

En föreställd maktlöshet

reflektioner om socialdemokratin och den fulla sysselsättningen

Under de första årtiondena efter andra världskriget pendlade arbetslösheten kring tvåprocentstrecket i hela dåvarande Västeuropa (OECD-Europa). Någon gång kunde den stiga till tre eller maximalt fyra procent, vilket då ansågs kräva statliga ingrepp med en kombination av penning- och finanspolitik¹ för att återställa den fulla sysselsättningen. Det fungerade i 25 år.

Sedan mer än tjugo år tillbaka ligger i stället arbetslösheten i Europa allmänt och långsiktigt på 6 – 10 procent. Vinsterna är höga, klyftorna växer, de reala investeringarna är låga och kriserna avlöser varandra. Makten över penningpolitiken har placerats hos den europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna, vilka getts ensidiga uppdrag att hålla snävt satta inflationsmål. Finanspolitiken har bakbundits av nationell och europeisk normpolitik. Eurokrisen och budgetunderskotten för att rädda bankernas spekulationsaffärer riskerar att höja arbetslösheten ytterligare i stora delar av Europa. I Sverige ligger, trots hög tillväxt, arbetslösheten fortfarande på cirka 8 procent.

Är full sysselsättning längre en möjlig politisk målsättning?

Jag menar att svensk arbetarrörelse präglas av en föreställd eller verklig maktlöshet i förhållande till den bestående massarbetslösheten. Det har otvivelaktigt en längre tid funnits utrymme för en mer expansiv politik på nationell nivå. Även politiken i vår omvärld är påverkningbar; dogmatisk inflationsbekämpning och en alltför låg

¹ Penningpolitiken reglerar kreditmarknaden (räntor, penningmängd mm) medan finanspolitiken styr statens utgifter och inkomster.

samlad efterfrågan i ekonomin gjort att arbetslösheten stannat på hög nivå i Europa. Jobbpolitiken styrs inte bara av ekonomiska balansteorier, det handlar också om maktförhållanden och politiska vägval.

Det jag lägger fram här är en personlig essä där jag reflekterar över de politiska vägvalens förutsättningar.

DEN STORA DALSÄNKAN

Fram till 1930-talets början ansåg ekonomer och politiker överlag att staten varken kunde eller borde ingripa mot omfattande och bestående arbetslöshet. Arbetslöshet orsakades av bristande balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft; svaret borde i enlighet med klassisk marknadsteori vara att priset (lönerna) anpassades till den lägre nivå som krävdes för att alla skulle få arbete.

Under trycket av 1930-talskrisen fick dock bland andra John Maynard Keynes och den så kallade Stockholmsskolan (med Gunnar Myrdal, Erik Lindahl, Erik Lundberg och Bertil Ohlin som ledande namn) växande gehör för en annan ekonomisk teori. Löner var trögrörliga nedåt, menade de. Och det borde de vara, eftersom lönesänkningar riskerade att undergräva tillväxten och förlänga arbetslösheten. Statens finans- och penningpolitik borde i stället inriktas på att bekämpa arbetslösheten. En balanserad statsbudget är inget självändamål, framhöll Gunnar Myrdal i en uppmärksammas bilaga till budgetpropositionen 1933, där Sverige som första land i världen slog in på den aktiva stabiliseringspolitikens väg (Eklund).

När krigsslutet kom väntade många att krigets fulla sysselsättning skulle avlösas av en arbetslöshet på ungefär samma nivå som tidigare, alltså ca 8 – 10 procent. I stället inträdde i hela västra Europa en period på trettio år som i efterhand har kallats för "arbetslöshetens stora dalsänka" (Korpi 2002); ett unikt historiskt skede av full sysselsättning, då arbetslösheten i en stor majoritet av länderna alltså var så låg som två eller högst tre procent. Staten ansågs under detta skede ha ansvar för en aktiv sysselsättningspolitik. Och bland ekonomerna fanns nu i stället en bred uppslutning bakom det synsätt som kom att kallas keynesianism.

Nästa stora systemskifte i sysselsättningspolitiken slår igenom vid 1980-talets början, i Sverige dock först kring 1990. Keynesianismen har då råkat i vanrykte under ett 1970-tal som präglats av låg tillväxt, oljeprischocker och hög inflation ("stagflation"). I stället utvecklas en nygammal ortodoxi. Jobben ska växa fram genom att "marknaden" så långt möjligt "befrias" från regleringar och välfärdspolitik. Utbudspolitik och efterfrågepolitik ska, säger man på 1990-talet, ha olika syften. Många av de nya jobben behöver skapas i låglönade tjänstesektorer. Det är utbudspolitikens uppgift att se till att tillräckligt många arbetsökande är beredda att ta dessa låglönejobb. Därför måste ersättningsnivåerna i a-kassa och sjukförsäkring dras ner och reglerna stramas åt.

En begränsad uppsättning utbudspolitiska åtgärder ska i huvudsak syfta till att göra den arbetslöse "anställningsbar" och "arbetsvillig". Efterfrågepolitiken däremot ska begränsas av fristående centralbanker, som ställs utanför demokratins verkningskrets och som enbart ska ha till uppgift att hålla nere inflationen. Statens finanspolitik bör vara bunden till fasta "normer".

Om de nordiska länderna på 1960-talet för många framstod som en sorts modelländer för full och hög sysselsättning, blev i stället USA det land, med avregleringar, svaga fack och låga skatter, som blickarna under nyliberalismens skede alltmer vändes mot.

I sina huvuddrag har denna nya ortodoxi styrt regeringarnas handlande och det europeiska samarbetets inriktning, åtminstone fram till den kris som tog sin början 2008 och fortfarande pågår. Och arbetslösheten har i tjugo-tjugofem års tid stadigt legat på nivåer som tidigare betraktades som massarbetslöshet. Nu riskerar den att stiga ytterligare på grund av de enorma statliga budgetunderskott som följt av bankstödet, i kombination med stränga normer för budgetbalans och statsskuld. På senaste tiden har skärpningar av dessa regelsystem, samt övervakningen av dem, föreslagits. Samtidigt har dock kritiska röster börjat höras mot det bestående låga resursutnyttjandet. Den nya ortodoxins normer och institutioner har börjat ifrågasättas.

TRE SYNSÄTT

Vad är orsakerna till det djupt ingripande skifte i sysselsättningspolitiken som äger rum under 1980-talet? Svaret på den frågan får avgörande betydelse för hur man bedömer möjligheterna att idag åter föra en politik för full sysselsättning.

Tre huvudteorier kan skönjas. Enligt den första visade keynesianismen under 1970-talet sin bristande hållbarhet i form av hög inflation och undergrävda statsfinanser. Dagens ordning utgör enligt detta synsätt, även om finjusteringar alltid kan diskuteras, en ekonomisk politik som bättre uppfyller någon form av "opolitiska" mål, som balans eller tillväxt.

En andra huvudteori säger att strukturella förändringar i det ekonomiska livet inte minst en fortgående integration ("globalisering") har ändrat jobbpolitikens förutsättningar. Den nya omgivningen omöjliggör en aktiv nationell efterfrågepolitik och begränsar utbudspolitikens uppgift till att huvudsakligen främja arbetsmarknadens flexibilitet och den enskildes anställningsbarhet. Handlingsramarna har alltså enligt denna teori snävats in på grund av opåverkbara strukturella förändringar och/eller EU:s regelverk.

En tredje huvudteori – som jag ska gå närmare in på i det följande – lägger i stället vikt vid förändrade maktförhållanden och ideologiska förskjutningar. En utgångspunkt för den teorin är att alla sociala krafter och politiska aktörer inte ger den fulla sysselsättningen samma höga prioritet.

Synen på orsakerna till skiftet bestämmer valet av politisk strategi. Även om de tre huvudteorierna ingalunda utesluter varandra – det kan finnas element av sanning i alla tre – är det viktigt att se att de leder till helt olika slutsatser när det gäller hållningen till dagens politiska handlingsmöjligheter. Den som är övertygad om att den nya ortodoxins teoribildning och politiska handlingslinjer åtminstone i sina huvuddrag representerar en objektivt sett överlägsen hållning till sysselsättningspolitiken, beklagar kanske de senaste tjugo-tjugofem årens höga nivå på arbetslösheten men finner inte anledning till någon grundläggande omprövning. Det ska nog ordna sig så småningom, om man bara fortsätter att "flexibilisera" arbetsmarknaden, bland annat genom försämrade ersättningar vid sjukdom och arbetslöshet, sänker skatterna och upprätthåller normpolitiken med tillräcklig konsekvens och uthållighet. Detta är i huvudsak alliansregeringens hållning i dagens Sverige.

Den som i stället – i enlighet med teori nr 2 – anser att en mer aktiv politik inriktad på fullt resursutnyttjande, en politik med keynesianska drag, egentligen skulle vara önskvärd men menar att en omläggning inte är möjlig på grund av "globaliseringen" eller andra strukturella förändringar, eller EU:s opåverkbara regelverk, kommer i huvudsak till samma slutsatser om politikens innehåll som den första teorins förespråkare. Men man saknar entusiasmen och därmed övertygelsekraften gentemot väljarna. Här återfinner vi i grova drag 1990- och 2000-talens svenska och europeiska socialdemokrati. Den är samtidigt nationellt inåtvänd, utan ambition att påverka de strukturella förutsättningarna. Det är i den betydelsen som jag här talar om en föreställd maktlöshet.

