

Globaliseringen och välfärdsstaten

nr 4 2006 årgång 34

Vid Jönköpings International Business School har Bo Södersten drivit projektet "Globalization and the Welfare State" som bland annat resulterade i tio uppsatser som samlats i en volym med samma namn. Globaliseringen behandlas här både som ekonomiskt och politiskt fenomen, och författarna diskuterar även hur, i ambitiösa välfärdsstater, den ekonomiska utvecklingen också påverkas av autonoma interna krafter oberoende av globaliseringen.

I sin introduktion lägger Södersten vikt vid historiska aspekter, och framhäver att globaliseringen påbörjades under det nittonde århundradet. "The great era of globalization" (s 2-3) som ändrade världens öde var perioden 1820 till 1914. Denna första våg av globalisering byggde på tre fundament: a) Frihandel; b) arbetskraftens fria rörlighet, vilken var mycket betydelsefull då samtidiga tekniska framsteg i transportsektorn "made safe long-distance travel possible for great masses of people"; samt c) guldstandardsystemet, varvid valutakurserna var i det närmaste konstanta – ett system som främjade internationella kapitaltransaktioner och gav en känsla av säkerhet i internationella transaktioner.

I bokens första kapitel drar Jagdish Bhagwati en lans för globaliseringens positiva effekter på produktion och välfärd. Kapitlet handlar dock inte så mycket om varför eller på vilket sätt ökad global integration har gynnsamma effekter, utan utgör i stort sett en uppgörelse framför allt med den grupp "aktivister" som tog diskussionen till en ny nivå i Seattle, Prag och Genua. Varför är framförallt de unga så kritiska mot en ökad ekonomisk integration (vilket

är den definition av globalisering som Bhagwati förefaller använda)? Svaret i kapitlet sammanfattas i "a trilogy of discontents" (s 29): ett missnöje med kapitalism, globalisering och multinationella företag.

Kritikerna – och i stor utsträckning är det "aktivisterna" som omfattas av denna term – betraktar inte kapitalism som ett system som på ett meningsfullt sätt kan minska världens orättvisor. En anledning till detta påstående kan vara bristande nationalekonomiska kunskaper hos aktivisterna: "English and comparative literature and sociology are fertile breeding grounds" (s 31). En ytterligare anledning är att empatin förefaller öka med avståndet: det är lättare att ha medkänsla med flyktingarna i Dafur än med uteliggare i Malmö. Denna relation mellan avstånd och medkänsla beror – enligt Bhagwati – på framväxten av television och Internet.

Aktivisterna är dessutom negativa till globalisering, som de ser som kapitalismens förlängda arm – ett eko från Lenin. Medan kapitalismen är kapitalisternas exploatering av de egendomslösa är globaliseringen ett uttryck för de rika ländernas exploatering av fattiga länder. Men aktivisternas grundläggande mål är företagen, och då i första hand de som har produktion i flera länder. Grundtanken, att dessa företag exploaterar fattiga människor och försenar kapitalismens slutliga kollaps, har enligt Bhagwati "captured some of the more militant among the naïve youth of today" (s 36). Här gör aktivisterna enligt Bhagwati flera felslut: att företagen inte betalar rimliga löner, att företagen låter anställda arbeta under oacceptabla – sweatshop – förhållanden, osv. Mycket av detta baseras på okunnighet; detta vet Bhagwati, ty han talar så ofta han kan med dessa aktivister: "I talk with them at every opportunity; I find enthusiasm, even idealism, but never any ability to

BOKANMÄLAN

Bo Södersten (red):
Globalization and the Welfare State, Palgrave Macmillan Ltd, 2004,
250 sidor, ISBN 1-4039-1894-5.

engage concretely with the issues they take a stand on” (s 38).

Hur kan då aktivisterna övertygas om att världen blir bättre med ökad integration? Icke förvånande står ökad kunskap och dialog högt på professorns agenda. Hans mantra är empiri.

Bhagwatis kapitel är intressant, dels för att det är skrivit av en av de främsta frihandelsförespråkarna i branschen, dels för att det ger exempel som kan användas i diskussioner, om än inte när man konfronteras på gatan med en huvförsedd aktivist.

