dvs sysselsatta med beredskapsarbeten, med skyddad eller halvskyddad verksamhet eller med någon form av arbetsmarknadsutbildning. En närmare redovisning av specialsektorns utveckling för olika ålderskategorier under åren 1964—74 ges i *diagram 1*, nedan. Sammanlagt blir det ungefär 500 000 personer i det vi kan kalla arbetsmarknadens

"problemsektor" — dvs förtidspensionärer, sjukbidragmottagare, specialsektorn, latent och öppet arbetslösa — motsvarande drygt 10 procent av hela arbetskraften, mot knappt 2 procent för den öppna arbetslösheten. Problemsektorns utveckling för de yngsta och äldsta åldersgrupperna visas i *diagram 2 a* och *b*, nedan.

Naturligtvis skulle sysselsättningskrisen vara än mer svårartad om vi liksom åren 1971—1973 hade satt omsorgen om bytesbalansen främst och avstått från att föra en expansiv politik under den aktuella internationella depressionen. Det stora underskottet i bytesbalansen godtas av de flesta som ett överkomligt pris för att vi hittills klarat sysselsättningen bättre än flertalet i-länder.

Politikerna har lärt sig läxan från "de förlorade åren", sägs det. Vi bör för den skull inte tro att allt står rätt till med vår beslutsprocess på högsta nivå. För ett och ett halvt år sedan befann vi oss *inte* i det läget att valet stod mellan stort underskott i bytesbalansen och stor arbetslöshet. Då fanns det nämligen en tredje möjlighet: att hålla lönekraven inom rimliga gränser och därmed underlätta den fortsatta utvecklingen. För en sådan återhållsamhet sökte staten bädå genom sitt beslut att sänka statskatten.<sup>1</sup>

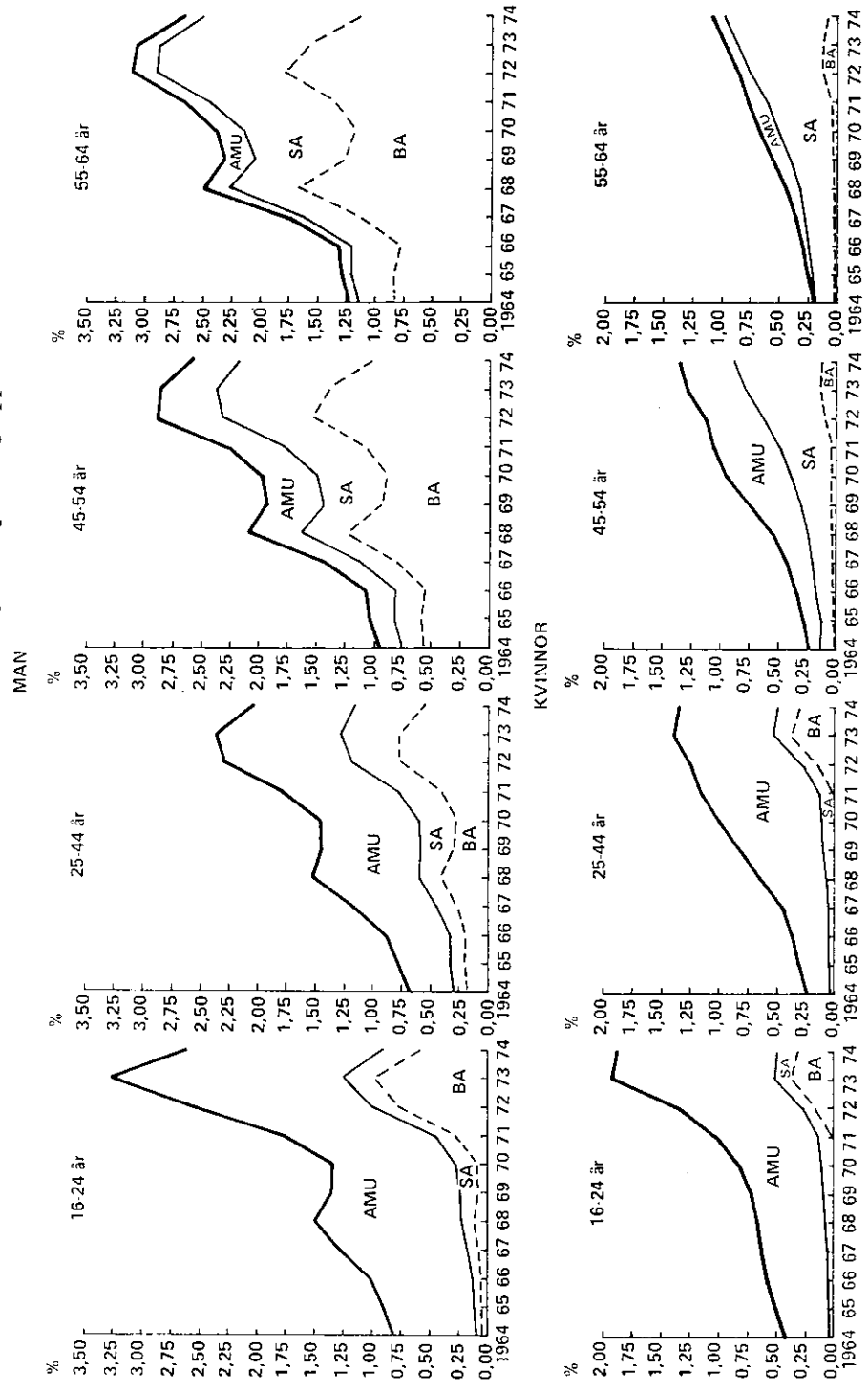
Lönerörelsens resultat blev nu i stället ca 22 procent för 1975 och ca 15 procent

ANDERS ÖSTLIND är professor i nationalekonomi med socialpolitik vid Stockholms universitet. Han har nyligen för riksdagens revisorers räkning genomfört en studie över svensk arbetsmarknadspolitik åren 1964—1974.

<sup>1</sup> Nu när vi erfarit hur liten effekt skattesänkningarna hade på avtalsrörelsen undrar vi om inte en uppskrivning av kronan före avtalsrörelsen — som flera ekonomer rekommenderade — hade varit som att spotta på en het spis. Om vi *apprecierat* då, hur stor *depreciering* hade vi behövt idag?

