

Internationell ekonomi och svenska institutioner

- välfärd, solidarisk lönepolitik och internationalisering

Abstract

The topic of interest is why Swedish unemployment after OPEC - 1 remained exceptionally low, compared to the OECD average. The object of study is the evolution of welfare institutions, like the Rehn – Meidner model, after WWII, and the aim is to explore why the institution of solidaristic wage bargaining collapsed coming the nineties. Deployed theoretical perspectives are how domestic institutions determine a country's adaptation to alterations of the international economic system. However, equally important are how policy objectives, like full employment, becomes institutionalized and therefore guides the actions undertaken. I present an ideal type of the model in Sweden, and then examine how well it functioned in two different circumstances, the Bretton Woods and the mid eighties.

I will argue that the characteristics of Bretton Woods favoured the institution, while the causes of internationalization, instability and post – industrialism, amongst other things, created an untenable situation. Furthermore, the results show that domestic institutions themselves determined how Sweden came to adjust, and of particular importance was the institutionalized objective of full employment, which extensively influenced the policies undertaken. In the end Sweden came to face a situation where solidaristic wage bargaining had lost its legitimacy, and ability to alter economic outcomes.

Keywords: solidaristic wage bargaining, internationalization, democratic corporatism, institutionalization, Sweden, unemployment, welfare

Characters: 84814

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Problemområde	1
1.2	Syfte och frågeställning.....	2
1.3	Avgränsningar och definitioner.....	2
1.3.1	Välfärd och lönebildning: Ett förtydligande	3
1.3.2	Begrepp	3
1.4	Tidigare forskning, och mitt bidrag.....	3
1.5	Uppsatsens disposition	4
2	Metod och material	5
2.1	Tillvägagångssätt och prioriteringar.....	5
2.1.1	Förenkla för att förstå.....	6
2.1.2	Validitet och reliabilitet: ett ställningstagande.....	7
2.2	Material och källkritik.....	7
3	Teoretiska förutsättningar	9
3.1	Institutioner är viktiga	9
3.2	Framväxten av svensk välfärd.....	10
3.2.1	Den svenska modellen och dess förutsättningar	10
3.2.2	Välfärd, och full sysselsättning som norm.....	11
3.3	Teori: syfte och kritik.....	12
3.3.1	Struktur – aktör.....	12
4	Internationell utblick	14
4.1	Globalisering?	14
4.1.1	Utgångspunkter inför analysen.....	15
4.2	Kronologisk utveckling.....	16
4.2.1	Ekonomisk guldålder, 1945 – 70.....	16
4.2.2	Ökat ömsesidigt beroende	16
4.2.3	Problem på 70 – talet: internationalisering och nationell politik	17
4.2.4	80 – talet, och fortsatta svårigheter	18
4.2.5	1945 – 1990: en översikt.....	18
5	Sverige – uppgång och fall	20
5.1	Under guldåldern gick det strålande.....	20

5.2	1965: En osäker värld, med internationalisering och lågkonjunktur	21
5.2.1	Välfärdsstaten: offentlig sektor expanderar	22
5.3	Chock 1973, och defensiv industripolicy	23
5.3.1	Instrument för industripolicy	24
5.4	Internationalisering och post - industrialism	25
5.4.1	löntagarfonderna	26
5.5	Solidarisk lönepolitik blir omöjlig	27
5.5.1	LO, och en heterogen arbetarklass	27
5.5.2	Motvilja hos arbetarna	28
5.5.3	Kapitalmarknaden: ett misslyckande	28
5.5.4	Devalveringar och lönetryck	29
5.6	Dödsstöten 1985 – 92: från kostnadskris till arbetslöshet	30
6	Sammanfattning och slutsatser	32
7	Referenser	34

1 Inledning

I kapitlet kommer vi att röra oss från ett abstrakt problemområde till en konkret frågeställning, vilket på ett bra sätt speglar hur det aktuella angreppssättet har mognat fram allteftersom. För även jag började min resa där vi nu befinner oss, i proklamerandet av välfärdsstatens frånfalle.

1.1 Problemområde

Under 1980 – talet förklarades ofta nationalstaten i allmänhet, och välfärdsstaten i synnerhet, alltmer dysfunktionell i en globaliserad värld. Och marknadsliberala reformer kom att hamna överst på agendan, flitigt praktiserade i Margret Thatchers Storbritannien och Ronald Reagans USA (Weiss, 1998: 1ff; Bouckaert & Pollitt, 2000: 292ff; se även Strange, 1996).

Det råder idag en lite större försiktighet i att blint lita på marknaden, men forskare fortsätter att peka på de svåra problem som idag hotar välfärdsstaten. Det brukar handla om kraftigt höjda kostnader, främst på grund av hög arbetslöshet och dyrare sjukvård. Globaliseringen ökar utbudet på arbetskraft, och kraftlösa stater påstås tävla om att öka företagets konkurrenskraft genom försämrade arbetsvillkor och förmånligare skatter. Möjligheten att finansiera välfärden med skatt på kapital har minskat, och högre arbetslöshet innebär färre skattebetalare. Ytterligare oro utgör prognoserna om kraftigt försämrade försörjningskurvor, där minskande fertilitet och ökad andel gamla anses vara de största bovarna (se exempelvis Esping – Andersen, 1996). Och även om inte allt stämmer, skriver nog de flesta under på att det har skett förändringar i världen som påverkar den välfärdsstat vi kommit att ta alltmer för givet (Castles, 2004).

Jag ställer mig frågande hur illa det då är ställt med Sverige, och fångas av det dubbelsidiga problemet med arbetslösheten, som både ger högre sociala kostnader och färre finansierare i form av skattebetalare. Under hela efterkrigstiden hade vi låg arbetslöshet, för att i början av 90 – talet uppleva en mycket kraftig uppgång (se figur: 4.1). Men hur kom det sig då att arbetslösheten sköt så i höjden just 1990?

Det finns många försök till förklaringar, och att lägga min uppsats överst i den högen är inte heller tanken, utan jag vill ta fasta på att de flesta verkar vara överens om att globaliseringen torde ha påverkat utfallet. Vi blickar nu bakåt i tiden för att närmare utröna vad som hänt.

1.2 Syfte och frågeställning

En internationell utblick, OECD – länderna beaktade, visar på en kraftig uppgång i arbetslösheten efter 1970. Detta sammanfaller med lågkonjunktur och OPEC – krisen, och det är även nu som globaliseringen börjar ge sig till känna. Emellertid avviker Sverige från trenden, och jag frågar mig vad som är så unikt med just vårt land. Kanske är det så att den svenska välfärdsstatens institutioner, med solidarisk lönepolitik i centrum, kan förklara vad som verkar vara en närmast exceptionell prestation.

Med angreppssättet ovan ter det sig lämpligt att arbeta utifrån premissen att världsekonomin inte påverkar alla stater på samma sätt, då störningarna kanaliseras genom nationellt specifika institutionella arrangemang. Det blir därmed aktuellt att närmare undersöka vad som är så specifikt med Sverige, och med utgångspunkt i resonemanget ovan blir uppsatsens frågeställning:

- Varför slutade solidarisk lönepolitik fungera i Sverige?

Solidarisk lönepolitik har valts därför att den, som vi snart ska se, var en mycket viktig institution för att organisera och genomföra välfärdens funktioner enligt modellen i Sverige. Syftet med uppsatsen blir alltså att närmare undersöka den svenska välfärdsstatens institutioner, med fokus på den solidariska lönepolitiken, och tanken är att göra detta utifrån förhållningssättet att den svenska välfärdens institutioner passade bäst under vissa förutsättningar. Under Bretton Woods fanns dessa, men efter sammanbrottet följde en instabil världsekonomi med tilltagande globalisering, och jag ämnar undersöka varför arrangemanget i Sverige lämpade sig mindre bra i denna förändrade struktur.

1.3 Avgränsningar och definitioner

Som alltid har tidsbegränsningen gjort att vissa saker har prioriterats framför andra, och annars intressanta aspekter har valts bort. Uppsatsen behandlar perioden mellan 1945 och 1992, med avseende på hur den svenska modellen, och i synnerhet solidarisk lönepolitik, på slutet kom att bli omöjlig. Det ges tyvärr inget utrymme att behandla hur Sverige anpassade sig under 90 – talet, men allt som lämnas därhän finns kvar för framtida arbeten, av mig eller andra. Vidare har vissa perspektiv givits tolkningsföreträde, vilket preciseras i teoriavsnittet. Slutligen är ansatsen empirisk, i det avseendet att inga ställningstaganden görs om hur saker och ting bör eller ska förhålla sig.

1.3.1 Välfärd och lönebildning: Ett förtydligande

Min, liksom många andra, användning av begreppet välfärd vilar på Gösta Esping – Andersens (1990) typologi från början av 90 – talet. Han delar in stater i tre grupper baserat på bland annat vilka funktioner de utför, hur de finansieras och vilken tillgång medborgarna besitter. Av vårt intresse är vad som benämns den socialdemokratiska välfärdsstaten, med universell och jämlik tillgång, samt traditionellt ett mål med full sysselsättning. Mest karaktäriserande, enligt författaren, är tanken att medborgaren inte ska vara beroende av marknaden för att uppehålla en rimlig levnadsstandard (Esping – Andersen, 1990: 27ff, 35ff). Om staten då premierar full sysselsättning, blir individen beroende av staten snarare än marknaden, och som vi senare ska se har den solidariska lönebildningen varit ett mycket viktigt instrument i kampen mot arbetslösheten.

1.3.2 Begrepp

Här förklaras översiktligt några begrepp som kan tänkas vara ämnesspecifika och annars kanske krånglar till det i onödan, varav vissa närmare definieras i påföljande avsnitt.

Den svenska modellen, även kallad Rehn – Meidner modellen efter upphovsmännen, formulerades på 50 – talet som en programförklaring utefter vilken arbetsmarknadspolitiken skulle utformas. Solidarisk lönepolitik är en av RM - modellens mest centrala delar, där representanter för arbetsgivare och arbetare löneförhandlar på central nivå. Förhandlingsformen präglas av samförstånd snarare än köpsläende, i syfte att gynna landet i stort. Detta är just en institution för löneförhandlingar, och begreppet institutionalisering kan innebära att en värdering blir mer eller mindre tagen för givet. Och just institutionaliseringen av målet med full sysselsättning blev en värdering som mycket av politiken under efterföljande år kom att rätta sig efter.

1.4 Tidigare forskning, och mitt bidrag

Uppsatsen är tänkt att tillföra djupare insikter i varför den svenska modellen slutade att fungera, och bygger vidare på forskningen om välfärdsstaten och hur nationer anpassar sig till internationella störningar. Peter Katzenstein och Linda Weiss behandlar hur det institutionella arrangemanget i ett land påverkar hur denna anpassning sker. Gösta Esping – Andersen och Walter Korpi fokuserar på framväxten och funktionen av olika välfärdssystem, och i synnerhet det svenska.

Jag använder dessa båda fält, vilka givetvis överlappar varandra, som utgångspunkt i studien av Sveriges utveckling. Studier av Johannes Lindvall (2004), Magnus Ryner (2002) och Jonas Pontusson (1992) har alla gett mig en värdefull grund för analysen, men ingen fokuserar explicit på att förklara utvecklingen som ledde fram till att just den solidariska lönepolitiken blev

omöjlig. Vidare ges en strukturell förklaring till ett område ofta dominerat av aktörsorienterade förklaringar, med fokus på arbetsmarknadens parter. Så förhoppningen är att denna uppsats ska kunna tillföra åtminstone några värdefulla insikter till forskningen.

1.5 Uppsatsens disposition

Efter den här inledningen följer metodkapitlet, där jag resonerar kring hur undersökningen gått tillväga, och motiverar de val och avkall som har gjorts. I teoridelen beskrivs de perspektiv som sedan har styrt analysen. I kapitel fyra görs en översiktlig genomgång av hur det internationella ekonomiska systemet utvecklats under tidsperioden, och kan närmast betraktas som ett empiriskt avsnitt. Sedan börjar analysen, och med hjälp av teoretiska verktyg och kännedom om det internationella händelseförloppet försöker jag måla upp en bild av vad som har styrt utvecklingen i Sverige, fram till situationen där solidarisk lönepolitik blir mycket problematisk. Det viktigaste för läsaren att känna till är således hur empirin och analysen är integrerad i kapitel fem. Arbetet avslutas med en sammanfattning av slutsatserna, och en explicit återanknytning till teorin.

