
Den demokratiska och investerande välfärdsstaten – en bevakningsanläggning för tillväxt

Om hur den svenska modellen främjar
ekonomiskt välstånd



DEN DEMOKRATISKA OCH INVESTERANDE VÄLFÄRDSSTATEN –
EN BEVATTNINGSANLÄGGNING FÖR TILLVÄXT
Om hur den svenska modellen främjar ekonomiskt välstånd

Stockholm 2024

© Arena Idé och Roger Mörtvik

En rapport från Facken inom industrins produktivitetskommission

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter



ROGER MÖRTVIK är fristående konsult, som under senare år har arbetat som statssekreterare med ansvar för arbetsmarknad, utbildning och socialpolitik. Fram till 2014 var Roger samhällspolitisk chef på TCO. Han har skrivit boken Turboekonomin och är en återkommande debattör i frågor som rör ekonomi, arbetsmarknad och välfärd.

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	6
1. Vad handlar rapporten om?	7
2. Tillväxt och hur den fördelas är grunden till vårt välstånd	9
2.1 Att skapa ekonomiskt välstånd och använda det väl	9
2.2 Struktururomvandling som motor för ekonomins utveckling	11
2.3 Dagens investeringar möjliggör morgondagens välstånd	13
2.4 Ekonomi är politik och politik är ekonomi	14
2.5 Sekulär stagnation med för låga investeringar och för låg efterfrågan?	16
3. Välfärden och den ekonomiska utvecklingen	18
3.1 En läckande hink eller en bevattningsanläggning för tillväxt?	18
3.2 Hur vi utformar systemen verkar vara viktigare än hur mycket de kostar	19
4. Staten som hanterare av marknadsmisslyckanden	22
4.1 Vad är statens roll?	22
4.2 Staten som möjliggörare	24
5. Samverkande institutioner gynnar tillväxten	27
5.1 Ekonomins infrastruktur	27
5.2 Social tillit är grunden	28
6. Kortare tid i arbetslöshet eller ökad produktivitet	30
6.1 En mer nyanserad jobbpolitik	30
6.2 Bättre arbetslöshetsersättning kan också förbättra ekonomins funktionssätt	30
7. Avslutande resonemang	32
7.1 En politik som är bra för flertalet gynnar ekonomin	32
7.2 Den entreprenöriella och möjliggörande staten	33
7.3 Bristen på offentliga investeringar riskerar att minska det framtida välståndet	33
Referenser	35

Förord

”Den Svenska Samhällsmodellen” hyllas nästan unisont som något effektivt och klokt – något som vi kan slå oss för bröstet för och helst missionera om. Men vad är den svenska samhällsmodellen och hur mår den? Har den blivit en hägring som alla omhuldar, men som politiken inte tar långsiktigt ansvar för? Har retoriken om modellens förträfflighet blivit viktigare än modellens faktiska utveckling? Hur mycket kan en modell förändras utan att något annat har tagit dess ställe? I den här rapporten presenterar och diskuterar Roger Mörtvik den svenska samhällsmodellens grundfundament och vad det är som gör att den har lyckats förena hög produktivitet och hög sysselsättning med relativt små inkomstskillnader och hög livskvalitet. En viktig lärdom är att modellens framgång förklaras av ett system där många delar samspelar och där helheten är nödvändig för att den ska fungera som det är tänkt. Det innebär att kortsiktigt präglade reformer tenderar att leda till långsiktigt negativa konsekvenser som inte förutsågs. Försvare av modellen måste därför på djupet förstå hur centralt det är att de olika delarna hänger ihop och förstärker varandra, men också att en konstruktiv reformagenda förutsätter en helhetssyn där många politikområden måste samspela för att politiken ska få avsedd effekt. Den kanske viktigaste politiska slutsatsen i rapporten är att den svenska samhällsmodellen sedan lång tid tillbaka lider av en omfattande underhålls- och investeringsskuld. Det gäller den klassiska kapitalstocken, det gäller humankapitalet och det gäller det sociala kapitalet. Om vi inte investerar bort dessa problem kommer tillväxten försvagas, produktiviteten hållas tillbaka och konkurrenskraften försämrats. Välfärdens kvalitet kommer att urholkas än mer och stödet för samhällsmodellen riskerar att erodera. Detta är det svårt att inte hålla med om.

Stockholm, 2024-01-30

DANIEL LIND

Forskningsledare för Facken inom industrins produktivitetskommission
daniel.lind@arenagruppen.se

PRODUKTIVITETSKOMMISSIONEN är ett treårigt projekt som finansieras av Facken inom industrin och som drivs i samarbete med den partipolitiskt obundna, fackligt orienterade tankesmedjan Arena Idé.

Läs mer och anmäl dig till vårt nyhetsbrev här: <https://arenaide.se/produktivitetskommissionen/>.

Sammanfattning

En vanligt spridd föreställning är att en mer reglerad arbetsmarknad, högre skattekvot och större offentlig sektor leder till lägre ekonomisk tillväxt och sämre fungerande arbetsmarknad. Resonemanget utgår ifrån att politikmisslyckanden är vanligare än marknadsmisslyckanden, att en mer reglerad arbetsmarknad motverkar sysselsättning och produktivitet och att de högre skatter som krävs för att finansiera en större offentlig sektor hämmar ekonomisk utveckling.

Det synsättet har dock kritiserats bland annat för att inte ta hänsyn till att länder befinner sig i olika utvecklingsfaser och har olika institutionella och kulturella förutsättningar.

I rapporten visas att forskningen inte ger stöd för att högre skattekvot och större offentlig sektor i sig missgynnar ekonomisk tillväxt. Snarare tyder den nyare tillväxtforskningen på att stora offentliga investeringar i till exempel kunskapsutveckling och infrastruktur är centralt för ekonomisk tillväxt, inte minst genom att främja innovationer, strukturomvandling och konkurrenskraft.

Rapporten visar dessutom att generell och omfördelande välfärdspolitik, särskilt i kombination med ett starkt partssystem på arbetsmarknaden, kan bidra till ekonomins värdeskapande genom att understödja en produktivitetshöjande strukturomvandling av ekonomin och genom en lönebildning som stärker ekonomin. En stark välfärdsstat med en effektiv offentlig förvaltning och demokratiska, inkluderande institutioner kan sägas bilda en infrastruktur för hållbar ekonomisk tillväxt.

Detta exemplifieras i rapporten bland annat med hur den svenska och nordiska välfärdsmodellen med högre skattekvot har kunnat kombineras med hög ekonomisk tillväxt, produktivitet och positioner i världstopp i olika internationella rankingar av välstånd. En viktig förklaring till den nordiska framgången verkar vara att politiken har möjliggjort ett samförstånd om behovet av att utveckla marknadsekonomin förutsättningar men med starka sociala förtecken, vilket har bidragit till att göra den nordiska regionen till ett konkurrenskraftigt tillväxtkluster. Detta tydliggör att den internationellt sett höga produktiviteten och det starka välståndsskapandet i Sverige och Norden har främjats av höga offentliga välfärdsambitioner.

