

# Varför gick det så illa?<sup>1</sup>

De som är ansvariga för den ekonomiska politiken och deras rådgivare är antingen manipulerare eller strukturalister. En manipulerare tror att ekonomiska svårigheter kan klaras genom anpassning av efterfrågan, växelkursen eller penningtillgången eller genom återhållsamhet med lönerna. Finansdepartementets ämbetsmän är alltid manipulerare. De har en självklar tro på de instrument som de kontrollerar, exempelvis budgeten.

Många politiker är också manipulerare och detta är inte något fel om de är tyska, japanska eller franska politiker, eftersom den industriella strukturen i dessa länder under de senaste 15 åren har varit sådan att manipulation av budget och efterfrågan har varit det enda

som behövs för att bevara en välmående ekonomi.

Strukturalisterna säger att plotter med skatter och växelkurser och penningtillgång är värdelöst om ekonomins underliggande struktur är felaktig och vi anser att de brittiska politiker som säger detta — alltifrån Tony Benn till Sir Keith Joseph — har fullständigt rätt.

Lappverkspolitiken har blivit en besvikelse. Den berömda patentmedicinen, devalveringen, har misslyckats. Praktiskt taget varje ny skatt som någon med anseende har rekommenderat under de senaste tio åren har prövats — och förkastats. Kris har följt på kris. Diagrammen på dessa sidor åskådliggör en stor del av denna historia.

Något som man i allmänhet inte inser är att de ekonomiska tendenser som vi oroade oss för under femtiotalet har blivit otroligt mycket värre under det senaste årtiondet. Industriproduktionen ökade 35 procent under de tio åren mellan 1955 och 1965. Den ökade mindre än hälften så mycket (15 procent) mellan 1965 och 1975. Endast en del av detta kan skyllas på lågkonjunkturen i världen. Andra ekonomiska mål som anses önskvärda är prisstabilitet, full sysselsättning och jämvikt i betalningsbalansen. I alla dessa avseenden blev det väsentligt sämre 1965 till 1975 — och arbetskonflikterna har blivit mera elakarade med dubbelt så många dagar förlorade genom strejk 1965—1974 som

*ROBERT W BACON och WALTER A ELTIS är båda oxfordekonomer. De är redaktörer för "Oxford Economic Papers" och har tillsammans gjort en undersökning för National Economic Development Organization (NEDO), "The Age of US and UK Machinery" [1974]. Bacon är ekonometriker och har tidigare varit konsult åt UNCTAD och brittiska luftfartsverket. Eltis har tidigare varit konsult åt NEDO. Han har skrivit "Growth and Distribution" [1973] samt artiklar om Adam Smith och François Quesnay.*

<sup>1</sup>Författarna vill tacka N M Prescott, Magdalen College Oxford, för hjälp med framtagning och presentation av data. *International Currency Review* publicerade två versioner av våra argument som de utvecklades under 1975. Detta bidrog till värdefulla kommentarer och kritik.

1955—1965. Ingen annan större nation har misslyckats så grundligt med att uppnå dessa ekonomiska mål.

En gravskrift över detta katastrofala årtionde kan man hitta i de examensskrivningar som gavs vid universitetet i Oxford 1965. Studenterna fick frågan: "Kan ekonomier samtidigt ha nolltillväxt, snabb inflation, omfattande arbetslöshet och ett betalningsbalansunderskott?" De flesta svarade att denna kombination av misslyckanden var möjlig endast i ett underutvecklat land. Detta tillstånd har man nu uppnått i Storbritannien.

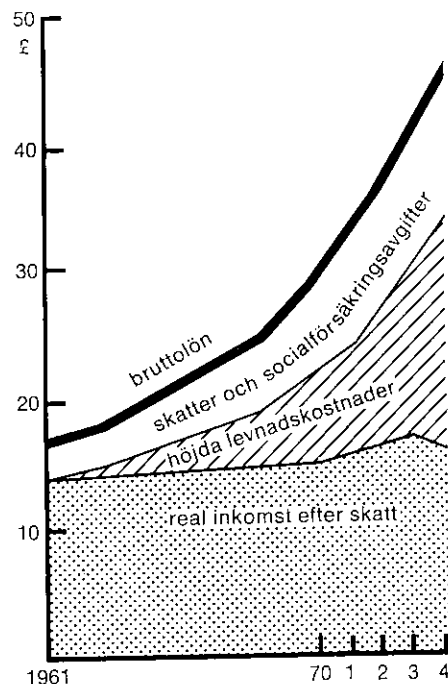
## Hög produktivitet — låg produktion

Man brukar lägga skulden för våra misslyckanden på två företeelser: destruktiva fackföreningar och låg produktivitet i industrin. Ingen av dessa förklaringar håller för en närmare granskning. Ta fackföreningarna först. Stridslystnaden och oviljan att samarbeta har förvisso ökat — men detta är en följd av Storbritanniens ekonomiska misslyckanden, inte en orsak till dem.

Det som kom först var en halvering av tillväxten i industriproduktionen, vilket har inneburit att det har funnits mindre utrymme till att höja levnadsstandarden. Förväntningarna har svikits mer och mer. Därtill har vi haft en kraftig ökning av inkomstskatterna och socialförsäkringsavgifterna, vilket för löntagare med genomsnittsinkomster framgår av *figur 1*.

Detta kan visserligen kanske ha bidragit till en högre "samhällelig lön" men det har gjort att de flesta arbetare har fått betydligt mindre kvar att göra av med i butikerna än de annars skulle ha haft. Den genomsnittliga levnadsstandarden mätt på detta sätt har stigit med bara 1,3 procent om året sedan 1961 — och sedan 1972 har den faktiskt fallit. Enbart kostnaderna för att hålla sig med bil och hus, vilka har stigit mera än priserna i allmänhet, har drivit mera välbeställda arbetare att gå hårt fram med sina lönekrav. Kanske borde de ha varit mera återhållsamma och satt större värde på den högre samhälleliga lönen såsom denna kommer till uttryck i större

Figur 1. Genomsnittlig inkomst per vecka: alla arbetare



Källa: National Institute Economic Review, Dep of Employment Gazette, Inland Revenue Annual Reports, Social Security Statistics (HMSO).

kommunala och statliga utgifter. Detta har de emellertid inte gjort och de höjda skatterna har därför förvärrat frustrationen.