2 Metod och material

Tanken med det här kapitlet är att beskriva hur undersökningen gått till, och utifrån vilka premisser analysen förs, för att läsaren ska ges en möjlighet att bedöma relevansen i argument och lättare ta dem till sig. I metodlitteraturen benämns kraven som rekonstruerbarhet, eller intersubjektivitet, och jag gör mitt bästa för att uppfylla dem (Lundquist, 1993: 52f; Esaiasson et al, 2003: 23f). Först beskrivs hur undersökningen går tillväga, och hur jag resonerat när ett förfarande har prioriterats framför ett annat. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om källkritik.

2.1 Tillvägagångssätt och prioriteringar

Jag har använt mig av en fallstudiedesign, vilket har möjliggjort den djuplodade och omfattande analys som jag ansett vara nödvändig för att fånga in många olika aspekter av ämnet. Enligt Peter Esaiasson, mfl, är det ingen principiell skillnad mellan en fallstudie och en jämförande mest lika – design, då flera analysenheter nästan alltid används. I vårt fall utgör situationen i vilken RM – modellen förväntas fungera respektive inte fungera två analysenheter som jämförs (Esaiasson et al, 2003: 119ff). Emellertid uppstår ett problem vid jämförelser mellan tidsperioder, då den beroende variabeln vid en tidpunkt påverkar densamma vid en senare tidpunkt (Lindvall, 2004: 3ff). I det här fallet gäller det hur institutionerna i Sverige förändras över tiden, och samtidigt påverkar hur anpassningen sker till det internationella klimatet. Jag tror att processen bör ses i sin helhet för att bäst kunna förstå de problem som tillslut uppstod, och således förs också analysen likt en kronologisk historiebeskrivning. Detta resonemang utvecklas något även i nästa avsnitt.

Om mer tid hade stått till förfogande hade en komparativ studie i vid mening varit att föredra, exempelvis en jämförelse mellan Sverige och några andra länder. Antingen utifrån premissen att de har liknande system, eller att de skiljer sig åt väldigt mycket, och styrkan hade varit en bättre grund för att generalisera resultaten. Men utan att utöka tiden hade undersökningen fått ge avkall på djupet, och blir lätt ganska lik de jämförande studier som redan finns. Vidare anser jag att även det valda upplägget ger goda möjligheter för generaliseringar, framförallt som ett bidrag till forskningsfältet om hur nationella institutioner är av betydelse för länders anpassning till det internationella systemet (Esaiasson et al, 2003: 149ff, 179ff). Och det torde vara fullt möjligt, och lämpligt, att utifrån resultaten som denna studie genererar, kumulativt bygga nya och kanske jämförande undersökningar.

Uppsatsen har en teorianvändande ambition, då avsikten är att förstå vad som har hänt, och teorin har valts ut och anpassats efter vad jag tror bäst ska kunna öka förståelsen. En teoriprovande studie hade ställt teorin, snarare än fallet, i centrum. Att ha en teoriutvecklande strävan hade nog även det krävt lite mer fokus på teorin än fallet, men det hade absolut varit önskvärt om mina slutsatser ändå kunnat bidra med nya insikter (Esaiasson et al, 2003: 95ff). Och även om resultaten är intressanta, och kanske ökar förståelsen för den långa processen bakom händelseförloppet i Sverige på 80 – talet, bygger mycket på vedertagna uppfattningar om samspelet mellan struktur, institutioner och handling.

För att slutligen komplettera etiketterandet av uppsatsen, är det en strikt empirisk sådan, beaktat indelningen i empirisk, normativ och konstruktiv vetenskap. Samma gäller här som med begränsningen till en fallstudie, att det krävs ett empiriskt vetande för att på ett tillfredställande vis gå vidare med nästa steg (Lundquist, 1993: 60, 84ff).

2.1.1 Förenkla för att förstå

Jag har således funnit det mest fördelaktigt att arbeta med en form av idealtyp. Fördelen är möjligheten att renodla dragen i RM - modellen i syfte att klargöra under vilka förutsättningar som arrangemanget bäst fungerade. Vidare används två, vi kan kalla det idealsituationer: Bretton Woods, och Sveriges situation på 80 – talet. Tanken är att visa hur förutsättningarna för en välfungerande välfärdspolitik med RM - modellen existerar i den första situationen, men inte i den senare. Ett tänkbart förfarande hade varit att fokusera enbart på globaliseringen som drivande faktor i processen. Ett sådant upplägg var också tanken från början, men allt eftersom mina kunskaper fördjupades om problemområdet gick det upp för mig att många faktorer är så tätt sammankopplade att det krävs en helhetsbild för att förstå vad som egentligen händer. Därmed sker också analysen som en historiebereskrivning, med en genomgång av det internationella ekonomiska systemet, och Sveriges anpassning därefter under närmare ett halvt sekel. Tanken är att det så blir lättast för läsaren att hänga med, samt att det är ett bra sätt att fånga in det komplexa förhållandet mellan faktorer som globalisering, reformer och expansionen av offentlig sektor (Esaiasson et al, 2003: 154ff).

Vi står härmed inför den kniviga uppgiften att besvara en konkret frågeställning utifrån något så komplext som internationella störningar, globalisering, institutionell design och nationell anpassning. Vikten av precisa operationaliseringar tycks närmast självklar, men det är också en risk att man då förbiser väsentliga aspekter av händelseförloppet. I den mån det ansetts nödvändigt har givetvis operationaliseringar skett, för annars finns det ju i princip ingen grund att ens börja undersökningen på. Dock sker det snarare implicit och integrerat i texten, då exempelvis begreppet globalisering diskuteras och förtydligas. Vidare är det tämligen tydligt vilka faktorer som avses när både den internationella utvecklingen och Sveriges anpassning undersöks. Men mer explicit

görs alltså inga operationaliseringar (Esaiasson et al, 2003: 57; Lundquist, 1993: 74f).

Ett alternativ hade varit att undersöka hur stor globaliseringens direkta inverkan varit på löneskillnader eller arbetslöshet i Sverige, eller att använda RM - modellen som idealtyp, jämföra situationerna som ovan, men ta utvecklingen däremellan för given. Förfarandet hade gett utrymme till en kraftfull, kanske statistisk analys med goda grunder för att klarlägga samband. Dock är risken att mycket viktigt faller bort, helhetsbilden förloras och analysen kanske hade blivit precis men tämligen ointressant. Framförallt därför att mycket inom ramen för problemområdet handlar om en indirekt påverkan, där de svenska institutionerna, och den svenska modellen, styr anpassningen. Utan att förstå denna mekanism blir det svårt att analysera varför slutligen den solidariska lönepolitiken kom att misslyckas. Mycket handlar alltså om att beskriva det ramverk utifrån vilket Sverige anpassar sig, och förenklat kan det internationella systemet ses som en struktur och Sverige en aktör, vars handling begränsas av inhemsk institutionell design. Jag utvecklar förhållandet mellan aktör – struktur i teoriavsnittet nedan.

2.1.2 Validitet och reliabilitet: ett ställningstagande

Upplägget ger alltså klara förtjänster i att måla upp en bred bild, nödvändig för att förstå hela händelseförloppet. Dock ger en fördel ofta en annan nackdel, och på punkterna validitet och reliabilitet blir möjligheterna naturligt lite begränsade. En tydlig operationalisering hade givit goda utsikter att uppfylla dessa krav, naturligt då själva begreppen i renodlad form avser just en positivistisk experimentell design. Jag framför här absolut ingen kritik mot dylika studier, utan snarare förtydligar att dessa begrepp kanske inte ska verka som en absolut överhängande norm mot vilken all forskning bedöms. I alla fall inte min.

I denna studie tas det fasta på hur rekonstruerbarheten är av yttersta vikt för den vetenskapliga processen och möjligheter till kumulativitet. Framställningen söker hela tiden göras så tydlig att läsaren ska kunna följa mina tankar och bedöma huruvida jag undersöker det jag säger mig ha för avsikt att göra. Det är upp till läsaren att bedöma om min metod är ett fullgott instrument för att genomföra undersökningen, vilket jag givetvis anser är fallet (Esaiasson et al, 2003: 23, 61ff; Lundquist, 1993: 52f). Efter denna diskussion om relevansen i mätningarna tar vi oss an hur empirin har använts för att stödja slutsatserna.

2.2 Material och källkritik

Avvägningen mellan resurser, framförallt tid, och relevans av källorna har styrt valet av empiriska källor. Jag har sökt använda de källor som bäst torde kunna ge ett tillfredställande svar på frågeställningen. Intervjuer har valts bort därför att de är resurskrävande, och hade gett mindre tid till bearbetning av övrigt material. Om jag hade använt ett mer aktörsorienterat perspektiv, exempelvis rörande vilka som

faktiskt har makten över beslutsprocesser och den ekonomiska politiken i Sverige, hade det genast också blivit mer relevant att höra individers egna utsagor, genom intervjuer eller memoarer. Vidare fanns från början en ambition att i större utsträckning använda officiella dokument, exempelvis regeringspropositioner, eftersom de i någon mån får anses ge en mer obearbetad bild av verkligheten än sekundära källor. Återigen har tid och ork styrt valen, och min bild av svensk politik har skapats utifrån andra forskarprodukter. Detta har dock fungerat mycket tillfredsställande, men det kan vara lämpligt att avsluta det här metodkapitlet med några ord om källkritik.

Materialet utgörs framförallt av officiell statistik och forskning kring ämnet. Statistiken har behandlats relativt oproblematiskt, och då det handlar om påverkan faktorer emellan gäller det snarare tendenser än kausalitet. Mycket av empirin om den internationella ekonomiska utvecklingen har hämtats från Spero & Hart (2003), samt OECD, Finansdepartementet och SCB. De båda sista har bistått med en hel del information om Sveriges anpassning, men mycket har även hämtats från de böcker och artiklar som behandlar Sverige mer ingående. Relevansen i dessa källor, som nästan uteslutande är vetenskaplig litteratur, har bedömts som av vilken opponent som helst, och för det mesta har det inte varit några problem med tillförlitligheten. Utvecklingen på makroplanet i Sverige har de alla varit överens om, även om orsakssambanden skiljer sig, och att uppnå empirisk mättnad har inte varit någon större svårighet (Esaiasson et al, 2003: 315f).

Magnus Ryner (2002) genomför en utmärkt beskrivning och analys, men han använder en lite annorlunda vetenskapsteori än mina övriga källor, då diskursteori används för att förklara Sveriges politik. Intressant grepp, men inte helt förenligt med min ansats, och jag använder inte heller de resonemang han för utifrån dessa premisser. Emellertid ger boken även en god inblick i den strukturella förändringen och funktionen av den svenska modellen, vilket jag har använt mig av.

Läsaren känner nu mer ingående mina resonemang och de grunder på vilka undersökningen vilar, varför det enda som nu fattas innan resan på allvar kan börja är en stabil teoretisk grund att luta sig mot.

3 Teoretiska förutsättningar

Här följer en presentation av det teoretiska ramverk som används i analysen, och jag försöker motivera varför det har valts ut samt vilka nackdelar det kan innebära. Vidare presenteras RM – modellen, med sina huvudsakliga drag och förutsättningar, i vad som ovan har kallats en idealtypisk tappning.

3.1 Institutioner är viktiga

Med utgångspunkten att institutionell design kan förklara varför länder reagerar olika på externa störningar, kan det vara lämpligt att beakta Peter Katzensteins resonemang lite närmare. Han intresserar sig (1978: 11, 295f) för varför världens stora ekonomier, främst USA, Japan, Tyskland och Frankrike, kom att hantera den första OPEC – krisen med så skilda metoder. Svaret, enligt författaren, bör sökas i hur pass differentierad staten är från samhället samt hur centraliserade styrinstrumenten som används är. Enkelt uttryckt menas i vilken utsträckning maktgrupper i samhället kan påverka policy, och om genomförandet i huvudsak sker på makroplanet eller lägre ner. Vidare utformas policy efter vad som ligger i nationens intresse, där exempelvis ekonomisk utvecklingsnivå och makt kan styra vad ett land strävar efter (Katzenstein, 1978: 306ff).