Rapporten visar även att politiken behöver spela en central roll för att motverka olika marknadsmisslyckanden både när det gäller investeringar och innovationer som inte sprids eller blir av och när det handlar om att minska så kallade negativa externaliteter när företagens verksamhet skickar notan för sociala kostnader eller negativa klimateffekter vidare till det omgivande samhället.

År av underinvesteringar i infrastruktur, välfärd och humankapital i Sverige har dock lett till sämre förutsättningar för framtida tillväxt, växande sociala klyftor och ökad polarisering i samhället. För att hantera detta behöver investeringskvoten och statens åtaganden öka framöver för att främja en stark ekonomisk tillväxt och social och klimatmässig hållbarhet.

1. Vad handlar rapporten om?

Återkommande har det hävdats att högre skattekvot, utbyggd välfärd och större offentlig sektor hämmar den ekonomiska utvecklingen genom att exempelvis leda till ökad inflation, minskad sysselsättning och lägre ekonomisk tillväxt (Friedman 2002)¹. Samma budskap har återkommande förts fram även i den svenska debatten (Fölster & Henreksson 2001, Bergh & Henreksson 2012, Bergh & Erlingsson, 2023).

Visst har det varit så att flera av de reformer som kommit på plats efter 90-talskrisen var rätt för den tid och de problem som var aktuella då. Det var även starkt positivt att många av dem grundades på ett brett och blocköverskridande samförstånd. Men det går inte att utifrån detta hävda att högre skattekvot och utbyggd välfärd i sig skulle vara negativt för ekonomisk utveckling. Det finns samtidigt en alternativ berättelse om den nordiska välfärds- och arbetsmarknadsmodellen som tar sin grund i att de nordiska länderna har utvecklats så starkt, inte trots de högre skatterna och de mer omfattande välfärdsåtagandena, utan på grund av desamma.

Nästan oavsett vad vi jämför i internationella rankningar så hamnar de nordiska länderna i världens toppskikt. Det kan handla om livskvalitet och sociala faktorer, men även ekonomi och konkurrenskraft, demokrati och politiska fri- och rättigheter. I en rapport för tankesmedjan Futurion (Strömbäck 2022) visas till exempel att vi ligger högt rankade även när det gäller rättssäkerhet och låg korruption, vi har bland de lyckligaste befolkningarna i världen, är bland de mest jämställda och har hög innovationsförmåga och bra konkurrenskraft. Produktiviteten är hög och ekonomierna avancerade, sysselsättning och arbetskraftsutbud är bland de högsta i världen. De nordiska länderna har helt enkelt visat att det går att skapa en bra balans mellan en stark skattefinansierad offentlig välfärdssektor, en konkurrenskraftig marknadsekonomi och välståndsskapande tillväxt.

I rapporten pekas på ett omfattande forskningsstöd för hur det är möjligt för mer reglerade och i hög grad skattefinansierade välfärdsstater att bli så framgångsrika. En viktig förklaring verkar vara att mer omfattande välfärdsambitioner och högre skattenivåer som används till kloka investeringar kan gynna den ekonomiska utvecklingen. Nyare forskning betonar till exempel i allt högre grad investeringar i humankapital och teknologisk förändring, i väl designade välfärdslösningar, institutioner som främjar strukturomvandling och upprätthållandet av en effektiv och icke-korrupt stat. Genom forskningens vidgade syn på hur ekonomisk tillväxt skapas framträder en mer nyanserad bild av hur de framgångar vi har sett under senare decennier har kunnat möjliggöras. Detta kräver även att välfärdsprogrammen designas på ett sätt som skapar större nytta än skada och gynnar fler än de missgynnade. I ett avsnitt exemplifieras detta med hur en mer generös arbetslöshetsförsäkring kan påverka arbetsmarknad och ekonomi.

¹ Jag vill tacka Sebastian de Toro, Daniel Lind, Hans Lööf, Kjell Rautio, Lena Sommestad och Stig Tegle för värdefulla synpunkter under arbetet med den här rapporten.

Avsnittet exemplifierar att forskningen inte kan ge något stöd för hur mycket social trygghet som behövs vid arbetslöshet utan att de politiska vägvalen handlar om att välja mellan olika former av välfärdsvinster, tillväxteffekter och kostnader.

En röd tråd i rapporten är att balansen mellan marknadsekonomin behov och medborgarnas behov är av avgörande betydelse för samhällets förmåga att generera ekonomiskt välstånd och en fungerande demokrati. För balansen krävs tydliga spelregler, rättssäkerhet, konkurrens, kunskapsutveckling och innovationsförmåga, men även demokrati, trygghet, likabehandling och social rättvisa. Om politiken misslyckas med att leverera denna balans fungerar marknaden sämre, och människors tilltro till demokratin och politiken riskerar att erodera, med växande polarisering och populism som resultat. I jämförelser mellan olika länders ekonomiska, sociala och demokratiska utveckling är det tydligt att det finns ett starkt samspel mellan en politik som utjämnar klyftor när det gäller sociala villkor och humankapital å ena sidan och en väl fungerande marknadsekonomi å den andra. Sverige och de övriga nordiska länderna har länge varit internationella förebilder i det avseendet. Länder som har varit framgångsrika har ofta byggt en sorts välfärdskapitalism där arbete och kapital har accepterat sina olika roller i fördelningssystemet.

Rapporten lyfter upp statens roll som möjliggörare av ekonomisk tillväxt men pekar även på att staten behöver fylla en roll när det gäller att hantera olika former av marknadsmisslyckanden, till exempel när det gäller att leverera ett socialt och klimatmässigt hållbart samhälle. Detta kräver även att medborgarna känner att det värde som skapas i ekonomin också tillfaller de breda löntagargrupperna.

Rapporten avslutas med en genomgång av några av de utmaningar Sverige står inför när det gäller att fortsatt leverera välstånd och konkurrenskraft och samtidigt vara socialt och klimatmässigt i toppskiktet. En stat som agerar långsiktigt och använder skatteintäkterna till det som skapar framtida välstånd kan då säkerställa att även ambitiösa välfärdsambitioner blir en bevakningsanläggning för en framgångsrik ekonomi. Om detta handlar rapporten.

