

IFN Policy Paper nr 15, 2007

## **Folkhem i brytningstid**

Magnus Henrekson

Uppsats presenterad vid konferensen *Skandinaviske veivalg – det framtidige norsk-svenske samarbeidet* den 12 juni 2006 på Norges ambassad i Stockholm.

## Folkhem i brytningstid\*

Magnus Henrekson

1 september 2006

### *Om författaren:*

Magnus Henrekson är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och chef för Institutet för Näringslivsforskning (IFN, f.d. IUI). Han är i sin forskning huvudsakligen empiriskt inriktad. Sedan slutet av 1990-talet har den egna forskningen i hög grad varit inriktad mot att förklara företagsklimatets institutionella bestämningsfaktorer. Under 1990-talet sökte han i flera projekt hitta förklaringar till varför den ekonomiska tillväxten varierar mellan länder. Han disputerade vid Handelshögskolan i Göteborg 1990 på avhandlingen *An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure*. Där utvecklas ett antal metoder för att testa alternativa teorier för att förklara den offentliga sektorns utveckling. Förutom forskning om den offentliga sektorn analyserade han under denna tid effekterna av 1980-talets avveckling på de svenska kredit- och valutamarknaderna, bl a i boken *Räntebildningen i Sverige* (1988, 1991).

Förutom sina rent akademiska meriter har en omfattande erfarenhet som rådgivare, styrelseledamot och föredragshållare i ett stort antal sammanhang såväl i näringslivet som i den offentliga sektorn. Han var medlem i SNS Konjunkturråd 1992, 1994, 1995, 1998 och 2006.

Institutet för Näringslivsforskning  
Box 55665  
102 15 STOCKHOLM  
e-post: [magnus.henrekson@ifn.se](mailto:magnus.henrekson@ifn.se)

---

\* Ett varmt tack till Robin Douhan och Martin Olsson för värdefulla synpunkter på en tidigare version av denna uppsats. Denna uppsats kommer under 2008 att komma ut i en konferensvolym redigerad av historikern Anders Björnsson (Atlantis).

I början av 1990-talet berättade min dåvarande chef, den kände socialdemokratiska nationalekonomen och samhällsdebattören Villy Bergström, med inlevelse om den gång hans far var så sjuk att han tvingades sjukskriva sig. Då kom den fackliga frivilliga sjukvårdens ”sjukbesökare”, efter att på cykel ha kämpat sig fram i höstrusket, på hembesök till familjen Bergström för att försäkra sig om att den sjukskrivne verkligen låg till sängs.

När jag själv i slutet av 1970-talet gjorde militärtjänsten i Nyköping mötte jag värnpliktiga som var välbetalda stålverksarbetare på Oxelösunds Jernverk. Flera av dem skröt öppet om hur de åtog sig att arbeta under stora helger, men att de sedan anmälde sig sjuka till en telefonsvarare. Ersättningen var 100 procent och det fanns ingen kontroll – för den samvetslöse hade det blivit möjligt att ha det allmänna som medfinansier för de egna helgutsövningarna.

Dessa två episoder illustrerar att något avgörande inträffade i de nordiska välfärdsmodellerna mellan tidpunkterna för dessa två händelser. I likhet med Francis Sejersted (2006) skulle jag vilja datera brytpunkten till ungefär 1970.

I själva verket menar jag att det handlar om att man på rader av områden bröt sambandet mellan den enskildes insatser och ersättning och att det personliga ansvaret har uttunnats. Till detta kan läggas ett antal strukturella och teknologiska förändringar som ställde krav på genomgripande förändringar i den nordiska välfärdsmodellen.

Innan jag går vidare är det lämpligt med en varudeklaration för att i görligaste mån undvika besvikelser hos läsaren: analysen präglas genomgående av ett nationalekonomiskt perspektiv med betoning på individuella incitament och tyngdpunkten ligger på den svenska utvecklingen. Dessa två begränsningar i framställningen är en direkt avspiegling av begränsningarna i min egen kompetens.

### **Sambandet mellan prestation och utfall bryts på individnivå**

Om vi jämför läget i Sverige (och sannolikt också i Norge) 1967–68 med läget 1975 så hade ett antal fundamentala förändringar inträffat:

- Marginalskatten (inklusive arbetsgivaravgifter) exploderade och nådde 80 procent för en genomsnittlig tjänsteman.
- Avkastningen på utbildning och arbetslivserfarenhet gick från en förhållandevis hög nivå till att bli försumbar för breda grupper.
- Ersättningsnivåerna i socialförsäkringarna ökade kraftigt och i kombination med de kraftigt höjda marginalskatterna minskade lönsamheten av att arbeta.
- Kombinationen av höga marginalskatter och inkomstberoende bidrag kunde inte sällan skapa marginaleffekter som t.o.m. överskred 100 procent.
- Fr.o.m. slutet av 1960-talet var skattesystemet sådant att det vid hög inflation var i princip omöjligt för privatpersoner att äga och driva företag med vinst; den reala beskattningen översteg 100 procent.
- Synen på individer som misskötte sig förändrades i grunden; skulden försköts från den enskilde till samhället.
- I Sverige ändrades ett antal lagar som reglerade offentliganställdas personliga ansvar, bl.a. avskaffades det formella ämbetsmannansvaret 1975. Under samma tid sköt antalet offentliganställda i höjden. Ansvaret för missförhållanden och felaktig

behandling av enskilda flyttades över från enskilda handläggare till det mer diffusa ”kommunen” eller ”staten”, vilket gjorde att ingen egentligen kunde ställas till svars om det offentliga inte levde upp till utlovade åtaganden.

Den nordiska välfärdsmodellen hade i slutet av 1960-talet uppnått stora framgångar, inte minst en hög materiell standard och osedvanligt goda utvecklingsmöjligheter för alla oavsett klassbakgrund. Samtidigt var det för den enskilde fortfarande lönsamt att arbeta, spara och utbilda sig. Sverige och Norge var vid denna tid, enligt min uppfattning, mycket väl fungerande *egalitära meritokratier* där duktiga och ambitiösa människor oavsett klassbakgrund kunde nå framskjutna positioner, även om det skall betonas att toppositionerna i allt väsentligt fortfarande var förbehållna den manliga halvan av befolkningen.