I ett ganska kort och i detta sammanhang mindre relevant kapitel diskuterar Robert Solow hur sambandet mellan sysselsättning och socialbidrag förändrats i USA som resultat av välfärdsreformen 1996. Reformen hade som en huvudpunkt att bidragstagare måste vara villiga att eventuellt arbeta i andra verksamheter; vidare att det sätts en gräns för hur länge en bidragstagare kan erhålla federala bidrag. Kapitlet handlar mycket om svårigheterna med att mäta effekterna av denna reform.

Mats Lundahl beskriver i kapitel tre vad han benämner ”the ’dark’ side of globalization” (s 55). Det gäller tendenser till våldsamma reaktioner från extrema grupper; Lundahl tänker speciellt på fundamentalistiska muslimer, som frustreras av globala trender, och som ofta inte tvekar att ta till terror i sina försök att motarbeta västerländskt, amerikanskt eller kapitalistiskt inflytande. En analys av fenomenet är i hög grad relevant i en diskussion av globaliseringen och dess utveckling. Terror kan, som Lundahl framhåller, vara ett effektivt medel för grupper som önskar påverka utvecklingen i viss riktning; terrorhandlingar kan leda till mer eller mindre stängda gränser, medan öppenhet staterna emellan är globaliseringens alfa och omega.

Centralt i Lundahls kapitel är hän-

delserna i USA den 11 september 2001. Beträffande den troliga logiken bakom planeringen av anfallet citerar Lundahl Björn Kumm: Anfallet antas kunna leda till att USA slår till ”blindly, indiscriminately, against all Muslims” (s 59), vilket torde leda till en sammansvetsning av muslimer över hela världen och förmå dem att sluta upp bakom idén om ett heligt krig till Islams försvar. Det visade sig dock att många amerikanska politiker var eller blev, mer eller mindre, uppmärksamma på denna fara.

Lundahl analyserar, dels verbalt och dels formellt, hur muslimska ledare troligen arbetar för att organisera terroranfallet, bl a hur de rekryterar självmordsagenter bland i regel fattiga människor med mycket begränsade framtidsmöjligheter. Den formella framställningen är inspirerad av Gary Becker som hävdar att ett terrordåd av denna typ kan analyseras med rationell teori och begrepp hämtade från konventionell mikroekonomisk teori. Lundahl demonstrerar att så är fallet. Han analyserar rationaliteten bakom dådet i en ”principal-agent setting. The principal wants to maximize his striking power” (s 71) och söker efter agenter som kan utföra dådet. Rekryteringen av agenter kan förklaras, skriver Lundahl, med hjälp av intertemporal konsumtionsteori. De individuella nyttofunktionerna är dock ovanliga i den meningen att också tankar och förväntningar om tiden efter döden (i Paradiset) är med i bilden. Tillsammans ger den verbala och formella analysen en tänkvärd bild av hur ett terrordåd kan komma till stånd.

I bokens fjärde kapitel, skrivet av Karolina Ekholm, pekar författaren inledningsvis på att tillväxten av direkta utlandsinvesteringar (FDI), varvid multinationella företag och därmed globaliseringen expanderar, var speciellt hög under 1980- och 1990-talet, åtskilligt högre än tillväxten i världshandeln.

Hon behandlar systematiskt teorin för företagens horisontella och vertikala direktinvesteringar, och diskuterar konsekvenserna för arbetsefterfrågan och förhållandet mellan lönenivån för kvalificerat och okvalificerat arbete i hemland och värdland; hon refererar också till empiriska studier. Ett empiriskt resultat är att företagens utomlandsexpansion kortsiktigt tycks minska sysselsättningen hemma om expansionen gäller andra höglöneländer (vilket dock kan motverkas av andra länders investeringar i det egna landet). Om expansionen sker i låglöneländer har man inte empiriskt visat att sysselsättningen hemma minskar, vilket "headline news" (s 91) beträffande multinationella företags expansion ofta implicerar.

Företagens utlandsinvesteringar medför teknologiöverföringar till värdlandet som därmed påverkas positivt. De större och mer kapitalintensiva utlandsägda företagen har som regel högre produktivitet och betalar högre löner än lokala företag. Ökad handel med Central- och Östeuropa betyder enligt vissa empiriska studier att dessa länder tar över arbetsintensiva industrier i Nordeuropa.

