

Trygghet i utveckling

av Mats Benner

INFÖR RIKSDAGSVALET 1968 lanserade socialdemokraterna parollen "Trygghet i utveckling". Den kom till i något av en brytningstid. Den svenska industrin började visa tecken på stagnation efter en rekordlång tillväxtperiod, och det tycktes finnas ett behov av ett nytt ekonomiskt fundament för den fulla sysselsättningen och de växande välfärdsåtagandena. Parollen var komplex genom att den lyfte fram samspelet mellan välfärd, sysselsättning och ekonomisk utveckling. Detta lite abstrakta budskap hade, föga förvånande, svårt att väcka genklang, och föll snabbt i glömska.

Svårigheterna att diskutera grundvillkoren för välfärd och sysselsättning finns ännu kvar, såväl inom politiken som i forskningen. Välfärdsblocket i svensk politik består som bekant av socialdemokratin och fackföreningsrörelsen, kring vilka huvudragen i den svenska arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken utvecklats. Sysselsättning och välfärd har setts som områden där den politiska viljan har kunnat styra. Det är också därför mycket av svensk samhällsvetenskap — inte minst dess sociologiska gren — i så stor utsträckning kommit att koncentrera sig på dessa

Mats Benner bedriver studier av omvandlingen av olika samhälleliga institutioner och intresserar sig särskilt för hur en kunskapsbaserad och öppen ekonomi påverkar villkoren för utformningen av socialpolitik, arbetsmarknadsreglering, forsknings-, närings- och innovationspolitik. Han är docent i sociologi och verksam som föreståndare för Forskningspolitiska institutet vid Lunds universitet.

områden, i vilka reformviljan och ambitionerna att bygga ett gott och anständigt samhälle har synts. Mindre engagemang har ägnats frågan om samspelet mellan ekonomisk utveckling och välfärdens villkor. Detta har skapat en oförståelse inför många av de utmaningar som välfärdsstater möter.

Den svenska välfärdsmodellen utvecklades under vissa givna förutsättningar. Dessa förändras nu snabbt. Samtidigt har dessa förändringar knappast alls erkänts av den svenska välfärdsmodellens tillskyndare. Istället har vi hamnat i ett olyckligt läge av förnekelse och jakt på syndabockar, när vi istället borde fundera på hur den svenska välfärdsmodellen kan komma att se fungera i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi.

Det har alltså, vill jag hävda, skett relativt djupgående förändringar i ekonomins sätt att fungera och organiseras och detta utmanar fundamenten i den svenska välfärdsstaten.

Globaliseringen är ett begrepp som ofta använts för att sammanfatta de nya ekonomiska villkoren. Värdet av begreppet har också diskuterats mycket: är globaliseringen egentligen något nytt, eller har den alltid funnits, eller är den kanske bara en myt? Att ekonomierna är öppnare idag än för några decennier sedan är ovedersägligt: kapitalflödena är betydligt mer omfattande, investeringsströmmarna likaså. Men den kanske mest intressanta aspekten av globaliseringen — åtminstone ur ett svenskt perspektiv — är de nya mikroekonomiska villkoren. De syns i företagandet, men också i ägandet och kontrollen av ekonomin.

Sverige har länge varit starkt beroende av ett

fåtal multinationella företag. Dessa företag har fungerat som lokomotiv för stora grupper av underleverantörer och andra berörda företag, och har haft en avgörande betydelse för utvecklingen både nationellt och regionalt. Banden mellan dessa företag och Sverige börjar bli allt svagare; många av dem, från AGA till Volvo Personvagnar, är numera integrerade delar av internationella företagsnätverk. Den svenska välfärds- och sysselsättningsmodellen vilar tungt på dessa företag, men deras anknytning till Sverige kan inte längre tas för given.

En annan central aspekt på omvandlingen av ekonomin är den ökade kunskapsintensiteten. De enkla delarna av ekonomin ersätts av eller omvandlas till kvalificerad produktion. Kunskapens utspridning är självfallet inte någon enkel eller linjär process; de kvalificerade och kunskapsrika arbetena och sektorerna föder sina polariteter, i form av platsbundna och lågbetalda servicearbeten. Det arbete som en gång var kvalificerat kan också snart ha omvandlats till ett rutinarbete (till exempel hemsideskonstruktörer, en gång högbetalda, idag proletariserade).