Mindre än tio år senare fanns knappast något kvar av detta. Istället för att vägen till förbättrade materiella villkor gick via utbildning, sparande och träget arbete var det nu den som via lånefinansierade bostadsinvesteringar kunde dra nytta av inflation och ränteavdrag som blev vinnare. Man fick helt enkelt ”betalt för att bo”,<sup>1</sup> förutsatt att man bodde i (helst ett nybyggt) eget hem och lånade till köpeskillingen.

Var då detta ett misstag eller var det meningen att reformerna skulle drivas så långt? Enligt Francis Sejersted var det definitivt ett misstag. Socialdemokratin i de nordiska länderna var en radikal reformrörelse som hade hela sin identitet knuten till att genomföra reformer och det var därför omöjligt att inte gå vidare med nya reformer så länge man fortsatte att ha makten.

Jag menar dock att det fanns en tidpunkt då det stod och vägde i socialdemokratins innersta krets, men där de krafter som ville bromsa kom till korta. Åtminstone för Sveriges del finns detta dokumenterat på flera håll. Exempelvis beskriver Carl-Johan Åberg (2006) hur Gunnar Sträng kraftigt stramar åt ekonomin 1970–71 och hur detta stärker svensk ekonomi, men de följande åren tappar Sträng sin auktoritet visavi Olof Palme och då ligger vägen öppen för den ”*overshooting*” som sedan följer.

Enligt den danske sociologen Gøsta Esping-Andersen (1990), en av de ledande uttolkarna av den nordiska välfärdsmodellen, var dock inte 1970-talsreformerna oavsiktliga misstag. Enligt den tidens marxistiskt influerade analys grundade sig vanliga människors ofrihet just på att de för att försörja sig tvingades sälja sitt eget arbete – arbetet blev en vara (*commodity*). I grunden var därför reformerna avsedda att befria den enskilde. Om det inte längre gör någon privatekonomisk skillnad huruvida man arbetar, då är arbete inte längre en vara som den enskilde måste sälja och den kanske viktigaste förutsättningen för individens frigörelse antas då ha uppnåtts, nämligen ”arbetets dekommodifiering”.

Många av det tidiga 1970-talets vänsterintellektuella var övertygade om att människor ställda inför denna angenäma beslutssituation ändå skulle välja att arbeta i lika hög grad som tidigare. Kanske skulle de nu t.o.m. göra mer fullödiga arbetsprestationer. Få samhällsforskare betonade vid denna tid att den omhuldade nordiska eller ”lutherska” arbetsmoralen också hade en solid materiell underbyggnad och om denna rycktes undan så skulle kanske även arbetsmoralen eroderas.<sup>2</sup> Samma synsätt verkar också ha varit väl förankrat i den innersta kretsen av beslutsfattare. Exempelvis skriver den f.d. socialdemokratiske finansministern Kjell-Olof Feldt (2005) i sin memoarbok att ”välfärdspolitiken, i den mån den överhuvudtaget

---

<sup>1</sup> Södersten och Sandelin (1978).

<sup>2</sup> Assar Lindbeck har i sin forskning på senare tid betonat denna effekt av välfärdsstaten, se t.ex. Lindbeck (2003).

påverkade människors beteende, skulle göra dem till tryggare och friare varelser, med större lust att arbeta och förkovra sig och att ta ekonomiska risker när det sociala skyddsnätet fanns på plats”.

Samma slags naivitet om att spelregler och belöningsssystem kan ändras utan att beteenden förändras präglade förslagen om införandet av löntagarfonder. Det mest genomarbetade och inflytelserika förslaget, framlagt av LO-ekonomen Rudolf Meidner,<sup>3</sup> innebar att samtliga företag med minst 50 anställda skulle tvingas emittera nya aktier till facket. Medlen till detta skulle komma från företagets egna vinster. Ju vinstrikare företaget var, desto snabbare skulle facket uppnå ägarmajoritet. Ingenstans i Meidners rapport finns någon diskussion om att en sådan gradvis kollektivisering av ägandet skulle vara omöjlig av två skäl: (i) inget privatägt företag med färre än 50 anställda skulle frivilligt expandera upp till den storlek när tvångskollektiviseringen skulle börja sätta in och (ii) det är svårt att tänka sig att privata ägare skulle fortsätta att utöva en effektiv ägarstyrning i ett system som innebar att ju bättre jobb de gjorde desto snabbare förlorade de kontrollen över det egna företaget.

Vid mitten av 1970-talet hade således ett antal politiska reformer genomförts som vänt upp och ner på hela incitamentsstrukturen. Rättvisa hade i hög grad kommit att definieras som lika utfall oavsett insats och det personliga ansvaret hade lyfts från enskildas axlar över till ”samhället”. Att detta skulle vara långsiktigt hållbart är svårt att se och i själva verket var det ett avgörande brott mot de ideal som ursprungligen var vägledande inom socialdemokratien.

### **Reciprociteten i den tidiga respektive mogna välfärdsstaten**

Enligt evolutionspsykologin är reciprocitet en fundamental mekanism för att skapa och upprätthålla samarbete mellan människor.<sup>4</sup> Reciprocitet innebär en rätt att få sin andel och en skyldighet att ge till partnern om man själv är den som disponerar resultatet/vinsten av samarbetet. För att få igång ett samspel krävs att någon tar första steget och detta steg innebär ofta en kostnad. Som visades av Robert Axelrod (1987) är det en framgångsrik strategi under nästan alla omständigheter att erbjuda sig att samarbeta även om detta kortsiktigt innebär en kostnad – först när motparten visat att denne inte vill samarbeta bör man svara med samma mynt.

