

BO E KARLSSON:

Sysselsättningen under 1970-talet

Civilekonom Bo E Karlsson jämför i denna artikel de prognoser som 1970 års långtidsutredning publicerade i fjol såväl med dagens situation som med den rapport om sysselsättningspolitiken under 1970-talet som LO/SAP:s näringspolitiska arbetsgrupp utarbetat. I denna rapport görs det gällande att den offentliga sektorn under 70-talet måste öka med 400 000 personer. Författaren hävdar att den nuvarande arbetslösheten beror på regeringens ekonomiska politik och inte minst på skattepolitiken. Han anser att frågan om en ökning av den offentliga sektorn egentligen är ideologisk. För socialdemokraterna är en stor offentlig sektor — det starka samhället — ett mål i sig.

Mot bakgrund av de senaste årens arbetslöshetsproblem har en debatt kommit igång om hur sysselsättningen skall klaras under 1970-talet. Ett politiskt uppmärksammat inlägg har gjorts av Rudolf Meidner, där han hävdade att en kraftig expansion inom den offentliga sektorn är en förutsättning för att den fulla sysselsättningen skulle kunna upprätthållas. Samma synsätt återfinns i LO/SAP:s näringspolitiska arbetsgrupps rapport "Sysselsättningspolitik för 70-talet". Under 70-talet måste, gör man gällande, antalet sysselsatta inom den offentliga sektorn öka med omkring 400 000 personer. Jämfört med 1970 är det en ökning av antalet offentligt anställda med drygt 60 procent.

Till grund för dessa beräkningar ligger den avstämning och framskrivning av 1970 års långtidsutredning, som utkom 1973 — "Svensk ekonomi fram till 1977" (SOU 1973: 21). Det är i sammanhanget intressant att påminna sig, att när 1970 års långtidsutredning lade fram sitt första betänkande "Svensk ekonomi 1971—1975" (SOU 1970: 71), var det helt andra problem än de nu aktuella, som stod i centrum för uppmärksamheten. Främst gällde det frågan hur balansen i den svenska utrikeshandeln skulle kunna återställas. Det talades snarare om bristen på arbetskraft än om hur den fulla sysselsättningen skulle kunna klaras. "En stark nyrekrytering av arbetskraft till offentlig sektor kan ju försvåra den ökning av industriproduktionen, som krävs med hänsyn till utrikesbetalningarna." Och vidare: "Kan inte inom industrin de interna-

tionellt sett mycket höga produktivitetsökningstal uppnås som antagits i våra kalkyler måste den nödvändiga industriproduktionen åstadkommas genom en högre sysselsättning än vi förutsatt. I ett sådant fall måste arbetskraftsanspråken från offentlig sektor beskäras ytterligare.”

Inom loppet av tre år har alltså synen på de ekonomiska problemen påtagligt förändrats. Den direkta orsaken till detta är inte svår att se. Under de senaste åren har vi haft en lågkonjunktur och påtagliga sysselsättningsproblem. Om inte annat illustrerar det ändrade synsättet en sak: prognoser av den typ långtidsutredningen utgör beskriver inte en gång för alla given, ofrånkomlig utveckling; förhållandena kan snabbt förändras. Och detta bör vara en tankeställare för dem, som nu går ut och förklarar att en fortsatt snabb expansion av den offentliga verksamheten är det enda sättet att klara sysselsättningen under 70-talet.

Prognos och fakta

I vilka viktiga avseenden stämde då inte långtidsutredningens ursprungliga kalkyler med den faktiska utvecklingen? Antalet personer i arbetskraften ökade något snabbare än beräknat; härvid rör det sig emellertid inte om mer än knappt 13 000 personer. Det är inte här, som den väsentliga avvikelser ligger. Betydligt allvarligare ”prognosfel” finner man i tabellen. Där jämförs den faktiska försörjningsbalansen 1973 (till höger) med den, som långtidsutredningen förutsåg (i mitten) i sitt hu-

vudalternativ. Som synes har bruttonationalprodukten ökat väsentligt långsammare än som förutsetts; det är en differens på 8 miljarder kronor. Särskilt den privata konsumtionen släpar efter. Den närmast största avvikelser avser importen varom kan sägas att den långsammare importutvecklingen direkt sammanhänger med den lägre efterfrågeutvecklingen. Också som en följd av den långsammare efterfrågeutvecklingen har investeringarna blivit lägre än förutsett, vilket framför allt beror på att de privata investeringarna inte kunnat hållas uppe. Det beror däremot inte — det kan vara av intresse att observera — på att bostadsinvesteringarna har gått tillbaka på ett oväntat sätt. Sysselsättningsproblemen på byggmarknaden är snarast mindre än vad finansministern borde ha haft anledning att räkna med mot bakgrund av 1970 års långtidsutrednings förutsägelser om ett kraftigt sjunkande bostadsbyggande. Den offentliga konsumtionen slutligen, har ökat snabbare än förutsett.