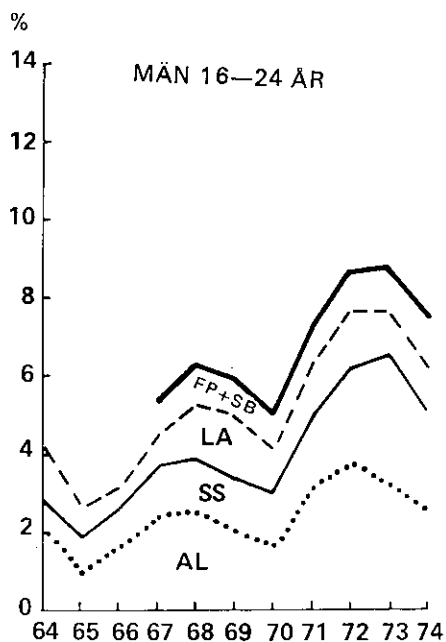
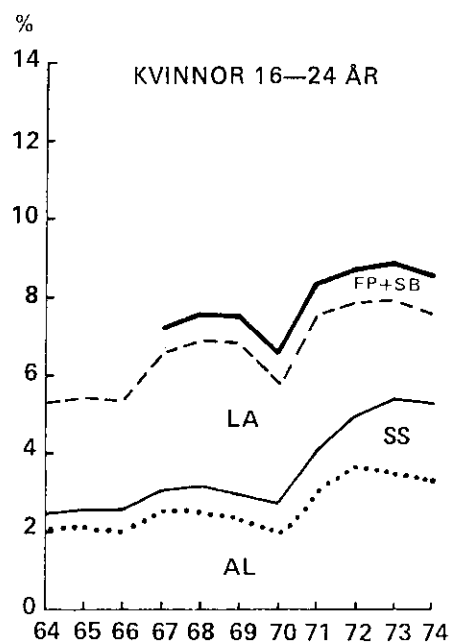
Diagram 1. Sektorsammansättning i procent av hela befolkningen i resp åldersgrupp. Hela riket.

AMU = Arbetsmarknadsutbildning  
 SA = Skyddad och halvskyddad verksamhet  
 BA = Beredskapsarbete



Källa: Östlund [1975]

Diagram 2 a. "Problemsektorns" storlek och sammansättning åren 1964—1974, procent av hela befolkningen i resp åldersgrupp. Hela riket.



- FP = Förtidspensionärer
- SB = Sjukbidragmottagare
- SS = Specialsektorn
- LA = Latent arbetssökande
- AL = Arbetslösa

Källa: Östlund [1975]

Anm. Den översta tjocka kurvan visar problemsektorns andel av hela befolkningen i resp delpopulation.

för 1976. Man driver inte igenom sådana lönelöft utan att det kommer surt efter. Särskilt inte om de viktigaste konkurrentländerna nöjer sig med avsevärt mindre. Och i all synnerhet inte om man inom dessa löneramar infogar ansenliga marknadsexogena låglönelöft ägnade att förstärka arbetsmarknadens partiella obalanser.

Om ombudsmännen hade nöjt sig med hälften så stora lönehöjningar, skulle vår situation med all sannolikhet ha varit gynnsammare idag än den faktiskt är. Exporten hade hållit sig bättre uppe och importen blivit mindre. Vi hade inte haft lika starkt behov av expansionistisk politik. Men vårt ekonomiska och politiska manöverutrymme hade varit avsevärt större.

Att låna så mycket som vi nu gör i utlandet belastar oss snart nog med ett allvarligt handikapp inför framtiden.<sup>2</sup>

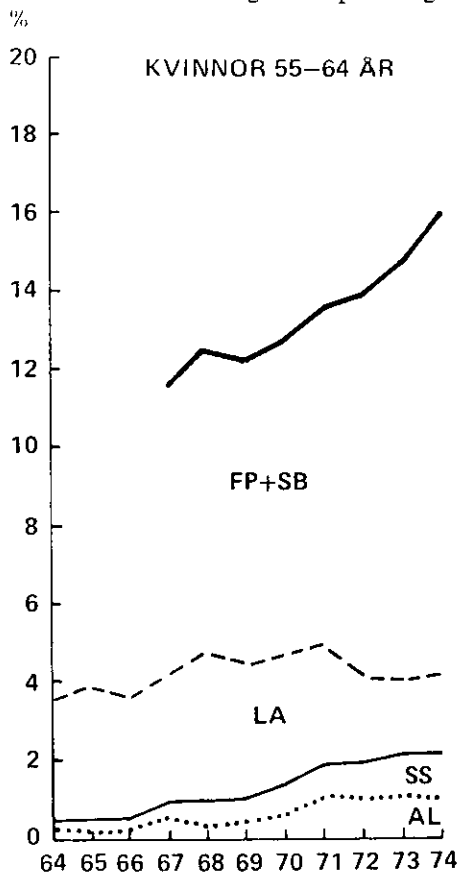
Fortsatt upplåning i nuvarande tempo och vid räntesatser på drygt 10 procent

eller mer (om vår internationella kreditvärdighet efter hand minskar) ger oss snart nog en tung räntebörda att släpa på i framtiden, även om den internationella inflationen så småningom bör ge en viss lindring. Utlandsräntorna är ju inte avdragsgilla som våra privata ränteutgifter!

Ändock är det inte i första hand vår aktuella utländska upplåning som ger mest bekymmer. Vi är ingalunda på ruinens brant ens med en nettoupplåning på 20 000 milj kr åren 1974—1976. Det

<sup>2</sup> Sven Grassmans artikel i Dagens Nyheter den 17 jan 1976 är rik på makroekonomiska argument för den åsikten att underskott i bytesbalansen inte bör betraktas som en allvarlig restriktion på sysselsättningspolitiken. Att problemen på mikroplanet ändå kan vara nog så allvarliga framgår t ex av Ulf af Trolles realistiska analys av företagets situation när deras finanser och lönsamhet är så pressade som efter 1975—1976 års "självmodslönehöjningar". Se Af-färsvärlden nr 48/1975.

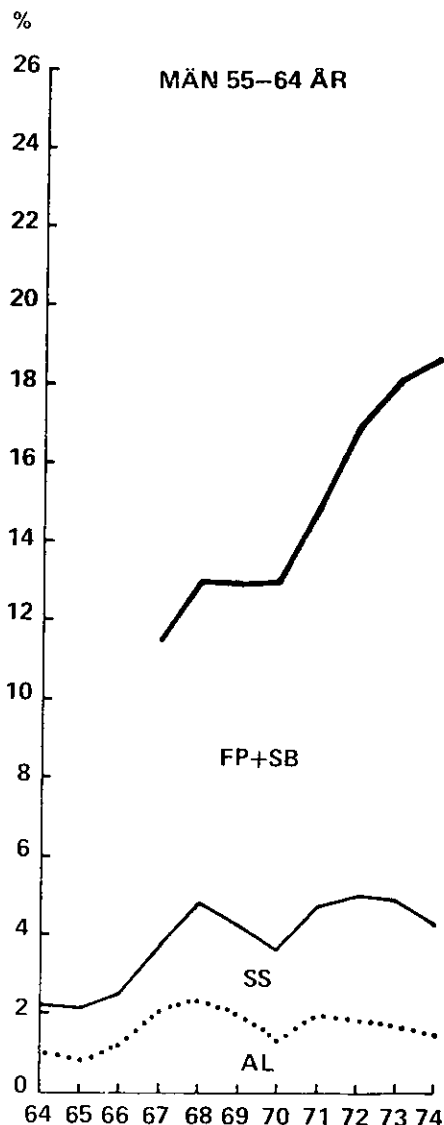
Diagram 2 b. "Problemsektorns" storlek och sammansättning åren 1964—1974, procent av hela befolkningen i resp åldersgrupp. Hela riket.