Ekholms analys är nyttig läsning, inte minst för den som onyanserat hävdar att globaliseringen ger lägre priser men kostar jobb.

Det femte kapitlet av Bo Södersten har rubriken "The Welfare State as a General Equilibrium System". Det innehåller dock lite av jämviktsanalys, fokus är på fundamentala långsiktiga ekonomiska och politiska ändringar, och Södersten får i kapitlet sagt åtskilligt om den svenska välfärdsstatens utveckling och problem.

Södersten pekar först på det unika i den svenska utvecklingen 1870–1970: hög och osedvanligt stabil ekonomisk tillväxt, "a striking success story" (s 98). Efter denna långa period hade svenska

politiker svårt att inse att de goda åren var över, man var föga beredd på att världsekonomin kunde gå in i en period med stagflationstendenser. Regeringen förde en offensiv politik för att hålla sysselsättningen hög, och under nedgången 1973–74 uppmuntrades företagen att producera för lager. Det blev löneinflation, och i slutet av 1970-talet var inflationen i Sverige åtskilligt högre än i bl a Tyskland. Sysselsättningen sjönk i industrin men ökade dramatiskt i den offentliga sektorn; en ökning som var, skriver författaren, "part and parcel of the expansion of the welfare state" (s 101).

Efterföljande period karakteriseras av upprepade devalveringar, de första under 1976–77 kring 9 procent, och därefter 1981 och 1982 devalveringar på 10 respektive 16 procent. Idén var att öka Sveriges konkurrenskraft men, skriver författaren, det hela blev mindre lyckat bl a på grund av dåligt samspel mellan makro- och mikropolitiken. Ideologiska idéer om "jämsättlda" löner etc dominerade mikropolitiken, och den offentliga sektorn blev löneledande. Det var då, skriver författaren, som välfärdsstaten började bli "underminerad". I denna situation var det bl a svårt för exportsektorn att rekrytera.

Under 1980-talet blev det tydligt att välfärdspolitiken med sina olika generösa bidrag påverkade arbetsmoralen negativt. Generösa förmåner vid sjukdom och arbetslöshet påverkade grundläggande attityder. Författaren pekar bl a på en markant stigande trend i sjukfrånvaron. Sverige blev mer av en "soft" stat.

Södersten beskriver också krisen i svensk ekonomi 1991–94, som medförde att antalet sysselsatta minskade med omkring en halv miljon personer. Vad gäller det efterföljande uppsvinget pekar författaren på att tillväxten nu blev exportledd, den del av industriproduktionen som byggde på teknologiska

framsteg ledde utvecklingen, och exporten stimulerades från 1992 av en flyttande valutakurs.

I det sjätte kapitlet redogör Christoffer Green-Pedersen för hur två generösa välfärdsstater, Danmark och Holland, trots dystra spådomar fungerar framgångsrikt i en globaliserad värld.

Vad är, frågar han, en fruktbar utgångspunkt för diskussion av den press en ökande globalisering utövar på välfärdsstaten? Att definiera globalisering som ökande internationell handel synes inte vara en lämplig utgångspunkt, det samma gäller att fokusera på en tendens till att delar av industriproduktionen flyttar utomlands. En bättre utgångspunkt torde vara den internationella kapitalmarknaden och de krav denna marknad ställer vid tilltagande globalisering. Bedöms investering i ett land allmänt som ovanligt riskbetonad, krävs det en hög ränta för att attrahera utländska företag. Men om landet lyckas vinna marknadens förtroende genom en politik som ger låg inflation, balanserad budget m m krävs inget räntepremium; ett omfattande socialt välfärdssystem är från den internationella marknadens synvinkel inte nödvändigtvis en nackdel i sig.