Löntagare med genomsnittsinkomster drabbas nu av avdrag på nästan 30 procent i sina lönekuvert. Endast kroppsarbetarna har lyckats öka sin levnadsstandard mätt såsom lön efter skatt.

De underliggande orsakerna till Storbritanniens bekymmer måste därför ligga någon annanstans än i den arbetande befolkningens försök att uppnå ganska blygsamma höjningar i sin levnadsstandard.

Den andra förklaringen tycks ytligt sett rimligare. Det påstås att den brittiska industrin är överbemannad. Om vi bara kunde öka vår industriproduktivitet skulle allt vara gott och väl. Erfarenheterna av de två tioårsperioderna stöder förvånansvärt nog inte denna vanliga uppfattning. Under den andra tioårsperioden (1965—1975) hade vi faktiskt en tillräckligt snabb produktivitetsutveckling

för att åstadkomma det brittiska "ekonomiska under" som så många har väntat sig så länge. Men det kom aldrig.

Våra ekonomiska framsteg under 1965—1975 står sig dåligt vid en jämförelse med 1955—1965 — ändå ökade produktionen per arbetstimme under den andra tioårsperioden med 4 procent om året, en hel procent mer än 1955—1965. Konkurrensen var mycket hårdare, ineffektiv produktion åtnjöt mindre skydd mot importkonkurrens och nya maskiner för miljontals pund tillkom, nog för att ta död på myten om att den brittiske arbetaren måste nöja sig skrotningsmogna maskiner. Författarna till denna artikel publicerade 1974 en studie som visade att de brittiska verktygsmaskinernas livslängd och genomsnittliga ålder år 1971 var nästan exakt de samma som i För-enta staterna. Detta gällde ett mycket brett urval av verktygsmaskiner av många kategorier och med många olika användningsområden.

Visserligen var Storbritanniens förbättring av industriproduktiviteten, mätt i produktion per arbetstimme, fortfarande långsam internationellt sett efter 1965, men den var inte orimligt låg. Västtyskland, Frankrike och Italien uppnådde en genomsnittlig ökning på 6 procent mot Storbritanniens 4 procent, men 4 procent var fortfarande högt historiskt sett. Det var tillräckligt högt för att kunna utgöra grunden för den ökning i produktionstakten som hade krävts för att höja levnadsstandarden, öka kapitalstocken och exporten och i sinom tid förbättra den sociala tryggheten på det sätt som skett i framgångsrika ekonomier.

Denna ökade produktivitet, för vilken så många i regering och näringsliv har arbetat så intensivt, åstadkom ingenting av detta. Vårt stora tillfälle förspildes. Industriproduktionen ökade mindre än hälften så snabbt som produktiviteten. Vi använde inte den större produktiviteten till att producera mera varor. Vi avskedade arbetare. Högre produktivitet innebar inte stigande levnadsstandard eller ökade investeringar. Det betydde helt enkelt flera avskedanden och minskat antal arbetstimmar.

Detta gällde inte alla branscher, men det gällde de flesta. En 40-procentig produktivitetsoökning på 10 år kunde ha lett

till att samma antal människor producerade 40 procent mera på samma antal timmar. I detta fall förlorades mer än hälften av den möjliga produktionsökningen därför att antalet anställda i industrin sjönk med 14 procent samtidigt som arbetstiden också förkortades väsentligt.

Det är ur detta grundläggande förhållande som våra bekymmer härrör. Här ligger roten till den strukturella skevheten i den brittiska ekonomin. "Gör slut på överbemanningen!" ropar alla i dag. Om vi gör detta, kommer produktiviteten att öka ännu snabbare än under den nyss förflutna tiden och minskningen av överbemanningen kommer att framkalla ännu snabbare nedgång i sysselsättningen i industrin och i antalet arbetstimmar. Hur hamnade vi i denna katastrofala situation?

## Offentliga sektorns expansion

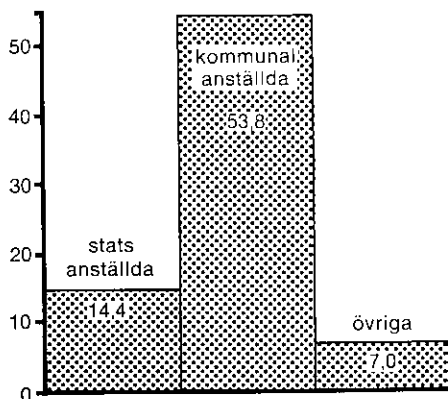
Den första man måste inse är att en revolution, en stor strukturell förändring i sysselsättningen har inträffat i den brittiska ekonomin sedan omkring år 1962. Det enklaste sättet att betrakta denna förändring på, är den som författarna till denna artikel skisserade i en artikel i Sunday Times i november 1974. Vi påpekade att sysselsättningen utanför industrin på bara tio år hade ökat med nästan en tredjedel jämfört med sysselsättningen i industrin och denna ökning har företrädesvis ägt rum i den offentliga sektorn.

Det finns inga paralleller till denna dramatiska utveckling i något annat större västerländskt utvecklat land. Att säga att folk har övergått från industrin till tjänstesektorn är att uttrycka det mildt. Folk har lämnat fabrikena i allt snabbare takt. Praktiskt taget alla moderna ekonomier ökar sin tjänstesektor, när effektiviteten ökar och efterfrågan på utbildning och välfärd skjuter i höjden. Men de gör det gradvis. En förskjutning på 30 procent på tio år är något enastående som inte kan uppnås utan påfrestningar.

