

Nya drag i Förenta staternas ekonomiska struktur

Socialvård och inkomstutjämnning. Av professor Ingvar Svennilson

Mot slutet av 1930-talet vann den uppfattningen utbredning i Förenta staterna att den grundläggande orsaken till krisen var en stagnation i samhällsutvecklingen, som framför allt minskade behovet av nya investeringar. Så mycket sanning låg i denna uppfattning att landet definitivt hade lämnat immigrationsstadiet bakom sig. I själva verket hade ju detta skett redan före det första världskriget, men anpassningen av den amerikanska samhällsbyggnaden efter den större folkmängden - genom "nybyggande" i pionjärområdena - tog av naturliga skäl åtskilliga år i anspråk. Denna nybyggnadsperiod var under 1920-talet intimt sammanvävd med bilismens genombrott. Vid 1930-talets inbrott var emellertid detta utvecklingsskede i huvudsak avslutat. Detta omdöme torde stå sig, även om hänsyn tas till de ytterligare regionala utvecklingsmöjligheter som finns i väster och söder.

Den väldiga amerikanska ekonomiska utvecklingen har genomförts på basis av enskilt sparande och privat företagsamhet. Med den enorma kapitalbildning som var nödvändig måste konsumtionen hållas nere och sparandet bli stort. Detta resultat möjliggjordes genom en stark ojämnhet i inkomstbildningen, där stora vinster, som till större delen återinvesterades, tillföll företagare och kapitalägare. Det är omvänt naturligt att vinsterna skulle bli stora i ett så progressivt samhälle med dess höga investeringsnivå. För de breda arbetande massorna låg inkomsterna på en relativt låg nivå, även om lönerna i regel var väsentligt högre än i det land varifrån de eller deras förfäder emigrerat. De pressades i stor utsträckning in i slumsambädden av mycket låg standard. Investeringarna koncentrerades i hög grad på en högmekaniserad produktionsapparat, medan man i stor utsträckning nöjde sig med illa planerade, relativt primitiva nybyggarsambädden. På liknande sätt som i Ryssland, ehuru ej i samma extrema grad som där, kan man även i Amerikas fall tala om ett framåtskridandets oferväsen.

I det nya Amerika, med en samhällsstruktur som geografiskt och organisatoriskt är i det närmaste lika stabiliserad som i de gamla europeiska industriländerna, har tiden nu blivit mogen för en social skördetid. Produktionsresurserna har nu byggts upp till en så hög nivå att det blivit på tiden att skjuta konsumtionen mer i förgrunden. Det kommer förmodligen att betraktas som Roosevelts största fredliga insats att han under trycket av 30-talskrisen på flera avgörande punkter inledde en utveckling mot en modern socialstat, där den fria företagsamheten förenas med ett stort mått av social trygghet och inkomstutjämnning. De

viktigaste leden i denna utveckling är: 1) Den redan berörda förstärkningen av arbetarnas organisationer. 2) En modern plan för allmän socialförsäkring och socialhjälp. 3) Den högre progressiva beskattning som infördes under kriget och som tydligen också skall bli bestående.

Det är föga känt att det i Förenta staterna tio år före den överreklamerade engelska Beveridgeplanen skapades ett allmänt socialt trygghetsprogram. Detta skedde genom "Social Security Act" av år 1935. Programmet bygger på en samverkan mellan de federala myndigheterna och de enskilda staterna, vilka ju i olika avseenden har en långt större självständighet än man i allmänhet gör klart för sig. Programmets praktiska utformning och socialstödet storlek varierar sålunda rätt starkt mellan rikare och mer progressiva stater och de ekonomiskt och socialt mer efterblivna; de senare återfinns framför allt i Södern. Den federala insatsen består av bidrag som kompletterar de enskilda staternas åtgärder; därmed förenas en kontroll och likriktning av vissa grunddrag i systemet.