Förhållandet mellan vad Katzenstein benämner instrument, nätverk och mål kan alltså anses viktigt för hur externa störningar bemöts (ibid.). Enkelt uttryckt möjliggör och begränsar institutioner, exempelvis vem som styr besluten i finansdepartement, hur landet enklast uppnår vad som eftersträvas. Som exempel sökte Japan efter andra världskriget komma ikapp västvärlden ekonomiskt, och med ett välutvecklat administrativt system och nära kopplingar mellan stat och näringsliv, användes avancerade handelshinder tillsammans med direkt och välriktat stöd till företagen för att främja exporten (Weiss, 1998: 49ff).

Det kan här vara på sin plats att klargöra på vilket sätt jag ämnar använda begreppet institutioner, och institutionell teori. Tanken är att skillnader länder emellan i formella institutioner, som parlament och administration, kanalisera externa förändringar och bestämmer hur länder kan anpassa sig. När man å andra sidan exempelvis talar om välfärdsstatens institutionalisering, se längre ner, förutsätts att vissa värderingar styr hur individer och kollektiv handlar, vilket även det bestämmer vilken anpassning som är möjlig (Marsh & Stoker, 2002: 92ff).

Då små stater inte åtnjuter makt i samma utsträckning som större, kommer även deras institutioner att skilja sig, och Katzenstein beskriver med märkbar entusiasm hur demokratisk korporatism gynnat dessa länder i efterdyningarna av

den första oljekrisen. Arrangemanget karaktäriseras av partnerskap mellan sociala klasser, få och centraliserade intressegrupper samt samstämmighet om hur övergripande mål ligger i hela folkets intresse. I det korporativa arrangemanget premieras konsensus, där en deliberativ beslutsprocess kan anses ge fördelar som samarbete och förståelse mellan parterna (Katzenstein, 1985: 65f, 87ff). Bo Rothstein och Jonas Bergström (1999: 88ff) beskriver grunden i korporatismen som att organisationerna har intresse av att få inflytande, makt, över beslutsprocessen. Samtidigt söker staten skapa legitimitet för sina beslut, vilket sker genom att implementeringen delegeras till en lägre nivå, varmed politiken förankras bland dem som påverkas och gränsen mellan politik och administration blir flytande. Som exempel på inflytande i Sveriges kan nämnas att arbetsmarknadens parter, fram till 1992, var med och utformade budgeten (Bergström & Rothstein, 1999: 7f, 94). Med denna koppling följer nu en närmare beskrivning av Sveriges fall.

3.2 Framväxten av svensk välfärd

Under 1930 – talet, med en överhängande hotbild av krig nazism och förstörelse, rörde sig svensk politik mot samarbete framför konflikt. Föregående decennier hade karaktäriserats av vilda strejker, vilka nådde klimax med dödsskjutningarna i Ådalen 1931 (Åmark, 1988: 30ff; Rothstein, 2003: 261). Efterdyningarna mynnade ut i vad som brukar benämnas en historisk kompromiss mellan stat, arbete och kapital. Arbetarna förband sig att minska strejkerna, i utbyte mot att arbetsgivarna följde framförhandlade kollektivavtal och erkände arbetarnas rättigheter. Alliansen mellan arbetarna och socialdemokraterna minskade kraven på en planstyrd ekonomi, och erkände en privat ägandeform av kapital. Som kompensation för arbetarna började man bygga ut välfärdsstaten, och i efterdyningarna av depressionens massarbetslöshet växte full sysselsättning fram som ett övergripande mål för stabiliseringspolitiken (Pontusson, 1992: 37ff; Korpi, 1978: 80ff). Denna kompromiss kom att bli högborgen i svensk korporatism, och därmed institutionaliseringen av den svenska modellen.

3.2.1 Den svenska modellen och dess förutsättningar

Framarbetades 1951 av Gösta Rehn och Rudolf Meidner, och är en samling instrument i syfte att uppnå målen med full sysselsättning, låg inflation och hög tillväxt. Det viktigaste verktyget blev den solidariska lönepolitiken, framförallt tillämpad i Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), där representanter för arbetarna (LO) och arbetsgivarna (SAF) tillsammans med statliga företrädare förhandlade om nivån på lönerna. Intuitionen är att lönerna hålls tillbaka i välmående sektorer av industrin, för att gynna konkurrenskraften och premiera många arbetstillfällen. Vidare ställes lönenivån tillräckligt hög för att ineffektiva företag ska tvingas

effektivisera eller drivas i konkurs. De som blir arbetslösa kompenseras med social lön och staten ska gynna flödet av resurser till industrins välmående sektorer, vilka förväntas växa lika mycket som andra minskar. Ytterligare en anledning till moderata löner var som ett verktyg mot det inflationstryck som kan uppstå i jakten på full sysselsättning (Ryner, 2002: 82ff; Pontusson, 1992: 60ff).

För att kunna hålla lönerna nere blir det viktigt att företagen inte gör överskottsvinster, samtidigt som investeringsnivån bör hållas på hög nivå för att gynna tillväxten. Tanken var att företagen sparade vinster i kollektiva fonder, och lånade förmånligt till investeringar. Restriktiv finanspolitik blev viktigt i kampen mot skenande vinter och löner. När modellen fungerar bidrar återhållsamma löner och låga överskottsvinster till full sysselsättning, god tillväxt och effektiv resursallokering, varför kapitalägarnas och arbetarnas intressen kan sägas sammanfalla med nationens i stort (Pontusson, 1992: 60ff). Så här långt verkar allt vara frid och fröjd. Emellertid framträder att modellen är beroende av vissa förutsättningar, som exempelvis hög internationell efterfrågan och ett stabilt internationellt system. Därmed aktualiseras också kopplingen mellan institutionell design och internationell ekonomi.

3.2.2 Välfärd, och full sysselsättning som norm

Till att börja med är välfärden institutionaliserad i och med de konkreta instrument som syftar att ge medborgarna just välfärd. Det handlar om allt från sjukvård till pensionssystem, och i synnerhet RM - modellen med solidarisk lönepolitik som kärnpunkt. Men för att kunna genomföra analysen är det även nödvändigt att förstå hur välfärd, och i synnerhet full sysselsättning, som värdering kan styra hur beslut fattas samt vilka förväntningar som vilar därpå. Enligt James March och Johan P. Olsen drivs individer av en strävan efter att skapa mening med sitt agerande, och betraktar man handling ur ett symboliskt perspektiv styr en lämplighetslogik exempelvis politiska beslut. Handling kommer att styras av normer och värderingar, och förändring går långsamt då institutionaliserade värden är rigida och trögrörliga (March & Olsen, 1989: 22f, 49, 159ff). Om individer upplever att svenska institutioner premierar full sysselsättning, torde normen reproduceras och medborgarna förväntar sig att politiken även i fortsättningen ska styras av dessa värderingar.

Min avsikt är inte att analysera vad som drivit aktörers beslut i olika frågor, eller reducera alla beslut till symboliska processer. Nej, tanken med framställningen är att allt sedan målet med full sysselsättning formulerades, någon gång på 40 - talet, har det fungerat som ett övergripande värde utefter vilket policy har utformats i Sverige. Det blir en begränsning för vilken politik som är acceptabel, och arbetsmarknaden har enligt Gösta Esping - Andersen varit inbäddad i det institutionella ramverket av social policy (Esping - Andersen, 1990: 221; se även Pontusson, 1992: 155ff). I samma anda skriver Lindvall (2004: 150) att desto mer samhället tänker att det har en modell, desto mer institutionaliserad blir modellen och dess normer.

3.3 Teori: syfte och kritik

Den teoretiska modell som vuxit fram i avsnittet ovan är tänkt att fungera som ett verktyg att förstå varför lönebildningsprocessen i Sverige funkade sämre efter sammanbrottet av Bretton Woods. Den svenska modellen, och dess instrument, är vad som avses med ett svenskt institutionellt ramverk, och styr alltså till viss del hur externa störningar påverkar oss. Tanken med att full sysselsättning betraktas som en institutionaliserad norm är att den begränsar de alternativ utefter vilka politiken kan föras. Katzensteins teori är utgångspunkten för min analys, och tanken är att den ska hjälpa till att förstå vad som hänt snarare än att dogmatiskt följas. Inte desto mindre är det vettigt att väcka lite kritik mot vad som tidigare har sagts.

Det är möjligt att Katzenstein övertolkar likheten mellan de små europeiska staterna, och deras anpassning till internationella störningar. Dock torde detta medföra större implikationer för en komparativ studie än en fallstudie av Sverige, då det faktiskt är möjligt att se hur ett specifikt institutionellt arrangemang möjliggör och begränsar handling under inflytande av internationella ekonomiska faktorer. Större implikationer får det faktum att strukturella förklaringar, på bekostnad av aktörsorienterade, har premierats i uppsatsen. Det är rimligt att förändrad stabiliseringspolitik inte enbart är en effekt av strukturella faktorer. Starka aktörer, exempelvis SAF: s ordförande Curt Nicolin, kan vara en anledning (Elmbrant, 2005: 41ff), dominerande policyparadigm, exempelvis keynesianism eller neo - liberalism, en annan (Lindvall, 2004: 18f; Ryner, 2002: 159ff). Vidare är det möjligt att skillnaden mellan policy och utfall är betydande, och enligt förvaltningsforskningen är implementeringsprocessen komplicerad och kan få oväntade och oförutsedda konsekvenser (Lindblom, 1959: 121ff; Sannerstedt, 1991: 12ff).

Som alltid måste vissa förklaringar premieras före andra, och avkall har gjorts utifrån förhoppningen att ett strukturellt angreppssätt bäst ger en helhetsförståelse för hur internationella och nationella faktorer samspelade när den svenska modellen slutade fungera. Innan vi går in på analysen ska några ord sägas om just förhållandet mellan aktör och struktur.

3.3.1 Struktur – aktör

Med struktur menas omgivningen, ofta den materiella, som begränsar möjliga handlingsalternativ (Marsh & Stoker, 2002: 272). Om exempelvis världsekonomin karaktäriseras av rörliga växelkurser och fria kapitalflöden, får ett litet land mycket svårt att försvara en fast växelkurs. Å andra sidan avser aktörsperspektivet hur individer och kollektiv påverkar just sin omgivning (ibid.). Nämnas kan hur en stor ekonomisk nationella politik, exempelvis USA, även kan ge högre ränta eller inflation världen över.

Tanken i den här uppsatsen är att knyta an till förhållandet mellan å ena sidan internationell ekonomi, och å andra sidan nationella institutioner (Frieden & Lake,

2000: 8). Utvecklingen i det internationella ekonomiska systemet kring 70 – talet markerar därmed en strukturell förändring, framförallt med en tilltagande globalisering. Och med tanken på att institutioner är trögföränderliga, kommer svensk ekonomi att påverkas och förändras inom ramarna för existerande institutioner, vilka i sin tur långsamt förändras.

Förhållningssättet är strukturellt i avseendet att den svenska modellen och målet med full sysselsättning utgör den omgivning i vilken Sverige agerar, och söker anpassa sig till en allt mer föränderlig världsekonomi. Nu följer en genomgång av vad som hänt på den internationella ekonomiska arenan under tidsperioden av intresse.

4 Internationell utblick

Här ämnar jag först lite närmare diskutera det synnerligen mångskiftande begreppet globalisering, för att presentera min positionsbestämning. Vidare ges en genomgång av den internationella utvecklingen, vilket har två syften: För det första för att beskriva idealsituationen under vilken Sveriges modell fungerade utmärkt. För det andra ger avsnittet en empirisk grund nödvändig för att förstå Sveriges anpassning.