Figur 2 visar vad som har hänt de forna fabriksarbetarna. Tjänstenärings- och detaljhandeln, bank- och försäkringsväsen, underhållning har ökat sin

Figur 2. Procentuell ökning av antalet anställda i tjänstesektorn; kategorivis 1961—1973

B Procentuell ökning av antalet anställda i tjänstesektorn Kategorivis



Källa: Dep of Employment Gazette: Census of Employment and Local Government

sysselsättning med bara 7 procent. Det stora flertalet industriarbetare har fått arbete i kommunerna. Det har skett en ökning med inte mindre än 53 procent i primär- och sekundärkommunernas antal anställda och med 14 procent i antalet statsanställda. Ett exempel på vilka bisarra konsekvenser detta får är att Oxfordshire County Council (ung länsstyrelse och landsting) nu sysselsätter flera löntagare i Oxfordshire än British Leyland gör.

Vi vill inte hävda att dessa nytilkomna tjänster inom utbildning, sjuk- och socialvård inte skulle vara önskvärda i det goda samhället och förvisso inte heller att dessa förändringar skulle ha berott på det ena eller det andra politiska partiet. De har varit lika snabba under konservativa regeringar som under labourregeringar. Nya tjänster inom undervisningen skapades snabbare under Margaret Thatchers tid som skolminister än under labourperioden 1964—1970. Sir Keith Joseph var socialvårdsminister under en period när antalet tjänster i sjuk- och socialvården växte med 7,5 procent mera än sysselsättningen i allmänhet.

Vad vi vill hävda är att det inte finns någon anledning till att dessa förändringar skulle behöva ske med sådan fart i

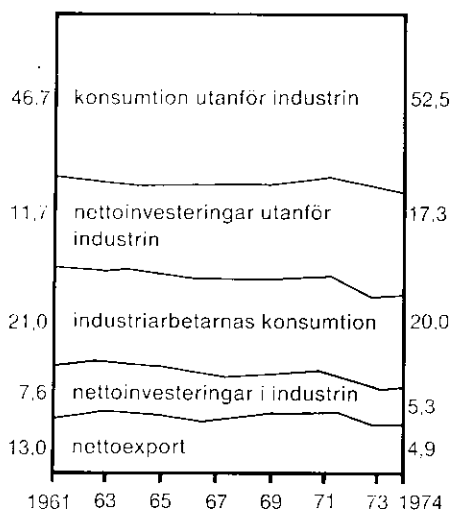
Storbritannien. Det finns inga demografiska förhållanden som motiverar sådana snabba förändringar. Statistiken över antalet anställda per tusen elever på grundskolans låg- och mellanstadie-nivå, eller antalet läkare per tusen patienter, eller antalet sjukhusplatser per tusen personer, visar att många länder har uppnått liknande eller större förbättringar på utbildnings- och vårdområdet utan en sådan väldig och plötslig överföring av folk till den offentliga tjänstesektorn som helhet. Vissa av de vinster som vi har fått för våra väldiga extra kostnader kan vara helt marginella. Detta är ett område där det krävs mera forskning. Men vilka de samhälleliga vinsterna än må vara, så fick förändringen ett djupgående inflytande på vår ekonomi.

Det är avslöjande att konstatera i vilken grad denna förändring inträffade under konjunktursvackor. Det typiska var att regeringarna spenderade mera i konjunkturedgångarna, främst för att lindra arbetslösheten, och vidtog åtgärder som direkt ledde till ökad sysselsättning i den statliga och kommunala sektorn.

Om detta hade hänt vid ett enda tillfälle eller mera temporärt skulle följderna kanske inte ha blivit så allvarliga. Men den ökade sysselsättningen blev permanent och de arbetare som anställdes under konjunktursvackorna var inte tillgängliga för industrin i de följande konjunkturtopparna. Bristen på arbetskraft bidrog då till att konjunkturen vände fortare än den annars skulle ha gjort. Under den följande lågkonjunkturen skapade regeringen så ännu flera arbetsstillfällen i den offentliga sektorn och även dessa blev permanenta.

Det är lätt att nu se hur allt detta gick till. Det var så enkelt att ge folk arbete i den offentliga tjänstesektorn. Inga extra kapitalinvesteringar behövdes till en början — i motsats till industrin där det lönar sig att anställa extra arbetare bara om det finns extra maskiner som de kan arbeta med. För det andra fick arbetare som avskedats från industrin ofta okvalificerade och underordnade arbeten, där lönen var relativt låg och denna politik tycktes därför vara ett billigt sätt både att motverka lågkonjunkturerna och förbättra samhällets tjänsteutbud.

Figur 3. Procentuella andelar av inköp av nettoindustriproduktion



Källa: National Income and Expenditure

Sedan dess har emellertid löneuppgörelserna medför särskilt höga lönehöjningar i den offentliga sektorn. Houghton gav stora ökningar åt lärarna, statsanställda i lägre befattningar fick ökning- ar på nästan 100 procent på ett år. Den från början billiga arbetskraften har blivit en viktig beståndsdel i de statliga och kommunala myndigheternas kostnader och har betytt mycket för de följande explosionsartade skattehöjningar- na på inkomster och fastigheter.

### Minskade industriinvesteringar

Detta om arbetskraftens omfördelning mellan näringsgrenar. Följderna för den brittiska ekonomin måste nu spåras. Vi vill påstå att det är mycket som talar för att våra skrämmande ekonomiska resultat beror på denna tillväxt av sysselsättningen i den offentliga sektorn.

Försämringen inträffade på följande sätt. Industriproduktionen måste klara av nationens hela investeringsbehov, en mycket stor del av dess konsumtion av varaktiga konsumtionsvaror som bilar, TV-apparater och kläder, liksom en stor del av vad arbetarna nu för tiden lägger ut på mat. Dessutom måste vi ha ett stort

exportöverskott av industriproduktion för att betala för våra livsmedel och råvaror från utlandet och för importerade industrivaror. De olika privata tjänstenäringarna, tex försäkringsbranschen, ger ett värdefullt nettobidrag till vår betalningsbalans, men detta har aldrig varit, och kan troligtvis aldrig bli, tillräckligt för att finansiera ens livsmedels- och råvaruimporten.