- FP = Förtidspensionär
- SB = Sjukbidragsmottagare
- SS = Specialektorn
- LA = Latent arbetssökande
- AL = Arbetslösa

Källa: Östlund [1975].

Anm. Den översta tjocka kurvan visar problemsektorns andel av hela befolkningen i resp delpopulation.



som förskräcker är snarare känslan av att storleksordningen av denna uppläning är ett symptom på att något håller på att gå snett i välfärdssamhället. Det gäller att ställa rätt diagnos.

### Bacons och Eltis' förklaring och den svenska sysselsättningsutvecklingen

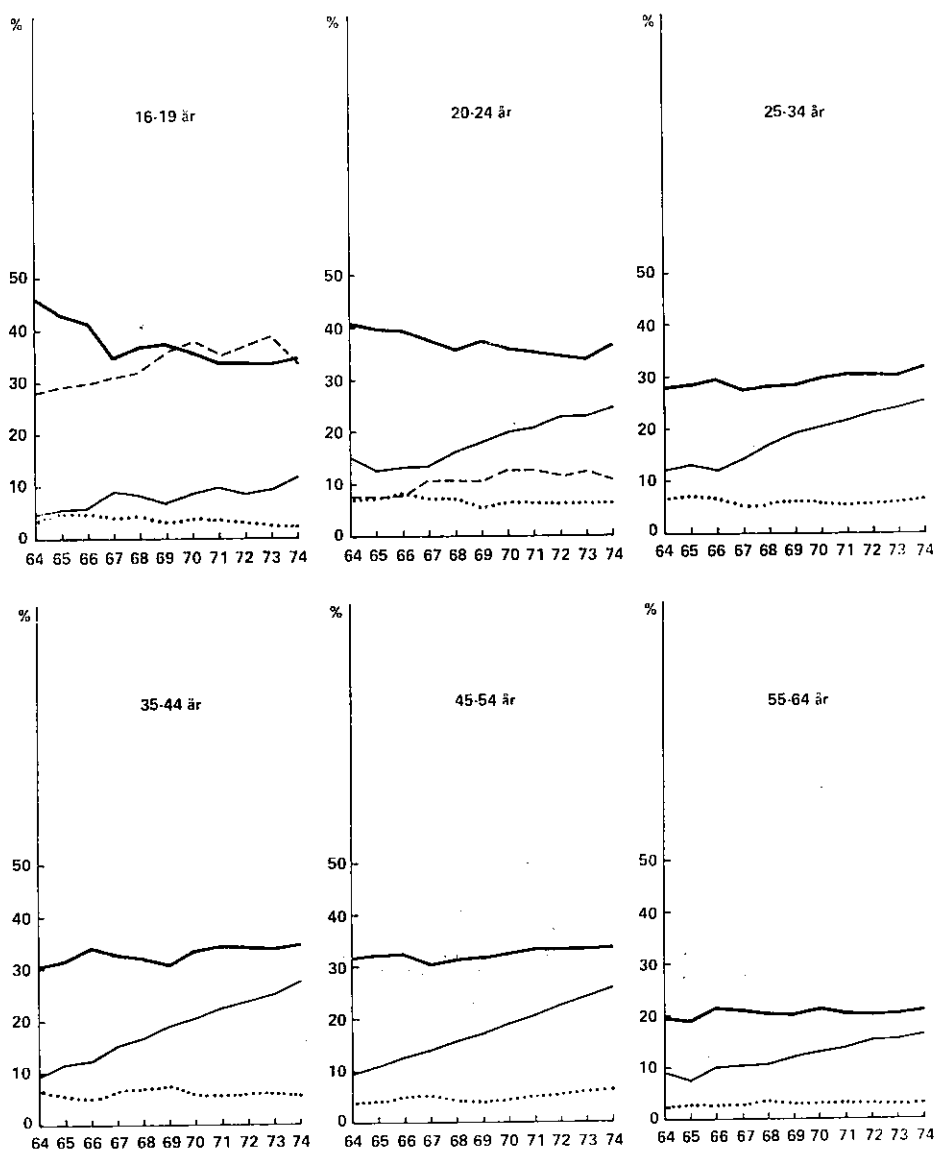
Onekliga är Bacons och Eltis' Sunday Times-artikel till viss hjälp. Även svenskar som läser den måste stämmas till eftertanke. För egen del förvånades jag

över likheten mellan deras analys och den jag själv presenterat i en nyligen publicerad undersökning om arbetsmarknadspolitik och löneutjämning åren 1964—1974 (Östlund [1975]).

De engelska ekonomernas framställning är pedagogiskt slagkraftig. Härtill bidrar inte minst att de (efter mönster av professor J Johnston) brukar termerna marknadsförd, MF, och icke-marknadsförd, IMF, produktion. Självtalar jag om den offentliga sektorns framställning av icke avgiftsbelagda nyttigheter. (Östlund [1975] s 197 f.) För samma

Diagram 3. Kvinnor åren 1964—1974. Andelar av befolkningen på anställda i

Enskild tjänst (exkl jordbruk, SNI1) —————  
 Statlig tjänst ————  
 Kommunal tjänst ————  
 samt på Studerande (16—19 år, 20—24 år) - - - - -