2. Tillväxt och hur den fördelas är grunden till vårt välstånd

2.1 Att skapa ekonomiskt välstånd och använda det väl

Merparten av alla länder har som mål att utveckla ett så stort välstånd som möjligt för sina medborgare. Det åstadkoms genom att många är sysselsatta och producerar varor och tjänster med ett högt värde. För att utveckla detta välstånd krävs ekonomisk tillväxt. Det mäts oftast som en ökning av bruttonationalprodukten (BNP) per capita. I takt med att ekonomin har blivit alltmer global används allt oftare även måttet bruttonationalinkomst (BNI), som mer mäter alla inkomster i ett land som tillfaller personer som bor i landet, vilket ger en bättre bild av välståndet i ett land då det räknar bort till exempel företagsvinster som hamnar i ett annat land.

Oavsett vilket mått vi använder så är det tydligt att välståndet i Sverige och de övriga nordiska länderna har utvecklats väl och vi presterar bättre än både genomsnittet i EU och i den rika del av världen som tillhör OECD.

Blickar vi tillbaka på den svenska tillväxten de senaste decennierna ser vi hur ekonomin präglats av både rekordår och kriser. Sedan 1950-talet har Sveriges BNP mer än femdubblats. Efterkrigstiden fram till 60-talet präglades av en svensk industri på högvarv. Under 60-talet var den årliga tillväxten mer än fem procent under flera år. Under 70-talet däremot stagnerade tillväxten. Oljekris och en dåligt fungerande lönebildning ledde till snabbt stigande löner, vilket triggade en tilltagande industrikras med försämrade konkurrenskraft och svag utveckling av BNP. Denna pris- och lönespiral ledde till återkommande devalveringar av kronan och till att utländska investerare tappade förtroende för den svenska ekonomin, vilket i kombination med den fasta växelkursen bidrog till 90-talskrisen med minskad efterfrågan, ökande arbetslöshet och krympande ekonomi (SCB 2016).

Krisen på 90-talet tvingade fram ett antal finanspolitiska och penningpolitiska reformer som stabiliserade tilltron till svensk ekonomi. Inte minst den så kallade Lindbeckkommissionen hade pekat på behovet av omfattande stabiliseringspolitiska reformer (Swedenborg 2021). I slutet på 90-talet bidrog omfattande investeringar i IT till en snabb tillväxt i ekonomin och ökad framtidstro. Men förväntningarna var för höga och IT-kraschen blev ett faktum. Den här gången klarade sig Sverige bättre, inte minst på grund av den flytande kronkursen som kunde hålla industrin och exporten uppe. Efter en period av hög tillväxt drabbades Sverige som alla andra länder av den globala finanskrisen som bröt ut 2008, med en period av obefintlig eller svag tillväxt som följd. Åren efter finanskrisen växte ekonomin starkt ända tills pandemin lade en våt filt över den ekonomiska utvecklingen. Efter det har tillväxten åter varit stark. Den svenska ekonomin uppvisar totalt sett en högre produktivitet än EU-genomsnittet när man mäter BNP per arbetad timme, och ligger strax över länder som exempelvis Nederländerna och Tyskland. Med samma mått har vi även högre produktivitet än USA. Produktiviteten kan sägas vara ett mått på hur

avancerad en ekonomi är och hur väl strukturomvandlingen av produktionen har fungerat.

Detta visar hur den ekonomiska utvecklingen – allt annat lika – påverkas av olika strukturella faktorer, inte minst stabiliseringspolitiska förutsättningar, demografiska förändringar, graden av dynamik och strukturomvandling i ekonomin, hur arbetsmarknaden fungerar, inte minst avseende lönebildningen, men i hög grad även av externa faktorer som globala ekonomiska kriser.

När ekonomin växer ökar det ett lands potentiella skatteintäkter, vilka kan användas klokt eller oklokt. Det finns inte någon ekonomisk naturlag som säger att högre skattekvot i ett land leder till lägre eller högre tillväxt, utan effekten beror, som rapporten visar, på hur pengarna används, men också på hur skatter och välfärdssystem utformas.

Används skatteintäkterna till investeringar som är bra för ekonomin ger det förutsättningar för ökade offentliga utgifter, som i sin tur kan förbättra ekonomins funktionssätt genom att stärka de tillgångar som behövs för att effektivare producera varor och tjänster – till exempel utbildning, forskning, bostäder, utrustning och infrastruktur. Detta brukar kallas för ett lands kapitalstock. En högre kapitalstock indikerar vanligtvis högre produktivitet och ekonomiska framsteg, eftersom det gör det möjligt för ekonomin att producera mer och effektivare.

Enligt modern tillväxtteori räcker det inte med att investera för att upprätthålla nivån på befintliga investeringar till exempel i maskinpark eller infrastruktur, utan det krävs nya och ökade investeringar för att täcka till exempel demografiska förändringar, eller i det som bygger ökad kunskap och starkare samhälleliga institutioner. Om svenska företag ska ta marknadsandelar måste samhället bidra med den välfärd som attraherar och genererar kompetens samt bejaktar omställning och ny teknik. För att tillväxten ska bli hållbar över tid är det centralt att den skapas på ett sätt som inte leder till miljöförstöring, stor klimatpåverkan, social oro, fattigdom, ohälsa och utanförskap.

Man skulle kunna säga att politikens roll i ekonomin kan leda till tre olika typer av utfall: enbart ett underhåll av befintligt samhällskapital (då blir effekterna avtagande), nyttigheter som ökar välbefindandet (till exempel infrastruktur, ny teknologi, utbildning, socialförsäkringar, hälso- och sjukvård) eller onyttigheter som leder till ökad ohälsa, klimat- och miljöpåverkan, social oro, utanförskap etcetera. I det senare fallet blir slutresultatet ohälsosamt för samhället, och då krävs att staten agerar mot marknadsmisslyckandet till exempel genom att prissätta miljö- eller klimatpåverkan så att företagen ska tvingas ändra sitt beteende. När marknadsproduktion leder till oönskade effekter för samhället i övrigt brukar man prata om så kallade negativa externaliteter. Även om det ofta i den politiska debatten finns en tendens till marknadsfundamentalism – alltså en tro på att en oreglerad marknad, fri från politisk klåfingrighet, är bäst lämpad att lösa ekonomiska, sociala och klimatmässiga problem – så vet också seriösa forskare att rätt genomförda statliga interventioner kan förbättra marknadens förmåga att leverera hållbar utveckling.

I allt högre grad växer ekonomin av innovationer och teknologisk utveckling.

Det gör det möjligt att producera mer med mindre resurser. Det gör det också möjligt att kunna frikoppla ökad ekonomisk aktivitet från alltför stor klimatpåverkan. Det kräver enligt en relativt samstämmig forskning även att staten tar på sig ledartröjan för att påskynda de förändrade marknadsbeteenden, innovationer och teknologiska genombrott som behövs men där marknaden inte förmår att räkna hem investeringen på egen hand. Staten har en roll att spela i det ekonomiska kretsloppet överallt där marknaden misslyckas med att skapa en ekonomiskt, socialt eller klimatmässigt hållbar utveckling.