Om nu sysselsättningen utanför industrin växer med en tredjedel, så som hände efter 1962, måste detta bli en extra press på industriproduktionen. Med flera arbetare utanför industrin krävs mera industriproduktion till konsumtion åt dem som inte spelar någon direkt roll i dessa varors tillverkning. På liknande sätt krävs mera investeringar utanför industrin och dessa måste också tas ur industriproduktionen.

Dessa behov kan tillfredsställas om industriproduktionen ökar snabbt, men vi har inte kunnat åstadkomma detta. Större delen av de extra varor som konsumeras av härskarorna av lärare, socialarbetare och stats- och kommunaltjänstemän liksom de extra byggnaderna för dem, kunde endast åstadkommas genom att bygga färre fabriker, genom att låta industriarbetarna konsumera en mindre del av det de producerade och genom att exportera mindre och importera mera. Figur 3. visar att det är exakt vad som hände. År 1961 konsumerades och investerades 58 procent av industrins totala försäljning utanför industrin. 1974 tog sektorn utanför industrin 70 procent, vilket bara lämnade 30 procent kvar åt industrin och betalningsbalansen.

Det som var avgörande var att den andel av industriproduktionen som exporterades (minus import av tillverkade varor) sjönk från 12 procent till 5 procent och att den andel som investerades i industrin (netto, dvs minus kapitalförslitning) föll med omkring en tredjedel till bara 5,3 procent av industriproduktionen. Uppgången i sysselsättningen utanför industrin gick ut över betalningsbalansen och industriinvesteringarna — just det som Storbritannien hade minst råd att offra, om vi någonsin skulle komma ur fällan med en industrisektor som är för liten för att åstadkomma allt som krävs av den.

Kraven från löntagarna inom den ofentliga sektorn minskade också utrymmet för industriarbetarna och dessa svarade, som vi har anmärkt, med mera facklig stridslystnad för att skydda sin levnadsstandard. De löneökningar de fick minskade vinsterna och huvuddelen av bördan att bära upp den icke-industriella sektorn har drabbat nettoexporten och investeringarna i industrin. Regeringen har vidare klämt åt industrin genom att göra de deflationistiska perioderna dominerande i stop-go-cykeln.

Krympningen av industriinvesteringarna är kanske den allvarligaste effekten av alla, därför att den påverkar framtiden i så hög grad. Industriinvesteringarnas andel av industriproduktionen sjönk från nivåer på 7,5—8 procent i mitten av sextiotalet till 2,8 procent 1972, 3,6 procent 1973 och 5,3 procent 1974. Omkring hälften av ökningen mellan 1973 och 1974 utgjordes av investeringar i nordsjöolja.

Detta sammanbrott får förödande konsekvenser. För det första råkar vår tillväxttakt i industrin i fara. Fram till mitten av sextiotalet investerade vi tillräckligt för att öka produktionen med 3 procent om året eller 35 procent på 10 år. I dag är tillväxttakten för industriell kapacitet förmodligen bara omkring två tredjedelar av detta. De anläggningar som skulle tillgodose landets behov av varor under den senaste expansionsperioden i stop-go-cykeln fanns helt enkelt inte. Saker som vanligen tillverkas i Storbritannien fick lov att importeras och så kom försöket att skapa full sysselsättning att leda till stora betalningsbalansunderskott. Detta kommer att vara fallet även i framtiden, vilket omöjliggör en beständig tillväxt.

Finansdepartementets expansionsplaner bygger nu på tillväxttakter på 2,5 till 3 procent. Dessa kommer att få revideras drastiskt nedåt när konsekvenserna av uteblivna investeringar har fått full effekt.

## Strukturarbetslöshet

Den andra mardrömmen är att de minskade industriinvesteringarna framkallar strukturarbetslöshet. Detta är det slags arbetslöshet som beror på otillräckligt

antal fabriker och som underutvecklade länder lider av. Den företeelsen kan underminera grundvalarna för hela vårt samhälle. Långvarigt arbetslöshet för mer än en miljon människor är ett slöseri och en orättvisa, men det är också fördärligt för hela landets hälsa. Ingen kan förutsäga vad som skulle kunna hända i ett samhälle som går tillbaka så påtagligt under så lång tid och utvecklingens riktning är olycksbådande.

Produktionen per arbetstimme har stigit med omkring 4 procent i tillverkningsindustrin sedan 1965. Om detta fortsätter och kapaciteten bara räcker till att höja industriproduktionen med 2 procent om året, måste antalet anställda i företagen falla med 2 procent varje år eller arbetstiden förkortas med 2 procent varje år.

I praktiken har båda fallit kraftigt och det finns tecken som tyder på att det blir värre. Det paradoxala är att vi hotas av den tekniska utvecklingen. Den ökar produktiviteten snabbare än tidigare och framkallar avskedanden snabbare därför att de nya processerna kräver färre arbetare. Detta skulle vara någonting bra om de avskedade människorna fick arbeten där de framställde nya och bättre varor eller arbeten som skapats av den ökade produktionen av redan existerande varor. Vi skulle alla få det bättre. Men dessa jobb finns inte, därför att det krävs kapitalinvesteringar för att skapa dem och nettoinvesteringarna i industrin har fallit som andel av produktionen sedan 1966. Det är inte att undra på att fackföreningarna motsätter sig den tekniska utvecklingen i så många fall: de kan se att följderna av avancerad teknik och sjunkande investeringar är arbetslöshet.