Likväl kvarstår att ekonomin och den ekonomiska utvecklingen alltmer bygger på hanteringen av komplex vetenskaplig och teknologisk information. Sådan förmåga är dock inte jämnt fördelad överallt och kan inte enkelt etableras var som helst. Nationer, regioner och orter står under stark press att specialisera sig och anpassa sig efter ekonomins omvandlingar. Detta utmanar en annan av den svenska välfärds- och sysselsättningsmodellens hörnstenar, nämligen den relativa regionala jämlikheten.

Om olika delar av Sverige också har olika förutsättningar att överleva i en kunskapsbaserad ekonomi, blir det sannolikt svårt att upprätthålla idealen om lika sociala villkor i hela landet. Sverige riskerar att delas upp i delar och regioner som utvecklas i mycket olika takt, där det inte är självklart att de mer dynamiska delarna är villiga att dela med sig.

Den socialpolitiska forskningens blinda öga ligger just i förståelsen av förändring och nya villkor för välfärd, sysselsättning och tillväxt. Hela detta område har lämnats fritt till nationalekonomin och dess politisk-ekonomiska gren, med mediavana och välartikulerade företrädare som Assar Lindbeck, Lars Calmfors, Torsten Persson med flera. Vad ett fåtal sociologer trots allt har gjort är kritiskt granskat grundvalarna för de tongivande nationalekonomernas resonemang och slutsatser. Walter Korpis bok *Halkar Sverige efter* (1992) var ett lysande exempel på ideologikritik under den intensiva debatten om 1990-talskrisen, men någon självständig analys av krisens mekanismer, ursprung och eventuella hantering fanns inte att hämta där.

Istället kan man — utöver den metodologiska kritiken — faktiskt läsa in litet av ett syndabockstänkande. Den ekonomiska krisen uppfattades som en konstruktion, en elitpolitisk skapelse avsedd att röja väg för en länge planerad omdaning av den svenska samhällsmodellen, bortom starka fackföreningar, avancerade omfördelningssystem och egalitära samhällsförhållanden. Här uppfattades nationalekonomerna som ett ideologiskt avantgarde, beredda att skänka omvandlingsprocessen en tillförlitlig intellektuell grund.

Välfärdsforskningens styrka ligger i ett konsekvent fasthållande vid betydelsen av medborgarnas preferenser och önskningar för utformningen av välfärden. Välfärdsstatens framtid tycks främst ligga i dess legitimitet i medborgarnas ögon (Rothstein & Steinmo 2002).

Ska vi söka förklaringar till välfärdsstatens utveckling i olika länder måste vi med andra ord främst studera samspelet mellan medborgare och socialpolitik, inte förändrade produktions- och investeringsströmmar. Någon utveckling i riktning mot välfärdsstatlig enhetlighet är inte att vänta med tanke på de stora internationella socialpolitiska variationerna; tröghet och långsam förändring är mycket mer sannolikt än snabb anpassning efter nya ekonomiska villkor.

Det finns dock en lucka i detta resonemang: vad betyder preferenser inom ett område om de inte knyts samman med utvecklingen inom ett annat område? Ofta diskuteras politik- och samhällsområden separat: hur ska finanspolitiken styras, sjukvården bedrivs, arbetsmarknadspolitiken organiseras, pensionerna finansieras och så vidare. Sällan diskuteras hur politikområden påverkar varandra och än mer sällan politikens samspel med ekonomins uppbyggnad och funktionssätt. Särskilt viktigt borde det vara att förstå hur dynamiken i ekonomin förändrar villkoren för finansieringen och utformningen av välfärdsystemen och sysselsättningen.

Den socialpolitiska forskningen har därför mycket att vinna på att konfronteras med den politiska ekonomin, som på många sätt delar välfärdsforskningens fundament: betoningen på institutionernas betydelse och på variationen

mellan olika nationella system, och avvisandet av olika konvergensteorier. I den politisk-ekonomiska forskningen står frågan om kapitalismens föränderliga form centralt (Hall & Soskice 2001; Jessop 2002). I denna tradition undersöks också variationer i sättet att organisera ekonomiska transaktioner. Företag och andra ekonomiska aktörer verkar inom institutionaliserade sammanhang, utmärkta av en hög grad av samverkan och stabil interaktion. En viktig del i skapandet av denna institutionella stabilitet står staten för.