I programmet ingår följande delar:

Arbetslöshetsförsäkring. Systemet är statligt, men administrationskostnaderna betalas av de federala myndigheterna. Försäkringen finansieras genom avgifter från företagen (i fyra stater även från de anställda). Bidragen till de arbetslösa uppgår i regel till hälften av lönen. Budgetåret 1945-46, d.v.s. före den senaste prisstegringen, betalades i genomsnitt 20 dollar i veckan (i köpkraft motsvarande 50 à 70 kr). I de västra staterna steg bidraget till 25 dollar, medan minimum, i South Carolina, var 12 dollar (36 kr). Betydelsen av dessa bidrag framgår därav att utbetalningarna under omställningsperioden efter kriget steg till 100 miljoner dollar pr månad.

Försäkring för gamla och överlevande. Detta program är rent federalt och finansieras genom avgifter från anställda och arbetsgivare. Nu betalar vardera parten en procent av lönen, men dessa avgifter skall senare höjas till tre procent. Pensioner betalas dock endast till dem som varit försäkrade en viss minimitid och träder därför först successivt i kraft. År 1945 hade sådana avgifter betalats för 73 miljoner personer, av vilka 45 miljoner då var sysselsatta i av försäkringen berörda yrken. Som exempel på pensionernas storlek kan nämnas att en arbetare med hustru före den senaste prisstegringen i genomsnitt erhöll 40 dollar (köpkraft 100 à 140 kr) pr månad. En änga med tre eller flera barn erhöll i genomsnitt 50 dollar (125 à 175 kr) pr månad. Svagheten i systemet är främst att pensionen är knuten till en tidigare anställning och att sålunda företagare och fria yrken är uteslutna. Det företer även vissa andra luckor.

Bidrag efter behovsprövning till gamla och blinda oförsörjda jämte barn. Systemet, som kompletterar socialförsäkringen, är blandat federalt-statligt. De enskilda staterna bestämmer var för sig storleken av de belopp, som skall betalas i varje enskilt fall, och det federala bidraget utgår med hälften däruv upp till ett visst maximum. År 1946 lämnades sådan hjälp till 2 miljoner gamla, 800.000 barn i 300.000 familjer och till 58.000 blinda. I medeltal erhöll gamla understödstagare 30 dollar pr månad (motsvarande 75 à 105 kr). Omfattningen av hjälpverksamheten varierar emellertid mellan olika stater både i fråga om belopp och antal hjälpta. I Oklahoma fick varannan åldring stöd med i medeltal 35 dollar pr månad, i staten Washington var understödet 50 dollar pr månad, medan det i sydstaterna sjönk ned mot 12 dollar pr månad. Till familjer med oförsörjda barn betalades i medeltal 53 dollar pr månad; i 8 stater steg bidraget till mer än 75 dollar (190 à 260 kr) pr familj och månad. För blinda låg medeltalet vid 33 dollar.

Dessa uppgifter visar att den minimistandard som garanteras genom amerikansk sociallagstiftning i stort sett ligger på en efter europeiska förhållanden relativt hög nivå. Programmet har ännu sina luckor, men man arbetar på att successivt fylla ut dessa. Staten har också ställts inför utgifter för sociala ändamål av en helt annan storleksordning än före kriget. År 1950 beräknas utgifterna för socialförsäkring och socialhjälp stiga till 6 miljarder dollar, eller om nu framlagda förslag till utvidgning genomförs till närmare 10 miljarder dollar. Samtidigt beräknas bidrag till krigsveteranerna utgå med 2 miljarder dollar. Vid denna beräkning har man utgått från förkrigstidens prisnivå samt en relativt hög sysselsättning. Skulle en anpassning ske till ett högre penningvärde eller en depression bryta ut, stiger beloppen till en väsentligt högre nivå. Förvandlade till svensk skala motsvarar de efter en anpassning till nu gällande penningvärde ungefär $1\frac{1}{2}$ miljard kronor.

Hela detta system av differentierad socialvård får en rad viktiga följder för amerikansk ekonomisk struktur: En minimiinkomst har skapats för de sämst ställda befolkningslagren, och därigenom utjämnas den nedre delen av fördelningskurvan. Det allmännas utgifter för detta ändamål ökas automatiskt under en depression, medan motsvarande statsinkomster minskas när arbetslöshet uppstår. Statsutgifternas roll inom nationalhushållet växer slutligen till en väsentligt högre nivå än tidigare.