Författaren talar om en utveckling i de två länderna från "disasters to miracles" (s 135). Exempelvis hade Danmark stora ekonomiska problem under oljekriserna på 1970-talet, och den danska räntan var 1982 mer än dubbelt så hög som den tyska. Men Danmark genomförde under 1980-talet en stram ekonomisk politik, bl a avskaffades en automatisk indexering av löner och sociala bidrag och man band sin valuta till den tyska marken; gradvis vann man den internationella marknadens förtroende. Att också det socialdemokratiska partiet stod bakom denna politik var, hävdar författaren, av betydelse för marknadens positiva bedömning. I Holland vann från slutet av 1980-talet en politik som

medförde låg inflation och balanserade budgetar allmän förståelse och uppslutning.

I kapitel sju betraktar Assar Lindbeck den svenska välfärdsstatens utveckling som en dynamisk process där en fas gradvis växer ut från de föregående. Man kan därmed t ex studera glidningar i sociala normer och preferenser som ett resultat av växelverkan mellan politiska beslut och folks sätt att reagera. Kapitlet innehåller intressanta observationer om hur västliga välfärdsstater har utvecklat olika typer av välfärdspolitik. Till exempel kan man i kontinentala länder tala om "welfare without work" (s 151) (bidrag utan motkrav), medan det i de nordiska länderna krävs aktivt deltagande i utbildningsprogram m m, och man i Storbritannien mer direkt subventionerar låglönesysselsättning. Subventioner för barnomsorg samt skattepolitiken har speciellt i de nordiska länderna stimulerat kvinnors deltagande i marknadsekonomin.

Författaren beskriver vidare hur utnyttjandet av välfärdsstatens generella och generösa bidrag vid sjukdom och arbetslöshet till en början dämpades av etablerade tröga sociala normer (speciellt stigmatisering av dem som lever på bidrag i stället för arbete). Höga skatters och generösa bidragsreglers nedsättande incitament till arbete fick därför endast efter hand betydande effekter på arbetsutbudet. "Disincentive effects" är dock svåra att observera och mäta, och förespråkare av generösa sociala förmåner har varit benägna att förneka dessa negativa effekter. Vissa välfärdsstater har dock reformerat skatteskalor etc för att stimulera arbetsinsatser.

Välfärdspolitiken påverkar i betydande grad den reala inkomstfördelningen. Författaren antyder att respekten för den existerande fördelningen tenderar att minska när folk ser att denna i betydande grad är politisk bestämd

och ej ett resultat av produktiva insatser. Politiska konflikter över fördelningen torde därför snarare tillta än avta i en välfärdsstat.

Författaren noterar slutligen att det är för tidigt att säga huruvida fortsatt globalisering kommer att leda till en harmonisering av välfärdsstaternas politik.

I det relativt enkla kapitel åtta söker Erik Jonasson och Lars Pettersson belysa vissa huvudlinjer av utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden de senaste decennierna. Analysen är speciellt fokuserad på den andel av befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år) som inte är sysselsatt. Denna andel avtog mer eller mindre kontinuerligt från 26 procent 1970 till 15 procent 1990. En förklaring är att fler kvinnor kom in i arbetslivet. Men från 1990 steg antalet icke-sysselsatta brant till 27 procent på några få år.

Det nionde kapitlet, av Jan Ekberg, har rubriken "Immigrants in the Welfare State". Författaren ger en beskrivning i statistiska termer av invandringen till Sverige under efterkrigstiden. Han framhäver att invandringens betydelse för den svenska välfärdsstaten förändrades under perioden. Fram till 1970-talets mitt var invandrarnas deltagande på arbetsmarknaden i paritet med infödda svenskar, och deras bidrag till välfärdsstatens utveckling positivt. Men den senare tidens invandring, väsentligen asylsökande, och deras svårigheter att finna sysselsättning, har lett till att invandrarna nu utnyttjar det sociala välfärdssystemet mer än vad de bidrar med i skatter. Ekberg uppskattar denna årliga negativa effekt för välfärdssystemet till "1–2 procent av BNP" (s 209). Frågan om huruvida en sådan negativ effekt av invandring kan ha någon generell giltighet för generösa välfärdsstater under fortsatt globalisering och migrationsvägor, ger författaren sig inte in på.

I bokens sista kapitel skriver Cynthia Kite om "The Stability of the Globalized

Welfare State". Välfärdsstaten utvecklades, skriver hon, av politiska partier och påverkades av olika ideologier i en tid då de nationella staterna var relativt slutna.