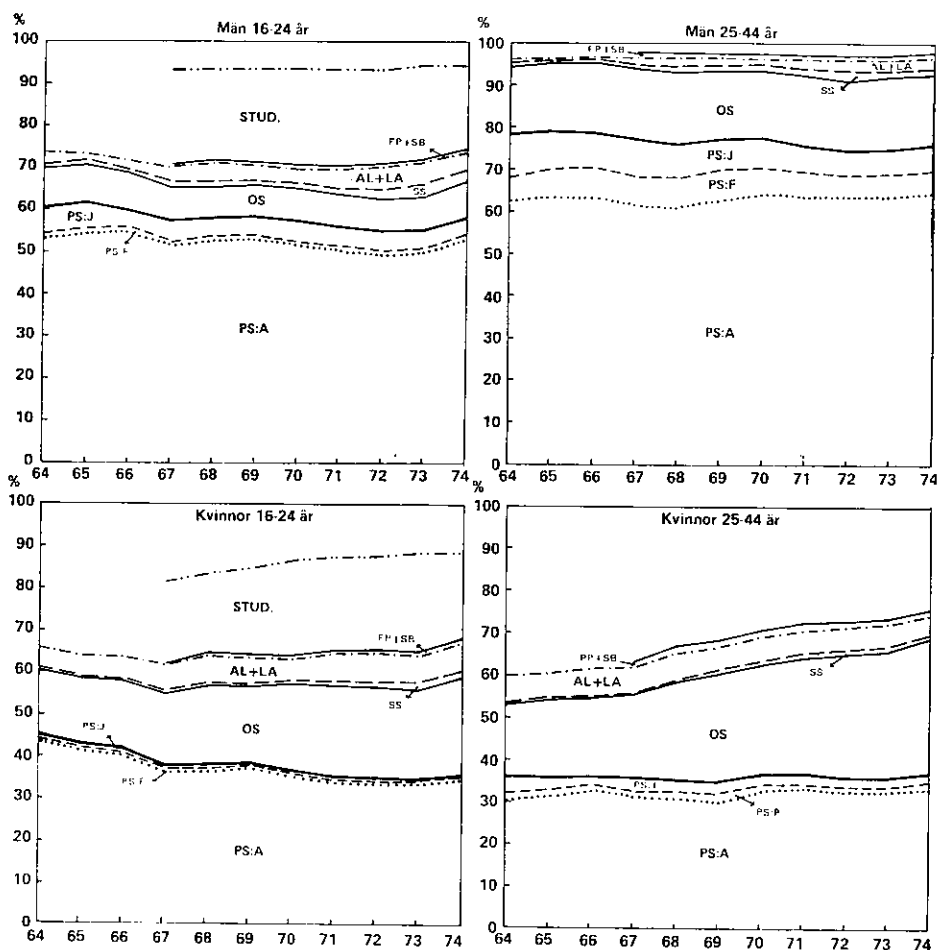
Källa: AKU, Årsmedeltal, Råtabeller, Tab 10.

uppdelning har i denna tidskrift tidigare använts termerna "säljsektor" respektive "skattesektor".

Sysselsättningsmässigt är det i Sverige liksom i England landstingen och primärkommunerna som expanderat på senare år, inte så mycket staten. Våra po-

litiker är stolta över att så många fler kvinnor kommit ut på arbetsmarknaden och fått arbeten de senaste tio åren — över 300 000, netto räknat. Men detta får inte tas som uttryck för en sprudlande livskraft hos vår ekonomi. Som diagram 3, ovan, närmare åskådliggör har

Diagram 4. Befolkningens fördelning åren 1964—1974



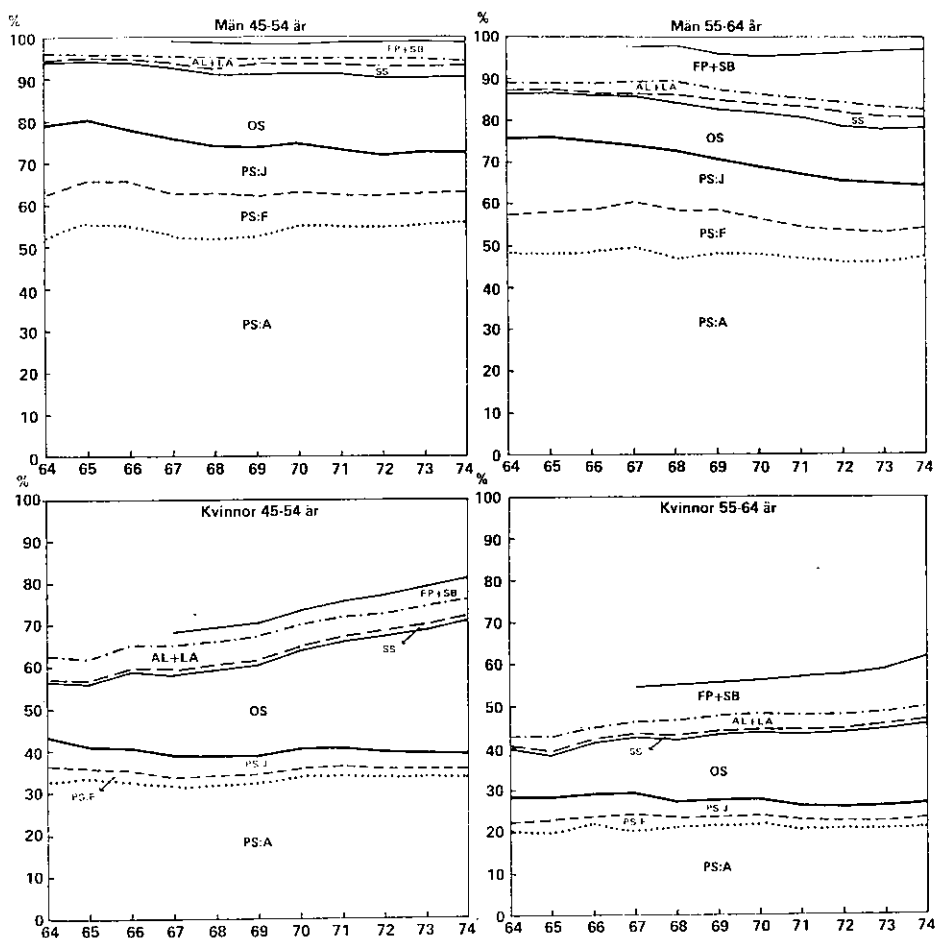
- STUD = Studerande  
 FP+SB = Förtidspensionärer + Sjukbidragmottagare (uppg från riksförsäkringverket)  
 AL + LA = Arbetslösa + Latent arbetssökande,  
 SS = Sysselsatta i speciaalsektorn,  
 OS = Sysselsatta i offentliga sektorn, exkl speciaalsektorn,  
 PS:J = Sysselsatta i jordbruket,  
 PS:F = Företagare i privatsektorn, exkl jordbruket (SNI 1),  
 PS:A = Anställda i privatsektorn, exkl jordbruket (SNI 1).

Källa: Östlind [1975] sid. 116—17

alla de nya kvinnoarbetena (netto räknat) skapats av landsting och primärkommuner. Det är alltså politikerna, som fattat besluten om inrättandet av de nya tjänsterna.

Därvid är det till övervägande delen fråga om en utvidgad produktion i nyssnämnda samfälligheters regi av IMF-nyttigheter, i sista hand finansierade skattevägen, inte minst ur männens inkomster. Arbetsuppgifter som kvinnor tidigare ut-

förde i hemmen ombesörjs nu av landsting och primärkommuner. Därtill har vårdsektorn, undervisningen och förvaltningen byggts ut kvantitativt och kvalitativt. Denna omvälvning i de gifta kvinnornas arbets- och livsmönster har av statistiska skäl gett nationalprodukten en knuff uppåt och fått oss att tro, att vår tillväxttakt är *relativt* hög. (Kvinnornas hemarbete räknas nämligen inte in vid beräkning av nationalprodukten.)