Den rena reciprociteten, ofta kallad reciprok altruism, är förenlig med tanken att människor är helt och hållet egoistiska. Nyare forskning av flera olika slag har dock identifierat vad som kommit att kallas stark reciprocitet.<sup>5</sup> Med detta menas en benägenhet hos många människor att samarbeta med andra och att straffa dem som inte samarbetar, trots att detta medför en personlig kostnad eller olägenhet det aldrig går att få ersättning för.

En förutsättning för dagens höga välfärdsnivå är en långt driven arbetsfördelning och ett väl fungerande samarbete mellan människor. En central roll för politiken är att utforma den samhälleliga belöningsstrukturen så att samarbete och arbetsfördelning underlättas. Systemen bör inte enbart utformas med tanke på att förmå människor att maximera sina egna snäva materiella intressen utan enskilda bör uppmuntras att sträva efter att verka för helheten, dvs. den inneboende vilja till stark reciprocitet som finns hos många behöver beaktas.

---

<sup>3</sup> Meidner m.fl. (1975).

<sup>4</sup> Se t.ex. Pinker (2006).

<sup>5</sup> Se Gintis m.fl. (2005) för en översikt och för en mängd applikationer. Se också Uddenberg (1998) som talar om ”arvsdygden”.

När de nordiska välfärdsstaterna byggdes utnyttjades dessa principer.<sup>6</sup> I slutet av 1800-talet var de nordiska länderna statiska klassamhällen där individers livschanser med få undantag bestämdes av i vilken familj de föddes. Arbetarrörelsens krav på förändring byggde på reciprocitetsprincipen, elegant sammanfattad i devisen ”gör din plikt, kräv din rätt”. Att arbeta för något som var större än det snäva egenintresset gav också stort anseende, dvs. stark reciprocitet bejakades.<sup>7</sup>

Det fanns vidare en medvetenhet om att hur rättvist ett visst utfall uppfattades berodde på processen bakom. Det spelar helt enkelt roll för hur rättvist det känns att någon får exempelvis arbetslöshetsersättning om denne har gjort sitt yttersta för att hitta ett jobb jämfört med om personen får ersättning trots att han eller hon nekat att ta ett erbjudet jobb. Försäkringssystemen präglades därför av strikt kontroll och såväl administrationen som kontrollfunktionen var decentraliserade och handhades ofta av fackföreningarna, vilket det inledande exemplet illustrerade. Försäkringsnivån var relaterad till vad man fick när man arbetade men den var samtidigt avgjort lägre. Särskilt när ersättningsnivåerna började stiga betonades arbetslinjen hårt, dvs. det skulle finnas en garanti för att den som fick bidrag från det allmänna hade gjort sitt yttersta för att få ett jobb. Det sista skydds nätet administrerades av socialtjänsten och var starkt stigmatiserande och därmed avskräckande.

Välfärdsstaten byggdes således i hög grad upp genom att socialdemokratin använde sig av och appellerade till reciprociteten i både dess starka och svaga form och för att detta skulle kunna göras så effektivt som möjligt vinnlade man sig om att säkerställa att utfallet uppfattades som rättvist. Efter hand kom, som vi redan konstaterat, dessa principer att överges: svag eller ingen kontroll i transfereringssystemen, arbetslinjen behövs i retoriken men övergavs i praktiken och fokus lades allt mer på utfallet och inte på processen bakom ett visst utfall. ”Systemförstörare”, som t.ex. eleven som systematiskt stör undervisningen, kom mer att ses som offer för ofullkomligheter i samhället och den som utövade stark reciprocitet, t.ex. genom att visa civilt mod eller arbeta utan krav på egen vinning, sågs allt oftare med misstänksamhet än som föredömen för andra.

För att reciprociteten skall fungera som mekanism för samarbete krävs balans. När välfärdsstaten blir allt mer generös med att dela ut förmåner utan kontroll eller krav på rimlig motprestation skapar detta en emotionell obalans – ett tacksamhetsproblem – som tenderar att utlösa en känsla av skam hos mottagaren. Ett sätt att skydda sig mot denna obehagliga känsla är att omvandla förmånen till en ”rättighet”.<sup>8</sup> Det som är en rättighet och inte en gåva behöver ingen känna någon tyngande tacksamhet för.

Om reciprociteten försvinner, om mottagaren inte behöver känna tacksamhet och en skyldighet att göra sitt yttersta för att återgälda gåvan, är det svårt att se någon gräns för förväntningarna på vad statens skall tillhandahålla – vi hamnar i vad Tage Erlander kallade

---

<sup>6</sup> Hur detta gick till i praktiken beskrivs väl i Isaksson (2006a).

<sup>7</sup> De socialdemokratiska folkrörelserna inklusive fackföreningsrörelsen var starkt beroende av ideella insatser. Likaså åtog sig människor ofta frivilligt att göra insatser för att stävja fusk och utöva social kontroll, trots att ingen eller endast en blygsam ersättning utgick för detta. Ett talande exempel är uppdraget som ”sjukbesökare” som tusentals människor runt om i Sverige årligen åtog sig att utföra utan ersättning för de frivilliga sjukvårdarnas räkning, allt i syfte att utöva social kontroll och stävja missbruk (Isaksson 2006a).

<sup>8</sup> Tullberg och Tullberg (1994, sid. 90). I skrivande stund råkar jag läsa den år 2006 kände programledaren och skribenten Fredrik Virtanens bloggbudskap (2006-06-10, <http://www.aftonbladet.se/vss/noje/story/0,2789,839496,00.html>) ”skit i skammen – och gör vad ni vill”. Onekligen en träffsäker illustration till denna tes.

”de stigande förväntningarnas missnöje”. Politiska entreprenörer kommer att dyka upp som identifierar nya rättigheter för en viss grupp och reser krav på att staten bör tillgodose dessa. Detta kan fungera under en tid, men en förutsättning är att nettobetalarerna till systemet är tillräckligt många.