4.1 Globalisering?

Termen globalisering är ett begrepp som, beroende på författare, kan innebära vitt skilda saker. En del menar att globaliseringen tar sin början mot slutet av 80 – talet, och innebär den enorma ökning av handel och kapitalflöden som inträffade vid tidpunkten. Andra intar ett cykliskt perspektiv och anser att fenomenet inte alls är någon nyhet förbehållen 1900 - talet (se Schwartz, 2006; Spero & Hart; 2003). Vidare är det många som utökar begreppet, från att gälla finansiella transaktioner, till en global sammansmältning av kultur, normer och värderingar (se Ryner, 2002: 99ff; Cerny, 1995: 446ff).

Det ter sig härmed synnerligen viktigt att noggrant definiera hur jag använder begreppet. Framförallt fokuseras på hur de ekonomiska aspekterna påverkar politikens innehåll och företagens agerande. Tanken är även att ett ökat beroende stater emellan bidrar till att störningar i andra länder påverkar Sverige mer än tidigare.

Emellertid råder stor oenighet om vilka effekterna av globaliseringen verkligen är, och Kapstein (2000) ger en god översikt av olika ståndpunkter. Utgångspunkten är att utvecklade ekonomier, främst i väst och i synnerhet USA, blivit utsatta för ökad konkurrens och exponeras för import från låglöneländer. Åsikterna om de direkt kausala orsakerna går divergerar, men man är överens om att globaliseringen bidragit till problem som ökad arbetslöshet, sänkta löner och sämre arbetsvillkor. Logiken i resonemanget följer att då transportkostnaderna sjunkit kraftigt samtidigt som utvecklingsländer kommit ifatt ekonomiskt och erbjuder en förmånlig omgivning för produktion, förlägger många av de västerländska företagen sin produktion just här. På så sätt utnyttjas de komparativa fördelar som ges av billig arbetskraft, och om företagen på hemmaplan ska kunna konkurrera måste deras arbetskraft bli billigare, vilket innebär färre jobb och lägre betalt. Även teknologisk utveckling är en skälig förklaringsfaktor, men åsikterna går isär huruvida den är handelsdriven eller ej (se Kapstein, 2000; Rodrik, 1997).

Då den här uppsatsen inte explicit handlar om globaliseringens direkta inverkan, nöjer jag mig med antagandet att globaliseringen av handel, produktion och finansiella transaktioner faktiskt ägt rum. Min tanke, formulerad i teoriavsnittet, är att globaliseringen sätter press på världens ekonomier, och hur de sedan handlar och vilka effekter det får avgörs i någon mån av det inhemska institutionella ramverket. Således kom effekterna i Sverige, som vi snart skall erfara, att bli något annorlunda än arbetslöshet och löneglapp.

4.1.1 Utgångspunkter inför analysen

Globaliseringsprocessen av intresse tar sin början någon gång i slutet av 60 – talet. Den sammanfaller med en destabilisering av det internationella ekonomiska systemet, främst i form av Bretton Woods sammanbrott, och därmed slutet på två årtionden av ekonomisk tillväxt och hög internationell efterfrågan. Det är viktigt att ha i åtanke att mycket som händer på den internationella arenan är ihopkopplat. Så kan exempelvis internationaliseringen av produktionen ses som en produkt av framväxten av finansiella marknader, vilka emellertid exploderade som en följd av de multinationella företagens ökade transaktioner i samband med en internationell produktionslokalisering. Med en så pass hög abstraktionsnivå, som strukturen på det internationella ekonomiska systemet, är det rimligt att många processer har ömsesidig påverkan sinsemellan. Av vikt i diskussionen om hur systemet har utvecklats är att klarlägga de förändringar som sker, vilket i analysen kanaliseras genom nationella institutioner och ger en ram för handling.

Vid tidpunkten börjar en ökning i världshandeln, och mellan 1968 och 1976 ökar den totala handeln, import och export, för OECD – länderna med närmare 300 procent (OECD, 1997: 119) samtidigt som de finansiella transaktionerna skjuter i höjden. Vidare ter sig nu produktionen i alltmer internationella former, och antalet multinationella företag mångdubblades under 70 – och 80 – talen. Och när företagen öppnar upp dotterbolag utomlands ökar även utländska direktinvesteringar (Spero & Hart, 2003: 28; UNCTAD, 1996: xxii). Det är främst den intraindustriella handeln som kommer att öka under perioden, vilket ger en konvergens i faktortillgångar och komparativa fördelar mellan de västerländska länderna. Aktörer som Japan och NIC – länderna blir mer framträdande, varför arbetskraftutbudet växer. Detta är trender som ökar i styrka under 70 – och 80 – talen, och själva internationaliseringen, mätt som kvoten mellan total handel och bruttoproduktion, ökar stadigt för Sverige från och med mitten på 60 – talet (Petersson, 1990: 30ff; LU 90, Bil 18: 26ff). Slutligen har många av västvärldens ekonomier ändrat struktur till vad en del benämner ett post – industriellt samhälle. När jag i fortsättningen använder begreppet avses utvecklingen mot exempelvis fler serviceyrken, ett tillfälligt stagnerande av industrin och en tillbakagång i jordbruket (Arbetsmarknaden i siffror: 97ff; Esping – Andersen, 1990: 200ff; Iversen, 2001: 82ff).

Utan att göra någon stor sak av det väljer jag i fortsättningen termen internationalisering framför globalisering, då detta begrepp framhåller stater som drivande aktörer i utvecklingen. Globalisering är för mig ihopkopplat med så

många olika innebörder, och transnationalisering för den delen fokuserar mer på ickestatliga aktörer som drivkrafter (Hveem, 2006: 296f). Det handlar inte om någon dogmatisk tro på staten som enda aktör i den globala utvecklingen, ej heller något försök till att analysera vad som varit drivkrafter bakom, utan snarare att en förenkling av utvecklingen enklast förs ur detta perspektiv. Vidare är ju också den svenska statens institutionella arrangemang en kärnpunkt i uppsatsen.

4.2 Kronologisk utveckling

Nu följer en genomgång av vad som händer med det internationella ekonomiska klimatet under perioden 1945 – 1990.

4.2.1 Ekonomisk guldålder, 1945 – 70

När andra världskriget var slut började västvärldens stora ekonomier, främst USA och England, förhandla om ett internationellt valutasystem stabilt nog att hantera framtida ekonomiska och politiska kriser. I Bretton Woods, England, 1944 var parterna överens om ett avtal som återspeglade USA:s maktposition vid tidpunkten. Tre år senare institutionaliserades systemet, och eftersom USA:s ekonomi var den starkaste blev det dollarn som knöts till guld, för att garantera internationell likviditet. Ett problem var att alla andra länder led av ett underskott på dollar, samtidigt som de krigshärjade länderna efterfrågade amerikanska produkter för återuppbyggnad. Lösningen blev Marshallhjälpen där stora mängder dollar fördes till behövande länder, som gradvis hämtade sig, och i början på 60 – talet hade även dessa ekonomier ett omfattande utbud av dollar. Tanken var att USA i det långa loppet skulle tjäna på återhämtningen, och därmed i större utsträckning efterfråga amerikanska produkter (Eichengreen, 2006: 226ff; Underhill, 2006: 105ff).

Under perioden togs även betydande steg mot att minska protektionismen, och följaktligen sänktes tullar och kvoter avsevärt. Mycket skedde genom internationellt samarbete i nybildade institutioner, exempelvis GATT. Då flera av världens stora ekonomier, Tyskland, Frankrike, och England, återhämtat sig blev det svårare för USA att ensamt styra ekonomiska förhållandena. Systemet vilade på USA:s enorma guldreserv som likviditet, och när dollartillgången utomlands växte underminerades gradvis förtroendet för förmågan att konvertera valutan till guld (Spero & Hart, 2003: 14ff, 67ff).

4.2.2 Ökat ömsesidigt beroende

Från och med mitten på 60 – talet går världen mot en tilltagande internationalisering av produktion och kapital. Europa och Japan hade vid det här laget återhämtat sig ekonomiskt, och när de även uppnådde förmågan att

konvertera dollar till guld växte antalet banker, varefter internationella transaktionerna ökade. Samtidigt verkade den accelererande internationaliseringen av stora företag som en motor för processen, då dessa aktörer nu nyttjade möjligheten att placera pengar efter förväntad avkastning. Följden blev en exploderande finansmarknad, utan den kontroll som tidigare funnits. Detta manifesterade sig främst i s.k. eurocurrency, det vill säga nationella valutor i omlopp på en internationell marknad dominerad av rörliga och kortsiktiga transaktioner. Följaktligen ökade trycket på länderna, och systemet visade sig också ohållbart i början på 70 – talet (Spero & Hart, 2003: 20ff, 72ff).

Emellertid existerade andra problem, inte minst en övervärderad dollar som följd av inflation och Vietnamkriget, samt att andra länder hade justerat sina fasta växelkurser för att hantera just inflationen. Men USA vägrade att ta till medel för att få igång exporten, och istället tilläts budgetunderskottet växa. Utflödet av dollar innebar att man exporterade den inhemska inflationen till resten av världen (ibid).

Problemen fortsatte, och det omfattande internationella kapitalflödet orsakade problem på såväl nationell som internationell nivå. Följden blev att USA 1971 förklarade att dollarn ej längre var konverterbar mot guld, och efter några års misslyckade försök att gemensamt styra ett system med halvt rörliga växelkurser hade alla starka valutor släppts rörliga i mars 1973. Resultatet blev valutaflykt ur USA, och i förlängningen drabbades världen av kraftig inflation. Ett system som styrdes, först av USA och sedan multilateralt, hade nu ersatts av ett system med marknaden som styrmekanism (ibid).

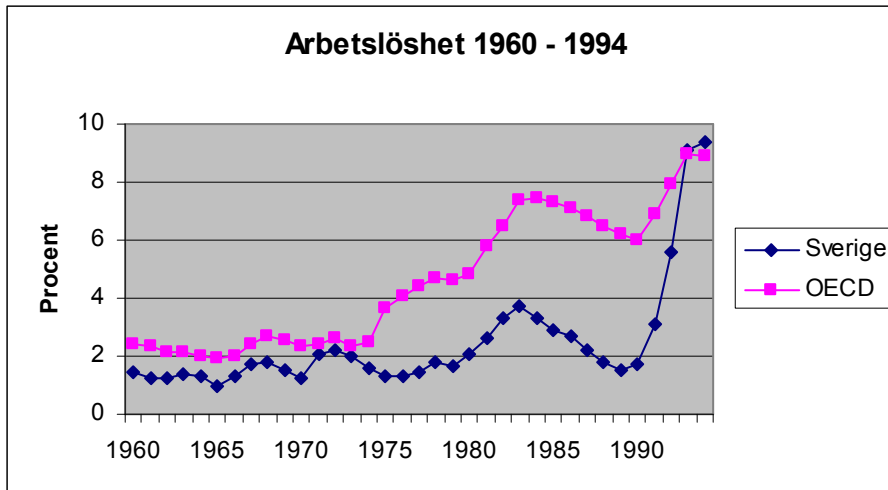
4.2.3 Problem på 70 – talet: internationalisering och nationell politik

Tyvärr hade svårigheterna bara börjat, och på hösten samma år ströp de oljeproducerande länderna (OPEC) utbudet av råolja, varpå priserna, och inflationen, sköt i höjden (OECD, 1980: 53). Krisen följdes av ytterligare internationell inflation och lågkonjunktur, och 70 – talet vittnar om skeden av stagflation, där dålig tillväxt sammanfaller med hög inflation. Följden blev även att arbetslösheten sköt i höjden, vilket hör ihop med en ökande internationalisering av produktion (Spero & Hart, 2003: 25ff).

Under slutfasen av Bretton Woods ökade antalet multinationella företag och deras aktiviteter. Förutsättningar var reducerade transportkostnader samt framväxten av nya internationella finansmarknader, och företagen förlade mer produktion utomlands för att utnyttja fördelar som vertikal och horisontell integration, stordriftsfördelar samt riskspridning. Följden blev en konvergens i länders faktortillgångar, då arbetskraftsutbudet samt spridningen av teknologi och produktionsteknologi ökade. Konsekvensen blev att skillnaderna i komparativa fördelar länderna emellan blev allt mindre, och utvecklingen gick mot ökad specialisering. Kraven på flexibilitet och produktivitet blev allt större (Spero & Hart, 2003: 127ff; Petersson, 1990: 30ff).