Om man däremot – i linje med teori nr 3 – betraktar omläggningen av sysselsättningspolitiken som till väsentlig del en maktfråga mellan löntagare och kapitalintressen och som ett ideologiskt vägval mellan politiska riktningar, som avspeglar om man ger full sysselsättning högsta prioritet eller ej, blir konsekvenserna annorlunda, vilket vi ska återkomma till.

SVENSK ARBETARRÖRELSE OCH DEN FULLA SYSSELSÄTTNINGEN

Skiftet i sysselsättningspolitiken är europeiskt men har förstås också en specifik svensk historia som svensk socialdemokrati måste förhålla sig till om man vill kunna stå för en nutida jobbpolitik med kontinuitet i förhållande till partiets värderingar och tidigare hållning.

Hela första delen av efterkrigstiden, fram till 1990, hade svensk arbetarrörelse den fulla sysselsättningen som det högst prioriterade målet för den ekonomiska politiken. Under trycket av 1980-talets överhettning och den svenska kris som slog igenom med början 1990 samt EU:s regelverk lades politiken om. Nu gjordes i stället låg inflation till det överordnade målet. Fram till 1990-talets början var också sysselsättningspolitiken en betydelsefull valvinnarfråga för socialdemokratin. Därefter har förtroendet för socialdemokratiens sysselsättningspolitik stegvis sjunkit ner mot nollpunkten. Vid 2010 års val var jobbpolitiken en av valvinnarna för moderaterna, inte för socialdemokratin. Det bristande förtroendet växte fram successivt; det förklaras inte

av presentationsfrågor eller partiledarens person utan handlade uppenbarligen om politikens innehåll.

Hur kom sig denna grundläggande politiska kursändring hos svensk socialdemokrati? Är de senaste årtiondenas utveckling uttryck för en ideologisk förändring och ett annorlunda politiskt vägval? Eller är de ekonomiska förutsättningarna annorlunda och därför full sysselsättning inte längre ett uppnåbart mål? Eller – ett tredje alternativ – är det så att en svensk politik för full sysselsättning idag måste kombineras med en förändrad politik i Europa, och är en sådan förändring möjlig? Utan hållbara svar på dessa frågor är det knappast möjligt för svensk socialdemokrati, som så länge hade full sysselsättning och jämlikhet som de ledande målen, att forma en bärande framtidsberättelse med sammanhang bakåt.

TVÅ SKEDEN

Omläggningen av jobbpolitiken sammanfaller i tid med ett större samhällspolitiskt skifte i de europeiska välfärdsstaternas utveckling. I hela den västliga industrivärlden framträder under tiden efter andra världskriget två huvudtendenser. Den ena är att länderna rör sig åt samma håll under två skeden. De första trettio åren är inkomstskillnaderna minskande eller stabila, tillväxten hög, vinsterna rimliga, arbetslösheten låg och välfärdspolitiken byggs ut, inte bara i Sverige utan i hela vår omvärld. Under 1970-tallets senare del börjar ett skifte skönjas och från 1980-talets början ses en ny ordning växa fram. Arbetslösheten tillåts stiga, vinstnivån höjs, inkomstskillnaderna växer och välfärdspolitiken rullas delvis tillbaka.

Den andra tendensen under efterkrigstidens båda skeden är att länderna inte, som man annars hade kunnat förvänta sig, konvergerar mot någon sorts gemensam europeisk eller västlig välfärdsstatlig modell. Tillbakarullningen av välfärdsstaten kommer i stället tidigast och starkast i de länder som gått minst långt i utbyggnad, de anglosaxiska. Och de olika välfärdsmodellerna behåller i förvånansvärd utsträckning sina särdrag både under utbyggnaden av välfärdsstaten och under återtåget.²

För att förstå de båda skedena i efterkrigstidens utveckling hjälper oss inte ekonomiska balansteorier. I ett kapitalistiskt samhälle, där näringslivet i huvudsak ligger i privata händer, finns alltid en betydande makt hos dem som äger produktionsmedlen. Den makten kan mer eller mindre väl balanseras av maktresurser i folkmajoritetens händer, säger ett synsätt som fått beteckningen maktresursteorin. Samhällets klasstruktur och de breda löntagargruppernas fackliga och politiska mobilisering blir med detta synsätt avgörande orsaker till skillnader i politisk utveckling och välfärdsfördelning i olika länder. Empiriskt har denna maktresursteori visat sig

² Jag har skrivit utförligare om dessa båda skeden med fokus mot välfärdspolitikens utveckling i boken *Välfärdens idéer - globaliseringen, elitismen och välfärdsstatens framtid*, Atlas 1999.

kunna till väsentlig del förklara de skillnader som kan avläsas mellan olika former av västerländska välfärdsstater.³

Maktresursmodellen utvecklades under välfärdsstatens utbyggnadsskede men den kan enligt min mening även användas för att bättre förstå det skifte som kännetecknar efterkrigstidens andra skede. Medan kapitalets makt ökat genom avregleringarna och den nya rörligheten över gränserna, har rösträtten och den fackliga organiseringen fortfarande i stort sett enbart nationell verkningskraft. Maktbalansen, som låg bakom välfärdsstatens framväxt, har därmed rubbats. Produktionen har blivit rörlig över gränserna och det snabbbrörliga finanskapitalet utnyttjar sin makt till att pressa tillbaka löntagarentresset och kräva höjda vinstkvoter.

En nedprioritering av målet full sysselsättning kan ses som en av följderna av denna maktförskjutning.

OLIKA SYNSÄTT PÅ "GLOBALISERINGEN".

Två stora förändringar i vår omvärld är att kapitalismen "globaliserats" och "finansialiserats". Arbetarrörelsen har hittills huvudsakligen valt att betrakta globaliseringen som en utifrån kommande restriktion på det nationella handlandet (eller som ett nyliberalt påhitt för att främja avreglering och privatisering). Men globaliseringen ska, menar jag, inte ses som en obeveklig restriktion utan som en process och en maktförskjutning som kan och bör påverkas.

Produktionens rörlighet över gränserna spelar ut arbetare i olika länder mot varandra. Och det internationaliserade finanskapitalets snabba tillväxt snävar in nationalstaternas handlingsramar. Globaliseringen, så som den hittills kommit att formas, har stärkt kapitalets koncentrationsförmåga och rörlighet. Genom att å andra sidan rösträtten och facket – de viktigaste verktygen för en folkligt baserad motkraft – än så länge i huvudsak är nationellt organiserade har välfärdsstatens maktbalans mellan arbete och kapital, och mellan demokrati och marknad, rubbats. Kapitalets rörlighet över gränserna har försvagat löntagarnas maktresurser – än så länge.

Med detta synsätt är den förändrade maktbalansen alltså ingen naturbunden utveckling; verktygen i folkets händer kan ges handlingsförmåga över nationsgränserna. Om det transnationella kapitalets makt balanseras och regleras i nya institutioner, som avspeglar folkliga maktresurser som facket och demokratin, kan också

³ Väsentliga förändringar i de västerländska samhällena under de senaste hundra åren, skriver Walter Korpi i boken *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen* (1978), kan ses som "följder av att den växande styrkan hos fackföreningar och politiska partier baserade på arbetarklassen har minskat maktskillnaderna mellan samhällsklasserna". Denna maktresursteori vidareutvecklar Korpi några år senare i boken *Den demokratiska klasskampen* (1981),

den nationella balansen återupprättas. Nationella och övernationella regleringar förutsätter idag varandra.

FINANSIALISERINGEN

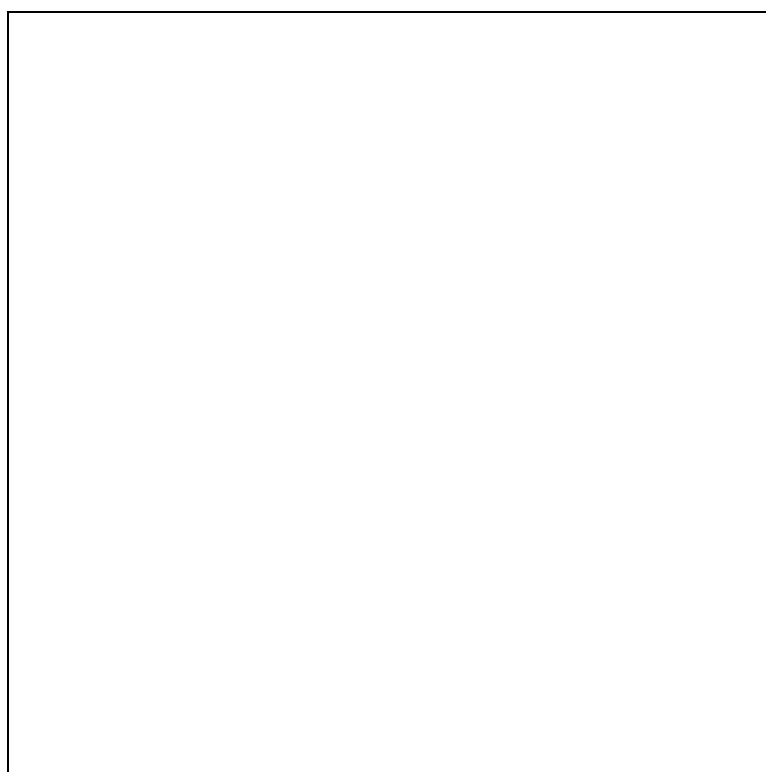
Om produktionens transnationella rörlighet är det ena huvuddraget i det nya skedet, är det andra finanskapitalets ökade makt. Kapitalismen har alltid kännetecknats av att produktionen styrs av vinstintresset, alltså att pengar (det investerade beloppet) skapar mer pengar. Normalt har detta för de dominerande aktörerna innefattat en fortlöpande omvandling inom produktion och handel, inriktad på att öka produkternas mervärde. Med finansialiseringen fortfar visserligen arbetet på att öka produkternas mervärde men för dominerande aktörer blir denna strävan nu alltmer ett sidospår i förhållande till verksamheter som skapar mervärde – det vill säga mer pengar av pengar – utan att gå ”omvägen” över produktionen av varor och tjänster.