Utjämnningen av inkomsterna i den nedre delen av fördelningskurvan har sin motsvarighet i dess övre del. På grund av de ökade statsutgifterna under och efter kriget har skatteskalen höjts till en nivå där

skatteskalen höjts till en nivå där skatteprogressionen blir av mycket väsentlig betydelse för inkomstfördelningen. Några exempel kan belysa storleken av den förskjutning som ägt rum. En familj ur den lägre medelklassen med 5.000 dollar i årsinkomst betalade 1939 mindre än 5 procent i federal inkomstskatt; i dag får den betala över 20. En högre industri-tjänsteman med 10.000 dollar i lön har fått sin skatt höjd från 10 till 33 procent. Om hans lön stigit i takt med levnadskostnaderna och hans realinkomst sålunda blivit oförändrad, har skatten stigit till 40 à 50 procent av lönen. Hans efter federal skatt behållna inkomst skulle därmed reallt ha sjunkit med mer än en tredjedel. För en industridirektör med 20.000 dollar inkomst före kriget ställer sig kalkylen på följande sätt: Före kriget 14 procent skatt, efter kriget utan kompensation 20 procent, vid full kompensation för prisstegringen 60 procent skatt. Realinkomsten efter federal skatt har sålunda i det senare gynnsammare fallet fallit till mindre än hälften. Skatterna för högre inkomstagare har sålunda förts upp till en nivå fullt jämförbar med de svenska under kriget. Skärpningen har emellertid på grund av det låga utgångsläget blivit väsentligt kraftigare, ja, den innebär i själva verket en verklig revolution i inkomstfördelningen. Samtidigt bör dock framhållas att möjligheterna att undgå en skatteskärpning, bl.a. genom en uppdelning av inkomsten på flera familjemedlemmar i vissa stater, är betydande och att kapitalinkomster i huvudsak behandlas på samma sätt som arbetsinkomster.

Tydligt är att oberoende av den politiska och ekonomiska utvecklingen skatterna kommer att stanna på en hög nivå. Man räknar visserligen med en sänkning av skatterna sedan kravet på överbalansering för att motverka inflationen upphört att vara aktuellt. Men å andra sidan har statens verksamhet på det militära och sociala området svällt ut i en sådan grad att en återvändo till förkrigstidens låga skatter är utesluten.

Men även om skillnaderna mellan olika gruppers inkomst väsentligt utjämnats, är differenserna troligen alltjämt större än i de nordiska länderna. Den kanske största alltjämt bestående skillnaden framträder mellan sydstaterna och övriga stater. Arbetelönerna för liknande arbeten torde i Södern ofta vara en tredjedel lägre än i de stora industriområdena i nordost. Tas hänsyn till skillnaden i lön för svarta och vita, blir löneklyftan mellan norr och söder ännu större. En utjämning mellan dessa områden och befolkningsgrupper är emellertid på väg. Negrerna har under kriget allmänt lyckats förbättra sin ställning, de har i stor utsträckning utvandrat från Södern till staterna i norr och söder, där diskrimineringen av den färgade arbetskraften är mindre utpräglad och i vissa fall upphört. Samtidigt vandrar industrier in från norr för att suga åt sig Söderns ar-

betskraftsöverskott. Men en fullständig utjämning av inkomstklyftan förutsätter en mer fullständig reorganisation av hela Söderns näringsliv - ett av Förenta staternas viktigaste utvecklingsproblem, vilket nu tilldrar sig en växande uppmärksamhet.

Stagnationsteorins förfäktare, som ansåg en utjämning av inkomsterna nödvändig för att balans skulle kunna skapas mellan efterfrågan på konsumtionsvaror och produktionen, har emellertid fått sitt önskemål i betydande grad uppfyllt. Troligt är att inkomstutjämningen ökat den andel av nationalinkomsten, som går till konsumtion - benägenheten att konsumera och icke spara inkomsterna har i stort sett troligen stigit. Förmodligen ligger denna bestående strukturella förskjutning som en bidragande orsak under den nuvarande, av allt att döma ganska ihållande inflationskonjunkturen.