	1970	1973	1973
Privat konsumtion	114,1	122,9	115,0
Offentlig konsumtion	44,4	51,1	52,3
Investeringar	45,8	51,2	47,9
Export	50,2	60,6	60,8
Import	52,3	60,9	54,9
Bruttonationalprodukt	207,8	227,7	219,7

Faktisk och enligt 1970 års långtidsutredning kalkylerad försörjningsbalans 1973 till 1973 års priser. Lagerförändringar har ej medtagits i tabellen varför summorna inte stämmer.

I stället för en förutsatt ökning av bruttonationalprodukten från 1970 till och med 1973 på nästan 10 procent har vi fått en ökning på mindre än 6 procent. Nu är det knappast möjligt att direkt översätta skillnaden mellan faktisk och prognostiserad produktionsutveckling i sysselsättnings-termer, dvs att ange hur mycket större efterfrågan på arbetskraft hade varit under perioden om långtidsutredningens prognos hade kunnat förverkligas. Om man emellertid grovt räknar med att en ökning av totalproduktionen ett år med ytterligare 1 procent förutsätter en ökning av sysselsättningen med 0,6 procent, innebär detta att antalet sysselsatta skulle ha varit drygt 80 000 fler. Detta tal stämmer också väl överens med skillnaden mellan den faktiska och den av långtidsutredningen förutsatta sysselsättningsutvecklingen efter justering med hänsyn till den verkliga arbetstidsutvecklingen. För 1972 — det sista år för vilket här erforderlig statistik finns tillgänglig — ligger den verkliga sysselsättningen 88 000 personer under den förutsatta. Det är troligt att den siffran blir något lägre för 1973, dock knappast mindre än 75 000 personer.

Ovanstående beräkningar kan jämföras med utvecklingen av antalet arbetslösa från 1970 till 1973. Enligt arbetskraftsundersökningarna låg årsgenomsnittet arbetslösa 1973 38 000 högre än 1970. Antalet personer i beredskapsarbete eller under omskolning var 35 000 högre. Den totala arbetslösheten var alltså enligt dessa siffror 73 000 personer större 1973 än 1970.

Orsakerna till arbetslösheten

Skulle det alltså förhålla sig så, att de senaste årens arbetslöshetsproblem endast är resultatet av att bruttonationalproduktens ökning sedan 1970 stannat vid 5,7 procent i stället för 9,6 procent? Eller mer tillspetsat: skulle vi inte ha haft några sysselsättningsproblem 1973 om hushållen disponerat ytterligare 8 miljarder kronor för privat konsumtion? I princip är svaret ja. Sysselsättningen är en funktion av bruttonationalprodukten och produktiviteten. Ökar produktionen så ökar sysselsättningen — mer eller mindre proportionellt beroende på i vilken grad produktiviteten kan ökas genom ett högre kapacitetsutnyttjande. Produktionen i sin tur är beroende av efterfrågan i samhället, varvid den privata konsumtionen svarar mot drygt hälften av den totala efterfrågan.

Härmed är inte sagt att alla sysselsättningsproblem hade varit ur världen om hushållen disponerat 8 miljarder mer 1973 för privat konsumtion. Arbetsmarknaden belastas med många imperfektioner. De arbetssökande kan sakna den ändamålsenliga utbildningen för de lediga platserna. De arbetslösa bor ofta inte där de lediga platserna finns osv. Helt klart är emellertid, att sysselsättningen under de senaste åren hade framstått som ett väsentligt mindre problem om den ekonomiska politiken hade stimulerat till en högre efterfrågan.

Det är en händelse som ser ut som en tanke, att den offentliga sektorns finansiella sparande 1973 beräknas uppgå till 8,9 miljarder kronor — att jämföras alltså

med den 8 miljarder kronor större bruttonationalprodukten, som enligt 1970 års långtidsutredning skulle vara förenad med full sysselsättning och balans i de utrikes betalningarna. Det finansiella sparandet är här det belopp, varmed den offentliga sektorns inkomster överstiger dess utgifter. Vid konjunkturinstitutets beräkningar rörande effekten på den totala efterfrågan av ändringar i det finansiella sparandet används multiplikatorn -1 ; det betyder att en minskning av det finansiella sparandet med t ex 1 miljard kronor anses leda till en efterfrågeökning motsvarande 1 miljard kronor. Med detta är inte sagt, att det finansiella sparandet 1973 borde ha varit 8 miljarder kronor mindre, blott att den ekonomiska politiken 1971—73 borde ha varit mer expansiv.