Jag vill mena att den skickliga användningen av och appellerandet till reciprocitetsmekanismen var en förutsättning för att den nordiska modellen fick en så lyckad start. Dels gjorde detta modellen populär eftersom den anslöt väl till den utbredda reciprocitetsnormen, dels förhindrades att systemen överutnyttjades.

Utöver att reciprociteten alltmer hamnade i skymundan som bärande princip för samhället har också flera strukturella förändringar både i världsekonomin och teknologiskt inträffat som gjort att modellen kom att utmanas ytterligare. Jag kommer här att behandla några av dessa: entreprenörens återkomst, att det offentliga åtagit sig att stå för finansiering och produktion av centrala välfärdstjänster med starkt stigande efterfrågan och att arbete är en rörligare skattebas än många tror i ett komplext tjänstesamhälle som är starkt internationellt integrerat.

### **Entreprenörens återkomst**

Under efterkrigstidens första decennier fanns det i alla industriländer, hos såväl politiker som ekonomer, en stark tro på möjligheterna att planera ekonomin. Under denna period tedde sig en växande roll för staten i samhällsekonomin som en oundviklig trend. Många förutspådde en konvergens mellan väst- och östekonomierna, där inslagen av planering och statlig styrning skulle komma att bli allt större i väst. I öst skulle byråkratin bli mer flexibel, medan det politiska förtrycket skulle mildras.<sup>9</sup> I denna process sågs Sverige på många håll som ett föregångsland bland västländerna.

Föreställningen att en storskalig produktion och en social ordning med starka kollektivistiska inslag befrämjade den ekonomiska utvecklingen hade en stark förankring även i de anglosaxiska länderna. I synnerhet den i Sverige mycket inflytelserike John Kenneth Galbraith (t.ex. 1967) gav kraftfulla argument för en politik som gynnade de etablerade storföretagen. Han hävdade att såväl innovationer som förbättringar i existerande produkter och produktionsprocesser mest effektivt åstadkoms inom ramen för stora industriföretag. Individuella ansträngningar, och därmed individuella incitament, ansågs få allt mindre betydelse.

För den som lät sig övertygas av denna analys framstod Sverige som särdeles lyckligt lottat vid mitten av 1960-talet. Den svenska företagsstrukturen präglades redan vid krigsslutet av en påtaglig storföretagsdominans och en stark koncentration av det privata ägandet och denna tendens kom att förstärkas under 1950- och 60-talen. Välskötta och rationellt styrda storföretag skulle kunna dra nytta av skalekonomier och samtidigt stå för förnyelsefunktionen i ekonomin.

Under senare delen av 1970-talet inleddes emellertid en marknadsekonomisk renässans i de ledande industriländerna. Denna hade bland annat sin grund i besvikelsen över resultaten av de omfattande offentliga ingripandena i väst och i planekonomiernas misslyckanden i öst.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Se t.ex. den förste nobelpristagaren i ekonomi Jan Tinbergen (1961).

<sup>10</sup> Se Yergin och Stanislaw (1998) för en omfattande men samtidigt lättillgänglig framställning av denna utveckling.

Vid slutet av 1970-talet skedde en omsvängning i den internationella synen på marknadsekonomi och ekonomisk planering. Dels började det bli tydligt att de centralplanerade ekonomierna hade problem, dels uppstod världen över en renässans för entreprenörskapet. Det fanns många skäl till detta.<sup>11</sup> Den teknologiska utvecklingen hade sänkt transaktionskostnaderna på marknaden, vilket möjliggjort ökad specialisering och fokusering på kärnverksamheten. Produktionsinriktningen försköts alltmer från branscher präglade av stora företag och anläggningar i riktning mot tjänstebranscher där företagen och anläggningarna i regel är mindre. Det visade sig ofta att de tungfotade och byråkratiska storföretagen var mindre lämpade för att introducera genuint nya produkter och produktionsmetoder utan detta gjordes i många fall bäst i nya företagsbildningar.

Denna strukturella förändring kom givetvis att drabba framför allt Sverige hårt. Hela skatte- och regelpaketet var anpassat till de stora institutionellt ägda företagen, medan små, nya och entreprenöriella företag systematiskt missgynnades.<sup>12</sup>

### **Offentlig monopolisering av produktionen av välfärdstjänster**

Redan i ett tidigt skede gjordes i de nordiska välfärdsstaterna ett avgörande strategiskt val, nämligen skattefinansiering och i allt väsentligt offentlig produktion av vård, utbildning och omsorg. Detta framstod som rimligt när den offentliga sektorn var liten och dessa tjänster var billiga. Det var just för att dessa tjänster ansågs som så viktiga som de skulle hållas utanför den ”nyckfulla” privata marknaden. Dessutom gick det att hänvisa till en mängd s.k. externa effekter som kunde motivera både offentlig produktion och finansiering, särskilt gällde detta utbildning och hälsovård.

Välfärdstjänster präglas av att de är personalintensiva, och i de flesta fall går det inte att dra ner på personaltätheten utan att kvaliteten blir lidande. Maskiner kan inte ersätta människor på samma sätt som i exempelvis industrin och därmed är det inte möjligt att få till stånd en lika snabb ökning i produktiviteten, trots de undantag som nya behandlingsmetoder innebär. Den relativa kostnaden för välfärdstjänster kommer därför att fortsätta stiga. I förhållande till livsmedel, charterresor och mobiltelefoner blir inte bara verkstadstimmar utan även vård, utbildning och omsorg allt dyrare.

När inkomsterna stiger, stiger efterfrågan på välfärdstjänster ännu snabbare. I ett modernt kunskapssamhälle blir utbildning allt viktigare. Både kvaliteten på utbildningen och den totala utbildningstiden sett över livet behöver öka. Med stigande inkomster ökar också kraven på kvalitet i barn- och äldreomsorg samtidigt som den demografiska utvecklingen höjer efterfrågan på äldreomsorg. Ökade inkomster skapar en snabbt stegrad efterfrågan på sjukvård och där sker dessutom en snabb teknisk utveckling som gör det möjligt att erbjuda allt fler behandlingar och insatser för tillstånd som tidigare var icke behandlingsbara.