*Ann.* Räknat nedifrån i diagrammen återfinns först ett skikt för anställda i privatsektor, PS:A, därefter ett tunt skikt för företagare i privatsektor, etc. Den starkast markerade heldragna linjen visar totalantalet sysselsatta i privatsektor, där ovanför finns ett skikt för sysselsatta i offentliga sektor och överst tre skikt för specialektor, arbetslösa plus latent arbetssökande och folkpensionärer (inkl sjukbidragstagare).

Alla de delar av arbetsmarknaden som inte gynnats av denna skattefinansierade sysselsättningsexpansion har utvecklats svagt. Den solidariska lönepolitiken bär antagligen en del av ansvaret. I min ovannämnda utredning har jag studerat effekterna av de kraftiga låglönelyft, som sedan år 1968 varit ledmotivet i lönerörelserna. Min slutsats är att vissa låglönelyft — nämligen de *marknads-exogena*, dvs de som drivs igenom *emot*

marknadskrafterna — är ett tveeggat vapen, om avsikten är att hjälpa de svagast ställda på arbetsmarknaden och inte bara dem, som redan har trygga anställningar.

Låglönelyften har bidragit till att fördyra de äldres och de ungas, glesbygdens och låglönföretagens arbetskraft så att privata arbetsgivare fått svårt att hänga med. Den äldre arbetskraften har ställts inför allt större svårigheter, manifesteras-

de i ett mycket snabbt växande antal förtidspensionärer, långtidsarbetslösa och sysselsatta i beredskapsarbeten samt i skyddad och halvskyddad verksamhet. AMU har inte varit de äldre till mycken hjälp. *Diagram 4*, ovan, ger en sammanfattande bild av denna arbetsmarknadsutveckling under perioden 1964—74.

Samtidigt har privatföretagens anställningströsklar höjts särskilt gentemot äldre arbetssökande och unga, som kommer direkt från grundskolan. Nu börjar också trygghetslagen förstärka denna tendens. Ungdomsarbetslösheten har kraftigt tilltagit. Det hör ihop bl a med att mycket få pojkar och flickor under 20 år kan påräkna arbete i den offentliga sektorn utan är hänvisade till kostnadsmedvetna privata arbetsgivare.

### Skattesektorns expansion

De engelska ekonomerna varnar oss för att ställa den offentliga sektorn och industrin i ett motsatsförhållande av det skälet, att den förra i huvudsak framställer tjänster, den senare varor. Många menar att de offentliga tjänsterna är föga prisvärda jämfört med de konkreta ting, som industrin frambringar. Andra nedvärderar industrins produkter och talar föraktfullt om konsumenternas prylglädje. Det ger en falsk polarisering och är ett alltför enkelt sätt att ta ställning för eller emot den offentliga sektorns expansion.

B och E hävdar med all rätt, att det är likgiltigt om det, som framställs, är tjänster eller varor. Avgörande är hur produktionen fördelas mellan säljsektorn, dvs *marknadsförd* produktion och skattesektorn, dvs *icke marknadsförd* produktion.

I det faktum att MF-produkterna finner köpare har vi i ett samhälle med så pass jämn inkomstfördelning som det svenska en viss garanti för att de är uppskattade någorlunda i paritet med kostnaderna (låt vara att många bisarra MF-nyttigheter säljs med suggestiv reklam). Sådana garantier saknas för IMF-nyttigheternas del: dem tackar vi för och tar emot utan att fundera över om deras värde för oss står i någon rimlig proportion till vad de kostat att framställa.

Den offentliga sektorn skiljer sig från privatsektorn däri, att den mest framställer IMF-nyttigheter, medan privatsektorn svarar för flertalet MF-nyttigheter, tjänster såväl som varor. Problemet ligger i att det alltid går så lätt att anställa mer folk för att i offentlig regi framställa IMF-nyttigheter; eftersom dessa är gratis (eller näst intill) har de en strykande åtgång.

De demokratiska välfärdsstaterna tycks ha en inbyggd politisk förkärlek för IMF-tjänster (till vilka får räknas även allehanda subventioner för att förbilliga vissa MF-nyttigheter). Främsta orsaken är väl att löften om mer gratistjänster åt väljarna visat sig politiskt gångbara. Men sysselsättningsaspekten börjar även väga tungt.

Den engelska uppsatsen ger belägg för att i England en allt större del av totalproduktionen kommit att ligga på IMF-nyttigheter. Dessa har av olika skäl blivit allt dyrare att framställa jämfört med MF-varor. Det innebär att klyftan mellan deras värde för avnämarna och framställningskostnaderna troligen vidgats (och kanske fortsätter att vidgas). Här ser Bacon och Eltis — med rätt eller orätt — huvudorsaken till Storbritanniens svåra ekonomiska problem.

I och för sig är det inte något fel att IMF-andelen i totalproduktionen växer. Förutsatt att varje steg föregås av kloka överväganden över hur samhällets resurser bör utnyttjas, där alla alternativ hålls öppna *på lika villkor*. Stor vikt ligger på att beslutsprocessen håller måttet. En demokratiskt förankrad samhällsvärdeindex (inkl en diskonteringsränta vid invägning i kalkylen av framtida intäkter och kostnader, som skydd mot kortsiktig opportunism hos beslutsfattarna) bör appliceras på ett fullgott beslutsunderlag.

Beslutsfattarna skall med andra ord vara välinformerade och motstå frestelsen att blunda för viktiga effekter av sina beslut, t ex för hur väljarna påverkas när de utlovas gratistjänster utan att ordentligt upplysas om de slutliga kostnaderna. Samhällsvärdeindexen skall naturligtvis vara uttryck för människornas värdering och inte för de värderingar politiker anser att undersåtarna bör ha.

Är väl dessa villkor uppfyllda, då är



ökningen av andelen IMF-nyttigheter ett uttryck för en medveten, väl avvägd demokratisk fördelnings- och konsumentpolitik, med respekt för behovet av kvalitativ tillväxt. Flertalet skattebetalare vet med sig, att de får kompensation för höjda skatter i form av både tillräckligt åtråvärda gratis- (eller nästan gratis-) tjänster från den offentliga sektorn och offentliga subsidier för privatframställda nyttigheter av särskilt värde (bostäder, tandvård, mjölk etc).

Vad författarna menar — och här bränns det även för Sveriges del — är att den offentliga sektorns utbyggnad och därmed den ökade andelen IMF-nyttigheter inte längre kan ses som utflödet ur en förstklassig offentlig beslutsprocess. Bakom den offentliga sektorns expansion i England ligger i stället en serie illa samordnade krisbeslut som möjligen ger lättnad för dagen men ökar morgondagens plåga. Den egentliga drivkraften är att skapa fler arbetstillfällen snarare än att framställa tillräckligt åtråvärda IMF-nyttigheter för att motivera det ökade resursuppbådet. Boven i dramat är alltså den offentliga beslutsprocessen.