Det värde som ekonomisk tillväxt skapar kan användas på olika sätt. Vi kan få ett större ekonomiskt utrymme i våra hushåll för mer materiell konsumtion, vi kan prioritera att arbeta mindre eller vi kan använda mer resurser till offentliga utgifter. Varje val påverkar hur ekonomin utvecklas och hur hållbar utvecklingen blir. Ett land kan öka sin BNP per capita även genom att fler lönearbetar eller arbetar fler timmar. Men om ett land ska öka sin förmåga till värdeskapande krävs en utvecklad produktivitet per arbetad timme. Den typen av tillväxt, som inte bara uppstår genom fler arbetade timmar, är starkt förknippad med investeringar i fysiskt kapital och humankapital.

2.2 Struktumvandling som motor för ekonomins utveckling

Svensk ekonomi är starkt exportberoende. Det gör att vi utsätts för en ständig konkurrens från bland annat låglöneländer, vilket ökar kraven på att ständigt förädla produktionen. Denna förädlingsprocess kräver en kontinuerlig struktumvandling av ekonomin.

Just struktumvandlingen av ekonomin verkar spela en stor roll för hur produktivitetstillväxten utvecklas. Ofta brukar man lyfta fram ekonomen Joseph Schumpeter som en av förgrundsgestalterna när det gäller synen på ekonomins behov av ständiga förändringar. Han fokuserade på det han kallade för ekonomins kreativa förstörelse och menade att marknaden genom innovationer, modiga entreprenörer och konkurrens skulle kunna upprätthålla tillväxt och utveckling genom kontinuerlig struktumvandling. Genom att uppmuntra företag att hitta nya sätt att producera varor och tjänster och konkurrera med varandra skulle det leda till att gamla och ineffektiva företag och industrier försvann och ersattes av nya och mer effektiva (Schumpeter 1942). Ekonomisk utveckling skedde enligt detta synsätt inte i huvudsak genom kontinuerlig förbättring av befintliga produkter och processer, utan genom nya innovationer och teknologier som förstör och ersätter gamla. Tillväxt och konkurrenskraft var främst en fråga om att länder och företag skulle vara mer innovativa och förändringskapabla än konkurrenterna.

Även i Sverige kom mycket av den ekonomisk-politiska debatten under 50- och 60-talet att handla om struktumvandlingens betydelse för löner och konkurrenskraft. De fackliga ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner utvecklade en idé om att lönepolitiken skulle vara solidarisk och att lönerna skulle sättas utifrån arbetets art och inte baserat på lönsamheten i företagen eller branschen. En konsekvens av detta skulle bli en tilltagande struktumvandlingstakt i ekonomin, där

olönsamma företag skulle slås ut och de löntagare som förlorade sina arbeten skulle behöva få stöd via en aktiv arbetsmarknadspolitik. Lönesubventioner skulle minska risken för flaskhalsar i ekonomin. I modellen låg en viktig grundtanke: att innovationer, produktivitetsökning och strukturomvandling drevs på av bland annat höjda minimilöner och ökad inkomstjämlighet. Finanspolitiken skulle vara ganska stram för att inte driva på den inhemska efterfrågan för mycket och därmed öka vinstnivåerna mer än vad produktivitetstillväxten medgav, då detta minskade takten i strukturomvandlingen (Erixon 2018).

Samtidigt förväntades denna lönebildningsmodell leda till att löneandelen skulle öka i framgångsrika branscher. Lösningen på det ”problemet” skulle enligt Rehn och Meidner vara inrättandet av så kallade löntagarfonder där de ville att en del av övervinsten skulle placeras. En tanke var att detta även skulle förhindra att tjänstemännen skulle utnyttja situationen till att dra ifrån lönemässigt.

Förmågan till effektiv strukturomvandling i ekonomin är avgörande för förmågan att generera ökad produktivitetstillväxt. Svensk ekonomi har också under lång tid präglats av en omfattande strukturomvandling. Inom industrin har effekten blivit att det totala antalet anställda har minskat, men de som är kvar har högre utbildning och är mer kvalificerade. Detta har bidragit till ökad produktivitet (Eliasson et al. 2021). I den processen har det i hela ekonomin årligen försvunnit närmare 400 000 jobb per år och ungefär lika många har nyskapats. Merparten av jobben omsätts i växande eller krympande företag (Mörtvik 2005).

När denna kontinuerliga strukturomvandling på arbetsmarknaden kan ske smidigt, med löntagarnas acceptans och i arbetsmarknadsmodeller där lägstalönerna kan hållas uppe, medför det ofta ett skifte från jobb med låg produktivitet till verksamheter med hög produktivitet. Den processen skapar ett ökat välstånd. Men om kostnaden för orter som drabbas eller för enskilda löntagare som förlorar jobbet blir för hög riskerar acceptansen för omvandlingen att minska. Välfärdssystemen, arbetsmarknadspolitik, utbildningsinsatser och partssystemen är avgörande för att den processen ska ske smidigt och gynna flertalet och blir därmed också en central komponent i tillväxtprocessen.

En illustration av strukturomvandlingen är hur utbud och efterfrågan på utbildad arbetskraft förändras. I Sverige har efterfrågan på personal som saknar gymnasieutbildning minskat markant, vilket också var en effekt i Rehn–Meidner-modellen. Vi kan samtidigt se att andelen högutbildade i befolkningen har vuxit trendmässigt, samtidigt som både lönespridning och avkastning på utbildning har ökat, även om den fortfarande är relativt låg jämfört med andra OECD-länder. Att arbetslösheten är betydligt högre för personer utan gymnasial utbildning i kombination med att utbildningspremien har ökat, samtidigt med utbudet av högutbildad arbetskraft, tyder på att ekonomin i allt högre grad efterfrågar högre utbildad arbetskraft. Men samtidigt har spridningen i disponibla inkomster ökat kraftigare än spridningen i löner sedan 2007. Detta förklaras delvis av att ersättningarna från transfereringssystemen inte har ökat i samma takt som löneinkomsterna (Fredriksson et al. 2023).

2.3 Dagens investeringar möjliggör morgondagens välstånd

Som sagts tidigare är investeringar i humankapital, fysiskt kapital och välfärd som stärker tillit, förbättrar innovationskapaciteten och ökar rörligheten viktiga delar i en modern tillväxtpolitik.