Det är detta som är så tragiskt: allt arbete som lagts ned på att höja effektiviteten i våra fabriker, de statliga branschinstitutioner (Neddies) osv, har ökat takten i Storbritanniens produktivitet till två tredjedelar av den västeuropeiska takten, men i stället för att öka takten i produktionstillväxten, har vi belastats med ett underutvecklat lands strukturarbetslöshet.

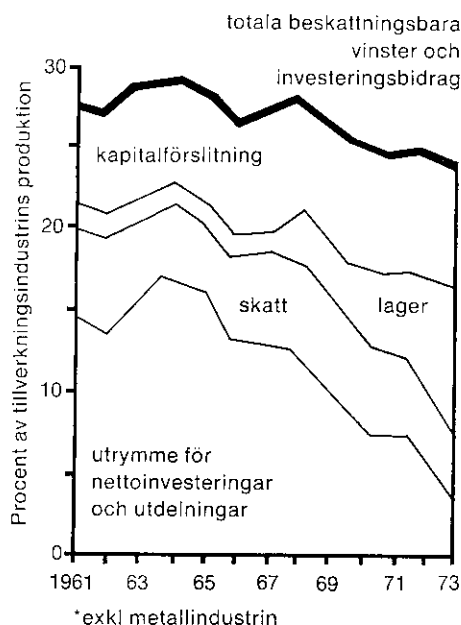
## Varför har företagens vinster fallit?

Hur allt detta har gått till måste vi uppenbarligen veta för att vi skall förstå vår belägenhet. Det är någonting som inte borde hända enligt vare sig de brittiska Cambridgeekonomernas ekonomiska teorier eller enligt de mera ortodoxa amerikanska ekonomernas. Ändå har det hänt. Cambridgeekonomerna anser, i enlighet med Kaldors fördelningsteori, att när företagen ökar investeringarna så kommer de på samma gång att öka vinstandelen, så att denna högre investeringsnivå automatiskt finansieras. Det spelar enligt denna teori ingen roll hur mycket vinsterna beskattas. Företagen övervältrar den högre vinstbeskattningen genom högre avsättningspriser och en mekanism som ökar det nationella sparandet i takt med de nationella investeringarna säkerställer att företagens sparande, efter skatt, stiger i takt med investeringarna.

Figur 4. visar hur vinsterna, netto efter avdrag för skatt, kapitalförslitning och lagervärdestegring, har fallit som andel av produktionen av tillverkade varor sedan 1964. Vinsterna i tillverkningsindustrin var 17 procent av produktionen där 1964, 7 procent 1970, 1971 och 1972 och bara 3 procent 1973. Ur detta måste företagen både betala utdelningar och finansiera kapitalinvesteringar. Det fanns inte något år efter 1960, vilket en blick på figuren visar, när företagen kunde ha satt i gång en utveckling där påtagligt högre investeringar kunde ha lett till påtagligt högre vinster.

De vinster som skulle betala mera investeringar fanns inte av två skäl. För det första har inte regeringarna (och här är det särskilt Heaths regering som bär skulden) låtit företagen få de vinstmarginaler som är nödvändiga. Pris- och inkomstreglering har ofta tvingat företagen att skära ned vinstmarginalerna när de i stället ville öka dem. För det andra satte den utländska konkurrensen en övre gräns för marginalerna. För det tredje har de höga skatter som följde på de höjda offentliga utgifterna gjort fackföreningarna mera stridslystna med två resultat: en bitter ovilja mot att mera

Figur 4. Vinster i tillverkningsföretag\*



Källa: National Income and Expenditure  
\* Exklusive metallindustrin

av den nationella inkomsten går till vinster och inflationsdrivande lönekrav, som framkallade den prisreglering som blev så skadlig för vinsterna.

Devalveringarna gav de inhemska företagen ett tillfälligt övertag i konkurrensen och högre vinster, men dessa har försvunnit i löneinflationens kölvatten. Vinstmarginalerna i Storbritannien har därför mycket mera bestämts av regeringens prispolitik, fackföreningarna och den utländska konkurrensen, än av den sparande-investeringsmekanism som är avgörande för Cambridge teorin. Följaktligen har företagen inte kunnat överföra den högre företagsbeskattningen till konsumenterna genom större vinstmarginaler.

Motsatsen har inträffat. Företagsbeskattningen har ökat; katastrofalt i en tid när vinstmarginalerna har klämts åt. Företagen har helt enkelt inte haft råd att investera de summor som landet har behövt.

Traditionella amerikanska ekonomer skulle förutsäga en annan utveckling. En kraftig nedgång i investeringarna,

skulle de säga, leder till att kapitalet sprids ut tunnare och nya fabriker skulle tillkomma som använde mera arbetare och mindre kapital. Svårigheten med detta synsätt är att detta händer bara om arbetskraften är billig jämfört med kapital. Enligt teorin borde strukturarbetslösheten göra arbetskraften billig — men detta har helt enkelt inte hänt i Storbritannien. Skatten på arbetskraft har stigit mycket brant. Fackföreningarna har lyckats höja kostnaderna för arbetskraften ytterligare och det finns ingenting som lockar företagen att bygga nya fabriker som använder mera arbetare än de gamla. Följaktligen har det omöjliga inträffat. En större, utvecklad ekonomi lider av växande strukturarbetslöshet, som är resultatet av att dess industri är för liten för att kunna ge arbete åt mer än en minskande del av arbetskraften.

### **Ond cirkel**

Den accelererande spiral som vi befinner oss i ger anledning till en tillnyktring. När investeringarna faller, ökar arbetslösheten totalt. Extra arbetstillfällen kan skapas endast utanför industrin och bara staten kan skapa sådana där det inte finns några utsikter till vinster. Följaktligen skapar staten ännu flera tjänster i den offentliga tjänstesektorn och betalar för dem med höjda skatter. Detta i sin tur klämmer ytterligare åt företagets vinster och arbetarnas levnadsstandard, och arbetarnas reaktioner leder till ännu mera press på de sjunkande vinsterna. Industrin investerar därför mindre, arbetare blir friställda och staten försöker återigen hitta arbete åt dem genom att expandera den offentliga sektorn.