Finansialisering är en process som inleddes under senare delen av 1960-talet med eurodollars och oljepengar, tog fart efter Bretton-Woodssystemets sammanbrott 1971 och som därefter trängt allt djupare ner i nutida ekonomiska och politiska strukturer. Under 1970- och 80-talen blir kapitalismen mer finansstyrd, först på de internationella penningmarknaderna men via obligationsmarknaden växer finanskapitalets makt också på andra marknader. Regeringar, företag och individer blir mer beroende av krediter från finansiella aktörer och låter sig pressas in under finansmarknadens logik. Finanskrisen 2008-2010, som tydliggjorde sambanden mellan vardagens bostadslån och de globala finansaktörernas svindlande spekulationsaffärer, har i en blixt avslöjat hur djupt finansialiseringens rötter trängt ner i de avancerade kapitalistiska ekonomiernas blodomlopp och vilken makt finanssystemets aktörer numera har över den politiska arenan.

Men även den utvecklingen är påverkbar.

ARBETSLÖSHETENS TVÅ SKEDEN

Nivån på arbetslösheten kan med maktteorins synsätt betraktas som en mätare på utfallet av dragkampen mellan breda grupper av löntagare och näringslivets makthavare. Efter slutet av det första världskriget 1918 kom höga arbetslöshetstoppar (se Figur). Men efter det andra världskriget 1945 kom i stället en tvärvändning mot mycket låga arbetslöshetsnivåer, som höll i sig under ett trettiotal år framåt. Hur kom det sig att vi då som i en handvändning gick från massarbetslöshet till full sysselsättning?



Figur 1. Procent arbetslösa 1920-2009. Medelvärden för tretton länder där socialdemokrater var i regeringsställning eller det viktigaste oppositionspartiet efter 1945. (Källa: Korpi 2010)

Ekonomiska faktorer – som återuppbyggnadens investeringsboom – spelar naturligtvis en roll. Men en maktanalys kompletterar de ekonomiska förklaringsmodellerna. Den fulla sysselsättningens skede sammanfaller i tiden med en annan väldig samhällsförändring i Europa, nämligen framväxten av en stark facklig och politisk arbetarrörelse. Efter fredsslutet blev socialdemokraterna för första gången i historien regeringspartier eller det viktigaste oppositionspartiet i de flesta västländerna. Vänsterns andel av rösterna i 18 västliga OECD-länder stiger från 28 procent 1919-38 till 37 procent 1946-72 och vänsterpartiernas andel av regeringsposterna fördubblas från 13 till 28 procent samtidigt som den genomsnittliga fackliga anslutningsgraden stiger från 22 till 41 procent (Korpi 2010).

Den politiska maktförskjutningen gav socialdemokraterna initiativet. De kunde sätta den politiska agendan för att nå och bevara mycket låg arbetslöshet. I en blandning av oro för sociala konflikter och rädsla för väljarnas vrede (samt inslag av socialt engagemang efter upplevelsen av 30-talets arbetslöshet), valde de borgerliga och kristdemokratiska partierna att hålla god min och acceptera låg arbetslöshet.

Det politiska skiftet i väst förstärktes av förekomsten av en konkurrerande samhällsordning i öst, där rätten till arbete var inskriven i grundlagen. I väst accepterades i detta skede även de ganska långtgående nordiska välfärdsstatsanordningarna som medel för att undvika en kommunistisk "smitta". Som

en ledande tidning i USA uttryckte saken: *Det finns inget starkare skydd mot kommunismen i Europa än denna typ av ... (skandinavisk) ... socialdemokrati.*⁴ Det kalla krigets maktordning bidrog till att ge den fackliga och politiska arbetarrörelsen i Västeuropa ett förhandlingsutrymme.

Ett politiskt skifte banade alltså väg för en politik som satte den fulla sysselsättningen i högsätet. Men återverkningarna gick också – så småningom – i motsatt riktning. Den långvarigt låga arbetslösheten under ”dalsänkan” minskade löntagarnas underläge i förhållande till arbetsgivarsidan och ledde i praktiken till att arbetsgivarna nu måste förhandla med fackföreningarna också om sina vinstandelar. Löntagarnas andel av bruttonationalprodukten ökade gradvis på vinsternas bekostnad från 1950 och framåt. Den långvarigt låga arbetslösheten bidrog till att pressa ner företagens vinstnivåer. Fackföreningarnas styrka växte och de blev viktiga politiska maktfaktorer. Löntagarna började ifrågasätta arbetsgivarnas rätt att ensidigt leda och bestämma på arbetsplatserna. Strejkerna i Frankrike 1968, den ”röda hösten” i Italien 1969 och den långvariga konflikten 1969-70 i de svenska malmfälten ingick i en våg av arbetskonflikter som drog över Europa.

Praktisk erfarenhet liksom grundliga forskningsdata stöder uppfattningen att full sysselsättning ger ett stöd åt de anställdas lönekrav, medan hög arbetslöshet håller tillbaka löneökningarna. Också maktförhållandena på arbetsplatsen påverkas av läget på arbetsmarknaden; hotet om avsked som maktmedel mot en anställd som arbetsledningen inte är nöjd med, eller mot ett krävande skyddsombud, blir mer kraftfullt om det är svårt att få ett nytt jobb. Hög arbetslöshet försvagar alltså de anställdas position i förhållande till ägaren både i löneförhandlingar och när det gäller inflytande på den egna arbetsplatsen. Det finns därför anledning att förvänta sig att den politiska vänstern, med stor andel arbetarröster och närmare relationer till facket, borde stå starkare bakom kravet på full sysselsättning än center-/högerpartier med närmare band till arbetsgivarsidan. En detaljerad analys av policydokument från 1960-talet avseende åtta länder (Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Storbritannien, USA och Västtyskland) bekräftar också den bilden; full sysselsättning var genomgående en dominerande målsättning för den politiska vänstern medan center/högerpartierna i regel fäste större vikt vid låg inflation (Korpi 2002).

De politiska motsättningarna om arbetslösheten levde alltså kvar under ytan även under vänsterns och den fulla sysselsättningens hegemoni. Den kritik av den rådande ekonomiska politiken som de borgerliga partierna i Europa under 1960-talet oftast förde fram var att regeringarna främst måste motverka den ökande inflationen.

HUR SKRÄMMA VÄLJARNAS MED HÖG ARBETSLÖSHET?

⁴ *New York Times*, citerad från Berggren 2010, s.193

I det läget tillsatte samarbetsorganet för de rika västländerna – OECD – en utredning som 1970 kom med sin rapport *Inflationen – Det nuvarande problemet*.⁵ Vid sidan av penningvärdessänksåmringen redovisar rapporten löntagarnas växande andel på vinsternas bekostnad som det centrala problemet. Enligt rapporten har denna situation uppstått genom att regeringarna i valet mellan låg inflation och låg arbetslöshet av rädsla för väljarnas dom alltid valt låg arbetslöshet. På 1930-talet såg väljarna hög arbetslöshet som något naturligt och oundvikligt. Under efterkrigstiden däremot skulle väljarna direkt peka ut regeringen som ansvarig för en växande arbetslöshet och straffa den vid nästa val. Rapporten slutar med rekommendationen att regeringarna nu ska låta arbetslösheten öka. Men här ser man ett stort pedagogiskt problem: hur ska regeringarna lära väljarna att av fruktan för hög arbetslöshet hålla tillbaka sina lönekrav utan att man behöver läxa upp dem med att verkligen få känna på hög arbetslöshet?