Samhällen som är demokratiska och vars institutioner är rättssäkra och inkluderande tenderar att skapa bättre förutsättningar för ökat välstånd. Det innebär att de åtgärder som skapar förutsättningar för ekonomisk tillväxt sträcker sig över breda politikområden. Det kan handla om politikområden som inte brukar nämnas i tillväxtdebatten, som till exempel värdet av oberoende myndigheter, vuxenutbildning och folkbildning, familjepolitik, civilsamhällets ställning, integrationspolitiken, rättssamhällets utveckling med mera.

Att offentliga investeringar kan vara bra för ekonomin stöds av mängder av studier, till exempel Mankiw, Romer och Weil (1992) och Barro och Sala-i-Martin (2004). Det finns en bred samsyn om att det var de stora investeringarna i IKT som drev fram en kraftigt förbättrad ekonomisk utveckling i länder som USA och de nordiska länderna efter 90-talet. Större produktivitetssökningar verkar föregås av omfattande investeringar (Enflo 2006). De flesta studier som gjorts avseende effekterna av offentliga investeringar tyder på signifikant positiva effekter, att undanträngning av privata investeringar är ovanligt och att en ökning av offentliga investeringar snarare kan leda till en ännu större ökning av privata investeringar (Fournier 2016).

De brittiska ekonomerna Roy Harrod och Evsey Domar utvecklade under 40-talet teorier om att långsiktig ekonomisk utveckling krävde löpande investeringar i fysiskt kapital. Den ekonomiska utvecklingen behövde, enligt denna Harrod–Domar-modell, produktiva investeringar för att öka avkastningen (Domar 1946). Ekonomen Robert Solow utvecklade på 50-talet tankarna om investeringars betydelse och menade att långsiktig ekonomisk tillväxt i huvudsak kom av teknologisk förändring. Men teknikutvecklingen passade inte riktigt in i modellerna utan sågs mer som en restpost som fick hanteras separat; teknologin var så att säga en exogen faktor bakom tillväxten. Enligt Solow var både kapital och arbetskraft begränsade resurser, medan teknologisk utveckling kunde leda till nya innovationer och lösningar som gjorde det möjligt för ekonomin att fortsätta växa. Tillväxten uppstod då i hög grad av att vi lärde oss att använda tekniken allt bättre, genom att förbättra maskinparken och öka driftstider för att maximera kapitalutnyttjandet (Solow 1956).

Under 1980-talet utvecklades dessa tankar vidare av bland andra Paul Romer som bidrog till att forma det som kom att kallas endogen tillväxtteori. Romer med flera menade att den teknologiska utvecklingen inte automatiskt genererar tillväxt, utan att det krävdes investeringar i forskning och utveckling, utbildning och infrastruktur. Humankapitalet sågs som avgörande för förmågan att ta tillvara potentialen i den teknologiska utvecklingen. Ju mer som investeras i humankapital, desto högre ekonomisk tillväxt. Det innebar därmed att till skillnad från tidigare sågs nu inte i huvudsak investeringar i fysiskt kapital utan i kunskapskapital som motorn i

ekonomin. Ekonomin sågs mer som ett ömsesidigt beroende av olika aktörer, där uthållig ekonomisk utveckling skapas av innovativa teknologiska språng, samverkande institutioner, ständiga förbättringar på jobbet och bättre utbildad arbetskraft (Jones 1997).

Enligt modellen hade investeringar i kunskap lättare att spridas vidare och så att säga spilla över till andra företag. Men då företag inte har incitament att investera i mer utbildning än de själva behöver ledde det alltmer till insikten att ekonomisk utveckling även krävde att samhällets investeringar i kunskap ökade för att hålla tillväxten uppe. Med det synsättet blev forskning och utveckling avgörande för de teknologiska framstegen, utbildning och kompetensutveckling avgörande för effektiviteten och produktiviteten på jobbet och kommunikation, samverkan och lärande nyckeln till ständiga förbättringar. Samtidigt blev det uppenbart för många att det offentliga behövde spela en mycket större roll för den ekonomiska utvecklingen även när det gällde att främja de institutioner som skapar förutsättningar för att investera och göra affärer.

2.4 Ekonomi är politik och politik är ekonomi

Att tankarna på teknologi och kunskap som drivkrafter för ekonomisk utveckling blev allt vanligare berodde även på att ekonomin förändrades till sin karaktär. På 80-talet kom till exempel den gryende framväxten av internet att i grunden förändra utbildningsbehov och tillväxtförutsättningar. I ökande grad växte frågeställningen vad som gjorde att vissa länder och regioner lyckades bättre än andra. Intresset ökade för det som kom att kallas institutionell ekonomi. Fokus bland en del forskare kom att ligga på de institutioner som främjade äganderätt, näringsfrihet och andra faktorer som skulle gynna privata investeringar och konkurrens. Andra forskare kritiserade ett ensidigt fokus på marknadsmekanismer och rationella och vinstmaximerande individer och påpekade att även faktorer som sociala institutioner, samverkan, jämställdhet och social tillit spelade stor roll för tillväxten.

Det mer marknadsliberala synsättet kom att användas av stora ekonomiska institutioner som Världsbanken och Internationella valutafonden, IMF, som började villkora finansiellt stöd till utvecklingsländer med att de skulle genomföra radikala ekonomiska reformer, omfattande privatiseringar, avreglering av marknader och minskad statlig inblandning i ekonomin. Detta kom att kallas för Washington Consensus. Åtgärderna ansågs dock av många ha en negativ inverkan på utvecklingsländer, som inte hade den ekonomiska eller institutionella kapaciteten att hantera följderna av avreglering och minskad statlig intervention. Enligt forskare som Dani Rodrik (2005) och Joseph Stiglitz (2005) blev till exempel den kinesiska framgången av i hög grad för att man struntade i råden från IMF. Ledande kineser förstod att den kinesiska ekonomins institutioner måste bygga på kinesiska förutsättningar. Liknande resonemang hade långt tidigare förts fram av ekonomhistorikern Alexander Gerschenkron (1962) som menade att ekonomisk utveckling inte alltid följde en "one size fits all". Länder som industrialiserats senare hade till exempel haft möjlighet att ta igen förlorad tid genom ökad grad av offentliga

ingripanden och genom att nyttigörelse teknologi som redan hade utvecklats i andra länder. Staten kunde då bli en katalysator för att påskynda ekonomisk utveckling.

När länder som Kina, Indien och Brasilien under 90-talet blev delar av de globala värdekedjorna förändrades världsekonomin. Företag kunde förlägga produktion till låglöneländer med hundratals miljoner nya arbetstagar. ”The Great Doubling” kallade ekonomen Richard F Freeman (2006) utvecklingen när arbetsutbudet i de globala värdekedjorna ökade väldigt kraftigt, vilket också bidrog till att hålla tillbaka löneutvecklingen i västvärlden. Denna utveckling, i kombination med digitaliseringen, påskyndade en annan trend som bland andra Richard Baldwin (2016) kommit att kalla för ”The Great Unbundling” – en uppstyckning av produktionen av varor och tjänster i väldigt många mindre beståndsdelar där insatsvarorna i en produkt består av komponenter producerade i dussintals länder runt om i världen.