De senaste årens ekonomiska politik har ur stabiliseringspolitisk synpunkt varit ett allvarligt misslyckande. Enligt de beräkningar rörande den offentliga sektorns kalkylerade inverkan på den totala efterfrågan i samhället sedan vissa automatiska inkomstförändringar eliminerats, som har brukat publiceras i konjunkturinstitutets rapporter — det är obekant huruvida det beror på någon intervention från finansdepartementet att någon sådan redovisning inte funnits i de två senaste rapporterna — hade den offentliga sektorn såväl 1971 som 1972 en direkt efterfrågeåterhållande verkan. Högkonjunkturåret 1970 stimulerades den totala efterfrågan via den offentliga sektorn med 2,2 procent; lågkonjunkturåret 1971 däremot bidrog den offentliga sektorn till en dämp-

ning av efterfrågan med 2,1 procent. Det riktiga hade naturligtvis varit en återhållande verkan på efterfrågan 1970 och efterfrågestimulans 1971. Det har sagts tidigare — men det tål att upprepas — att regeringens budgetpolitik tycks präglas av ett otidsenligt Gustav Vasa-tänkande. Herr Eskils gemak, det är numera AP-fonden.

Boven i dramat

Skall en bov utnännas i detta drama, är skattepolitiken väl kvalificerad. Det bästa sättet att stimulera fram en högre efterfrågan hade säkert varit en sänkning av marginalsatserna till rimligare nivå. En sådan åtgärd hade sannolikt därtill haft positiva effekter på prisutvecklingen genom att skapa förutsättningar för en mer balanserad löneutveckling. I konjunkturinstitutets rapport från januari i år kalkylerade man med två alternativa utfall av årets avtalsrörelse. Det ena innebar löneökningar under året på 9,1 procent, det andra på 8,1 procent. Med tanke på det högre alternativets inverkan på sysselsättningen beräknades detta leda till en ökning av de totala faktorinkomsterna på 0,8 procent mer än det lägre. Samtidigt beräknades de direkta skatterna, avgifter m m öka med 15,2 resp 13,7 procent. I absoluta tal skulle den sista procentens löneökning leda till en ökning av de samlade faktorinkomsterna med 1 136 miljoner kronor och till en ökning av skatter och avgifter med 747 miljoner kronor. Totalt skulle 66 procent av de ökade inkomsterna gå till skatt. Inkomsterna

efter skatt skulle öka med 0,39 procent. Samtidigt beräknades emellertid som en följd av den ytterligare procentens löneökning priserna gå upp med ytterligare 0,4 procent! Det borde vara uppenbart, att ett skattesystem som ger ett sådant resultat har negativa återverkningar på såväl efterfrågan som prisutvecklingen.

Alltså: Med en bättre konjunkturpassad ekonomisk politik — t ex genom att marginalskatterna sänkts i stället för höjts från och med 1971 — hade sysselsättningen idag inte framstått som något allvarigare problem. Ungefär 80 000 personer till hade haft sysselsättning, främst inom det privata näringslivet. Arbetsmarknadsdiskussionen hade sannolikt framför allt gällt hur en bättre regional balans skulle kunna åstadkommas. Och den hade gällt hur det skulle vara möjligt att under 70-talet tillgodose efterfrågan på arbetskraft. Man skulle troligen ha kunnat konstatera, att det sedan 1968 hade skett en viss om än måttlig ökning av sysselsättningen inom näringslivet. Under samma period hade antalet anställda inom den offentliga sektorn ökat med över 200 000. Om denna utveckling fortsätter, skulle det ha kunnat konstateras, kommer med nuvarande befolkningsutveckling efterfrågan på arbetskraft mot slutet av 70-talet att vara icke obetydligt större än antalet personer i arbetskraften. Det är därför nödvändigt med en begränsning av den offentliga sektorns expansion för att en överhettning på arbetsmarknaden skall kunna undvikas.

Detta hade inte varit någon otänkbar

situation. Det hade varit en parallell till läget 1970.

Tron att enda sättet att klara sysselsättningen under 70-talet skulle vara en kraftig expansion inom den offentliga sektorn bygger på ett allvarligt tankefel. I LO/SAP:s näringspolitiska arbetsgrupps rapport har man helt enkelt extrapolerat förändringarna på arbetsmarknaden under 60-talet fram till 1980. Det är förvisso sant att sysselsättningen inom näringslivet, såväl i fråga om industri som jord- och skogsbruk, relativt sett minskade under förra decenniet och att sysselsättningen inom den offentliga sektorn ökade snabbt. Men detta var inte resultatet av någon historisk nödvändighet eller järnhård ekonomisk lag. Det var i stället följden av en medveten politik. Och det är något helt annat. Vad LO/SAP:s näringspolitiska arbetsgrupp extrapolerat fram är inte förutsättningarna för full sysselsättning utan innebörden av fortsatt socialdemokratiskt maktinnehav — dock utan att samtidigt extrapolera fram de skattepolitiska konsekvenserna.