Den offentliga sektorn har åtagit sig att stå för produktion och skattefinansiering av just de tjänster som möter den snabbast ökande efterfrågan och som har den mest oförmånliga kostnadsutvecklingen. Samtidigt har den ökade internationella integrationen och avregleringarna gjort det omöjligt att höja en redan rekordhög skatteandel av BNP – andelen har inte stigit på ett kvartssekel. Vad som i tider av ökade realinkomster hos medborgarna

---

<sup>11</sup> Se vidare t.ex. Henrekson (2004).

<sup>12</sup> Detta skedde genom ett komplext samspel mellan en mängd olika regler, se vidare Henrekson och Jakobsson (2006).



skulle varit tillväxtbranscher blir nu istället ”kostnadsproblem”.<sup>13</sup> I tider när vården för den egna hunden eller katten blir allt mer tillgänglig, kundanpassad och tekniskt avancerad, inför den offentliga sjukvården allt fler subtila grindvaktsfunktioner i syfte att hålla nere människors konsumtion av hälso- och sjukvård.

## **Hög skatt på arbete försvårar specialisering och minskar sysselsättningen**

I ett högskattesamhälle av nordisk typ som är starkt integrerat i världsekonomin är arbete den helt dominerande skattebasen. Detta har givit upphov till extremt hög skatt även på låga arbetsinkomster. Samtidigt förutsätter ett högt utvecklat samhälle att vi jobbar i specialiserade företag och organisationer, som till den övervägande delen producerar tjänster av olika slag. Allt fler arbetsuppgifter behöver utföras yrkesmässigt, och efterhand på ett allt mer tids- och kostnadseffektivare sätt.<sup>14</sup>

Men ju högre skatten är på yrkesmässigt utförande i den vita sektorn, desto lönsammare blir det att utföra samma arbetsuppgift genom obetalt (och därmed obeskattat) egenarbete eller i den svarta sektorn. Likaså uppmuntras detta av att arbetsmarknadsregleringar och lönesystem ofta är dåligt anpassade till ett modernt tjänstesamhälle. Därmed blir den totala arbetstiden (betald + obetald) extremt hög för heltidsarbetande, medan en ökande andel av den arbetsföra befolkningen inte alls kommer in på arbetsmarknaden.

Viss tjänsteproduktion har dock lättare att expandera. Inte minst gäller detta tjänster som är nära relaterade till varuproduktionen, kostnaderna för dessa är ju dessutom avdragsgilla för köparen. Andra tjänstesektorer som blomstrar sysslar med marknadsföring och försäljning av varor (mat, hemelektronik, kläder, leksaker) som i allt större utsträckning tillverkas i länder med lägre löner och skatter på arbete. Många av efterkrigstidens svenska framgångsföretag bygger på detta: HM, IKEA, OnOff, Siba, Clas Ohlson, Mekonomen, Biltema osv. Här är i regel också tjänsteinnehållet lågt. Kunden gör en stor del av jobbet själv i form av obeskattat egenarbete.

Man har som ett mantra hävdats att avregleringarna har gjort kapitalet till en rörlig skattebas, men kanske är det arbete som är den rörligaste av alla skattebaser! Det blir allt svårare att överhuvudtaget komma in på arbetsmarknaden, människor lämnar yrkeslivet tidigare nu än för 30–40 år sedan och arbetsuppgifter drivs bort från den reguljära sektorn och över till svart sektor och obetalt egenarbete där skatten är noll. Om byggsektorn inte kan reformeras flyttas stora delar av produktionen till andra sidan av Östersjön och en allt mindre del görs på plats i Sverige. På samma sätt kan det bli vanligt att ta färjan till Polen för att gå till tandläkaren. Arbetsförmåga är också en färskvara – människan är konstruerad för att vara aktiv och lösa problem. Om hon utestängs från möjligheten att nyttiggöra sig själv under några år mitt i livet visar det sig alltför ofta omöjligt att komma tillbaka.

---

<sup>13</sup> Se Murray (2003) för en omfattande analys av denna problematik. Levin och Normann (2000) är en bra analys av de svårigheter som idag drabbar ett vårdssystem som i allt väsentligt bygger på offentlig produktion och finansiering.

<sup>14</sup> En detaljerad analys av denna problematik och hur sysselsättningens nivå och branschammansättning påverkas ges i Davis och Henrekson (2005). Att det i hög grad är begränsningarna i vår kognitiva förmåga som är av central betydelse för att det hela tiden krävs ökad specialisering hos människor, organisationer och företag för att uppnå ökat välstånd är något som betonas allt mer av ekonomer, se t.ex. Martens (2004).

Samtidigt förutsätter den nordiska välfärdsstatsmodellens fortlevnad att vi måste arbeta yrkesmässigt fler timmar sett över hela livet. Detta är knappast möjligt om inte efterfrågan ökar på lokalt producerade tjänster. Jämfört med en väl fungerande prismekanism konsumerar vi för mycket kapitalvaror i förhållande till tjänster; på marginalen skulle tjänster ge oss ett större utbyte än ännu fler och dyrare kapitalvaror som många ändå inte har tid att använda eller ens hålla i fullgott skick.<sup>15</sup>

## Mot en nordisk divergens?

Den nordiska välfärdsmodellen är vida känd och när den anseendemässigt stod på topp i mitten av 1970-talet såg det ut som om de små länderna i norr faktiskt lyckats hitta ett sätt att organisera samhällen där rikedom, välstånd och full sysselsättning kunde uppnås utan vare sig piskor eller morötter för den enskilde. I takt med att de nordiska länderna började få problem av olika slag kom dock modellen i allt högre grad att ifrågasättas.