Vad OECD sett som sitt stora pedagogiska problem – att låta arbetslösheten öka utan att ansvaret drabbar regeringen – skulle få en oförutsedd lösning. Efter kriget mellan Israel och arabländerna höjde de oljeproducerande ländernas samarbetsorgan – OPEC – drastiskt oljepriset först 1973 och sedan 1979. Dessa extrema höjningar fick västländernas ekonomier att skära ihop och i de flesta länder ökade arbetslösheten. I England visade Thatcher att när man kunde peka på oljeshocken som orsak till hög arbetslöshet, kunde regeringen bli omvald trots hög arbetslöshet. I de dåvarande EG-länderna lade man nu om den ekonomiska politiken mot nya mål. De övergav full sysselsättning och styrde i stället mot låg inflation. EFTA-länderna Sverige, Norge, Finland och Österrike försökte dock under en tid att med andra medel bevara hög sysselsättning.

När OECD på 1970-talet förordade att länderna skulle släppa upp arbetslösheten och göra inflationsmålet överordnat fanns alltså bakom detta politikskifte en önskan att öka vinstavkastningen och pressa tillbaka löntagarna. Det fick kraft av ett bredare maktskifte med produktionens globalisering som drivande kraft, ett skifte som sammanföll i tiden med en ideologisk vindkantring. Och skiftet nådde med viss fördröjning även Sverige.

DET SVENSKA POLITIKSKIFTET

År 1990 tar Sverige steget och lägger om jobbpolitiken. Låg inflation, inte full sysselsättning, är nu den ekonomiska politikens främsta mål. Omläggningen görs av en socialdemokratisk regering, i ett skede av politisk kris och ekonomisk överhettning.

⁵ OECD. 1970. *Inflation – The Present Problem*. Paris: OECD. Mitt referat av rapporten bygger på Walter Korpi forskningsuppsats (Korpi 2002).

Under 1980-talets senare del, efter devalveringen 1982, hade det svenska näringslivets relativa kostnadsläge försämrats. Svensk ekonomi var i hygglig balans fram till 1985, men lönebildningen började splittras upp med höga nominella löneökningar som följd och regeringen tillät utvecklingen gå vidare mot stark överhettning mot 1980-talets slut, orsakad bland annat av avregleringen av bankerna som skapade en väldig kreditökning under ett expansivt internationellt konjunkturskede.

Efter 1990 inträdde så en internationell konjunkturedgång, som fick starka återverkningar i Sverige. Nedgången fördjupades av en skattereform, som gynnade sparande i stället för lån. Sparandet ökade med 12 procentenheter på tre år, vilket drog undan efterfrågan. En fastighetskris som förde några av de svenska storbankerna till ruinens brant utlöstes i oktober 1990 och ledde till en kraftig åtstramning av lånemarknaden samtidigt som fastighetsmarknaden kollapsade. Skiftet från svårigheter till katastrof kom i september 1992 i samband med oron på Europas valutamarknader, den så kallade ERM-krisen. Kronan hade bundits till en valutakorg där den tyska marken vägde tungt. Denna bindning sågs som hörnstenen i den normbaserade ekonomiska politik som genomförts i syfte att hålla inflationen nere. Efter att Italien och Storbritannien tvingats överge sina fasta valutakurser, riktades valutaspekulationen mot den svenska kronan. Trots en dramatisk höjning av riksbankens marginalränta till 500 procent tvingades Sverige ge upp kronans fasta kurs. Som ankare för den normbaserade ekonomiska politiken infördes i stället ett strikt mål för Riksbankens penningpolitik: att hålla prisstegringsstakten på tvåprocentnivån. Skedets höga räntor blev den slutliga spiken i kistan för bankerna, som nu en efter en lämnade in sina ansökningar om konkurs.

Krisen och krishanteringen skapade en dramatisk ökning av statens utgifter samtidigt inkomsterna sjönk. I det läget bjöd den borgerliga regeringen, som tillträtt hösten 1991, in socialdemokraterna till överläggningar om de nedskärningar i statsutgifterna som krävdes för att återställa omvärldens (= den globala finansmarknadens) förtroende. Resultatet blev en serie åtstramningspaket som bland annat innebar betydande försämringar i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt, på lite sikt, pensionssystemet. Den borgerliga regeringen skulle "till varje pris driva ut inflationsförväntningarna". Produktionskapacitet motsvarande 10 procent av BNP slogs ut mellan 1991 och 1993 och arbetslösheten tredubblades. Förändringen av den ekonomiska politikens mål blev bestående.

Medan den svenska 90-talskrisen var akut, ansåg många att den orsakats av långtgående välfärdspolitik, stela regleringar på arbetsmarknaden och alltför starka fack. Näringslivets propagandamaskiner påstod att om Sverige haft samma tillväxt sedan 1970 som andra OECD-länder skulle varje svensk familj ha fått 100 000 tals kr mer i hushållskassan. Efterföljande granskningar har visat att detta var en myt. Att länder som startat från en lägre nivå haft högre tillväxt är en naturlig "upphinnareffekt". Påståendet att den svenska välfärdsstaten allvarligt skadat vår tillväxt får inget stöd om man jämför jämförbara länder.

Däremot är det i efterhand uppenbart att Sverige gjorde en serie misstag i den ekonomiska politiken under sent 80-tal och tidigt 90-tal. "Vi har inte sämre bil, vi

kör sämre”, som en LO-ekonom uttryckte saken vid den här tiden. Arbetarrörelsens fackliga och politiska grenar hade ett betydande ansvar för dessa missgrepp – och detta är fortfarande en ömmande punkt när det gäller att skapa någon form av sammanhängande berättelse om svensk socialdemokratisk jobbpolitik. Till en del finns det uppenbarligen skäl till socialdemokratisk och facklig självkritik. Allt har inte varit fel i normpolitiken och den nya ortodoxin.

Men det är också tydligt att Sverige vid det här laget inte – inte ens efter att den fasta valutakursen släppts – kunde långsiktigt leva med en inflationsnivå som låg högt över den europeiska. I Europa hade omläggningen mot tvåprocentmålet redan gjorts och arbetslösheten hade gått upp till 8 – 10 procent. Det riktigt stora är skiftet i hela vår omvärld.

MAKTFÖRSKJUTNING OCH GLOBAL EFTERFRÅGEKRIS

En serie underliggande faktorer försvårar idag vägen till full sysselsättning. Avsaknaden av globala reglerande institutioner har gett upphov till nedpressande ”regelkonkurrens” mellan länder i syfte att dra till sig kapital. Långvariga jättelika över- och underskott i handeln har gett djupa globala obalanser och tendenser till maktkamp och protektionism. Vinstandelen av BNP har ökat på löneandelens bekostnad och löneinkomsterna fördelas alltmer ojämnt, samtidigt som investeringarnas andel av BNP sjunkit. Och statsmakten har i nyliberal anda stigit av från en långsiktig samhällsbyggarroll för att i stället driva kortsiktig avreglerings- och privatiseringspolitik.

Förändringarna har haft en återhållande inverkan på den samlade efterfrågenivån. När låginkomsttagarna haft låga realinkomstökningar under lång tid och välfärdssystemen dragits ner, har en växande andel av de gemensamma resurserna lagts i händerna på dem som redan har så mycket att de inte kan konsumera allt. De höga vinsterna i näringslivet och finansbranschen används inte i samma utsträckning som tidigare till reala investeringar. Allt större summor snurrar runt i finanskapitalets ”virtuella” värld samtidigt som den reala ekonomin präglas av långvariga brister i resursutnyttjandet.

Även på ett annat sätt har finansialiseringen inneburit svårigheter att upprätthålla den fulla sysselsättningen. Den så kallade svenska modellen var i själva verket baserad på en uppsättning nationella instrument för kontroll av kapitalmarknaden liksom en reglerad valutamarknad, kopplad till det internationella Bretton-Woodssystemet, som hade etablerats vid andra världskrigets slut. En grundförutsättning var en aktiv nationell konjunkturpolitik och här spelade räntepolitiken en huvudroll. Rehn-Meidnermodellen var alltså ett barn av efterkrigstiden med dess relativt starka kontroll av banker och finansiella marknader.

Den nya ordningen, som tydligt framträdde under 1990-talet, har inte minst snävat in löneförhandlingarnas roll. En valutaavreglering som innebär att vinstnivåerna

styrts av världsmarknaden och en normbaserad ekonomisk politik där Riksbankens räntenivåer korrigerar förhandlingsresultaten hade nu blivit löneförhandlingarnas makroekonomiska omgivning. Det återstod för facket på 1990-talet att söka rädda vad som räddas kunde av sysselsättning, löner och samordning. En nedtaggad version av den solidariska lönepolitiken kom att bygga på den så kallade Edingruppens rapport. Grundtanken var att löneutvecklingen i Sverige inte borde överstiga den i Sveriges främsta konkurrentländer, framförallt de länder i Europa som återfinns på ungefär samma ekonomiska utvecklingsnivå som Sverige. Handlingsregeln uttrycktes som att lönerna skulle öka i takt med Europa. Lönepolitiken var inte längre del i ett samspel med en regeringsstyrd makroekonomisk politik. Dess roll reducerades i huvudsak till att reglera löneutrymmets fördelning mellan olika grupper. Rehn/Meidner-modellen hade förlorat sitt bredare verkningsområde.