## Expansionens verkningar

En inte oviktig byggkloss i engelsmännens bevisföring är det faktum att när antalet anställda i den offentliga sektorn ökar så är det en irreversibel process. Populära och trygga jobb lämnar man inte i första taget om den privata arbetsmarknaden är kärv. Och gratistjänster får snabbt förfästa i allmänhetens konsumtionsmönster.

Irreversibel är väl kanske ändå inte processen ifall spänningarna blir övermåttiga. Landsting och kommuner kan få det så svårt med sin ekonomi att de tvingas lita till den naturliga avgången eller rentav friställa anställda för att banta ned sina lönebudgetar. Tvingas de till Canossa, blir det emellertid slutpunkten på en smärtfylld vandring.

Besluten om den pågående produktionen av IMF-nyttigheter kom ofta till stånd medan den berörda arbetskraften ännu var rätt billig. Till stor del var det fråga om anställningar i låglönekategorin. Men efter hand har de offentligan-

ställda i denna kategori bildat ett mäktigt och målmedvetet löntagarblock vid förhandlingar om löner och arbetsvillkor. Deras motpart, den offentliga arbetsgivaren, har däremot varit en mjuk och förstående förhandlare. Den har kunnat övervältra bördan av lönelysten på skattebetalarna och följande varit medveten om att de offentliganställda med familjemedlemmar är en stor och växande del av väljarkåren.

Majoriteten landstings- och kommunalanställda i England har alltså förmått att driva fram kraftiga höjningar av sina *relativa* löner. Det har väsentligt fördyrat framställningen av IMF-nyttigheter jämfört med industriprodukter.

Parallellerna med Sverige är påfallande. Alla vet, att den stora majoriteten lågavlönade i landsting och kommuner numera är den solidariska lönepolitikens främsta vapendragare. Deras anställningar är inte i den omedelbara farozonen såsom många lågavlönades i privatsektorn. På senare år har de lyckats höja sina relativa löner kraftigt.

Men det finns även stora skillnader mellan Sverige och England. Skillnaderna mellan de två välfärdsstaterna går i Sveriges favör. Viktigt är att Sverige mer konsekvent och tidigare än England började finansiera den växande produktionen av IMF-nyttigheter genom att förvandla MF-nyttigheterna till super-MF-nyttigheter via gradvis höjd moms (oms), kraftiga tobaks- och spritskatter o dyl. För närvarande är som bekant den svenska momsen mycket högre än den engelska.

Vidare har i England arbetare lämnat industrin och tagit tjänst i den offentliga sektorn. Hos oss har industrins arbetsstyrka hållit sig ungefär oförändrad. Nyrekryteringen till landstingen och primärkommunerna har skett främst ur "reservarmén" av gifta kvinnor. Den har alltså inte inkräktat på industrin, som utvecklat starkare och uppehållit sin exportkraft bättre än i England.

Lönsamheten i industrin har visserligen gått ned hos oss (utom år 1974), men inte så som i England. Vår industri har haft större tillgång till investeringsvilligt kapital både ur vinster och via kapitalmarknaden — bla har AP-fonden haft stor indirekt betydelse. Den

har i lägre grad än den engelska utsatts för strejker och lockouter. Vår företagsbeskattning har varit tämligen investeringsvänlig.

## Lönepolitik och offentlig sysselsättning

I Sverige har den solidariska lönepolitiken haft stor genomslagskraft särskilt sedan år 1968, dvs under just den tid då sysselsättningskrisen blivit akut. Förutsättningen för att kvinnolönerna kunnat förbättras snabbt — relativt sett — de senaste sju, åtta åren, samtidigt som det tillkommit så många nya arbetstillfällen för kvinnor, är att den offentliga sektorn stått för en stor del av kostnaderna.

Över en stor del av den *privata* arbetsmarknaden har lågavlönad arbetskraft genom de svenska låglönelyften blivit alltför dyr. Den marginella arbetskraften har fått det svårare att hålla sig kvar eller att få nya anställningar i privatsektorn, vars efterfrågan på arbetskraft är mer priskänslig än den offentliga sektorns. Detta gäller åtminstone så länge det går att finansiera den offentliga sektorns kostnadshöjningar t ex genom höjda skatter. Sysselsättningskrisen är närmast en kris för privatsektorn.

Den offentliga sektorns kris tar sig däremot i huvudsak finansiella uttryck. Hur skall framtidens lönebudgeter kunna klaras om det allmänna fortsätter att skapa fler arbetstillfällen och att höja relativlönerna för majoriteten av sina anställda?

När den offentliga sektorn fått sådan omfattning som i Sverige och när dess produktion i så hög grad är IMF-orienterad, är skatterna höga. Ju större andel som är sysselsatt inom skattesektorn desto relativt mer måste man i allmänhet via skattehöjningar reducera skattebetalarnas disponibla inkomster för att finansiera överflyttning av ytterligare arbetskraft från säljsektor till skattesektor. En fortsatt expansion av offentlig sysselsättning på bekostnad av privat blir med andra ord alltmer kännbar för den enskilde konsumenten.<sup>3</sup>

Skattehöjningarna leder i sin tur till ytterligare lönekrav. När räkningen för sk reformer och arbetsmarknadspolitiska

satsningar presenteras möter de fackliga ombudsmännen ett växande missnöje bland sina medlemmar över prisstegringar och skatter. Kanske konfronteras de också med en växande oro för de privata jobben — t ex om arbetsgivaravgifterna höjs för att täcka nya utgifter.

Särskilt starkt visar sig dessa reaktioner i de situationer, då löntagarna utsätts för någon form av provokation, t ex ett utifrån kommande hot mot reallönerna, såsom i Sverige vid oljekrisen och när importpriser och industrivinster steg kraftigt år 1974. I ett så eldfångt läge kan arbetslösheten inte väntas lägga nämnvärd sordin på lönekraven, särskilt inte om den till stor del är dold. Erfarenhetsmässigt tenderar också avtalens låglöneprofil att i sådana lägen bli än mer markant.

Vi har nu fått en lönestruktur i Sverige som tvingar den offentliga sektorn att ta på sig försörjningsansvaret för den marginella arbetskraften, när denna blir för dyr för privata arbetsgivare. Och den marginella arbetskraften har en obehaglig benägenhet att växa i storlek med varje nytt låglönelyft. Allt fler petas ur arbetsmarknadens A-lag och hamnar i B- och C-lagen. För varje nytt låglönelyft minskas utsikterna för de en gång utslagna att någonsin få stadigvarande arbeten på den organiserade arbetsmarknaden. Är de alltför dyra idag, blir de ändå dyrare i morgon. Och ovanpå detta har vi nu fått trygghetslagen, som ytterligare komplicerar det hela.