Det var en tid då företagen i stort sett inte hade vad man kan kalla "exit options" (s 214–215), dvs en realistisk möjlighet att flytta verksamhet utomlands. Sådana möjligheter kan påverka regeringens välfärdspolitik och tendera att göra den mindre generös. Då globaliseringen förmodligen utövar samma typ av press i alla öppna länder uppkommer naturligt frågan om nivån på välfärdspolitikens omfattning och generositet kommer att konvergera mellan länder. Tendensen kan bli att ingen öppen ekonomi finner sig ha råd till lyxen att etablera en social välfärdspolitik som är mycket generösare än i andra länder.

I en empirisk analys för perioden 1980–97 med data för en rad utvecklade länder studerar författaren huruvida det redan nu finns indikationer på en sådan konvergens. I analysen av globaliseringens möjliga press mot välfärdsstatens generositet beaktar hon tre faktorer: Offentliga sociala utgifter, "the political strength of anti-retrenchment forces" (s 221) (en konstruerad variabel som ger uttryck för institutionella och andra krafter som motarbetar nedbantning av välfärdsstaten), samt data som uttrycker faktiska makroekonomiska resultat.

Resultatet synes, finner författaren, i stort sett stämma med vad som kan beskrivas som ett modifierat globaliseringsargument. "More open states are more prone to retrenchment, but domestic resistance potentially plays an important role in limiting it" (s 233). Huruvida generösa välfärdsstater är stabila besvarar hon med ett försiktigt ja. I stort sett finns det ingen grund för att anta att väljare kommer att överge politiska partier som motarbetar nedbantning av välfärden.

I sin R T Ely Lecture kommenterar

Stanley Fischer (2003) den pågående globaliseringsdebatten och lägger bl a vikt vid att icke-ekonomiska konsekvenser av globaliseringen kan vara lika väsentliga som de ekonomiska, och han är också inne på att globaliseringstrenden kan stöta på bakslag då globaliseringen skapar såväl förlorare som vinnare. Förlorare kan, som Paul Samuelson (2004) poängterar, mycket väl vara rika industriländer som förlorar komparativa fördelar som en följd av teknologitvecklingen i andra länder, en skada som enligt Samuelsons "ricardianska" analys kan bli permanent.

Författarna av boken tar i liten utsträckning upp icke-ekonomiska frågor och frågan om bakslag. De flesta verkar utan diskussion betrakta globaliseringen som en ständigt pågående process, fördelaktig (dock utan sangviniska övertoner) för alla länder på sikt, och läsaren erbjuds inga funderingar om globaliseringens begränsningar. Man kunde också önska att författarna hade gått mer in på problem med arbetskraftens bristande rörlighet, t ex vid situationer som den i Tyskland i dag där stora företag mycket framgångsrikt utnyttjar globaliseringens möjligheter och utlokaliserar delar av produktionen till utlandet, medan landet som helhet inte mäktar omallokera lediga arbetare till andra verksamheter.

Författarna får dock utifrån skilda

synvinklar åtskilligt sagt om globaliseringens påverkan på välfärdsstaten, samtidigt som det framgår att välfärdsstatens utveckling i hög grad också beror på autonoma interna krafter. Exempelvis får utvecklingen av sjukfrånvaro och förtidspensioneringar i Sverige ses som ett resultat av nationella krafters spel, och vad Södersten skriver i kapitel fem, att Sverige har blivit mer av en "soft state" (s 119), kan inte heller skyllas på globaliseringen.

Boken erbjuder god och nyttig läsning speciellt för studenter i nationalekonomi och ekonomisk historia. Vissa kapitel kan med fördel ingå i kurser om svensk makro och europeisk ekonomi, och boken ger många uppslag till studenternas essäskrivande.

Bjørn Thalberg, professor emeritus vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Anders Danielson, professor i nationalekonomi vid Lunds universitet samt generaldirektör för Sadev.

REFERENSER

Fischer, S (2003) "Globalization and its Challenges", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol 93, nr 2, s 1-30.

Samuelson P A (2004), "Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization," *Journal of Economic Perspectives*, vol 18, s 135-146.