DAGENS KRIS OCH RISKEN FÖR LÅNGVARIG MASSARBETSLÖSHET

Den nuvarande krisen, som utlöstes av konkursen för Lehman Brothers 2008, är inne på tredje året och dess konsekvenser låter sig ännu inte överblicka. Bankernas väldiga förluster har förts över till staterna och ska nu betalas av skattebetalarna i form av välfärdsindragningar och skattehöjningar samt risk för ytterligare höjd arbetslöshet. Tre år in på krisen har vi börjat vänja oss vid astronomiska siffror. Bankerna har mellan 2007 och 2010 skrivit av 3 400 miljarder dollar i förluster. Regeringarnas stöd i form av kapitaltillskott, övertagande av dåliga lån och lånegarantier beräknas uppgå till 10 000 miljarder dollar (juli 2009). Till det kommer globala stimulanspaket motsvarande 2 procent av global BNP 2009 och 1,6 procent 2010. Den europeiska centralbanken ECB har enligt uppgift skulder på 1 900 miljarder, vilket motsvarar 175 gånger det egna kapitalet⁶. Det genomsnittliga underskottet i G 20-ländernas statsbudgetar har stigit från - 1,1 procent 2007 till - 6,6 procent 2010 (IMF 2009). Och ändå har arbetslösheten gått i höjden ytterligare med 10 miljoner jobb förlorade enbart i höginkomstländerna (Hoffer 2010). Globalt beräknas enligt ILO krisen ha kostat 34 miljoner jobb och en massiv påtvingad reduktion av arbetstiden.

Att ett finansiellt sammanbrott kunde undvikas är naturligtvis en framgång för den förda krispolitiken inom G 20, som blivit det nya skedets samordningsorgan. Om krisen verkligen avvärjts och sysselsättningen kan börja stiga igen eller om den övergått till en lång period av relativ stagnation, hög arbetslöshet och växande fattigdom är dock än så länge en öppen fråga. Om Europa går in i en lång period av svag tillväxt och hög arbetslöshet kommer detta nästan säkert att utgöra fruktbar jordmån för storföretagen att tvinga fram mer osäkra anställningar och fortsatt försvagning av de anställdas rättigheter. Den politiska vänstern i bred mening skulle tvingas fortsätta på defensiven. Krispolitikens vägval avgör vänsterns framtid, men vägvalen görs – än så länge – av högern.

⁶ Anders Cervenka, SvD den 9 januari 2011

I land efter land – Island, Irland, Lettland, Litauen, Ukraina, Ungern, Grekland, snart Portugal, Spanien och Storbritannien – görs nu hårda nedskärningar av löner och välfärdsanordningar i ekonomier som redan bromsats upp. Massarbetslösheten riskerar att förstärkas och permanentas, många pekar på risken för deflation. Samtidigt är hela den institutionella ordningen i Europa (inte minst i Sverige) ensidigt byggd för att bekämpa inflation. Deflation är en oerhört mycket farligare utveckling än inflation, vilket Europas 30-tal och Japans 90-tal belyser. En deflatorisk utveckling (sjunkande prisnivå) gör att inköp och investeringar skjuts på framtiden samtidigt som skuldfällan blir allt värre. Därför har på senare tid inflytelserika ekonomer som Krugman⁷, Stiglitz, och Solow⁸ börjar plädera för efterfrågepolitik. Även i Sverige tycker sig ekonomer, som tidigare var kritiska till vad de såg som en alltför expansiv välfärdsstat (som Lars Calmfors och Assar Lindbeck), nu se en situation som i stället kräver mer aktiva insatser för höjd efterfrågan. Ett problem idag är dock att det snäva inflationsmålet i centralbankernas uppdrag inte ger utrymme för de räntesänkningar som skulle behövas om deflationsrisken rycker närmare. Röster höjs därför nu också för en höjning av inflationsmålet från två till kanske fyra procent (Blanchard⁹, Lundborg¹⁰).

Redan tidigare har alltså dogmatisk inflationsbekämpning och en alltför låg samlad efterfrågan i ekonomin gjort att arbetslösheten stannat på hög nivå i Europa. Situationen hotar nu att förvärras när skuldsatta stater ska "spara sig ur krisen" med hjälp av nedskärningar i lönerna och välfärdsanordningarna. Om alla länder söker exportera sig ur krisen på andras bekostnad, kommer alla att förlora och det skapas en deflatorisk spiral nedåt. Om fackliga organisationer medverkar i sociala pakter, där man håller tillbaka landets löneökningar för att vinna marknadsandelar, går detta ut över löntagare i andra länder. Om alla försöker göra detta, förlorar alla genom att lönernas andel av produktionsresultatet sjunker. Efterfrågan blir för låg, produktionsresurserna utnyttjas dåligt och arbetslösheten kan komma att växa till ännu högre nivåer än före krisen.

ARBETARRÖRELSEN DRAR IN KLORNA

Om svensk arbetarrörelse ska kunna forma en ny berättelse om vägen mot full sysselsättning, måste den ha fotfäste i en öppen granskning av egna misstag samt en förståelse av dagens ändrade förutsättningar.

⁷ Se exempelvis artikeln *Can Europe be saved?*, *New York Times*, January 12, 2011.

⁸ *The European Unemployment Problem*, *ifo Studien*, Vol 46 No.1/2000.

⁹ Professor vid MIT och ledande makroekonom hos IMF.

¹⁰ Anförande vid konferens i Stockholm den 2 februari 2011, anordnad av Arbetarrörelsens Tankesmedja ihop med ett antal fackförbund, kan avlyssnas på SvT Forum.

Vägen från "arbetslöshetens djupa dalsänka" till de senaste tjugo årens höga arbetslöshet kantas för svenska arbetarrörelses del av åtminstone tre obearbetade frågeställningar. Var det rätt (eller nödvändigt?) att avreglera kapital- och valutamarknaderna så tidigt och oplanerat, utan balanserande motåtgärder? På vilket sätt medverkade socialdemokratin och facket till överhettning och djup kris åren 1989-92? Och: har EU-samarbetet tvingat in oss i en ekonomisk ordning som omöjliggör en självständig jobbpolitik? Kring dessa frågor har det bildats ett antal traumatiserande låsningar inom arbetarrörelsen. Rädslan att trampa på ömma tår och en kvardröjande benägenhet att sätta förenklade etiketter på varandra hindrar än idag öppenhet och nytänkande.

Beslutet år 1985 att avreglera kreditmarknaden bidrog till en utveckling där finanskapitalets makt stärktes och den kortsiktiga "kvartalskapitalismen" fick ett grepp om svenskt näringsliv. Avregleringen var ett markant steg i den process som utvecklade maktförskjutningen mellan löntagar- och kapitalintressen. Samtidigt öppnade omläggningen för en väldig kreditexpansion, som skulle spela en avgörande roll för det sena 1980-talets överhettning. Avregleringsbeslutet hade förberetts av några få förtrogna inom riksbanken, där det formella beslutet skulle tas. Erik Åsbrink, som var statssekreterare hos dåvarande finansministern Kjell-Olof Feldt, hade en nyckelposition genom att han samtidigt var ordförande i riksbanksfullmäktige. I förberedelseprocessen ställdes det politiska systemet åt sidan av en liten krets "experter". Själva beslutstillfället erbjuder ett övertydligt exempel på det politiska systemets villrådighet inför globaliseringens tryck. I sina memoarer skriver Feldt om sin föredragning av förslaget för dåvarande statsministern Olof Palme: *Olof såg alltmer irriterad och störd ut ... just som jag började tro att han tänkte säga nej till hela idén reste han sig upp och sade: Gör som ni vill. Jag begriper ändå ingenting.*

När avregleringspolitikens verkningar började framträda, kände sig de förtroendevalda i den breda fackliga och politiska arbetarrörelsen vilslna. Var kapitalmarknadens avreglering önskvärd eller var den påtvingad utifrån? Av vem? Bilden av ett självtillräckligt och av nyliberala tankegångar präglat finansdepartement, som ställde "rörelsen" åt sidan och ansåg sig veta bäst, etsade sig fast – inte utan skäl. Traumat växte alltefter som avregleringspolitiken utvecklades vidare. Vad i avreglerings- och privatiseringsprocessen är önskvärt och vad är påtvingat? Av vem?

Samtidigt kände Feldt sig sviken i ett svårt beslut. Han försätter sina memoarer med orden *jag har aldrig känt mig så ensam*. Ingvar Carlsson, då samordningsminister, replikerar, när han efter sin avgång äntligen stiger fram och kommenterar det tysta men dramatiska avregleringsbeslutet, att *den ensamheten var i så fall självvald*. Feldt borde, skriver Carlsson, ha fört en öppen diskussion om frågan i god tid med hela regeringen och den borde ha föredragits i den socialdemokratiska riksdagsgruppen före beslut. Men medan Feldt kände sig övergiven och kanske villrådlig fanns det andra som drev på. *Riksbankens strategi var uppenbarligen högsta möjliga sekretess*, konstaterar Ingvar Carlsson i efterhand. Man ville av allt att döma ställa det politiska systemet inför fullbordat faktum.