Det är alltså knappast så att arbetslivet i sig blivit hårdare. Snarare får den marginella arbetskraften vid fortgående låglönelyft det svårare att ge arbetsgivarna valuta för sin lön, vilket naturligtvis skapar otrygghet, stress och otillfredsställelse, huvudsakligen i privatsektorn.

<sup>3</sup> Detta kan åskådliggöras med hjälp av ett räkneexempel (Östlund [1975] s 197 f). Utgå från ett tänkt slutet samhälle (utan utrikeshandel), där den totala arbetskraften fördelas mellan IMF-sektorn och MF-sektorn och där hela produktionskostnaden utgörs av arbetslöner, ur vilka också alla skatter härrör. Antag att de anställda har samma lön i båda sektorerna och skattemässigt behandlas lika. Då gäller följande samband mellan IMF-andelen och totalproduktionen (mätt efter produktionskostnad) och skattetrycket:

De offentliga arbetsgivarna, som med rätt eller orätt anses vara mindre kostnadsmedvetna än de privata, blir då givetvis attraktiva för arbetstagare ur låglönekategorierna. Hos dem finns de tryggeste jobben, med utsikter till automatiska lönehöjningar och ofta mindre stress. Många unga och kvinnor med små barn föredrar nu att arbeta i den offentliga sektorn eller i varje fall i tjänsteproduktion framför att gå till industrin.

Sannolikt har i Sverige den offentliga sektorns expansion varit en viktig förutsättning för den solidariska lönepolitik som förts sedan år 1968. Löntagarorganisationerna är medvetna om, att det allmänna *måste* ingripa om marknads-exogena låglönelyft gör det kärvt för de lågavlönade på den privata arbetsmarknaden. En sysselsättningsfrämjande "reformpolitik" får förlig vind.

När arbetstillfällen skall skapas hos landsting och primärkommuner, kanske även hos staten, sker det enklast genom att det allmänna tar initiativ till ökad IMF-produktion. I sista hand förs den marginella arbetskraften in i "specialsektorn" finansierad av det allmänna och undandragen arbetsmarknadens sedvanliga lönsamhetskrav, dvs den sysselsätts med beredskapsarbeten, med skyddad eller halvskyddad verksamhet respektive genom AMU, eller den förtidspensioneras. Enbart AMU kostar innevarande budgetår ca 1 800 milj kr och förtidspensionerna åt arbetsföra personer kanske 1 400 à 1 700 milj kr inkl ATP, bostadsbidrag etc; vägarbeten utförda som beredskapsarbeten går på 700—800 kr per dagsverke.

En del av den produktion, som kommer ut ur beredskapsarbeten och ur skyddad och halvskyddad verksamhet är givetvis IMF-nyttigheter eller kvasi-MF-nyttigheter. I Sverige har den solidariska lönepolitiken sannolikt bidragit till att

Andel av hela arbetskraften anställd i IMF-sektorn = skattens andel av lönen för varje anställd

10%	20%	30%	40%	50%	60%
-----	-----	-----	-----	-----	-----

Överflyttning av ytterligare en procent av totala arbetskraften från MF- till IMF-sektorn ökar skattetrycket så att *disponibla inkomsten för köp av MF-nyttigheter* sjunker med

1,11%	1,25%	1,43%	1,67%	2,00%	2,50%
-------	-------	-------	-------	-------	-------

öka andelen av sådana nyttigheter i totalproduktionen, liksom behovet av transfereringar till förtidspensionärer och arbetslösa, bl a ungdomar.

Strängt taget skulle naturligtvis avvägningen mellan IMF-produktion och MF-produktion omprövas när förändringar inträffar i relativa löner och i produktivitet mellan IMF- och MF-sektorerna. Antag att låglönelyften går fram särskilt hårt över IMF-sektorn och att produktiviteten där höjs långsammare än i MF-sektorn. Det borde i regel få till följd att IMF-andelen i totalproduktionsvolymen skärs ned, förutsatt att fördelningen mellan IMF och MF var optimal i utgångsläget och förutsatt att MF-sektorn är tillräckligt sysselsättningsexpansiv.

Man kunde börja avgiftsbelägga IMF-nyttigheterna och därefter gradvis höja avgifterna när dessas *relativa* framställningskostnader går i höjden (jfr tex brevportot). Ansatser i den riktningen finns väl, men de stöter på patrull när sysselsättningen är i fara. Långt vanligare är att det allmänna i stället ytterligare handikappar MF-produktionens förmåga att hävda sig genom att höja momsens eller arbetsgivareavgifterna för att täcka de ökade kostnaderna för IMF-produktionen.

## Hur länge kan det fortsätta?

Man undrar hur länge det allmänna kan fortsätta att *garantera full sysselsättning på löntagarorganisationernas villkor*. Så som målet för arbetsmarknadspolitikerna nu är formulerat har det allmänna i själva verket skrivit ut en blank check åt fackföreningarna. Vad dessa än driver igenom i form av allmänna löneloft och styrningar av relativlönerna — och hur nonchalant de än uppträder gentemot marknadskrafterna — så måste det allmänna uppbringa de nödiga resurserna för att sopa rent efter dem. I vissa avseenden är ombudsmännen överordnade politikerna.

Arbetsmarknadspolitikerna får det motigt och kräver oproportionerligt stora resurser, när löntagarorganisationerna driver fram väsentligt större allmänna löneloft och därtill mer markerar avtalens låglöncprofil än vad deras mot-

svarigheter i våra främsta konkurrenländer förmår. Om ombudsmännen fortsätter med detta blir den offentliga sektorns expansion ett omistligt supplement till arbetsmarknadspolitiken. Vad beträffar förtidspensioneringen så fungerar den sedan flera år som ett arbetsmarknadens skvallerrör. När antalet förtidspensionärer kraftigt stiger visar det att något är vrängt på arbetsmarknaden.

Sverige företer symptom på den engelska sjukan i dess tidigare stadier, då den ännu går att bota utan alltför beska mediciner. Det är fråga om en svensk variant. Sverige är en sundare patient än England och har en ljusare prognos. Vår industri är mer vital och har bättre tillgång till kapital än den engelska, etc. Vår offentliga och fackliga beslutsprocess har mindre brister än engelsmännens.

Det betyder nu inte att *vår* beslutsprocess är tillräckligt bra; snarare är den engelska *mycket* bristfällig.

Det mest problematiska inslaget i den svenska beslutsprocessen är nog den rika förekomsten hos oss av jämlikhetsentusiaster, som i prismekanismen snarast ser ett hinder för sina strävanden — ett hinder som bör undanröjas eller nonchaleras. De kräver snabba resultat och väjer ogärna för praktiska svårigheter. De bekänner sig till en speciell, smal variant av samhällsvärdeindex där fördelningspolitiska hänsyn — ofta kortsiktiga — tar över alla andra.