När de makroekonomiska förändringarna, som ovan behandlats, väl fick effekt steg arbetslösheten i många av västvärldens ekonomier. Och då vissa länder

drabbades av ökade löneskillnader, och därav ökat tryck för protektionism, höll exempelvis Sverige dem och arbetslösheten nere med hjälp av solidarisk lönepolitik. Dock kom institutionen att utsättas för allt hårdare tryck desto längre internationaliseringen gick (se figur 4.1; LU 87, Bil 10: 14ff, 33).



Figur 4.1: Arbetslösheten i Sverige och OECD – länderna under perioden 1960 – 1994. Data hämtad från Hansson, Pontus (ursprungligen OECD).

4.2.4 80 – talet, och fortsatta svårigheter

Stagflationen höll i sig under resten av 70 – talet, och 1979 sköt oljepriset åter i höjden. USA svarade med en stram penningpolitik i kombination med expansiv finanspolitik, med intentionen att både bekämpa inflationen och stimulera inhemsk efterfrågan. Följden blev en ränteökning, i USA som i resten av världen, och kortsiktigt kapital strömmade till marknaden i USA. I de flesta länder följde hög ränta för att förhindra kapitalflykten, och detta var en av orsakerna till en ny internationell lågkonjunktur och nedgång i handeln. Många länder hade nu som högsta mål att bekämpa inflationen, vilken följaktligen också sjönk på bekostnad av arbetskraften, då sysselsättningsnivån blev rekordlåg (OECD, 1985: 40f; OECD, 1988: 23; Spero & Hart, 2003: 72ff).

4.2.5 1945 – 1990: en översikt

Tiden efter andra världskriget och fram till slutet på 60 – talet, med reglerade kapitalflöden och fasta växelkurser, brukar kallas guldåldern. Högkonjunktur, god tillväxt och internationell efterfrågan stimulerade västvärldens ekonomier, samtidigt som arbetslöshet och inflation låg på konstant låga nivåer. Förutsättningarna såg Sverige, med den svenska modellen, prestera exceptionellt väl under perioden.

Under 70 – talets första hälft drabbades världen av en lågkonjunktur: inflationen hade stigit, och efterfrågan minskade. Stagflation, med hög inflation och låg tillväxt, rådde. Samtidigt började arbetslösheten sakta men säkert klättra uppåt, och nya handelshinder sattes i spel. Handeln ökade dock, och produktionen internationaliserades allt mer, varför konkurrensen mellan företagen ökade samtidigt som karaktären på marknaden förändrades.

I början på 80 – talet förde de flesta länderna en aggressiv desinflationspolitik, med hög ränta och arbetslöshet som följd, och världen stod inför en ny epok av lågkonjunktur och låg efterfrågan. Slutgiltiga avregleringar av nationella kapitalmarknader försatte länder med fast växelkurs under hårt tryck. Många länder har rört sig mot ett mer post – industriellt samhälle, med framförallt större servicesektor och mindre jordbruk.

Efter denna översikt av den internationella strukturen under ett halvt sekel, vänder vi blickarna mot Sverige och frågar oss vilken inverkan förändringarna har haft. Av intresse, det tål att upprepas, är hur institutioner kanaliserade trycket utifrån, vilket ledde till en förändring i industristrukturen samt underminering av funktioner som tidigare fungerat alldeles utmärkt. Resten av uppsatsen ägnas åt detta!

5 Sverige – uppgång och fall

Nu ska vi utreda hur Sverige sökte anpassa institutionerna, i synnerhet RM - modellen, till det ökade trycket i och med internationaliseringen. Det ska visa sig att målet med full sysselsättning har begränsat och styrt anpassningen, och nedan behandlas offentliga sektorns expansion, subventionerna till utsatta sektorer samt de reformer som syftade till att öka demokratin på arbetsplatsen. Slutligen fokuseras på hur Sverige kom att hamna i en situation där solidarisk lönepolitik blev omöjlig. Men vår första anhalt är hur utomordentligt det faktiskt gick efter kriget!

5.1 Under guldåldern gick det strålande

Efter andra världskriget gick det bra för länder i allmänhet, och Sverige i synnerhet. Den svenska industristrukturen, med en kärna av tung industri, drog nytta av Marshallhjälpen och den därmed goda efterfrågan på materiell för återuppbyggnaden av ett sargat Europa. Då den svenska modellen grundas på en restriktiv finanspolitik, vilket kräver fast nationell växelkurs, underlättades situationen av att även det internationella systemet präglades av fasta växelkurser och reglerade kapitalflöden (Ryner, 2002: 97ff; Pontusson, 1992: 106). Det kostar nämligen mycket energi och pengar att försvara en fast växelkurs då de stora ekonomierna övergått till rörliga. Fast växelkurs tillsammans med hög internationell efterfrågan på svenska produkter gjorde det möjligt att finanspolitiskt minska incitamenten för överskottsvinster och löneökningar, och samtidigt hålla en mycket hög sysselsättningsnivå i exportsektorn.

Ytterligare en fördel med fasta växelkurser, tillsammans med en styrd och förmånlig ränta, var att det gav goda utsikter för arbetsmarknadens parter att förutsäga kostnader och produktivitet. Detta i sin tur underlättade överenskommelser vid löneförhandlingarna, och gav ett stabilt klimat för den solidariska lönepolitiken (Ryner, 2002: 91). Vidare åtnjöt de stora företagen en möjlighet att nå stordriftsfördelar i och med det internationella konjunkturläget, och ytterligare specialisering torde ha gett ökande konkurrenskraft, varefter en positiv spiral är satt i rörelse. Sverige som liten öppen ekonomi, med små möjligheter att utverka handelshinder, gynnades såklart även av den prioritet som frihandel gavs efter kriget (Katzenstein, 1985: 81ff).

Som vi har sett gav hög efterfrågan, ett liberaliserat handelssystem med reglerade kapitalflöden samt fasta växelkurser, utomordentliga förutsättningar för att nationellt föra en ekonomisk politik med full sysselsättning kombinerat med god tillväxt och låg inflation. Och det gick bra, för under hela perioden höll

Sverige en exceptionellt hög sysselsättningsnivå samtidigt som tillväxten fram till mitten på 70 – talet låg nära genomsnittet för OECD, dock för att sedan ordentligt halka efter (Fregert & Jonung, 2003: 31, 160ff, 433; OECD, 1980: 134ff). Således är det möjligt att skönja hur den svenska institutionella strukturen kunde tillgodogöra Sverige de möjligheter som gavs i Bretton Woods. Internationella omständigheter gör det möjligt att fylla målet med full sysselsättning samtidigt som förutsättningarna fanns att hålla löner och överskottsvinster nere, vilket minskade risken för att lönerna glider iväg, och med dem jobben.

Formulerat i krasst teoretiska termer kanaliseras internationella förutsättningar genom svenska institutioner, och ger ett ramverk utefter vilket Sverige kan utforma policy. En oerhörd fördel så här långt, men eftersom institutioner får sägas vara tämligen rigida kan det dyka upp svårigheter när yttre förutsättningar förändras.

5.2 1965: En osäker värld, med internationalisering och lågkonjunktur

Det är ungefär nu som vi först kan urskilja tendenser i den internationaliseringsprocess som tidigare diskuterats, och den ökande konkurrensen på marknaden för svenska exportvaror var en oroande utveckling. Från och med början av 60 – talet internationaliseras svensk handel och produktion alltmer, vilket främst ter sig i en ökning av intraindustriell handel. Samtidigt ökar den teknologiska spridningen, och följaktligen konvergerar länders komparativa fördelar alltmer. Företagen bemötte svårigheterna med rationaliseringar och ökad kapitalintensitet (Pettersson: 30ff; Spero & Hart, 2003: 75). Enkelt uttryckt ett sämre klimat för arbetarna, både sysselsättnings - och arbetsmiljömässigt. På slutet av decenniet drabbades Sverige av omfattande strejker, och krav restes för demokratisering av företagen och utökad välfärd (Pontusson, 1992: 107ff).

Sverige hade 1959 genomfört pensionsreformen (ATP), vilket kan betraktas som en framskjuten social lön. ATP kan ses som ett sätt att inkorporera individuella incitament för kollektivt sparande, och är en del i de investeringsfonder som kom i syfte att ge företagen offentliga medel till investeringar. Detta var försök att anpassa RM – modellen till utvecklingen, då överskottsvinsterna begränsas samtidigt som investeringsnivån förblir hög, funktioner som tidigare hade skött sig själva (Esping – Andersen, 1990: 175; Pontusson, 1992: 79ff). Det blev ett sätt för staten att aktivt styra företagens investeringar, och tanken torde ha varit att kanalisera dem till ekonomins växande sektorer. Ytterligare en följd av utvidgningen av välfärdsstaten var att Socialdemokratiska arbetarpartiet utökade sitt stöd hos medelklassen, vilket var en betydande faktor i möjligheten att dominera politiken under så pass lång tid (Esping – Andersen, 1990: 65ff).

Samtidigt som internationaliseringen av produktion och kapital ger sig till känna, börjar även premisserna för Bretton Woods att svikta, och världen går inflation och lågkonjunktur till mötes. Övergången till rörliga växelkurser, och ökade kapitalflöden, gjorde det svårare för Sverige att behålla sin fasta växelkurs.

Både en begynnande internationalisering och sviktande världsekonomi satte alltså press på Sveriges ekonomi, och i början på 70 – talet hade man växlat från restriktiv till expansiv finanspolitik, med subventioner till de sektorer som utsattes för störst press. Målet var att få igång inhemsk efterfrågan, när den internationella sviktade, och behålla produktionen hög i vacklande sektorer (Lindvall, 2004: 43ff). Denna politik kan tolkas som ett sökande efter bästa möjliga instrument med vilket full sysselsättning kan uppnås, i en tid av ekonomisk stagnation.

5.2.1 Välfärdsstaten: offentlig sektor expanderar

Mellan 1970 och 1984 ökade antalet anställda i offentlig sektor med ungefär en halv miljon, och på så sätt kunde en god sysselsättningsgrad uppehållas i en tid då svensk industri presterade allt sämre. (Arbetsmarknaden i siffror: 135).

Kraven på demokratisering och utvidgad välfärdsstat förstås bäst vid beaktandet av den i Sverige institutionaliserade normen om full sysselsättning, och en välfärdsstat med målet att ingen skulle vara beroende av marknaden för att kunna upprätthålla en skälig levnadsstandard. Esping – Andersen tolkar det därmed som att arbetarna godtog solidarisk lönepolitik mot en utökning av välfärden, och tryggheten (Esping – Andersen, 1990: 173ff). Den hårda press som industrin nu utsattes för gjorde det omöjligt att tillsätta de förlorade jobben i växande sektorer, och en förändrad industristruktur bidrog till att sektorer som expanderade inte längre skapade nya arbetstillfällen (Pontusson, 1992: 105). Medan andra länder kunde bekämpa inflation och öka produktivitet genom att tillåta arbetslöshet, var det inget rimligt alternativ i Sverige på grund av anledningar som välorganiserad arbetarrörelse samt målsättningarna för den ekonomiska politiken.

Även krav på demokratisk styrning av företagens investeringar började göra sig hörda, och en anledning var arbetarnas rädsla för att hamna i en situation där de finansierar företagens ökande vinster. I ett internationellt ostabilt klimat, med högre räntor, hade företagen blivit mindre benägna att som tidigare låna offentliga medel till sina investeringar. Det hade blivit allt viktigare med självfinansiering, och egen satsning på forskning och utveckling, då företagsspecifika fördelar kom att spela en allt mer betydande roll för konkurrenskraften (Pontusson, 1992: 103ff, 121f; Petersson, 1990: 63ff). Följden blev att företagen sökte högre vinster, och med en fungerande solidarisk lönepolitik hade måttfulla löner till stor del finansierat stigande vinstmarginaler. Således lagstodgades arbetarnas rätt till medbestämmande, och tanken var att ge arbetarna ökad delaktighet över beslut rörande bland annat investeringar och arbetsmiljö, vilket dock aldrig kom att riktigt fungera i praktiken (Pontusson, 1992: 163ff). Vad värre var är att staten i och med denna lag nu hade våldfört sig på den historiska kompromissen, och vi skall återkomma till konsekvenserna av detta längre ner.