Under de allra senaste åren har modellen återigen börjat lyftas fram som ett föredöme ute i Europa. Förespråkarna pekar på saker som Finlands ledande position inom viktiga högteknologiska områden, det svenska tillväxtundret sedan mitten av 1990-talet, Danmarks goda sysselsättnings- och inkomstutveckling och förstås Norges ohotade position som Europas rikaste land enligt OECDs välståndsliga.<sup>16</sup> Men det är just detta sätt att peka på olika framgångsfaktorer i olika länder som leder till den felaktiga slutsatsen att den nordiska välfärdsmodellen lever och frodas och därmed kan göras till ett föredöme för de stagnerande ekonomierna i kontinentaleuropa med Frankrike, Italien och Tyskland som särskilt ömmande fall. De nordiska länderna har nämligen utvecklats i mycket olika riktning under de senaste 15–20 åren.

Norge har tack vare sina, i förhållande till den lilla befolkningen, enorma olje- och gastillgångar helt andra frihetsgrader än övriga länder. Råvarutillgångarna är att jämföras med en real sedelpress som så länge den fungerar i hög grad frikopplar landets politiker och medborgare från de ekonomiska realiteter som andra länder hela tiden tvingas hantera.

Danmark hamnade i en djup ekonomisk kris redan i mitten av 1980-talet till följd av att välfärdsstaten var alltför generös mot sina medborgare. En allt större andel av befolkningen kom att bli försörjda i olika välfärdssystem och höga skatter minskade viljan till arbete, utbildning och företagsbyggande (precis samma utveckling ägde rum Nederländerna vid denna tid). Detta gav upphov till en akut kris i de offentliga finanserna vilket gav flera år av åtstramning i utgifterna och uppstramning av välfärdssystemen, den s.k. kartoffelkuren. Numera kombineras åtstramad transfereringssystem med låga tak, strikt kontroll och snabba åtgärder för omskolning och återgång till arbete för den som förlorat sitt jobb med ett system av svagt anställningsskydd. Denna modell har träffande kommit att kallas ”flexicurity”.<sup>17</sup> En logisk följd av dessa förändringar var också att det socialdemokratiska partiet och danska LO bestämde sig för att helt lösa upp bandet mellan sig 2003.

---

<sup>15</sup> Denna aspekt uppmärksammades intressant nog redan 1969 av Staffan Burenstam-Linder i en analys som visat sig osedvanligt träffsäker.

<sup>16</sup> Lilleputtlandet Luxemburg har visserligen en högre BNP per capita, men denna drivs upp av att många av de som arbetar där bor i kringliggande länder och av att landet gynnas av en banksekretess som föder en i förhållande till befolkningens storlek gigantisk och lönsam finanssektor.

<sup>17</sup> Se vidare Andersen och Svarver (2006).

Sedan ett femtontal år tillbaka har dansk ekonomi utvecklats mycket starkt och har idag hög sysselsättning, en inkomstnivå klart högre än Sveriges och ett mycket mångsidigt näringsliv dominerat av ett myller av små och medelstora företag. Denna positiva utveckling har kunnat ske trots höga skatter och offentliga försäkringssystem med generösa förmånsnivåer. Den mest närliggande förklaringen till att det varit möjligt är att det svaga anställningsskyddet och de stränga kraven på omskolning och omställning för dem som blivit arbetslösa har haft en kompensande effekt.

Finland var en klar eftersläntrare jämfört med de övriga när det gällde att bygga ut välfärdsstaten. Så sent som i mitten av 1980-talet var de offentliga utgifterna som andel av BNP nästan 25 procentenheter lägre i Finland än i Sverige. Den stora utbyggnaden av välfärdsmodellen längs samma linjer som de övriga nordiska länderna tog inte riktig fart förrän i början av 1980-talet, men den fick också ett brutalt slut i samband med Sovjetunionens kollaps, vilket i ett slag eliminerade över en fjärdedel av Finlands exportmarknad. Följden blev massarbetslöshet och åstramningar av en omfattning som ingen trott vara möjlig. Sysselsättningen har endast delvis återhämtat sig, men krisen skapade en nationell samling och beslutsamhet av ett slag som inte finns i något av de andra nordiska länderna. Inte minst yttrar sig detta i stora satsningar på utbildning och forskning. Resultaten har inte låtit vänta på sig: landet ligger i topp i de s.k. PISA-undersökningarna som testar skolelevens kunskapsnivå i språk och matematik. Den finska forskningen kvalitet är också i stigande. Landet har en sammanhållen innovationsstrategi där detta arbete leds direkt av statsministern.<sup>18</sup> Regelmässigt hamnar numera Finland mycket högt när organisationer som World Economic Forum rankar världens mest innovativa och konkurrenskraftiga länder. Sannolikt har Finland kunnat skapa denna form av nationella sammanhållande kraft till följd av ett antal unika och samverkande faktorer: det exceptionella djupet i krisen kring 1990, den homogena befolkningen och de stora prövningar landet utsatts för ända in i modern tid i form av tsarrysk överhöghet, befrielsekrig, ett krävande försvarskrig mot Sovjetunionen under andra världskriget och en grannliga balansgång mellan supermakterna under hela efterkrigstiden fram till Sovjetunionens fall.

Sverige slutligen har sedan mitten av 1990-talet följt sin egen väg. Från början av 1980-talet fram till den djupa krisen 1992–94 förändrades det ideologiska klimatet kraftigt i Sverige, vilket innebar att alla partier – och i synnerhet socialdemokratin – gick i marknadsliberal och frihetlig riktning. Det genomfördes också omfattande reformer: den högsta marginalskatten på arbete sänktes från 80 till 50 procent, kapital- och valutamarknaderna gick från extrem reglering till total avreglering, kapitalbeskattningen reformerades vilket gjorde det lönsamt att spara istället för att låna och det blev återigen meningsfullt för privatpersoner att äga och driva företag, många produktmarknader avreglerades, staten bolagiserade och sålde ut verksamheter och det blev möjligt för privata aktörer att komma in och producera flera offentligt finansierade välfärdstjänster i konkurrens med offentliga producenter.