Beslutsprocessen skulle säkerligen lyftas upp på ett högre plan, om dessa välmående entusiaster lärde sig mer om hur prismekanismen är beskaffad och i stället sökte utnyttja den för sina syften. Den är en långt farligare fiende än "storfinansens" och "de sjutton familjerna".

## En kursomläggning

Vår ekonomi är så stark, att det enda som behövs är en viss omläggning av kursen, för vilken det inte bör vara omöjligt att vinna starkt gehör hos skattetrötta väljare och inflationsleda fackföreningsmedlemmar, om de flesta partier och löntagarorganisationer ger sitt stöd. Någon social nedrustning är det inte fråga om ifall det allmänna tar kon-

sekvenserna av att i ett rikt samhälle de flesta människor inte behöver så mycket gratistjänster från det allmänna längre.

Det bör gå att gradvis sänka IMF-andelen av produktionen genom att i högre grad än nu avgiftsbelägga tjänsterna från den offentliga sektorn och genom att minska subventionerna till vissa MF-nyttigheter från privatsektorn. Man bör också kunna stå mer kritisk än hittills till förslag om nya former av IMF-produktion.

Reservera gratistjänsterna är den minoritet som verkligen behöver dem. Låt oss ta de praktiska konsekvenserna av att *nyttillträdande* ålderspensionärer mestadels har sin ATP ovanpå folkpensionen och full kompensation för inflationen. De behöver ingen särbehandlings-tjänster och subventioner. Ej heller flertalet familjer, där både man och kvinna har trygga heltidsarbeten, efter införandet av särbeskattning och efter de senaste årens låglönelyft, annat än under den tid de har minderåriga barn.

Antag att det allmänna börjar att konsekvent avgiftsbelägga sina tjänster i de fall där det inte drabbar någon fattig och där det inte är ett samhällsintresse att stimulera konsumtionen mer än som sker vid priser som täcker kostnaderna. Då får vi se hur mycket kallt stål de offentliga tjänsterna tål. Vi får en bättre bild än vi nu har av hur mycket eller litet dessa tjänster i själva verket uppskattas av människorna.<sup>4</sup>

Det skulle ge oss vägledning för vår resurshushållning och därmed fastare underlag för en fortsatt genuin reformpolitik. Och troligen en effektivare resurshushållning via bättre balans mellan IMF-sektorn och MF-sektorn. Skulle det

<sup>4</sup> Antag att en viss gratistjänst åt allmänheten drar en årlig totalkostnad för det allmänna på 100, och att det är fråga om en rörlig kostnad. Pondera att denna tjänst åsätts ett pris motsvarande 20 procent av tillverkningskostnaden och att det minskar efterfrågan på tjänsten med likaledes 20 procent. Totalkostnaden för det allmänna sjunker då från 100 till 64. Om de frigjorda resurserna tas i anspråk för framtällning av MF-nyttigheter förbättras resurshushållningen avsevärt. Måste det vara en oframkomlig väg i ett samhälle, där de fattiga, om samhället sköts väl, blir färre för vart år?

minska IMF-andelen i produktionen är detta väl förenligt med en ökad satsning på privatsektorns investeringar, enkanterligen industrins, till båtnad bl a för utrikesbalansen, vårt ekonomiska manöverutrymme och u-biståndet.

Alltför illa vore det om beslutsfattarna tvekar därför att de befarar att grunden för den offentliga sektorns expansion skall ryckas undan i samma ögonblickling i form av extratilldelning av gratisom de icke-fattiga för de flesta offentliga tjänster måste börja betala något som mer liknar produktionskostnaderna än vad de nu behöver göra! Den offentliga sektorns expansion får inte vara ett självändamål.

Vi sitter i saxen för närvarande. Det allmännas beslutsprocess är den ena saxskänkeln. Den andra är löntagarorganisationernas beslutsprocess. De fackliga förhandlarna bör besinna att de handlar på uppdrag av en majoritet av landets hushåll. En majoritet med åtskilliga intressen, som på lång och kort sikt är överordnade eller sidoordnade dess intresse av att *varje år* tillförsäkras minst två procents reallönelyft, det må bära eller brista.

Man vågar påstå att reallönelyften på *längre sikt* blir högre både för de organiserade löntagarna och för de oorganiserade, om de fackliga beslutsfattarna vidgar sina perspektiv och tar på sig ett samhällsansvar i paritet med sina maktresurser. Vi har rätt att kräva av dem att de är nog stabila och självständiga för att stå emot frestelser och provokationer som de tidvis ställs inför att yxa till lönekraven utan större hänsyn till samhällets värdeindex. Den så vanliga supertuffa varianten av ombudsman är lite för mycket av gåpåare i vår ömtåliga blandekonomi.

Ombudsmännen vet mycket väl att de privata vinsterna fluktuerar. Varför då reagera så häftigt de år det rasslar i industrins kassalådor? Numera är industrins *genomsnittliga* vinstmarginaler över åren snarast i minsta laget för systerstatning och utrikesbalans. Skulle emellertid vinsterna bli alltför stora kan

det rättas till tex genom att valutan skrivs upp och/eller att löntagarna ges andel i vinsterna.

Lönelyft (inkl låglönelyft) som inte är marknadsförankrade har negativa externeffekter, som det inte duger att bara överlämna åt det allmänna att ta hand om. Dessa externeffekter är i princip av samma slag som miljöförstörelse genom industriutsläpp. En inte försumbar del av den offentliga sektorns expansion och bekymmer (tex för arbetsmarknad, sjukvård, trafikpolitik och miljövärd) är numera följderna av att det är det allmännas sak att rensa undan i externeffekternas Cloaca Maxima, efter beslutsfattare av alla de slag.

Svepande pseudoreformer och orimliga penninglönelyft är samma andas barn: beslutsfattarnas främsta medel för närvarande att öka sin popularitet. Frågan är om verkan på lång sikt blir den avsedda. Kanske får samhället efter hand svårare att fungera, kanske blir människorna med åren mer klarsynta och kritiska. Lönar det sig att en passant erinra om den förtroendekris som på senare år drabbat de fackliga ledarna i England, även hos deras eget folk (jfr Economists ledare "Homo unionis sapiens" [den 10 januari 1976]), och de etablerade politiska partierna i Danmark?

Det kan inte hända här — det är en typisk svensk reflexion inför katastrof-rapporter från omvärlden. Vi vägrar att tro att vår ekonomi skall kunna bli lika insnörd som Englands och Danmarks, att våra landsting och primärkommuner skall hamna vid New-York-bankruttens rand, att vi skall drabbas av 30-procentig moms och högre marginalskatter och arbetsgivaravgifter än vi redan har. Så långt har vi rätt att vara optimistiska som att det behövs blott en viss kursändring medan tid är för att risken skall bli minimal.

#### Referenser

Öslind, A., [1975], *Arbetsmarknadspolitik och löneutjämning åren 1964—1974*, riksdagens revisorers kansli, granskningspromemoria nr 7/1975, Stockholm.