Denna spiral leder bara till totalt ekonomiskt sammanbrott. Och det är just denna trend som den brittiska ekonomin har följt under den senaste tioårsperioden. Inget ekonomiskt-politiskt manipulerande kan rädda oss.

Sammanfattningsvis finns det därför en grundläggande förklaring av strukturellt slag till raden av kriser, vilka har blivit allt allvarligare i Storbritannien. Den ena regeringen efter den andra har tillåtit ett stort antal arbetare att gå från

industrin till olika tjänsteyrken, där de fortfarande konsumerar och investerar industriprodukter men inte producerar några själva.

Deras behov har därför tillgodosetts på bekostnad av betalningsbalansen, exportöverskottet för tillverkade varor och industriinvesteringarna. Så snart man har insett effekten av att en ökande andel av det arbetarna producerar försvinner blir den stora accelerationen av löneinflationen också lätt att förklara och därmed kraven på hårdare och hårdare inkomstpolitik för att hålla tillbaka inflationen (vilket andra större utvecklade ekonomier inte har behövt). Uttryckt i monetära termer, har den arbetslöshetsnivå som är förenlig med stabila priser (framkallade av en penningtillgång som växer i samma takt som produktionen) stigit drastiskt. Med andra ord har det ägt rum en kraftig ökning i vad professor Milton Friedman kallar den "naturliga" arbetslöshetsnivån. Ett land som förkastar denna höga takt tvingas välja mellan hyperinflation eller drakonisk inkomstreglering. Detta gäller i dag stora delar av Latinamerika — och Storbritannien.

### **Den marknadsförda produktionen och den icke-marknadsförda**

Vår förklaring till Storbritanniens nedgång behöver förfinas en smula. Under förra århundradet sade Adam Smith följande: "Det arbete som utförs av några av våra mest respektabla samhällsgrupper producerar inte något med ett självständigt värde och manifesterar eller förverkligar sig inte i någon beständig materia eller någon vara som går att köpa... Monarken till exempel med alla sina befattningshavare i rättsväsendet, i hela armen och flottan är improduktiva arbetare. Det är allmänhetens tjänare. Deras tjänster hur hedervärda, hur användbara eller nödvändiga de än är, producerar ingenting mot vilket en motsvarande kvantitet tjänster efteråt kan erhållas."

Han hade rätt så långt, men han räknade till samma klass "författare av alla slag... operasångare och dansare osv..." och vi får inte göra samma

misstag och anta att bara fysiska varor representerar ett värde som går att handla med. Det är inte bara industrin som exporterar. En brittisk operasångare som uppträder på Metropolitan i New York och tar hem sina dollar är exportör. Detta är också, mera påtagligt, de bank- och försäkringsmän, skeppsmäklare och andra specialister för vilka Storbritannien är berömt. Till skillnad mot vad som är fallet med större delen av industriproduktionen, gör vi dessa saker bättre än många av våra konkurrenter.

Denna osynliga export av tjänster, inklusive turismen i Storbritannien, har ökat kraftigt sedan 1967 och den kan öka ytterligare. Dessa tjänstesektorer säljer också allt mera till arbetare, ty mera pengar läggs ned på fritiden när inkomsterna stiger. Vidare måste all industriproduktion passera genom butikerna för att nå konsumenterna och den måste transporteras och detta utgör en stor del av kostnaderna för att omvandla råvaror till färdiga varor i de hem där man vill ha dem. Det vore därför ett stort misstag att anta att bara rykande fabriker skapar välstånd.

Många tjänster bidrar praktiskt taget inte med någonting alls — men en del industriarbete innebär också en åderlåtning. Concordeprojektet t ex har tagit långt mera resurser från ekonomin i form av konsumtionsvaror åt arbetarna som tillverkar flygplanet och i form av speciella fabriker och maskiner, än som kan återfås när det börja säljas. Andra framgångsrika företag, inklusive även en del i London City, har därför varit tvungna att ge upp en del av resultaten av sin lönsamma verksamhet för att göra det möjligt för de arbetare som tillverkar Concorde att fortsätta att producera någonting som knappast kommer att sälja tillräckligt för att kunna ta hem mer än en liten bråkdel av vad det har kostat. Det faktum att tillverkningen av Concorde är industriell verksamhet, innebär inte att det lättar trycket på återstoden av ekonomin. Det har i stället skapat ett tryck.

Detta innebär att Wedgewood Benns synsätt som bara bygger på behovet av tillräckliga resurser i industrin är ofullständigt. Det lämnar öppet den möjligheten att en regering skulle kunna rätta till en obalans i ekonomin genom att dra

in på tjänster som är nödvändiga för att den skall fungera och ersätta dessa med industriprodukter som folk köper bara om det saknas alternativ. Om regeringen och statsförvaltningen gjorde tillräckligt stora misstag skulle en klumpig proindustriell ekonomisk politik, som gynnar produktionen av fel produkter på bekostnad av tjänster som säljer bra utomlands, förvärpa betalningsbalansen, sänka investeringarna ytterligare och skapa en ännu större brist på varor som löntagarna verkligen vill ha.

Det är visserligen inte troligt att en interventionistisk regering som arbetar för att expandera industrin enligt dessa principer, skulle kunna åstadkomma skada i så stor skala, men man kan föreställa sig att den skulle kunna göra det (i synnerhet när man i efterhand granskar de skrämmande illa skötta statliga ingreppen i flygplansindustrin). En klumpig proindustriell politik riktad mot tjänstenäringarna är inte tillräcklig för att hejda försämringen i Storbritanniens industriella struktur.