Dessa avregleringar i kombination med åtstramningar som sänkte räntan och höll tillbaka den offentliga sektorn bidrog till att göra de svenska storföretagen till vinnare i globaliseringsprocessen. Östeuropas, Indiens och Kinas ekonomier som var förödda av politik öppnades nu upp, vilket de välskötta svenska storföretagen kunde dra nytta av. På samma sätt som svensk industri på 1950-talet gynnades av återuppbyggnaden efter andra världskrigets förödelse gynnas de svenska företagen nu av återuppbyggnaden i flera stora länder som istället förötts av politiska missgrepp.

---

<sup>18</sup> Se vidare Gergils (2006).

Samtidigt har den höga tillväxten tydliggjort de strukturella svagheterna i svensk ekonomi. Tolv år av rekordtillväxt har i stort sett inte satt några som helst spår i sysselsättningsstatistiken. Antalet arbetade timmar per person i yrkesaktiv ålder har i stort sett inte alls ökat sedan krisen var som mest akut 1993–94. Sverige har blivit själva sinnebilderna för *jobless growth*. Detta beror på den kombinerade effekten av hög arbetsbeskattning som försvårar framväxten av en lokal tjänstesektor, att regelsystemen fortfarande är skraddarsyddade för att passa de stora företagens behov och att ökad köpkraft inte kan kanaliseras till ökad efterfrågan på utbildning, omsorg och hälsovård. Som så ofta så är det i detaljerna syndabocken bör sökas. Den som tittar närmare på hur välfärdssystemen är uppbyggda ser att det för den som lever på transfereringar – socialbidrag, pension, a-kassa, omställningsbidrag – nästan aldrig är lönsamt att ta ett tillfälligt jobb eller att pröva sig fram via flera jobb på deltid. Det lönar sig sällan att ta ett jobb om det inte är ett heltidsjobb för en längre tid, helst till en lön som inte är lägre än den man tidigare haft.<sup>19</sup>

Hur kan det då fortsätta att vara så här? Sverige är unikt i så måtto att en exceptionellt stor andel av befolkningen kommit att få sin huvudsakliga inkomst från offentliga budgetar utan att detta givit upphov till starka politiska motreaktioner. På varje person som är sysselsatt i näringslivet går det cirka 1,6 personer som får sin huvudsakliga inkomst från offentlig sektor, antingen som anställd eller som transferingsmottagare.<sup>20</sup> När en majoritet av den röstberättigade befolkningen är skattefinansierad – antingen genom att leva på olika slags bidrag eller genom att vara offentligt anställda – kan det bli svårt att reformera, och på lång sikt därmed rädda, välfärdsstaten, även om enskilda väljare också tar betydande hänsyn till vad som är bra för samhället som helhet.<sup>21</sup>

Sannolikt är inte detta långsiktigt hållbart. Vi ser redan idag tendenser till revor i systemet. En sådan tendens är att det uppstår smygvägar eller ”säkerhetsventiler” för eliterna. De allra mest privilegierade kan genom lagliga transaktioner via skatteparadis undkomma den höga beskattningen. Genom skattebefrielse av skogs- och jordbruksfastigheter och låg beskattning av exklusiva bostadsrätter har ännu en kanal öppnats upp. Likaså har marknaden för privata sjukvårdsförsäkringar exploderat,<sup>22</sup> vilket gör att elitskiktet kan undgå köer och andra brister i vårdsystemet och som Anders Isaksson (2006b) har påpekat och dokumenterat har det kommit att utvecklas en politisk klass som blir alltmer cementerad och som succesivt utverkar olika former av privilegier för sig själva.

Utöver att svensk ekonomi gynnats av att dess välskötta storföretag tjänat på globaliseringen och den internationella omstrukturingsprocessen så har den inhemska efterfrågan stimulerats av en lånedriven konsumtionsboom. År 1995 var hushållens skulder som andel av deras disponibla inkomst 86 procent och statslåneräntan var 10,1 procent. Tio år senare var

---

<sup>19</sup> Ett illustrativt exempel på denna problematik ges i ett reportage i *Dagens Nyheter* den 25 juni 2006. Där rapporteras om en kvinna som under två års tid levtt på A-kassa och under tiden hade hon marknadsfört juice till bekanta, vilket givit en bruttointäkt på 2 482 kronor. Detta renderade ett återbetalningskrav på de 132 269 kronor hon dittills fått i arbetslöshetsersättning.

<sup>20</sup> Lindbeck (1998). Kvoten har endast sjunkit marginellt sedan toppnoteringen på drygt 1,8 personer i mitten av 1990-talet.

<sup>21</sup> Assar Lindbeck (2002) är synnerligen pessimistisk om välfärdsstatens framtid i svensk tappning just av detta skäl. Han talar om att Sverige idag kan ha nått en ”point of no return” p.g.a. att en stabil majoritet av väljarna får sin huvudsakliga inkomst över offentliga budgetar. Därför kommer varje politiskt förslag som långsiktigt förbättrar systemets funktionsduglighet att på kort sikt att ha ett alltför stort antal lätt identifierbara förlorare som kommer att vända sig emot sådana reformer.

<sup>22</sup> Antalet privata sjukvårdsförsäkringar förväntas år 2006 att passera 200 000 vilket motsvarar 5 procent av alla anställda.

skulderna 132 procent av den disponibla inkomsten och statslåneräntan så låg som 3,2 procent. Så snart hushållen slutar att öka sin skuldkvot upphör den expansiva effekten och de underliggande strukturella svagheter kommer i dagen.

Till detta kan läggas att Sverige i flera avseenden börjar bli en s.k. dual ekonomi. En hypermodern och högeffektiv exportindustri, en stor marknad för tekniskt avancerade tjänster, lyxbåtar, bilar och andra varaktiga konsumtionsvaror samsas med en underutvecklad byggsektor, en ineffektiv polis, en vårdsektor med låg tillgänglighet och stora organisatoriska problem och ett utbildningssystem med allt mer uppenbara kvalitets- och rekryteringsproblem.