I kombination med internets utveckling växte helt nya affärsmodeller och nya sätt att organisera ekonomin fram. I många länder slogs gammal industriproduktion ut, och debatten om huruvida staten skulle skydda de inhemska jobben tilltog. I Sverige förändrades industrin i grunden med krisande branscher som tappade konkurrenskraft. Tydligast blev effekten för svensk del i varvsindustrin och i tekobranschen. Men samtidigt flyttade de värdeproducerande verksamheterna till nya sektorer i ekonomin genom att strukturomvandlingen fungerade väl.

Utvecklingen tydliggjorde att ett lands konkurrenskraft är summan av enskilda företags och branschers förmåga att mer kostnadseffektivt producera varor och tjänster. När konkurrensen ökade var det inte arbetskraftskostnaderna som avgjorde vilka som klarade sig, utan länders och företags förmåga till strukturomvandling och innovationsförmåga. Samtidigt blev det uppenbart, inte minst för mindre och exportberoende länder, att förmågan att upprätthålla hög produktivitet genom återkommande strukturomvandling var avgörande för ekonomins konkurrenskraft.

Globalisering och snabb teknikutveckling har påverkat arbetsmarknaderna i hela västvärlden; en tydlig effekt har blivit att efterfrågan på lågutbildad arbetskraft har minskat betydligt. I länder som Sverige med en starkare solidarisk lönepolitik och relativt höga lägsta löner har resultatet blivit att många enklare jobb har ersatts av mer kvalificerade arbeten, vilket lett till att personer utan utbildning har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta var också en förväntad effekt av Rehn–Meidner-modellen, och lösningen skulle i hög grad bli arbetsmarknadsutbildning och lönesubventioner för att inte pressa lönerna. I USA däremot försvann inte de lågkvalificerade jobben i samma utsträckning, även om personer utan utbildning även där har fått det betydligt svårare att hitta jobb. Konsekvensen för arbetsmarknaden blev i stället att lönerna pressades ned kraftigt vilket gjort det i praktiken omöjligt att försörja sig på de lägsta kvalificerade jobben (Acemoglu & Johnson 2023).

Den ekonomiska utvecklingen ledde också till ökade klyftor och fallande löneandelar i stora delar av den industrialiserade världen. I samband med Thomas Pikettys omtalade bok *Kapitalet* i det 21 århundradet, där han pekade på mark-

nadsekonomin som en ojämlikhetsmotor, tilltog diskussionen om huruvida det var skadligt för samhället och ekonomin med snabbt växande ekonomiska klyftor (Piketty 2014). Enligt Piketty har avkastningen på kapital blivit högre än den ekonomiska tillväxten, vilket har lett till att klyftorna hela tiden ökar, vilket i sin tur hotar grunden för demokratins jämlikhetslöfte, men även skadar den ekonomiska utvecklingen. Den ojämlikhet som skapats är enligt Piketty inte gynnsam för samhällsutvecklingen, och han ser den som vare sig teknisk eller ekonomisk utan ideologiskt och politiskt motiverad (Piketty 2019). Att utvecklingen ändå har inneburit att majoriteten av världens befolkning har fått det bättre beror på en kombination av att politiken rustat medborgarna genom kraftigt ökade investeringar i utbildning, att löntagare har organiserat sig och att medborgarna i demokratiska samhällen har ställt krav på välförbättringar (Acemoglu & Johnson 2023).

Finanskrisen 2008 hade understrukit problemet med att löneutvecklingen stagnerade i många jobb. En central orsak till krisens inledande förlopp var att löntagarna i USA under närmare 30 år hade sett stagnerande reallöner. Detta ledde till en ekonomisk tillväxt som i alltför hög grad byggdes på kreditbaserad konsumtion. I kombination med en avreglering av finansmarknaderna fick vi en ökad risktagning och högre skuldsättning, inte minst genom att lån beviljades till personer och företag som inte hade råd att betala tillbaka dem. Bristande tillsyn av finansmarknaderna bidrog till att tillgångspriserna steg till nivåer som inte motsvarande låntagarnas reella köpkraft.

En nödvändig motåtgärd mot krisen blev massiva penningpolitiska stödåtgärder på global nivå. Reporäntorna sänktes i rekordfart och penningmängden ökade markant. Men merparten kom att användas till fortsatt konsumtion och alltför lite till nödvändiga investeringar. De penningpolitiska åtgärderna förhindrade sannolikt en ekonomisk hårdsmälta, men bidrog också till att vagga in länder i villfarelsen att det inte behövdes strukturella förändringar som minskade de ekonomiska klyftorna och ledde till ökade investeringar.

2.5 Sekulär stagnation med för låga investeringar och för låg efterfrågan?

Utvecklingen ledde till en diskussion om huruvida problemen med den svaga ekonomiska utvecklingen hade blivit mer varaktiga och strukturella, en så kallad sekulär stagnation. Begreppet myntades första gången av forskaren Alvin Hansen (1939). Enligt Hansen fanns det en risk att minskande befolkningar och avtagande produktivitetstillväxt skulle leda till ett mer långvarigt bortfall i efterfrågan än vad som skapades av traditionella lågkonjunkturer och därmed mer permanent leda till sämre ekonomisk utveckling.

Efter finanskrisen 2008–2009 menade ekonomen Larry Summers att ekonomin fallerade på grund av minskad efterfrågan i ekonomin. Enligt Summers hade bland annat ökad inkomstojämlikhet lett till att en allt större andel av inkomsterna gått till redan rika som har högre sparkvot, en allt äldre befolkning krävde att mer av resurserna sparas till framtida pensioner och en ökad andel tjänsteproduktion

i ekonomin gjorde att ekonomin blev mindre investeringsberoende. Enligt Summers krävde detta åtgärder som ökar efterfrågan i ekonomin utan att blåsa upp nya lånebubblor, till exempel reformer som minskar inkomstjämligheten eller större offentliga investeringar (Summers 2016).

Medan Summers såg den sekulära stagnationen som ett efterfrågeproblem, kom ekonomer som Robert Gordon att i stället förklara fenomenet som ett utbudsproblem. Gordons förklaring var att den lägre tillväxten berodde på att vi var inne i en period av stagnation beroende på otillräckliga investeringar och att innovationerna inte hade samma revolutionerande effekt på produktivitetens utvecklingen (Gordon 2016). I Summers scenario borde åtgärderna främst inriktas på det som mer varaktigt ökar efterfrågan i världsekonomin, medan det i Gordons scenario snarare handlar om behov av en politik som leder till fler banbrytande innovationer som får spridning i ekonomin.