Det finns lyckligtvis ett alternativt sätt att nalkas frågan, som undviker dessa svårigheter och den har skisserats i en artikel om inflation i juni numret av *Economic Journal* 1975 av professor J Johnston från universitetet i Manchester. I stället för att dela upp den ekonomiska verksamheten i industriell och icke-industriell verksamhet, kan man skilja mellan en del som producerar marknadsförda varor och en del som inte gör det.

Nästan allting som industrin framställer marknadsförs — dvs säljs till någon. Tjänster i den privata sektorn (såsom försäkringar) säljs till någon och de är alltså också marknadsförda produkter. Å andra sidan är försvaret inte något som marknadsförs. Man kan inte leta i butikerna efter ett livgardesregemente. Det som den statliga sjukvården erbjuder marknadsförs inte, inte heller de statliga skolornas arbete och de tjänster som utförs av polismän och statstjänstemän.

Alla som arbetar inom områden som inte producerar marknadsförda varor och tjänster, måste spendera sina inkomster på det övriga samhällets marknadsförda produkter.

Detta är uppenbara exempel. Andra är mindre självklara. Postverket t ex

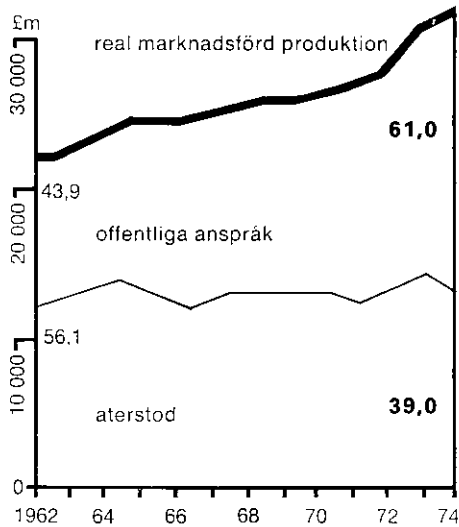
marknadsför endast en del av sina produkter, därför att det går med betydande förlust. Om intäkterna på försäljningen täckte hälften av dess totala kostnader skulle man kunna säga att dess produktion till hälften marknadsfördes, i likhet med ett industriföretag, medan den andra halvan skulle motsvara den icke marknadsförda produktionen i ett statsdepartement. Concorde-projektet kommer att kosta Storbritannien 1 miljard pund, men det kommer troligen att producera marknadsförda produkter för bara 100 miljoner pund och dess effekt på ekonomin kommer följaktligen att likna vad som skulle ha producerats av ett andra universitet i Bristol, placerat i Filton (med mera pengar att röra sig med än tio vanliga universitet).

Denna uppdelning gör det möjligt att räkna ut en mycket viktig totalsumma för en nationell ekonomi: dess sammanlagda marknadsförda produktion. Denna består av alla industriprodukter och alla tjänster som säljs.

Ett land måste leva på sin sammanlagda marknadsförda produktion. All export är marknadsförd och ekonomins hela export av varor och tjänster måste tas ur deras totala marknadsförda produktion. Vidare marknadsförs alla investeringar och dessa måste också komma ur samma källa. Slutligen måste alla pengar som arbetare, tjänstemän och pensionärer lägger ut gå till att köpa marknadsförd produktion. *Alltså måste industrins och tjänstesektorns sammanlagda marknadsförda produktion tillgodosätta behovet av total privat konsumtion, investeringar och export i hela nationen.*

Sedan 1961 har Storbritannien lidit av att den andel av landets arbetsstyrka som producerar marknadsförda produkter har fallit för varje år. Samtidigt har de som måste lita till att andra producerar marknadsförda produkter för dem — stats-tjänstemän, socialarbetare, de flesta lärare och sjukvårdsanställda — blivit allt flera. Dessa har måst tillfredsställa sina krav genom att konsumera varor och tjänster som ett minskande antal arbetare i marknadssektorn producerar. Dessutom har förlustföretag i den offentliga och privata sektorn tagit mera ur ekonomins hela pott av marknadsförd produktion än de har tillfört denna. Slutligen

Figur 5. Offentliga sektorns anspråk på marknadsförd produktion före skatt



Källa: National Income and Expenditure

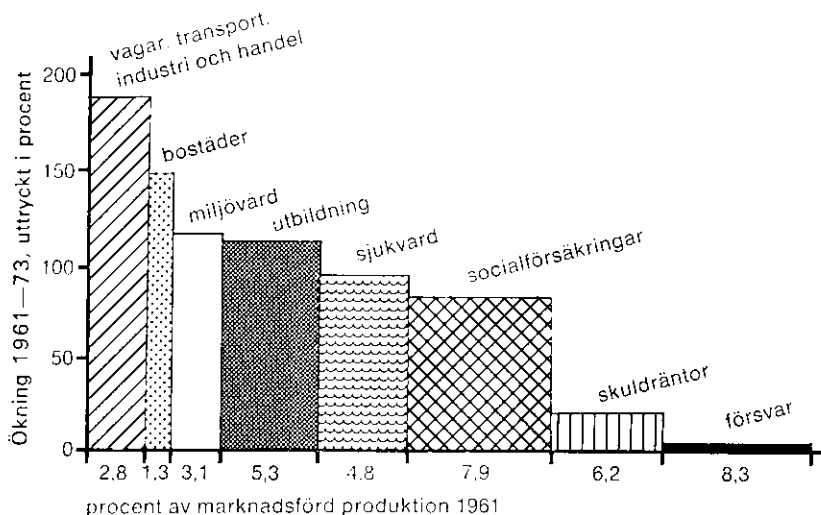
har alla pensionärer och alla som får pengar från staten rätt att konsumera marknadsförd produktion utan att producera någon.

År 1961 kunde, som figur 5. visar, de som inte direkt producerar någon marknadsförd produktion göra anspråk på 44 procent av denna (före skatt). År 1974 hade deras och statens andel stigit till 61 procent och nästan 17 procent mindre återstod då för dem som faktiskt producerade hela Storbritanniens marknadsförda produktion.