Som en viktig faktor bakom ekonomisk tillväxt utpekades det komplexa samspelet mellan olika samhällsliga delar, som finansmarknad, arbetsmarknad, välfärdssystem, skatter, forskning med mera. Komplexiteten innebär också att det finns stor variation i hur ekonomin är inbäddad. En vanlig typologi är den mellan koordinerade och liberala marknadsekonomier: i den förra har företagens agerande en hög grad av bundenhet och institutionaliserad tröghet medan den senare syftar på länder där aktörer och samhällsliga system i högre grad konkurrerar eller enbart samverkar på spontan och opportunistisk basis.

Man vinner alltså mycket på att integrera välfärdsforskningen med de politisk-ekonomiska studierna. En sådan kombination visar nämligen att välfärdssystemen har vuxit fram i parallell och samverkan med utvecklingen av typer av ekonomiska system. Den svenska välfärdsmodellen har varit beroende av, men också underbyggt och vidareförädlad, en speciell typ av koordinerad ekonomisk modell.

Välfärdssystemen är i hög grad uppbyggda kring en finansieringsmodell som passar de

större företagen väl, där den svenska ekonomin är alltså uppbyggd kring storföretagen. Arbetsmarknadsregleringen har därför kommit att inriktas mot att säkra anställningsförhållanden inom det storskaliga företagandet. Detta i sin tur har underbyggt det svenska näringslivets konkurrenskraft. Det har också byggt upp en solid skattebas för den offentliga sektorn. Vad vi ser är alltså självförstärkande tendenser mellan socialpolitik, arbetsmarknad och ekonomisk struktur. Detta i sin tur har skapat medborgerligt intresse och engagemang kring den speciella svenska välfärds- och sysselsättningsmodellen.

Samma slags samverkande och självförstärkande tendenser hittar man i andra länder, om än med andra förtecken. USA — urtypen för den liberala och okoordinerade marknadsekonomin — har en självförstärkande relation mellan svag arbetsmarknadslagstiftning, begränsad offentlig välfärd, starka universitet, välutvecklad kapitalmarknad och entreprenörskapskultur. Resultatet har blivit en ekonomi som bygger på snabb mobilitet av kapital och arbetskraft och som varit snabb på att exploatera ny teknologi, men som också förlorat mycket av den traditionella tillverkningsindustrin och som har en stor sektor av lågbetalda servicearbeten.

Lärdomen av detta är att ekonomi och omfördelningssystem är nära kopplade till varandra. Ekonomiska system uppstår inte i tomma intet. Välfärdsmodeller kan hamna i negativa cirklar och spiraler när de inte förstärks av samverkande institutioner. Detta är det som plågar de kontinentaleuropeiska staterna idag, med socialpolitiska system som är svåra att bära upp med en ekonomi som bygger på en

krympande industrisektor. Samma typ av negativa spiraler drabbade den amerikanska och brittiska modellerna under 1980-talet, när de bristande investeringarna i utbildning, de konfliktfyllda relationerna på arbetsplatserna och en allmän kultur av kortsiktighet i ekonomin slog ut ländernas industrisektorer.

Håller Sverige att hamna i sådana negativa utvecklingscirklar? Hur kommer det i så fall att påverka den svenska sysselsättnings- och välfärdsmodellen? Bilden är mångtydig. Sverige anförs ofta som den mest innovativa av Europas ekonomier, tillsammans med Finland, och den offentliga ekonomin är exemplariskt välskött jämfört med flertalet andra västeuropeiska länder. Men den svenska välfärden vilar på en smal och på sikt också bräcklig grund. I Sveriges fall gäller frågan framför allt vad som händer med den ömsesidiga anpassningen mellan välfärds-system, arbetsmarknadsreglering och ekonomisk utvecklingsmodell om storföretagen börjar svikta, om beroendet av de stora företagen blir ett alltmer akut osäkerhetsmoment. Det finns mycket begränsad beredskap för att hantera den typen av mer radikala svängningar och omvandlingar i den svenska ekonomin; ännu mindre finns den en förståelse av hur de kan spilla över på socialpolitikens och arbetsmarknadens områden. Den svenska välfärdsmodellen är inte så stabil som man kan föreställa sig. Det syntes redan under 1990-talskrisen, där många element i välfärdsstaten sattes under starkt tryck och började ifrågasättas, och till och med inom socialdemokratien började den universella välfärdsmodellen ifrågasättas. Om de stora företagen i framtiden kommer att förlora den säkra

anknytningen till Sverige kommer det i sin tur att utmana den svenska ekonomiska modellen, och med det också fundamenten i välfärds- och sysselsättningsmodellen. Då spelar sannolikt medborgarnas preferenser mindre roll.