Om kredit- och valutaavregleringen inte fick så stor uppmärksamhet när själva besluten togs, gick det däremot öppet dramatiskt till under den överhettningskris

som ledde fram till 1990 års beslut att sätta inflationsbekämpningen före målet om full sysselsättning. Efter 1985 hade den devalveringsstimulerade svenska ekonomin fortsatt att gå på högvarv. Samtidigt föll den samlade lönebildningen alltmer isär och inflationen drog iväg. Behovet av åtstramning insågs alldeles för sent. Dessutom var arbetarrörelsen splittrad i sin syn på överhettningens orsaker. Handlade det om en löneexplosion (som facket borde ha hållit tillbaka) eller låneexplosion (till följd av avregleringen)?

Feldt hade godkänt nivån på de löneavtal som SAF-LO gjort upp om för 1989 och 1990. När han några veckor senare föreslog en momshöjning på tre procent, som skulle dra in en stor del av den köpkraft som avtalen var tänkta att ge, blev LO-ordföranden Stig Malm – en talträngd men på många sätt klarsynt facklig ledare – ursinnig (Elmbrant). Åtgärden kunde ju också med viss rätt betecknas som ett slag i luften. Kreditexpansionen hade växt till 300 miljarder medan momshöjningen skulle dra in 5 miljarder. Vid 1-maj demonstrationen på Norra Bantorget 1989 hetsade Stig Malm i hårda ordalag mot regeringens beslut att höja moms, trots att detta redan hade tagits tillbaka. Bakom Stig Malms utfall låg dock en sakligt grundad kritik mot att kreditavregleringarna bidragit till ett inflationstryck som – helt i linje med Rehns och Meidners ursprungliga varningar – inte kunde hållas tillbaka med statlig/facklig inkomstpolitik utan splittrade facket och blåste på löneglidningen. Malm hade svårt att hålla ihop sina förbund. Och den här kritiken hade LO faktiskt framfört redan innan avregleringsbeslutet togs.

Krisen och motsättningarna återkommer med förnyad kraft under 1990. Regeringen presenterar ett krispaket med löne- och prisstopp under det att de kommunalanställdas förhandlingar pågår. Ömsesidig misstro gör att motsättningarna inom arbetarrörelsen nu fördjupas. Malm går i det här skedet så långt att han antyder att krisen skapats av det som börjat kallas för "kanslihusögern" för att kunna driva igenom en nyliberal agenda och att finansdepartementet lurat den socialdemokratiska riksdagsgruppen att springa runt som "skällade råttor". Reaktionen blir stenhård, även inom LO, och efter Ingvar Carlssons avgångshot är Malm skadskjuten. Ett par år senare ska han tvingas avgå. Här skapas ett andra trauma. Vems fel var det att ekonomin löpte amok?

Det är under denna konfliktfyllda process som den fulla sysselsättningen underordnas inflationsmålet. Omläggningen följer alltså på ett antal år av oenighet och disciplinupplösning inom arbetarrörelsen. När budgetförslaget, där omläggningen kungörs, diskuteras på nationalekonomiska föreningen i januari 1991, säger arbetarrörelseekonomen Villy Bergström allvarstygnt att skrivningarna i budgeten kanske innebär att ... *vi sätter det bortre parentestecknet för det som startade 1933*. SNS-ekonomen Hans T:son Söderström däremot tar emot förändringen med glädje och talar om *ljuv musik i öronen på oss som talat om detta i många år*. Inom arbetarrörelsen ställs på nytt frågan: vad är påtvingat utifrån, av vem, bestämmer vi längre själva? Vad är en nödvändig anpassning till nya förutsättningar och vad är egna missgrepp?

När Göran Persson några år senare tvingas försvara svensk välfärdspolitik inför flinande finansvalpar på Wall Street tänker han först, berättar han i efterhand: *vår välfärdspolitik har ni inte med att göra*. Men han inser snabbt att deras bedömning av Sveriges kreditvärdighet avgör hur hög ränta Sverige ska betala på sina lån (vilket är

precis vad som idag gäller för Grekland och Irland). Persson drar den berömda slutsatsen: *den som är satt i skuld är icke fri*. Indirekt bäddar han därmed för det motsatta påståendet: om vi bara amorterar ordentligt på statsskulden, så återfår vi vår handlingsfrihet. Vreden över att finansmarknadens makt blivit överordnad demokratin övergår i ett hårdhänt svenskt besparingsprogram.

Arbetarrörelsens inre låsningar – med stark bäring på sysselsättningspolitikens förutsättningar – stärktes ytterligare av motsättningar i Europafrågan. De EU-positiva målade upp den politik som fördes inom unionen i ljusrosa färger, trots den europeiska massarbetslösheten. Kritik bemöttes med orden: *Jasså, är du emot?* De EU-kritiska såg å andra sidan det faktiskt existerande EU som väsentligen opåverkligt. Att arbeta på den nivån – exempelvis för att bekämpa arbetslösheten – var att ödsla kraft. Den enda väg som kritikerna såg som möjlig för att minimera skadeverkningarna av EU-medlemskapet var att så långt möjligt förhindra att Sveriges deltagande i det europeiska arbetet fördjupades.

Låsningen mellan EU-anhängare och EU-kritiker blev ett tredje trauma som bidrog till den föreställda maktlösheten i fråga om sysselsättningspolitiken. Tanken att Sverige skulle kunna delta i en kritisk europeisk vänsterdiskussion fick aldrig fotfäste. Svensk arbetarrörelse har i stället stillsamt godtagit huvuddragen i Lissabonprocesserna, vilkas resultat blivit fortsatt massarbetslöshet och växande klyftor. För egen del hörde jag tyska IG Metal ta upp en grundläggande kritik av utvecklingen på det europeiska sociala forumet i Aten 2006. Det är dags att ta strid för en annan modell, sa de tyska metallarna. Men svensk arbetarrörelse var inte där. Uttrycket "slå vakt om den svenska modellen" har i stället kommit att dominera svensk arbetarrörelsens ganska inåtvända och självtillräckliga fackliga och politiska hållning. Intresset för internationell ekonomi och europeisk krispolitik har verkat ligga nära nollpunkten inom socialdemokratin inte minst under den senaste valperioden, just när den väldiga finanskrisen utvecklats. Det är inte någon djärv gissning att detta bidragit till många väljares tvekan om partiets regeringsduglighet.

De gamla låsningarna har fått ligga kvar obearbetade och färgat påstådda uppdelningar – ofta mer personliga än politiska – mellan förnyare och traditionalister eller höger och vänster i partiet. Även om konflikterna delvis ligger långt tillbaka i tiden medverkar dessa trauman fortfarande, förefaller det mig, till att blockera en prövande saklig diskussion om de stora vägvalen – finanskapitalets makt, pensionsfondernas roll, europeisk sysselsättningspolitik. Arbetarrörelsen har dragit in klorna.

När Ingvar Carlsson i efterhand reflekterar över avregleringarna och det sena 1980-talets överhettning ser han tydlig en handlingsväg som hade varit möjlig. *Det fanns en snabb och effektiv åtgärd som kunde ha fått läget under kontroll*, skriver han. *Den fasta valutakursen kunde ha släppts och följts av en kraftig räntehöjning. Men en så radikal omläggning av riksbankens policy var inte möjlig utan att de förödande konsekvenserna av avregleringen hade redovisats öppet.* Grundproblemet är alltså, om jag förstår Carlsson rätt, inte brist på handlingsmöjligheter utan en tillrättalagd verklighetsbeskrivning och en rädsla för öppen diskussion om vägvalen. Kanske en vägledning för framtiden?

Det är hög tid att en ny generation, som inte ens var med då dessa trauman skapades, frigör diskussionen från gamla, nästan ritualiserade låsningar.

PÅVERKBART ELLER EJ?

En grundfråga är alltså vad som är påverkbart. Kapitalismens globalisering och dess övergång i en finansstyrd form har under de senaste årtiondena ofta beskrivits som en djupgående och i grunden opåverkbar strukturell omvälvning, nästan som en naturkraft. Visst är det sant att stora förändringar inträtt. Men utvecklingen äger inte rum utan aktörer; politiska beslut och icke-beslut har spelat avgörande roller. Det är inte svårt att peka på viktiga politiska ställningstaganden som påverkat globaliseringens och finansialiseringens förlopp.

Finanskapitalismens första skede kan härledas till 1970-talets stora osäkerheter och rörlighet i fråga om priserna på fyra viktiga marknader; valutorna, räntan, oljepriset och den allmänna prisnivån. För att skapa försäkringar mot fluktuationerna på dessa marknader byggdes en rad finansiella instrument upp (optioner, future markets, derivatives) som kunde ge en enskild aktör trygghet mot oförutsedda förändringar men som samtidigt ökade spekulationsmöjligheterna och instabiliteten i det samlade systemet. I den utvecklingen spelade politiska beslut och icke-beslut avgörande roller både för att förstärka osäkerheterna (avvecklingen av dollarns knytning till guld mm) och att underlätta spridningen av de nya finansiella instrumenten (politiskt beslutade regelsystem såsom Baselöverenskommelsen, USA:s finansregler och reglerna för EU:s gemensamma marknad). Politiska åtgärder (och försummelser) öppnade för finansmarknadernas oerhörda expansion och växande instabilitet.