Min tanke är att den internationella utvecklingen kom att förändra företagens strategier, och arbetarna utsattes för större tryck. Ökad demokrati på arbetsplatsen och utvidgning av den offentliga sektorn kan då ha varit medel för att hantera pressen, eller närmare bestämt behålla låg arbetslöshet och övertyga arbetarna att fortsatt acceptera den solidariska lönepolitiken. Tankegången kan verka instrumentell och deterministisk, men min mening är att försöka visa hur många olika faktorer interagerar och skapar en ram utefter vilken policy begränsas och utformas.

5.3 Chock 1973, och defensiv industripolicy

Så inträffade då den första OPEC – krisen, och efter något års fördröjning drabbades Sverige på allvar. Svensk industrin var beroende av export till västvärlden, och oturligt nog var det också dessa länder som drabbades hårdast av chocken, och för världen stundade nu en period med svag efterfrågan. Saken blev inte bättre av att Sveriges industri, med järn, stål och papper i spetsen, även var mycket råvaruberoende (Pontusson, 1992: 101f). Den stegrande internationaliseringen ökade konkurrensen på världsmarknaden, samtidigt som de svenska lönerna hade skjutit i taket 1975. Därmed undergrävdes industrins konkurrenskraft, och arbetskraftskostnaderna för perioden 1973 till 1979 ökade i snitt dubbelt så mycket som i övriga OECD - länder (OECD, 1980: 118; OECD, 1997: 101; Pontusson, 1992: 99f).

Sverige fortsatte på den inslagna vägen med expansiv finanspolitik, vilket även var vad som rekommenderades av ledande ekonomer i OECD vid den tiden, under förhoppningen att inhemsk efterfrågan i någon form kunde hålla produktionen uppe när den internationella efterfrågan svek. Just den expansiva finanspolitiken kom att bidra till besvärliga kostnadsproblem i början på 80 – talet (Lindvall, 2004: 42ff, 72). Sveriges industri utsattes för hård press, och det krävdes stora resurser för att uppfylla målet med full sysselsättning. Just det taskiga läget, tillsammans med ett stort tryck från samhällets sida på att staten ska ordna jobb åt alla, är en rimlig förklaring till varför de policyinstrument som användes i huvudsak kom att vara defensiva till karaktären. Vad som var tänkt att aktivt främja förflyttningen av resurser till industrins mest konkurrenskraftiga sektorer, och genom industriell policy hjälpa dessa, blev istället en utväg för att behålla den sysselsättningsgrad som redan fanns, och resten av jobben skapades i den offentliga sektorn (Ryner, 2002: 141ff).

Så ter sig utvecklingen mot att staten främst subventionerade de sektorer som hade det svårast, och hjälp till dåliga sektorer utgjorde 79 procent av statliga medel till industrin, jämfört med 27 i Västtyskland, 32 i Frankrike och 37 i Storbritannien (Boston Consulting Group, 1978, exhibit 31 i Pontusson, 1992: 152). Detta befäste en industristruktur som i någon mån inte skulle vara gångbar i längden. Det är något i den stilen som Katzenstein menar när han berömmar det svenska systemets förmåga till flexibel anpassning. Man hjälper de sektorer som utsätts, institutionaliserar medel för att styra företagens investeringar och

modellen med solidarisk lönepolitik ger löner som gynnar full sysselsättning samtidigt som individer utanför arbetsmarknaden kompenseras i form av social lön. När OPEC i andra länder gav upphov till hög arbetslöshet, lyckades Sverige behålla den på mycket låg nivå. Kort och gott var det anpassning, snarare än omstrukturering, efter den nya ordningens krav, och detta är en anledning till att RM - modellen blev omöjlig i långa loppet.

5.3.1 Instrument för industripolicy

Några av reformerna som skulle bättra RM – modellens funktion i en allt tuffare värld, genom att hjälpa företag och styra deras investeringar, var instiftandet av Industridepartementet, 1968, och Statsföretag AB, 1970. Statsföretag AB samordnade alla offentliga företag, och verksamheten kom ofta att handla om uppköp av krissatta privata företag för att hindra arbetslöshet. Tanken var även att bidra till innovation i välmående sektorer, exempelvis genom att skapa företag syftade för forskning och utveckling (Pontusson, 1992: 131ff). Problemet vara att man aldrig lyckades styra företagens investeringsbeslut, främst på grund av oförmågan att intervensera på kapitalmarknaden, och industriell policy i Sverige kom att handla om direkta subventioner till utsatta sektorer för att behålla sysselsättningen. Det var framförallt två faktorer som undergrävde den aktiva industripolicyn, och resonemanget stämmer bra överens med mitt teoretiska perspektiv, då de å ena sidan var ekonomiska och å andra sidan institutionella.

Efter flera års expansiv finanspolitik, som svar på den krassa internationella ekonomin, och dålig tillväxt, hade Sverige mot slutet av decenniet ett omfattande budgetunderskott (OECD, 1980: 18, 118; OECD, 1983: 33). Man gjorde två defensiva devalveringar menade att förbättra konkurrenskraften för exportföretagen, och för att behålla hög sysselsättningsgrad utnyttjades all industriell policy till att hjälpa företagen som gick på knäna. Situationen blev till slut givetvis ohållbar, och restriktiv finanspolitik blev ofrånkomligt. För den vid tidpunkten borgerliga regeringen kan det tänkas ha betraktats som en omöjlighet att samtidigt skära ner på industrisubventionerna, vilket hade resulterat i höjd arbetslöshet i en för folket redan ansträngd situation. I varvsindustrin hade staten mot slutet av decenniet köpt upp i princip alla stora företag, och samma sak gällde för stålindustrin där instiftandet av SSAB ensamt kostade staten 1,2 miljarder kronor. Vidare krävdes betydande krafttag för att hålla LKAB, Sveriges tidigare flaggskepp i gruvindustrin, flytande (Pontusson, 1992: 138ff; Lindvall, 2004: 46ff). Vid tidpunkten gick hela Europas stålindustri uselt, och de flesta länder, Sverige borträknat förstås, kom nu att acceptera en uppgång i arbetslösheten.

Men misslyckandet att institutionalisera formerna för intervention var även det en bidragande faktor till vad som ägde rum. För det första menar Pontusson att de institutioner som skulle utföra den aktiva industripolicyn aldrig integrerades i själva processen. Vidare styrdes inte institutionerna för industripolicy, till skillnad från arbetsmarknadsstyrelsen, av korporatistiska styrelser (Pontusson, 1992: 151ff). Frågan är visserligen hur mycket detta hade ändrat karaktären av hjälpen,

men som vi senare ska se är det sannolikt att frånvaron av representation kom att undergräva legitimiteten för den solidariska lönepolitiken.

För det tredje lyckades staten aldrig styra investeringarna, på grund av oförmågan att intervensera på en välutvecklad kapitalmarknad. Stora privata banker förhindrade statlig styrning av lånen, och i förlängningen även kontrollen över investeringar. Slutligen var kopplingen mellan Statsföretag AB och Industridepartementet tämligen svag, och det kom att bli företagen i behov av hjälp som själva informerade om sin situation (ibid).

Sammanfattningsvis har alltså det internationella ekonomiska systemet gett ramarna för vilken handling som varit möjlig. Det hade till exempel inte varit bra för Sverige att öka tullmurarna, som vissa stora länder gjorde under perioden, eller strama åt i lågkonjunkturen, i alla fall om man tar hänsyn till den vid tidpunkten dominerande tron på keynesianismen. Sveriges handlingsalternativ begränsades ytterligare av det, för läsaren numera så bekanta, överhängande policymålet för svensk politik. För beslutsfattare under hela den undersökta perioden har full sysselsättning varit referenspunkten efter vilken man utformat sin politik, och så även i 70 – talets hårda klimat. Emellertid räcker inte detta, utan det är även nödvändigt att beakta hur institutionerna tillsammans med dessa begränsningar skapar en ram för vilken handling som är möjlig. Det är visserligen sant att institutioner går att förändra och reformera, men den underliggande strukturen är tämligen rigid. Så har policy utformats för att med RM – modellen på bästa sätt möta utmaningarna, hela tiden med den historiska kompromissen i åtanke. Industriell policy kan ses som ett försök att styra företagens beslut i enlighet med modellen, men på grund av ovan avhandlade orsaker kom de ekonomiska aktiviteterna att bli defensiva till karaktären.

5.4 Internationalisering och post - industrialism

Vi har redan sett hur den internationella utvecklingen tillsammans med nationella institutioner kom att styra hur Sverige anpassade sig. Nu fördjupas resonemanget, och vi skall avhandla hur Sverige kom att befinna sig i en position där solidarisk löneförhandling tillslut mer eller mindre blev omöjlig. Vi börjar med hur svensk industri kom att prestera allt sämre på 70 – talet.

Den ökade konkurrensen gjorde att företagen medelst rationalisering och specialisering sökte företagsspecifika fördelar, och man försökte frambringa stordriftsfördelar genom sammanslagningar, följda av nedläggningar i de sektorer som var hårdast utsatta. Vidare förändrade internationaliseringen produktionsstrukturen, och företagen efterfrågade nu både högt utbildade maskintekniker och lågavlönade vanliga arbetare, lojala mot företaget. Därmed ökar behoven av att kunna tillåta löneökningar på företagsnivå, och ytterligare en effekt av internationaliseringen var att företagen blev beroende av högre vinstmarginaler (Ryner, 2002: 144ff; Långtidsutredningen, bil 18: 15ff).

Förutom ökat tryck för företags – och sektorsspecifika löneökningar, bevitnade Sverige en mycket dålig produktivitetstillväxt under andra halvan av

70 – talet. Detta torde bero på att industrisammansättningen, med massa, papper, stål och metall i grunden, lämpade sig allt sämre under internationaliseringen. Det var dessa sektorer som tappade mest på världsmarknaden, och Sverige var ett av de länder som förlorade mest marknadsandelar under perioden. Bidragande orsaker till minskad konkurrensställning var även löneexplosionen 1975, samt att allt fler företag förlade produktionen utomlands (LU 90, bil18: 26ff; Pontusson, 1992: 99ff.). Samtidigt, och som vi tidigare sett även på grund av situationen i landet, expanderade antalet serviceyrken i och med utökningen av välfärdsstaten. Mellan 1970 och 1988 växte tjänstesektorn, och i synnerhet den offentliga, samtidigt som andra näringsgrenar stagnerade eller minskade avsevärt (Arbetsmarknaden i siffror: 97ff). Esping – Andersen (1990: 200ff) benämner detta för avindustrialisering, med tillväxt i serviceyrken och färre traditionella industriyrken. Torben Iversen (2001: 82ff) talar om ett post - industriellt samhälle, och då serviceyrken har lägre lön och produktivitet är det ingen god utveckling för landets ekonomi. Detta må vara ett problem, men jag fokuserar främst på den inneboende ojämlikheten mellan lönerna i service – och industriyrken, vilket gör gemensamma avtal genom centraliserade löneförhandlingar allt svårare.

Sammanfattningsvis kan sägas att samverkan mellan internationalisering och nationella faktorer försatte svensk industri i en ofördelaktig position, med sämre arbetsvillkor och lägre produktivitet. Staten formulerar, enligt mitt perspektiv, policy utifrån de förutsättningar som ges, vilket avser strukturella faktorer som industrins konkurrenskraft och institutionaliserade mål som full sysselsättning. Offentliga sektorn expanderade, både som arbetsgivare och välfärdens omfattning, och när servicesektorn ökade rörde sig samhället i riktning mot post - industrialism. Som tidigare behandlats hade trycket för demokratisk styrning av företagets vinster ökat, och på 80 – talet skapades den reform som kom att bli mest omtalad, nämligen löntagarfonderna.