Vissa senare analyser tyder på att den lägre tillväxten i hög grad beror på lägre produktivitetstillväxt och att perioder av snabb ekonomisk utveckling följs av perioder av lägre tillväxt och stagnation till dess att nya tekniska framsteg skapar välbefinningsökningar (Andersson 2017). Då effekten av IKT börjar klinga av kan det ses som troligt att stagnationen i hög grad är ett utbudsproblem, precis som Gordon hävdar. Men då sysselsättningen i stora delar av den globala ekonomin burits av en expansiv penningpolitik och inte av real köpkraft finns det anledning att tro att avmattningen även beror på minskad efterfrågan, som Summers hävdar. Rimligen befinner vi oss i en situation där ekonomins förmåga att producera välbefinnande hämmas både av bristen på stora produktivitetsskapande innovationer och av strukturellt orsakad låg efterfrågan.

De otillräckliga innovationerna och investeringarna lyftes nyligen upp även av OECD-ekonomen Jean-Marc Fournier, som påpekade att ekonomierna i OECD-området led av för låg tillväxt. Fournier (2016) pekade på att de offentliga investeringarna inom OECD-området hade minskat och menade att det krävs ökade offentliga investeringar för att få upp tillväxttakten. Särskilt stor effekt, enligt rapporten, har investeringar i hälso- och sjukvård samt i forskning och utveckling. Beräkningarna visade att i princip alla OECD-länder utom Japan har utrymme för ökade offentliga investeringar.

3. Välfärden och den ekonomiska utvecklingen

3.1 En läckande hink eller en bevakningsanläggning för tillväxt?

Argumenten för att mer omfattande offentlig välfärd skadar tillväxten utgår ofta ifrån att mer generösa trygghetssystem påverkar individers och företags beteenden negativt. Det antas leda till ökade reservationslöner och minska viljan att acceptera nya jobberbjudanden. I kombination med mer strikta anställningsregler antas det höja arbetsgivarnas lönekostnader och därmed leda till att personer som står längre från arbetsmarknaden trängs ut. Mer generösa välfärdsstater som kräver högre skattenivåer antas dessutom hämma privata initiativ och innovationskraft, vilket förväntas leda till lägre tillväxt och sysselsättning.

Empiriska studier visar dock svagt stöd för att mer generösa välfärdsstater per definition hämmar förmågan att generera välstånd och bra förutsättningar för marknadsekonomin. Det finns några sannolika skäl till skillnaden mellan teoretiska antaganden och empiriska resultat. En förklaring kan vara att de positiva effekterna för individer och företag av klokt designade välfärdsprogram överväger de negativa effekter som antas uppstå. Bland annat finns det stöd för att de effekter som kan uppstå genom ökade reservationslöner vägs upp av att det samtidigt skapar starkare incitament att investera i anställdas humankapital (Mares 2006). Det kan också vara så att sociala trygghetssystem bidrar till en bättre fungerande arbetsmarknad vilket påverkar tillväxten positivt (Esping-Andersen 1990).

Analyserar man vad forskningen egentligen svarar på frågan om hur en stor offentlig sektor påverkar ekonomisk utveckling blir svaret ofta "det beror på" (Rodrik 2023). I en studie visar Rodrik (1998) att det finns en positiv relation mellan hur öppet ett land är avseende handel med omvärlden och storleken på landets offentliga sektor. En förklaring som nämns är att den offentliga sektorn växer för att hantera de ökade risker som ekonomin i sådana länder utsätts för.

I länder med större och effektivare offentlig sektor verkar det inte vara nivån på skatterna som avgör förutsättningarna för välstånd, utan att skattesystemet är effektivt och har legitimitet i befolkningen. Detta verkar samtidigt förutsätta att de politiska institutionerna representerar det allmänna bästa och levererar välstånd som gynnar flertalet. Om medborgarna ser att staten levererar sådant som gynnar samhället är de sannolikt villiga att anförtro staten att hantera fler åtaganden. Länder med större offentlig sektor har det då oftast som ett resultat av att befolkningen anser att det fungerar bra.

Enligt forskare som Tim Besley och Torsten Persson (2011) har till exempel de nordiska länderna kunnat bilda ett effektivt utvecklingskluster för välståndsskapande. En viktig del i detta är sannolikt att politiken har bidragit till hög kollektiv och institutionell kapacitet både när det gäller att säkerställa en stark rättslig infrastruktur och när det gäller att leverera välfärd och social infrastruktur som gynnar det allmänna bästa (Besley, Persson & Dann 2021).

Ofta kan skillnaden mellan teoretiska antaganden om välfärdsstatens negativa effekter och faktiskt utfall bero på att man inte tar hänsyn till just den typen av

institutionella, sociala eller kulturella förklaringar som till exempel graden av social tillit, fungerande institutioner, partsmodeller och samverkanstraditioner.

Om man studerar hur storleken på olika välfärdsstater hänger ihop med ekonomisk utveckling över tid ser man att perioden under 1900-talets början fram till andra världskriget inom OECD-området kombinerade låga tillväxt- och produktivitetssökningar och samtidigt låga välfärdsambitioner. Perioden 1870 till 1950 visar på en svag ekonomisk utveckling och låga välfärdsambitioner i hela den mest industrialiserade delen av världen. Under den perioden går det inte att hitta något som stödjer tesen att ambitiösa välfärdsambitioner skulle förklara den svaga tillväxttakten (Béland et al. 2021). När man studerar perioden mellan 1950 och 1973 ser utvecklingen lite annorlunda ut. Under den perioden växte ekonomierna inom OECD med i genomsnitt 3,7 procent per år, en tillväxt som var tre gånger högre än perioden innan (Maddison 1982). Under samma period ökade kostnaderna för välfärdsambitioner i samma länder kraftigt till runt 15 procent av BNP 1970.

I studier där man försöker fånga in mer mångfasetterade förklaringar till förändringar i ekonomisk utveckling är ökade välfärdsambitioner sällan en faktor som kan kopplas till svagare tillväxt. En studie av Walter Korpi visar till exempel en stark korrelation mellan ökade välfärdsambitioner och ökad tillväxt under perioden 1950–1973. Korpi beskriver förhållandet som att välfärdsstaten kan fungera antingen som en ”läckande hink” eller en ”bevattningsanläggning” för att distribuera ekonomiska resurser, beroende på hur välfärdslösningarna konstrueras. Korpi argumenterade även för att statens institutionella kapacitet är central och betonar hur olika länders historiska och kulturella kontext har påverkat utvecklingen av sociala rättigheter och hur detta har ökat den ekonomiska tillväxten, till exempel genom att minska ekonomisk ojämlikhet och öka social rörlighet (Korpi 1989).