\*

Sammantaget har de utvecklade ekonomierna utsatts för ett antal strukturella och teknologiska förändringar under de senaste decennierna. Dessa ställer stora krav på genomgripande institutionella reformer i alla rika länder, men i synnerhet i de nordiska länderna, vilka i mitten av 1970-talet hade utvecklat en välfärdsmodell där sambandet mellan prestation och belöning hade uttunnats kraftigt eller t.o.m. helt brutits. Genomgripande förändringar har också genomförts i alla de nordiska länderna, men dessa följer i hög grad olika linjer, vilket gör det alltmer tveksamt att överhuvudtaget tala om en gemensam nordisk välfärdsmodell.

Många utmaningar återstår och utmaningarna är sannolikt störst i Sverige där det varken finns oljekällor att ösa ur, någon nationell kraftsamling à la Finland att sätta sin tillit till eller en dansk avreglerad arbetsmarknad som skapar en blomstrande småföretagssektor som suger upp marginaliserade grupper. Å ena sidan ser vi en kraftigt ökad individualisering och en kommersiell logik som smyger sig in överallt och å andra sidan ett utomordentligt stort beroende av offentliga inkomstöverföringar hos en stor del av befolkningen.

Vart detta slutligen leder vet knappast någon. Vad vi däremot vet är att oväntade saker kommer att inträffa och vi kan också vara ganska säkra på att mogna ekonomiska system som det svenska tål oerhört mycket stryk utan att bli uträknade, så på ett eller annat sätt kommer modellen att "hanka sig fram".<sup>23</sup> Men i denna process omformas den också så sakteliga och huruvida vi om tjugo år kommer att anse att den fortfarande i sina huvuddrag är samma modell som idag går inte att ge något säkert svar på. En indikation kanske kan ges av att de nordiska ländernas välfärdsmodeller sedan några år tillbaka är på väg i klart olika riktningar och redan nu framstår som ganska skilda från varandra.

### Referenser

- Andersen, Torben och Michael Svarver (2006), "Flexicurity – den danska arbetsmarknadsmodellen". *Ekonomisk Debatt*, vol. 34, nr 1, 17–29.
- Axelrod, Robert (1987), *Från konflikt till samverkan*. Stockholm: SNS Förlag.
- Burenstam-Linder, Staffan (1969), *Den rastlösa välfärds människan – tidsbrist i överflöd*. Stockholm: Bonnier.
- Davis, Steven J. och Magnus Henrekson (2005), "Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparisons". I Ramón Gómez-Salvador m.fl. (red.), *Labour Supply and Incentives to Work in Europe*. Aldershot: Edward Elgar.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

---

<sup>23</sup> På engelska talar man ofta om att det handlar om "muddling through".

- Feldt, Kjell-Olof (2005), *Min väg till politiken*. Stockholm: Ekerlid.
- Galbraith, John Kenneth (1967), *Den nya industristaten*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Gergils, Håkan (2006), *Dynamiska innovationssystem i Norden*. Stockholm: SNS Förlag.
- Gintis, Herbert m.fl. (red.), (2005), *Moral Sentiments and Material Interests. The Foundations of Cooperation in Economic Life*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Henrekson, Magnus (2004), "Välfärdsstaten och entreprenörskapet". I Bo Södersten och Hans Tson Söderström (red.), *Marknad och Politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Henrekson, Magnus och Ulf Jakobsson (2006), *Den svenska modellen för företagsägande och företagskontroll vid skiljevägen*. Stockholm: Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi (ESS), Finansdepartementet.
- Isaksson, Anders (2006a), "Trygghetens förvandlingar". I Bo Södersten (red.), *Den problematiska tryggheten – välfärdsstaten undre tre decennier*. Stockholm: SNS Förlag.
- Isaksson, Anders (2006b), *Den politiska adeln*. Stockholm : Bonnier fakta.
- Levin, Bert och Richard Normann (2000), *Vårdens chans*. Stockholm: Ekerlids.
- Lindbeck, Assar (1998), *Det svenska experimentet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lindbeck, Assar (2002), "Professor Assar Lindbeck om välfärdsstatens utveckling: 'Sverige är inne i ond cirkel'". *Dagens Nyheter*, 13 oktober.
- Lindbeck, Assar (2003), "Välfärdsstat och sociala normer". I Birgitta Swedenborg (red.), *Varför är svenskarna så sjuka?* Stockholm: SNS Förlag.
- Martens, Bart (2004), *The Cognitive Mechanics of Economic Development*. London och New York: Routledge.
- Meidner, Rudolf, Hedborg, Anna och Gunnar Fond (1975), *Löntagarfonder*. Stockholm: Tiden.
- Murray, Richard (2003), *Alternativ finansiering till offentliga tjänster*. Bilaga 7 till LU 2003, SOU 2003:57. Stockholm: Fritzes.
- Pinker, Steven (2006), *Ett oskrivet blad och andra myter om människans natur*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Sejersted, Francis (2006), "Fra velferdsstat og folkhem mot en ukjent fremtid". Uppsats presenterad vid konferensen *Skandinaviske veivalg – det framtidige norsk-svenske samarbeidet* den 12 juni 2006 på Den norske ambassaden, Stockholm.
- Södersten, Bo och Bo Sandelin (1978), *Betalt för att bo: Värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Yergin, Daniel och Joseph Stanislaw (1998), *Kommandohöjderna*. Stockholm: Timbro.
- Tinbergen, Jan (1961), 'Do Communist and Free Economies Show Converging Patterns?' *Soviet Studies*, vol. 12, nr 4, 333–341.
- Tullberg, Jan och Birgitta Tullberg (1994), *Naturlig etik*. Stockholm: Lykeion.
- Uddenberg, Nils (1998), *Arvsdygden: Biologisk utveckling och mänsklig gemenskap*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Åberg, Carl-Johan (2006), *Berättelser från 1900-talet*. Stockholm: Atlantis.