5.4.1 löntagarfonderna

Denna reform tar sin början i och med Meidnerplanen, 1976, och betraktas lämpligt i samband med reformerna för medbestämmande och industripolicy. Meidnerplanen var ett konkret försök att anpassa RM – modellen till ett internationaliserat klimat och tryck från arbetarnas sida, i meningen att överskottsvinster placeras i kollektiva fonder med korporatismisk kontroll. Tanken var att arbetarna fortsatt skulle acceptera solidarisk lönepolitik, samtidigt som företagen lämnas tillräckliga medel av de kollektiva fonderna för investeringar i exempelvis forskning och utveckling. Även denna reform kan ses i ljuset av internationaliseringen, då arbetarnas dåliga position skulle förbättras samtidigt som generösa medel till investeringar sökte hindra företag från att flytta utomlands (Pontusson, 1992: 191ff). Dock fanns det betydande implementeringsproblem, och framförallt det radikala elementet med demokratisk styrning av företagets investeringsbeslut gjorde att Meidnerplanen aldrig kom att förverkligas. Inte desto mindre implementerade socialdemokraterna 1984 ett mindre radikalt alternativ, vilket fick oväntade konsekvenser. Fondernas konkreta

inverkan var starkt begränsad då de var små och svaga, men på grund av att staten från det att Meidnerplanen började diskuteras hade brutit sin del av den historiska kompromissen, att kapitalet skulle förbli privatägt, fick detta konsekvenser för fortsatta solidariska löneförhandlingar (Pontusson, 1992: 201ff).

5.5 Solidarisk lönepolitik blir omöjlig

Vår resa fram till mitten på 80 – talet har varit lång och krokig, och nu befinner sig Sverige i den andra av de båda situationer som uppsatsen syftar till att behandla. Centrala, solidariska löneförhandlingar blir allt svårare, och Sveriges anpassning till den internationella utvecklingen har sett ett post – industriellt samhälle växa fram, med en omfattande offentlig sektor i spetsen. Medel som syftade till att anpassa RM – modellen efter yttre omständigheter mynnade ut i enorma subventioner menade att hålla utsatta företag och branscher flytande. I kapitlen ovan har jag försökt förstå, med utgångspunkt i mitt teoretiska ramverk, varför Sverige tagit denna väg. Nu kvarstår att utröna hur situationen som uppstått gör att RM – modellen, och solidarisk lönepolitik, blir omöjlig.

5.5.1 LO, och en heterogen arbetarklass

I avsnittet om globaliseringens inverkan poängterade hur löneskillnader i USA har ökat markant på senare år, och jag hade tron att så var fallet även i Sverige. Dock visar det sig att spridningen varit mycket mindre i Sverige än i andra länder, vilket lämpligen förklaras just med förhandlingsformen (LU 87, Bil 10: 14f; LU 90, Bil 24: 39ff). Därmed inte sagt att internationaliseringen inte haft inverkan, för som vi sett ovan har företagen blivit alltmer beroende av att kunna tillåta löneökningar på företagsnivå.

Mest intressant är dock tillväxten av tjänstesektorn, och vi ska uppehålla oss vid den ett slag. Mellan 1974 och 1985 ökade antalet fackligt anslutna i LO med närmare 400 000, där kommunalförbundet ensam stod för nästan hela ökningen, och deras betydelse torde ha ökat avsevärt under perioden. Med allt större inflytande ter det sig rimligt att man får svårare att acceptera måttliga löner, när exempelvis skillnaden mellan ett vårdbiträde och en kvalificerad arbetare i tillverkningsindustrin är över 50 procent. Till detta ska läggas att även andra fackförbund, framförallt TCO ökade mycket under perioden (Statistisk årsbok, 1975: 244 samt 1987: 196ff; Lindvall, 2004: 54ff). Således ter det sig svårare att koordinera kraven från en alltmer divergerande grupp av arbetare, både inom LO och mellan LO och andra fackförbund. Så visst, löneskillnaderna hade bara ökat marginellt, men det hade varit tämligen intressant med en undersökning om hur inflytandet hos låglönetagare i LO förändrades under perioden. Kontentan är att solidarisk lönepolitik må ha hållit skillnaderna nere, men trycket mot institutionen ökade markant.

Det blir här relevant att återkoppla till Rothsteins och Bergströms (1999: 88ff) resonemang om hur legitimiteten i den korporatismiska modellen vilar på att alla arbetare åtminstone kan se sina intressen marginellt representerade på central nivå, och därmed konvergera med nationens intressen. Således urvattnades modellens möjligheter att förankra legitimitet hos medlemmarna. Inte blev det bättre av den finanspolitiska åtstramningen i början av 80 – talet, vilken var ofrånkomlig med tanke på budgetunderskottet, och sannolikt innefattade dåliga löneförhållanden i offentlig sektor.

5.5.2 Motvilja hos arbetarna

Legitimiteten ur arbetarnas synvinkel undergrävdes även av att modellen fungerade allt sämre. De jobb som försvann i dåliga sektorer återskapades inte i växande, vilket var en av grundpelarna i den solidariska lönepolitiken. En anledning var att man på grund av internationaliseringen sökte effektivisera med avancerad teknologi och ökad kapitalintensitet. Vidare utgjordes exportproduktionen nu av en högre andel importerade komponenter, varför en ökning i exporten gav en mindre nettoökning i arbetstillfällen (Pontusson, 1992: 105ff; LU 87, Bil 10: 14f). Arbetarna hade följaktligen små incitament att acceptera företagets nedläggning, och satte höga krav på att staten åtminstone kunde hålla dem flytande med sitt understöd. Således framträder en ond cirkel, där defensiva subventioner minskar möjligheterna att skapa jobb i expanderande sektorer, samtidigt som bristen på nya jobb ökar kraven på att de företag som finns bevaras, effektiva eller ej. Dessa omfattande transfereringar var givetvis inte hållbara i längden, och när socialdemokraterna i mitten på 80 – talet slutade med dem för att hantera budgetunderskottet, blev lönestopp det enda alternativet att hålla företagen flytande.

5.5.3 Kapitalmarknaden: ett misslyckande

Även SAF:s förtroende för modellen hade fått sig en ordentlig törn under slutet av 70 – talet, främst därför att staten kan sägas ha brutit mot den 50 år tidigare ingångna kompromissen mellan arbete och kapital. I och med lagstadganden om medbestämmande och försöken till kollektivisering av vinsterna, genom löntagarfonder, hade staten våldfört sig på tanken att kapitalet skulle få förbli under privat kontroll. En mindre vilja att acceptera sina eftergifter i avtalet på grund av detta späddes på av det faktum att arbetsgivarna även upplevde ett minskat inflytande i de korporatismiska styrelserna. Och faktum är att staten i slutet på 70 – talet försökte röra sig mot en mer regelstyrd förvaltning, och påföljande lagar minskade både den formella och reella makt som arbetsmarknadens parter tidigare åtnjutit. Sålunda undergrävdes ytterligare förmågan och viljan att nå konsensus rörande lönepolitiken (Rothstein & Bergström, 1999: 87ff).

Ännu en anledning till arbetsgivarnas reluktans ter sig i rent ekonomiska former. Som vi redan sett blev företagen beroende av att kunna tillåta högre löneskillnader i en alltmer internationaliserad ekonomi. Detta på grund av en förändrad produktionsstruktur, med större spridning i utbildning arbetarna emellan, men även på grund av vikten i att kunna finansiera teknologisk innovation på företagsnivå då tidigare sektorsspecifika fördelar som skog och järnmalm minskat i betydelse (Ryner, 2002: 144ff; Petersson, 1990: 63ff). Vidare var företagen inte längre lika villiga att investera med lånade pengar, av anledningar som en instabil världsekonomi och höga räntor alltsedan OPEC – krisen. Och framtidsutsikterna såg inte heller lovande ut, då de flesta andra länder vid tidpunkten prioriterade inflationsbekämpning. Svenska staten misslyckades med att styra företagens investeringar, för att begränsa överskottsvinsterna, vilket gjorde att ytterligare en av RM – modellens grundpelare kom att undermineras. Och om vinsterna skenar iväg följer lönekraven tätt efter (Pontusson, 1992: 103f, 118f).

5.5.4 Devalveringar och lönetryck

De första problemen konkretiserades egentligen i och med löneexplosionen 1975, och Pontusson som följer Andrew Martin menar att detta var ett resultat av att den solidariska lönepolitiken under många år hade hållit lönerna nere i de lågt betalda sektorerna, men misslyckats i de bättre betalda då arbetarna här kompenserade sig själva genom löneglidning. LO kom därmed att kräva kraftigt höjda löner i kommande förhandlingar, och även om vi inte utreder orsakerna närmare så talar empirin om att något faktiskt var galet (Pontusson, 1992: 99f).

Som vi tidigare sett försämrades följaktligen Sveriges konkurrensposition, vilket kom att lösas med devalveringar tillsammans med expansiv finanspolitik, och landet hamnade i en spiral av stigande inflation och löner. Vid inflation och återkommande devalveringar stiger inflationsförväntningarna, och då följer kraven på höjda nominella löner i compensation för valutans värdeminskning, vilket i sin tur hotar att ytterligare driva upp inflationen. Så kom då superdevalveringen 1982, på 16 procent, som kom att föra Sverige mot en alltmer överhettad ekonomi, med stigande priser, löner och vinster (Fregert & Jonung, 2003: 375ff, 435ff). Problemet var att Sverige, som vi snart ska se, nu bevittnade en situation där alla ekonomiska stabiliseringsinstrument var låsta till andra saker än just inflationsbekämpning, varför enda utvägen var att sätta hoppet till arbetarnas vilja att solidariskt acceptera stopp i löneökningarna, och på så vis kyla av ekonomin (Lindvall, 2004: 68ff; Ryner, 2002: 148ff).

Det återstår nu inte mycket av den ursprungliga svenska modellen. Staten lyckas inte längre hålla vinstnivån nere, vilket ger ett ökat lönetryck. Arbetsgivarna ser vikten av alltmer differentierade löner. Arbetarna kan inte enas, och ser inte värdet av låga löner när inga nya jobb skapas. Legitimiteten för modellen har undergrävts för båda av arbetsmarknadens parter, och till råga på allt medför avregleringen av kreditmarknaden, bland annat, att Sveriges fasta växelkurs nu utsätts för mycket hårt tryck utifrån.

5.6 Dödsstöten 1985 – 92: från kostnadskris till arbetslöshet

Under vår historiska vandring har vi mött många faktorer som tillsammans har styrt utvecklingen fram till denna krisartade situation, där kreditmarknadens slutliga avreglering möjligtvis blev droppen som fick bägaren att rinna över. Så småningom drog arbetsmarknadens parter tillbaka sin representation från AMS, och regeringen övergav målet med full sysselsättning.

Krisen under 80 – talet hade illasinnat kommit smygandes, till skillnad från de chockartade sviterna efter den första oljekrisen. Av olika anledningar, exempelvis internationell lågkonjunktur, internationalisering, devalvering och expansiv finanspolitik, befann sig Sverige i kostnadskris, med ett gapande budgetunderskott och fortsatt låg produktivitetstillväxt (Statistisk årsbok, 1987: 240; OECD, 1991: 37). Enligt vad som brukar benämnas tredje vägens politik lades nu stor vikt vid att sanera budgeten, och restriktiv finanspolitik, med stop för industrisubventioner och expansionen av offentlig sektor, ämnade minska underskottet. Penningpolitiken blev då instrumentet för att behålla sysselsättningsgraden, och med två kraftiga devalveringar skulle industrin åter skjuta fart. Detta var ett steg iväg från keynesianismen, som gradvis hade förlorat tilltro bland världens ekonomer (Lindvall, 2004: 68ff).