Även i Sverige det lätt att peka på politiska beslut som fått betydande inverkan på finansialiseringens förlopp. Avregleringsbeslutet – i fel konjunkturläge och utan konsekvensanalyser – har redan nämnts. Den fasta kronkursen, som fördjupade 90-talskrisen, samt utlandslånenormen (att staten inte själv skulle låna utomlands, vilket hade gett lägre ränta), som skärpte den följande åtstramningen och lade anpassningskraven på löntagarna, är tydliga ekonomisk-politiska ställningstaganden.

De svenska regeringarna sökte under 1980-talet bevara den höga sysselsättningsnivån men tvingades genomföra upprepade devalveringar för att klara konkurrenskraften. Rehn-Meidner-modellen började gräpas ur inifrån av en alltför expansiv makroekonomisk politik som även undergrävde kreditregleringarna och skapade drivkrafter för framväxten av en "grå" kreditmarknad som i sin tur ledde fram till avregleringen av kreditmarknaden (som ironiskt nog förstärkte överhettningen). Genom avregleringarna blev den svenska ekonomin utsatt för de restriktioner som den globala finansmarknadens krav innebar. Och regeringen överskattade inkomstpolitikens räckvidd precis så som Rehn/Meidner hade varnat för.

Svenska aktörer valde alltså väg vid åtskilliga tillfällen. Samtidigt spelade strukturella förhållanden (i förhållande till svenskt handlingsutrymme) in. Man kan säga

att påfrestningarna på Rehn-Meidnermodellen startade när 1970-talets stagflationsskede i vår omvärld möttes med en restriktiv ekonomisk politik, låga investeringar och ökande arbetslöshet. I längden var det svårt för ett litet land som Sverige att ha en inflationstakt som låg alltför högt över omvärldens. Detta belyser nödvändigheten att förstå samspelet mellan strukturella restriktioner och olika sociala aktörers strategival.

STRUKTURER OCH AKTÖRER – PÅ OLIKA NIVÅER

Det finns inga aktörer som inte i sitt handlingsutrymme begränsas av strukturella restriktioner. Men det finns heller inga strukturer som inte påverkas av aktörer. Den som beskriver globaliseringen som en opåverkbar struktur, en oberoende variabel i analysen, har ett fundamentalt problem, nämligen att detta förutsätter en process utan ett subjekt. En strukturell omgivning formas aldrig utan att aktörer medverkar, samtidigt som aktörer aldrig formar sitt handlande utan strukturella restriktioner.

Vad som är strukturella och därmed opåverkbara förutsättningar bestäms också av på vilken nivå den tänkta handlande kraften befinner sig. Om man talar med en arbetslös ungdom säger man inte *ja, jag förstår att du inte tycker att det är lönt att söka arbete, eftersom ungdomsarbetslösheten är så hög*. I den situationen är arbetslösheten opåverkbar eller "strukturell". När man i stället diskuterar svensk jobbpolitik, kan olika arbetsmarknadspolitiska medel mot ungdomsarbetslösheten förvisso prövas, medan däremot makroekonomin till stor del avgörs av faktorer som idag ligger utanför den nationella politikens verkningsområde. Men det som ur den nationella politikens synvinkel måste ses som "strukturella" förhållanden – exempelvis finanskapitalets makt eller en viss inflationsrestriktion – kan vara påverkbart och erbjuda politiska handlingsalternativ på europeisk eller global nivå.

Kanske är vi just nu, när tilltron till de fria marknadskrafternas självreglerande förmåga lidit skeppsbrott, inne i ett skede då utrymmet för innovativt handlande från fackliga och politiska aktörer är ovanligt stort, förutsatt att man inte dukar under för den föreställda maktlösheten. En rad intressanta förslag finns ju faktiskt uppe till diskussion. En tobin-skatt eller robin-hood-skatt som skapar en aning tröghet i finansmarknadens processer och samtidigt ger resurser till en global utvecklingsfond, är ett av flera intressanta förslag. Löntagarnas pensionskapital som aktiv ägare och finansmarknadsaktör är en annan spännande möjlighet. Inte minst borde det ur ett arbetarrörelseperspektiv vara intressant att i dagens nya läge diskutera ett ökat löntagarinflytande på arbetsplatserna och i de produktiva verksamheternas organisering, i ett läge där kapitalet agerar alltmer kortsiktigt, utan ansvar för verksamhetens uthållighet.

Låt oss nu återknyta till inledningens resonemang om orsakerna bakom "arbetslöshetens djupa dalsänka" – alltså att vi efter andra världskriget gick in i en trettioårsperiod av full sysselsättning och att vi sedan tjugo-tjugofem år tillbaka i stället har massarbetslöshet i Europa. Hur kan man bäst resonera kring de tre förklaringsmodeller som angavs i essäns början? Har vi idag – teori nr 1 – en överlägsen sysselsättningspolitik, jämfört med efterkrigstidens första trettio år? Eller är – som teori nr 2 hävdar – våra handlingsmöjligheter inte större än så här? Eller bör – teori nr 3 – den långa perioden av massarbetslöshet till väsentlig del tolkas, och bemötas, som ett ideologiskt och maktmässigt skifte, ett skifte som är både ideologiskt och maktmässigt påverkbart?

Den första teorin är inte utan grund. Den starkaste invändningen mot keynesianismen är kanske att den sällan tillämpats konsekvent. Regeringar har ofta bara förmått genomföra den ena delen av receptet – att stimulera efterfrågan. Man kan inte gasa för fullt om man inte vet hur man ska bromsa. När keynesianismens kritiker hävdade att det var bäst att hindra regeringarna från att komma åt gaspedalen, hade de onekligen ett stöd i 1970-talets överbryggningspolitik. Det blev inte bättre av 1980-talets svenska misslyckanden, även om dessa mer handlade om ekonomisk-politiska missgrepp, delvis i nyliberal anda, än om keynesianism. Oförmåga att bromsa var det i alla fall, på ett sätt som bäddade för normpolitiken och för lång tid framåt ödelade argumentationen för någon form av efterfrågestimulans. En andra invändning handlar om timing. Det tar sin tid innan konjunkturpolitiska stimulanser och åtstramningar får effekt. Åtstramningarna 1989-90 sattes in just när ekonomin ändå störtade.

Om det verkligen är full sysselsättning som eftersträvas, kan ändå de senaste årtiondenas resultat inte betecknas som annat än ett grovt misslyckande. Det är därför svårt att hävda att de senaste tjugo-trettio årens europeiska politik skulle representera en överlägsen syn på sysselsättningspolitiken, jämfört med den som härskade under de första årtiondena efter andra världskriget. De båda andra teorierna behövs. Svaret på skiftet i jobbpolitiken kan, som jag ser det, främst växa fram ur en kombination av teorierna två och tre.

Ramarna för den nationella efterfrågepolitiken är otvivelaktigt snävare en förr. En hel del kan visserligen göras redan inom de ramar som idag gäller. Riksbanken har varit överdrivet restriktiv när man långsiktigt hamnat på 1,3 procents inflation i stället för målet två. Även finanspolitiken kan bidra till att fylla det utrymme som finns upp till optimalt resursutnyttjande. Det finns stora investeringsbehov som kan kopplas till miljö- och klimatomställningen. Och det finns stora möjligheter att utveckla arbetsmarknads- och näringspolitiken (vilket andra skriver om i den här skriftserien).

Men även om en svensk riktad efterfrågestimulans kombineras med en mer utvecklad aktiv arbetsmarknadspolitik och en framgångsrik strukturpolitik är det tveksamt om Sverige med gällande inflationsrestriktion – och på egen hand – förmår pressa ner arbetslösheten till 2-3 procent. Med dagens institutionella ordning skulle för övrigt riksbanken långt innan dess använda räntevapnet för att strypa efterfrågeökningen. Det finns dock ingen anledning att ta dagens institutionella ordning för given, den är ju politiskt beslutad och kan ändras genom politiska beslut. Inflationsrestriktionen kan mjukas upp. Långsiktiga investeringar kan läggas utanför

målet för budgetbalans. En annan möjlighet är att riksbankens uppdrag kompletteras med ett sysselsättningsmål, som i USA (risken är dock att det skulle leda till att de politiska beslutsorganens ansvar för sysselsättningen försvagas ytterligare).

Det är ändå uppenbart att den ekonomiska integrationen sätter snävare gränser än tidigare för ett enskilt lands efterfrågestimulanser. Sveriges situation idag påminner en hel del om situationen för en mellanstor kommun som Norrköping på 1960-talet, då kreditmarknaden var nationellt reglerad och finans- och penningpolitiken sköttes självständigt av regeringen. När textilindustrin slogs ut, fick Norrköping kämpa för att dra till sig nya investeringar. Kommunikationer, bostäder, daghem och skolor var viktiga konkurrensfördelar som måste utvecklas, i fredlig konkurrens med andra svenska kommuner. Men för att påverka de (ur Norrköpings perspektiv) omgivande ekonomiska förutsättningarna fick stadens politiker, direktörer och fackliga ledare resa till Stockholm för näringslivsöverläggningar, partikongresser eller fackliga ombudsmöten.