Det finns exempel på föreskrivande analyser av välfärdsmodellernas framtid i en tid av snabb ekonomisk förändring. Den tyske statsvetaren Fritz Scharpf har anvisat några möjliga utvecklingsvägar för de europeiska — och då särskilt de skandinaviska och kontinentaleuropeiska — välfärdsstaterna i en tid av alltmer osäkra statsinkomster och snabbt föränderliga arbetsmarknader (Scharpf 2000).

Scharpfs recept är ganska enkelt: minska statens välfärdskostnader, till exempel genom att höja utgifterna för välfärdstjänster, och sätt så många som möjligt i arbete, genom exempelvis avregleringar av vissa servicemarknader. Detta är dock ett litet statistiskt synsätt på samspelet mellan välfärd och ekonomiska utvecklingsmodeller. Scharpf ser nämligen en relativt okvalificerad servicesektor som den enda kvarvarande möjligheten att öka sysselsättningen.

Ur ett mer offensivt perspektiv kan den alltmer öppna och kunskapsintensiva ekonomin ses som en möjlighet snarare än ett hinder för att bibehålla generösa välfärdssystem och välorganiserade arbetsmarknader. Sverige utgör på många sätt en utomordentlig bas för högt kvalificerad produktion i nätverksform. Sverige har starka vetenskapliga och teknologiska specialiseringar, långa industriella traditioner, en välorganiserad arbetsmarknad och välfärdssystem som underlättar omställningsprocesser för den enskilde.

Exemplet Finland visar också att det faktiskt

går att genomföra en genomgripande omvandling av industristrukturen med bibehållna generösa välfärdssystem (Castells & Himanen 2002). Det finns med andra ord ingen given motsatsställning mellan generella skattefinansierade välfärdssystem och ekonomisk strukturomvandling. Men som det finska fallet också visar, så är strukturomvandling inget som uppkommer automatiskt; det måste organiseras och orkestreras.

Sätten att kombinera välfärd, sysselsättning och tillväxt är många. Den svenska välfärdsstatens framtid ligger inte nödvändigtvis i en hastig övergång till en marknadskonform liberal regim. Den ligger knappast heller i isolering och fromma förhoppningar om att välfärdens ekonomiska fundament står stadiga. Hittills har sociologer lätt hamnat i en defensiv ansats, där kriser och omvandlingar setts som politikernas ”fel”, och som svek och anfall mot den etablerade

välfärdsmodellen. Denna ovilja att diskutera förändringar i välfärdens materiella grunder har lämnat fältet fritt för nyliberala nationalekonomer, som hittills varit ensamma om att diskutera villkoren för tillväxt-, sysselsättnings- och välfärdsmodeller.

Dagens diskussioner om välfärdsstatens framtid bör därför ta fasta på följande:

Det finns inte någon ödesbestämd riktning mot en liberal välfärdsmodell. Den generella välfärden har alldeles uppenbarligen en framtid också i en öppen och kunskapsintensiv ekonomi. Denna välfärdsmodell kommer inte att överleva enbart på grundval av ett starkt medborgerligt stöd. Den behöver bygga på och samspela med en kunskaps- och innovationsdriven ekonomi, där storföretagen inte länge fungerar som osynliga och stabila garantier för den generella välfärden.

★ Referenser

Castells, M. & Himanen, P. (2002) *The Welfare State and the Information Society*. Oxford: Oxford University Press.

Hall, P. A. & Soskice, D. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.

Korpi, W. (1992) *Halkar Sverige efter*. Stockholm: Carlsons.

Scharpf, F. W. (2000) "Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities", s 21-124 i Scharpf F. W. & Schmidt V. A. (red.), *Welfare and Work in the Open Economy*. Part 1: Oxford: Oxford University Press.