Denna minskande andel måste tillfredsställa konsumtionsbehoven för marknadssektorns folk plus våra exportbehov och investeringarna i marknadssektorn.

Det är inga problem med dessa ökade anspråk, om alla är ense om att det är någonting bra. De som producerar den marknadsförda produktionen kanske tycker att det är rätt att de skall konsumera mindre av vad de producerar. Om skatterna höjs kraftigt för att betala mera för statstjänstemän, lärare, socialarbetare och subventioner och arbetarna är nöjda med att få en högre "samhällelig lön" och mindre att göra av med i butikerna, är allt gott och väl. Om de emellertid inte samtycker, kommer de att försöka kompensera sig för vad de

Figur 6. Real tillväxt i större offentliga utgiftsposter 1961—1973



Ann: Den reala marknadsförda produktionen ökade med 43 procent från 1961—1973 och konsumerades till största delen av ökningarna i den icke-marknadsförda sektorn. Försvaret, en stor post 1961, växte minst; vägar osv samt bostäder växte mest.

förlorar genom högre lönekrav och dessa kan leda till en explosionsartad löneinflation. Om stridbara kropparbetare slår vakt om sin levnadsstandard i marknadsförda produkter på detta sätt kan staten endast få sin extra marknadsförda produktion (för sina tjänstemän, subventioner osv) på bekostnad av investeringarna eller betalningsbalansen. Det finns ingen annanstans där man kan ta tillräckligt ifrån.

Detta är precis vad som har hänt i Storbritannien. De icke marknadsförda utgifternas tillväxt i förhållande till den marknadsförda produktionen från 44 procent till 61 procent (före skatt) har framkallat:

- löneinflation
- minskade investeringar i den marknadsförda sektorn
- en nedgång i betalningsbalansen.

Detta är samma slutsats som tidigare, men den kan nu framföras utan något slag av förbehåll. All export och allting som man lägger ned pengar på, måste produceras av en ekonomisk marknadssektor.

Två saker måste betonas. Gränsen går mellan marknadsförd och icke marknadsförd produktion, inte mellan industri

och tjänster. Industrin står ju för större delen av konsumtionsbehoven men inte för alla och en klumpig ekonomisk politik som gynnar industrin på tjänstenäringarnas bekostnad kan slå helt fel. För det andra är uppdelningen i en marknadssektor och en icke-marknadssektor i ekonomin inte detsamma som en uppdelning i offentlig och privat sektor. En lönsam nationaliserad industri tillhör den offentliga sektorn, men hela dess produktion marknadsförs. Om kommunala bostäder hyrs ut till hyror som täcker kostnaderna, utgör de också marknadsförd produktion. I verkligheten går naturligtvis en stor del av den statliga industrin med förlust och hyrorna i kommunala bostäder täcker bara en del av kostnaderna, så att ofta kanske bara hälften av det som läggs ned på dem är marknadsförda utgifter.

Figur 6. visar exakt var den stora ökningen i icke marknadsförda utgifter i Storbritannien har kommit ifrån. Utbildning, sjukvård, subventioner till både privat och statlig industri, subventioner till bostäder och konsumtion av marknadsförda produkter åt gamla, sjuka och arbetslösa har växt kraftigt. Allt detta är synnerligen önskvärda ting, liksom myc-

ket av den icke marknadsförda verksamheten i ett modernt samhälle. Både Covent Garden och Glyndebourne täcker bara en bråkdel av sina kostnader genom att sälja biljetter. Universitet, skolor, konstgallerier, bibliotek och sjukhus producerar nästan enbart icke-marknadsförd produktion. Ändå skapar denna civiliserade verksamhet oundvikligen bekymmer, om folk inte är redo att avstå från så mycket av sin marknadsförda produktion som staten behöver. Löner och priser kommer att tvingas upp kraftigt, investeringarna i marknadssektorn skärs ned eller betalningsbalansen försämras.

### **Vilken väg ska vi välja?**

Det finns två klara vägar ut ur dessa svårigheter. För det första kan vår marknadssektor göras större jämfört med vår icke-marknadssektor genom att man skär ned de offentliga utgifterna och den statliga industrins förluster och subventioner. Detta är den lösning som en del medlemmar av labourpartiet och den nuvarande regeringen tycks vara på väg mot och det är också den lösning som det konservativa partiets nya ledare rekommenderar. Som Margaret Thatcher sade den 15 september: "Den privata sektorn skapar de varor och tjänster vi behöver både för att exportera, för att betala för vår import och för intäkter som skall finansiera de offentliga tjänsterna. Vi får alltså inte lägga för tung börda på dem.

Varje man som går över från industrin till offentlig tjänst minskar den produktiva sektorn och ökar samtidigt bördan på den."

Alternativt finns det politiker som Tony Benn, som tycks tro att vi kan få en livskraftig industribaserad ekonomi med en stor offentlig sektor, genom att finansiera detta på bekostnad av de välbeställda och de privata tjänsterna. Detta är i sin extrema form den lösning som tillämpas i de folkdemokratiska republikerna i Östeuropa — men någonting liknande kanske kan förenas med social demokrati. Som vi har påpekat har ingen av de större västerländska ekonomier som brukar jämföras med Storbritannien genomgått denna förskjutning till offentliga tjänster så snabbt som Storbritannien, utom Sverige. Detta lands förskjutning har faktiskt varit ännu snabbare, men det har ändå inte drabbats av Storbritanniens svårigheter.

Det finns därför två möjliga demokratiska lösningar, men först måste någonting sägas om Storbritanniens förflutna: för att förstå vart vi skall ta vägen, måste vi se efter hur vi kom dit där vi är. Storbritanniens erfarenheter av de olika försök att ställa saker och ting till rätta som gjorts av Reginald Maudling, George Brown, Roy Jenkins och Anthony Barber måste studeras ingående. Vi har mycket att lära av deras viktiga initiativ.

*Översättning: Kerstin Lundgren*

© Times Newspapers Ltd 1975