På motsvarande sätt behöver svensk socialdemokrati medverka i en bred europeisk debatt om vägen till full sysselsättning i hela Europa. Ingenting hindrar oss från att maximalt utnyttja det nationella handlingsutrymmet och samtidigt göra vad vi kan – ihop med andra progressiva krafter – för att motverka massarbetslösheten i Europa och undersysselsättningen i världen. Den makroekonomiska politiken regleras numera till stor del på EU-nivå. Det finns ingen anledning för arbetarrörelsen i olika länder att betrakta den regleringen som enbart ”strukturell” och därmed opåverkbar. Arbetarrörelsen är medskapande; aktivt eller passivt, genomtänkt eller reaktivt. En aktiv nationell politik för full sysselsättning skulle också uppträda idémässigt mycket starkare om den ingick i en bred öppen vänsterallians som stod för en samlad europeisk jobboffensiv.

Något bärande svar på dagens massarbetslöshet från en europeisk politisk vänster är än så länge svårt att urskilja. I diskussionen om den dubbla globala finans- och klimatkrisen finns, märkligt nog, ingen socialdemokratisk linje i Europa. I stället tycks främst olika nationella intressen stå mot varandra och varje lands socialdemokrati se till det egna landets intressen. Och den dominerande borgerliga uppfattningen idag i Europa pekar snarare mot att förstärka det europeiska regelverket i restriktiv riktning, med bland annat förslag till hårdare regleringar av ländernas finanspolitik och till och med ingrepp i lönebildningen. Den europeiska politiska arenan innehåller inga instrument för en aktiv sysselsättningspolitik och den europeiska vänstern (i bred mening) har inte förmått enas om några sådana förslag – exempelvis ett stort program för klimatinvesteringar.

Svensk socialdemokrati borde, som jag ser det, ta upp diskussioner med s-partierna i Europa om en europeisk politik för full sysselsättning. Jag tänker mig att det inte främst ska handla om institutionella anordningar för ökad samordning av politiken utan tvärtom att gemensamt driva fram vidgade ramar för nationell politik. Inte heller behöver alla länders socialdemokrater vara överens, de som vill och som ser möjligheter till en samsyn kan gå före. Expertgrupper och debattskrifter kan stimulera en bred idéutveckling. Men utmaningen för en sådan europapolitik ska naturligtvis inte underskattas. Effektiva åtgärder mot massarbetslösheten kräver förmodligen ändringar

i (eller omtolkningar av) de europeiska styrsystemen – stabilitetspakten, centralbankens mandat – så att en rimlig inflationstakt (kanske på 3 – 4 procent) möjliggörs. Det kan också handla om att lägga långsiktiga, klimativänliga investeringar utanför normerna för budgetbalans i Europa.

Inom ramen för en öppen europeisk arbetarrörelsediskussion om krispolitiken har fackföreningsrörelsen en viktig egen roll. Det behövs, som jag ser det, en offensiv lönepolitisk samordning i syfte att återta förlorad mark och driva på sysselsättningsutvecklingen. En sjunkande löneandelen i kombination med låga investeringar bidrar till arbetslöshet och dåligt resursutnyttjande. Man skulle behöva utveckla arbetsformer för ett samordnat lönepolitiskt handlande i syfte att hålla uppe löneandelen så att man undviker att konkurrera med varandra om marknadsandelar genom lönedepressning.

Jag menar dock att det inte bara är ändrade strukturella förutsättningar och EU:s regelverk – teori nr 2 – som försvårar vägen till full sysselsättning, jämfört förhållandena under efterkrigstidens första skede. Om det är något som en analys av ”arbetslöshetens stora dalsänka” lär oss så är det betydelsen av teori nr 3, alltså förändringar i maktförhållanden och ideologi. Tiden för den stora dalsänkan står fram som en period av ovanligt starkt position, fackligt och politiskt, för löntagarna i de västliga industriländerna. Om en liknande utveckling ska vara möjlig idag, under de förutsättningar som nu gäller, måste globaliseringens maktförskjutning mellan arbete och kapital motverkas inte bara genom en starkare nationellt vänstermobilisering (i bred mening) utan också genom en uppbyggnad av transnationellt fackligt och politiskt handlande. Skiftet i sysselsättningspolitiken måste alltså även, och till väsentlig del, förstås som en maktförskjutning och ett ideologiskt skifte – en förändring som i båda dessa delar är påverkbar.

SAMMANFATTNING

Har vi råd att arbeta? Den frågan ställde Ernst Wigforss, ideolog och finansminister, 1932 i den dåvarande krisens Sverige. Svaret från den tidens ledande ekonomer var nej. När statens inkomster minskade på grund av krisen, måste utgifterna dras ner, trots att detta förvärrade krisen. Samma svar återklingar i dag när Angela Merkel talar om den schwabiska husmodern som måste anpassa utgifterna till inkomsterna. Vi är tydligen för fattiga för att ha råd att arbeta. ”Inget kastar ett mer skrämmande ljus på bristerna i det kapitalistiska systemet än detta svar”, utropade Wigforss på 1930-talet.

Den fulla sysselsättningen bar upp den svenska socialdemokratins efterkrigsprogram och lade grunden för partiets starka ställning bland väljarna fram till 1980-talet. Nyckeln till socialdemokraternas väljarstöd var inte att deras program på något särskilt sätt gynnade medelklassen utan att partiet hade en reformstrategi för gemensamma intressen hos flertalet löntagare. I Sverige som i de andra västeuropeiska

länderna har de socialdemokratiska partiernas väljarstöd nu rasat. Den rimligaste förklaringen är att socialdemokratien förlorat greppet om arbetslösheten.

Socialdemokratins syn på jobbpolitiken har alltför hårt inskränkts av en föreställd maktlöshet. Diskussionen har kommit att handla om sådant som i massarbetslöshetens ljus framstår som detaljer. Man har underskattat struktur- och näringspolitikens möjligheter, här finns utrymme för nationella handslag. Samtidigt har man och undervärderat efterfrågepolitikens möjligheter. En alltför låg efterfrågenivå är ett grundproblem i hela vår omvärld – och Sverige är inte en ö utan en havsvik. Det finns ett nationellt handlingsutrymme men det är snävare än förr. Sverige kan både utnyttja det nationella handlingsutrymmet maximalt och samtidigt arbeta ihop med andra för att undanröja arbetslösheten i Europa och i världen. Dessa båda handlingslinjer står inte i motsättning till varandra. Tvärtom, ju mer arbetslösheten bekämpas även i vår omvärld, desto mer vidgas handlingsmöjligheterna för en svensk politik för full sysselsättning.

Europeisk socialdemokrati borde, ihop med fackföreningsrörelsen, kunna utveckla en strategi för att undanröja den europeiska massarbetslösheten. Men Sverige behöver inte – och bör inte – för den sakens skull binda sig i ett tätare europeiskt beslutsnät utan vi kan snarare starta själva, söka partners och samtidigt finna idéer och exempel hos andra. Europas socialdemokrati skulle fullfölja sin historiska roll om man ihop med andra progressiva krafter tvingade fram gemensamma ansträngningar för att få igång hjulen, utan att snusförnuftiga budgetbalanskrav tillåts förlänga och fördjupa ett otillräckligt resursutnyttjande.

De ekonomiska balansteorierna förmår endast partiellt förklara dagens massarbetslöshet. Det är nödvändigt att komplettera den ekonomiska analysen med en maktanalys som sätter fokus på samhällets intressekonflikter. Kapitalismen, med högsta vinstavkastning som bärande drivkraft, skapar minst lika starka intressekonflikter idag som under industrialiseringens tid. Socialdemokratins historiska roll att i reformistisk anda omvandla denna kapitalistiska ordning är därför minst lika aktuell idag som när rörelsen växte fram för mer än hundra år sedan. Globaliseringen kräver ett fackligt och politiskt handlande över nationsgränserna för att stärka maktresurserna i folkmajoritetens händer gentemot en kapitalmakt som fått alltmer destruktiva drag.

Anförd litteratur

Berggren, Henrik 2010: *Underbara dagar framför oss – en biografi över Olof Palme*. Norstedts.

Carlsson, Ingvar 2003: *Så tänkte jag – politik & dramatik*. Hjalmarsson & Högberg.

Eklund, Klas 2010: *Vår ekonomi – en introduktion till samhällsekonomi*. Norstedts.

Elmbrant, Björn 1993: *Så föll den svenska modellen*. Atlas.

Feldt, Kjell-Olof 1991: *Alla dessa dagar – i regeringen 1982-90*. Norstedts.

Hoffer, Frank 2010: The Great Recession: A turning point for labour? i *International Journal of Labour Research*, 2010/2/1.

Korpi, Walter 2002: *The Great Trough in Unemployment: A Long-Term View Of Unemployment, Inflation, Strikes, and the Profit/Wage Ratio*, *Politics & Society*, Volume 30, No. 3, September 2002 .

Korpi, Walter 2010: *Socialdemokrater vilsna i en förändrad verklighet*, underlag till forskarkonferens den 7 december 2010.