Tjänstesektorn

Ett i det högindustrialiserade samhället utmärkande utvecklingsdrag är tjänstesektorns förhållandevis snabba tillväxt. Det är i detta sammanhang nödvändigt att ha klart för sig distinktionen mellan offentlig sektor och tjänstesektor. Den offentliga sektorn är — väsentligen — en del av tjänstesektorn eller den tertiära sektorn, som den ibland kallas (jordbruket är den primära sektorn; industrin den sekundä-

ra). Mellan den privata och den offentliga delen av tjänstesektorn torde det finnas ett direkt samband: ju mindre utbudet av offentliga tjänster är relativt sett, ju större är utbudet av privata tjänster. I t ex USA tillgodoses en stor del av den tjänstekonsumtion, som i Sverige förmedlas via det allmänna, av den privata tjänstesektorn. Omvänt torde gälla att en stor offentlig sektor leder till en förhållandevis mindre privat, tertiär produktion. Sverige, som har en jämfört med omvärlden mycket stor offentlig sektor, har samtidigt ett internationellt sett mycket litet utbud av t ex privatskoleundervisning eller privatsjukhusvård.

Härav följer emellertid inte, att det ur samhällsekonomisk synpunkt är likgiltigt om tjänsteproduktionen är privat eller offentlig. Genom att offentliga tjänster ofta tillhandahålls gratis eller starkt subventionerade blir efterfrågan på dessa större än om konsumenterna fått betala det fulla priset, som ju är nödvändigt på den privata sektorn. Tjänstekonsumtionen stimuleras jämfört med konsumtionen av varor. Det är sålunda sannolikt att en stor, skattefinansierad offentlig tjänsteproduktion medverkar till att påskynda tertiärsektorns expansion. På professorns fråga skulle flertalet elever under en lektion i nationalekonomi svara, att det var en situation där det fanns risk för en icke-optimal resursallokering. Det är med andra ord troligt, att man stimulerar fram en konsumtionsstruktur, som avviker från vad konsumenterna skulle föredra vid en fri marknadsprisbildning.

På frågan om det ur sysselsättningspolitisk synpunkt har någon avgörande betydelse om tertiärsektorns expansion främst sker inom den privata eller offentliga sektorn blir vårt svar nej. Väsentligare är att stabiliseringspolitiken medverkar till en efterfrågetillväxt som svarar mot full sysselsättning. Men en allt för snabb tillväxt inom den offentliga sektorn kan leda till en situation, där exportindustrins och den importkonkurrerande industrins arbetskraftsbehov inte kan tillgodoses, vilket kan leda till svårigheter att upprätthålla balansen i de utrikes betalningarna. Det är alltså ett läge likartat det som 1970 års långtidsutredning diskuterade. Med hänsyn till den externa balansen skulle det kunna bli nödvändigt att bromsa den inhemska efterfrågan, varvid åtminstone på kort sikt sysselsättningssvårigheter kan uppstå. Detta är dock en situation rakt motsatt den som dagens debatt gäller — den offentliga sektorns expansion som ett hot mot i stället för en förutsättning för den fulla sysselsättningen.

Allvarligare är andra aspekter på en snabb expansion inom den offentliga sektorn. Produktivitetsutvecklingen är i allmänhet långsammare än inom den privata näringslivet. Om en växande andel av de totala resurserna tas i anspråk inom den offentliga sektorn kan detta befaras medföra en långsammare volymmässig tillväxt av bruttonationalprodukten, dvs en långsammare välfärdstillväxt. En växande, skattefinansierad sektor förutsätter stigande skatter. Det råder knappast någon tvekan om att vi redan idag har ett skatte-

tryck som negativt påverkar viljan till arbete, initiativ och företagande. Ytterligare skatthöjningar skulle naturligtvis än mer accentuera detta.

Ytterst är frågan om den offentliga sektorn ideologisk. För socialdemokratin är en stor offentlig sektor — det starka samhället — ett mål i sig. Det är svårt att frigöra sig från intrycket att samman-

kopplingen mellan den offentliga sektorn och sysselsättningen mest är en smart politisk grej, som de socialdemokratiska partistrategerna med tacksamhet anammat. Man vill kunna gå ut och anklaga de politiska motståndare, som ifrågasätter den offentliga sektorns snabba expansion, för att vilja äventyra sysselsättningen. Ett argument som biter när man vill höja skatten?