Problemet med devalveringarna var att de satte igång den svårstoppade lönespiralen, och när Sverige 1985 till slut fullständigt avreglerade kreditmarknaden exponerades kronan för omfattande spekulationsattacker. Penningpolitiken vigdes därför åt att försvara kursen, och då arbetslöshet fortfarande inte ansågs vara ett alternativ fanns det små möjligheter att kyla av den överhettade ekonomin. Allt hopp ställdes till den solidariska lönepolitiken, och att frysta löner skulle kunna bromsa en skenande inflation. Detta troddes fortfarande möjligt, och för att minska inflationsförväntningarna och lönetrycket försäkrade regeringen nu om att inga fler devalveringar skulle följa (Ryner, 2002: 148ff; Lindvall, 2004: 74ff).

Som vi dock vet var det en institution som sedan länge befunnit sig i obalans, och steg mot decentraliserade förhandlingar hade redan tagits. Den stundande krisen kunde inte hejdas, och när bostadsbubblan tillslut sprack fann sig åtskilliga svenskar oförmögna att hantera sina belåningar, och förutom många personliga kriser följde en kraftig nedgång i inhemsk efterfrågan. Spekulationerna mot kronan fortsatte, och på hösten 1992 förklarade riksbankschefen Bengt – Dennis att kursen släpptes rörlig. Samma år hade SAF givit upp sin representation i AMS, och knappt två år tidigare hade regeringen formellt förklarat att låg inflation nu prioriterades framför full sysselsättning (Lindvall, 2004: 107ff; Rothstein & Bergström, 1999: 7f; Proposition 1990/91: 100: 7ff).

Den svenska modellen, så som vi har behandlat den, fanns inte längre. Och även om Jonas Pontusson, Magnus Ryner och Johannes Lindvall har olika intressen och utgångspunkter för sina undersökningar, är de överens om att den svenska modellen tillslut blev omöjlig i och med den riktning svensk politik kom

att ta, under press från det internationella systemet, på 70 – och 80 – talen (Pontusson, 1992: 115ff; Lindvall, 2004: 100f, 152f; Ryner, 2002: 148ff).

Sverige befann sig nu i kris, och just när allt ser som mest besvärligt ut har min analys nått sitt slut. Vi kan trösta oss med att vi känner utgången, och Sverige kom att återhämta sig ganska bra tillslut.

6 Sammanfattning och slutsatser

Vi har nu tillsammans färdats mer än ett halvt sekel för att finna svar på den inledande frågeställningen, och med facit i hand får det låta så här:

– Solidarisk lönepolitik upphörde att fungera därför att premisserna för det internationella ekonomiska systemet förändrades. Det specifika institutionella arrangemanget i Sverige förde anpassningen i riktning mot en situation där den solidariska lönepolitiken tillslut kom att bli omöjlig.

Således är svaret på frågan tvåfälligt: Dels förefaller det viktigt att, som i kapitel 5.5, urskilja vad i situationen på 80 – talet som gjorde modellen omöjlig. Men lika betydelsefullt är förståelsen för hur institutionernas utformning kom att föra Sverige i riktning mot just denna situation.

Analysen har förts utifrån ett perspektiv där nationella institutioner avgör hur ett land anpassar sig till internationella störningar. RM – modellen, som idealtyp betraktad, fungerade bra under Bretton Woods. Internationell stabilitet, reglerade kapitalflöden och fasta växelkurser var förutsättningar som gjorde det möjligt att effektivt föra en restriktiv finanspolitik. Hög internationell efterfrågan samt avsaknaden av, till skillnad från senare, strävan efter överskottsvinster var faktorer som underlättade uppfyllanden av målen full sysselsättning, hög tillväxt och låg inflation. Sveriges industri blomstrade, och institutionerna åtnjöt legitimitet hos arbetare såväl som arbetsgivare.

Internationalisering, utbudschocker och sviktande konjunktur var några av de faktorer som drastiskt kom att omdana förutsättningarna under 70 – och 80 - talen, och Sverige sökte efter bästa förmåga anpassa sig. Redan existerande institutioner, med RM – modellen och solidarisk lönepolitik i centrum, utvecklades för att kunna utföra sina funktioner i en alltmer annorlunda omgivning. Inhemsk efterfrågan var ämnad att kompensera nedgången internationellt, och den sviktande konkurrenskraften skulle, med devalveringar, förbättra exportsektorns prestationer. Full sysselsättning sökte uppnås via defensiv industripolicy samt en större offentlig sektor, medan kollektiva medel till investeringar ämnade minska incitamenten för överskottsvinster. Och hela tiden var full sysselsättning målet, ett institutionaliserat värde, utefter vilket policy kom att utformas.

Så slutligen hade då anpassningen fört Sverige till vad jag inledningsvis benämner den andra idealsituationen, och en rad faktorer orsakade nu stora problem för den solidariska lönepolitiken. Institutionen fungerade inte längre som det var tänkt, och kom att fullkomligt förlora legitimiteten hos både arbetare och arbetsgivare. Oturligt nog sammanföll detta med en situation när Sverige behövde förlita sig på att just den solidariska lönepolitiken skulle förhindra den stundande ekonomiska krisen.

Mycket jobb och energi har lagts ner på den här uppsatsen, och resan har väckt åtskilliga tankar om framtida forskning på området. För det första skulle jag med stort intresse vilja fortsätta analysen fram till idag, för att närmare studera hur, och om, Sverige har lyckats anpassa sig. Det för mig mest intressanta är att det formella målet nu är inflationsbekämpning, medan den institutionaliserade normen med full sysselsättning och obegränsad välfärd inte på något sätt torde ha försvunnit ur folks medvetande. Möjligheten finns därmed att regeringen nu för en politik som i allt större utsträckning skiljer sig från folks förväntningar, och frågan blir vilka konsekvenser, gällande förtroende, missnöje och reformer, detta kan få.

Vidare vet vi nu i efterhand att Katzenstein måhända var lite väl kvick när han berömde Sveriges flexibla anpassningsförmåga, då det i förlängningen kom att leda till en allt sämre ekonomisk situation. Så här med facit i hand hade det kanske varit, ekonomiskt, klokare att tidigare överge målet med full sysselsättning till förmån för andra prioriteringar. Följden hade sannolikt blivit förlorat stöd hos väljarna, och frågor väcks om vem som egentligen bör ha hand om den ekonomiska politiken, samt hur man bäst utformar institutioner som kan skärma beslutsfattare från missriktat inflytande. En autonom riksbank och lagstadgade ekonomiska mål kanske är steg på den vägen, och med mer vetskap om hur institutionaliserade normer och värderingar styr politiska beslut skulle säkert goda förslag kunna framarbetas.

Institutionernas betydelse för hur länder hanterar störningar har aktualiserats i den här uppsatsen, och ytterligare kunskap om förhållandet ger goda förhoppningar om att i framtiden bättre kunna hantera och undvika ekonomiska kriser. Jag hoppas läsningen har varit tillfredsställande och lärorik, och om inte annat så är ni härmed bekanta med hur Sverige under 50 år mycket envist förde en politik för full sysselsättning!

7 Referenser

- Bouckaert, Geert & Pollitt Christopher, 2004. *Public Management Reform*. New York: Oxford University Press
- Castles, Francis G, 2004. *The Future of the Welfare State – Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press
- Cerny, Phillip G, 1995. "Globalization and the changing logic of collective action" s 446 – 460 i Frieden, Jeffry A & Lake, David A (ed), 2004. *International Political Economy – Perspectives on Global Power and Wealth*. London, New York: Routledge
- Eichengreen, Barry, 1989. "Hegemonic stability theories of the international monetary system" s 220 – 244 i Frieden, Jeffry A & Lake, David A (ed), 2004. *International Political Economy – Perspectives on Global Power and Wealth*. London, New York: Routledge
- Elmbrant, Björn, 2005. *Så föll den svenska modellen*. Stockholm: Bokförlaget Atlas
- Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wägnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Esping – Andersen, Gösta (ed), 1996. *Welfare states in transition – national adaptations in global economies*. London: Sage Publications
- Esping – Andersen, Gösta, 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Fregert, Klas & Jonung, Lars, 2003. *Makroekonomi – Teori, politik & institutioner*. Lund: Studentlitteratur
- Hveem, Helge. "Explaining the regional phenomenon in an era of globalization" s 294 – 305 i Stubbs, Richard & Underhill, Geoffrey R.D (ed), 2006. *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford: Oxford University Press
- Iversen, Torben. "The dynamics of welfare state expansion: Trade openness, de – industrialization, and partisan politics" s 45 – 80 i Pierson, Paul (ed), 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press
- Kapstein, 2000. "Winners and Losers in the Global Economy", pp 359-384 in *International Organization*, vol. 54
- Katzenstein, Peter, 1985. *Small States in World Markets – Industrial Policy in Europe*. Ithaca, London: Cornell University Press
- , 1978. *Between power and plenty*. London: The University of Wisconsin
- Korpi, Walter, 1978. *The working class in welfare capitalism*. London, Henley, Boston: Routledge & Kegan Paul
- Lindblom, Charles, 1959. "The science of muddling through", s. 116-125 i Holmblad Brunsson, Karin (red), 2002. *Organisationer*. Lund: Studentlitteratur

- Lindvall, Johannes, 2004. *The politics of purpose – Swedish macroeconomic policy after the golden age*. Göteborg: Department of political science, Göteborg University
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- March, James G & Olsen, Johan P, 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press
- Marsh, David & Stoker, Gerry (ed), 2002. *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Mcmillan
- Petersson, Lennart. "Den svenska ekonomins internationalisering", s 27 – 71 i Hansson, Göte & Stenelo, Lars – Göran (red), 1990. *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Pontusson, Jonas, 1992. *The Limits of Social Democracy – Investment Politics in Sweden*. Ithaca, London: Cornell University Press
- Rodrik, Dani, 1997. "Sense and nonsense in the globalization debate" s 461 – 470 i Frieden, Jeffrey A & Lake, David A (ed), 2004. *International Political Economy – Perspectives on Global Power and Wealth*. London, New York: Routledge
- Rothstein, Bo, 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag
- Rothstein, Bo & Bergström, Jonas, 1999. *Korporatismens fall - och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag
- Ryner, Magnus J, 2002. *Capitalist Restructuring, Globalisation and the Third Way – Lessons from the Swedish model*. London: Routledge
- Sannerstedt, Anders, 1991. "Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken", s. 12-41 i Rothstein, Bo (red), 1991. *Politik som organisation*. Kristianstad: SNS Förlag
- Schwartz, Herman M. "Globalization: the long view" s 51 – 63 i Stubbs, Richard & Underhill, Geoffrey R.D (ed), 2006. *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford: Oxford University Press
- Spero, Joan E & Hart, Jeffrey A, 2003. *The politics of international economic relations*. Belmont: Wadsworth / Thomson
- Strange, Susan, 1996. *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Underhill, Geoffrey R D. "Introduction: global issues in historical perspective" s 103 – 117 i Stubbs, Richard & Underhill, Geoffrey R.D (ed), 2006. *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford: Oxford University Press
- Weiss, Linda, 1998. *The myth of the powerless state – governing the economy in a global era*. Cambridge: Polity Press
- Åmark, Klas. "Sammanhållning och intressepolitik", s 27 – 58 i Thullberg, Per & Östberg, Kjell (red), 1994. *Den svenska modellen*. Lund: Studentlitteratur

Internet

Hansson, Pontus: data i tabellform, hämtat från OECD:
http://www.nek.lu.se/amakro/dataövning/mer_data.xls

Publikationer av officiella källor

Organization of Economic Cooperation and Development, OECD Economic Outlook. December 1980, December 1983
-----, OECD Employment Outlook. September 1985, July 1991
-----, OECD Main Indicators. November 1988
-----, OECD Historical statistics. 1997
United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD World investment report. 1996
Statistisk årsbok för Sverige 1975, 1987. Stockholm: Statistiska centralbyrån
Arbetsmarknaden i siffror 1970 – 1988. Stockholm: Statistiska centralbyrån
Långtidsutredningen 1990 (LU 90), Bil. 18, 24. Stockholm: Allmänna Förlaget
-----, 1987 (LU 87), Bil. 10. Stockholm: Allmänna Förlaget
Proposition 1990/91: 100. *Förslag till Statsbudget för budgetåret 1991/92.*