3.2 Hur vi utformar systemen verkar vara viktigare än hur mycket de kostar

Det verkar vara svårt att utifrån forskningen påvisa att en större offentlig sektor per definition är bra eller dålig för förmågan att generera välstånd. Forskare kommer fram till olika slutsatser, ofta beroende på vilka länder man har studerat och vilka tidsperioder man har granskat. Svaret på frågan om den offentliga sektorns roll verkar dessutom i hög grad bero på hur effektiva de offentliga institutionerna är och, som Korpi påpekade, om de är en bevattningsanläggning eller en läckande hink.

I en omfattande granskning för OECD studerades hur högre skatter och större offentlig sektor påverkar den långsiktiga ekonomiska tillväxten. Slutsatsen blev att det varierar beroende på olika faktorer. En större offentlig sektor verkar vara förknippat med lägre långsiktig ekonomisk tillväxt om den är ineffektiv eller korrupt. I mer effektiva samhällen är politiken mer inkomstomfördelande och möjlighetsomfördelande, vilket ökar jämlikheten och minskar de negativa effekterna på ekonomin. Offentliga resurser som används till höjd kompetens och utbildningsnivå samt insatser för bättre hälsa tenderar att vara starkt korrelerat med ökat värdeskapande i ekonomin. En hög grad av decentralisering av de offentliga resurserna är

mer positivt för den ekonomiska utvecklingen (Fournier & Johansson 2016).

Vissa studier, som till exempel Du Rietz (2004), indikerar att den så kallade skattekillen, alltså margineffekten i beskattning av inkomsten, påverkar viljan att arbeta och studera och därmed kan leda till en lägre potentiell positiv utväxling i ekonomin. Men då skulle det möjligen vara viktigare att studera hur enskilda skatter påverkar viljan att arbeta och förkovra sig än hur den totala skattekvoten påverkar välbefinnandet. I just en sådan studie över hur olika skatter påverkade den ekonomiska tillväxten i 25 industrialiserade länder mellan 1970 och 1998 visade forskarna att höga marginalskatter och skatteprogressivitet hade en viss negativ effekt på tillväxten, medan de genomsnittliga skattenivåerna eller skattekvoten inte verkade ha någon signifikant påverkan (Padovano & Gallo 2002). Frågan är dock om margineffekter i skattesystemet faktiskt påverkar individens beteende. Den ökade andelen som väljer att studera vidare i Sverige, trots en relativt låg utbildningspremie kombinerat med en internationellt sett hög sysselsättningsgrad, gör det rimligt att ifrågasätta ensidiga samband. Det finns också två mekanismer av margineffekter som kan motverka varandra. Å ena sidan leder sänkt marginalskatt till att det lönar sig mer att arbeta (substitutionseffekten) men samtidigt blir det mer lönsamt att minska sin arbetstid för att i stället få mer fritid (inkomsteffekten).

Forskningen ger alltså inte ett tydligt svar på hur skatterna påverkar den totala ekonomin och förmågan att generera välbefinnande, eller vilken skattekvot som är nyttig eller skadlig för ekonomin. Högre skattekvot kan vara positivt för den ekonomiska utvecklingen om intäkterna används till investeringar som gynnar marknaden, till exempel genom att förstärka humankapitalet, förbättra sjukvården eller stärka den sociala och fysiska infrastrukturen. Högre skatter som används klokt kan alltså ha en positiv effekt på välbefinnandebildandet. Nobelpristagaren Douglass North uttryckte det som att de mer generösa välfärdsstaterna med höga skatter ofta använder skatteintäkterna till investeringar som marknaden behöver men inte själv tillhandahåller.

I ett bra skattesystem genereras tillräckliga inkomster för samhällets omfattande behov av löpande åtaganden, investeringar och transfereringar, skatt tas ut efter bärkraft och skattebaserna är breda och stabila. I ett internationellt perspektiv är det slående vi i Sverige har relativt hög beskattning på arbete men låg beskattning av egendom (Eklund 2020). Ska man ta hänsyn till skatternas effekt på förmågan att skapa välbefinnande måste man se bredare än bara den totala skattekvoten. Då behövs skatter som ger en stabil offentlig finansiering av statens åtaganden, inte snedvrider människors beteenden och inte heller leder till alltför stora ekonomiska klyftor.

De sociala skyddsnet som skatteintäkter också går till och som brukar ifrågasättas tenderar enligt en rapport från OECD att minska osäkerheten på arbetsmarknaden och därmed öka människors motivation att delta i arbetskraften. Det i sin tur kan leda till ökad produktivitet och ökat ekonomiskt förädlingsvärde. Sociala välfärdsprogram kan även stimulera effekten av investeringar i utbildning och kompetensutveckling, vilket kan leda till en bättre matchning mellan arbetsgivare och arbetstagare och bidra till en mer effektiv arbetsmarknad (Arjona, Ladaique och Pearson 2002), Sociala skyddsnet kan då främja att ekonomin växer genom att

minska fattigdom, öka produktiviteten hos de mest utsatta grupperna i samhället och öka omställningsförmågan i ekonomin. En allt mer teknologisk osäker och globalt intrikat ekonomi skapar dessutom nya sociala risker som ökar behoven av en stark välfärdsstat för att upprätthålla förutsättningarna för en fortsatt god och konkurrenskraftig utveckling (Gough 1996). Bra välfärdssystem verkar vara samhällets svar på marknadens misslyckande med att hantera dessa risker och skapa social och inkluderande tillväxt.

4. Staten som hanterare av marknadsmisslyckanden

4.1 Vad är statens roll?

Kommer en marknad som får sköta sig själv generera välstånd till flertalet och klara av de utmaningar som ett modernt samhälle genererar, eller behövs en demokratisk stat som skapar regler, fördelar resurser och strävar efter det allmänna bästa för att skapa det goda samhället? I artikeln ”The Crisis of Democratic Capitalism” diskuterar ekonomijournalisten Martin Wolf den frågan. En av hans slutsatser är att marknadsekonomin och den demokratiska staten måste leva i en symbios och ett ömsesidigt åtagande där både politiken och marknaden måste leverera det välstånd till flertalet som är grunden för att försvara demokratin mot de auktoritära tendenser som också är hotet mot marknaden (Wolf 2022).

Wolfs resonemang påminner om de idéer som var grunden till de moderna välfärdssystemen. Under 40-talet föreslog den brittiske ekonomen William Beveridge en utbyggd och allmän social välfärd. Tanken var att förbättra de sociala villkoren för medborgarna och skapa ett socialt välfärdssystem som omfattade flertalet och inte bars upp av enskilda arbetsgivares goda vilja. Detta var positivt både för löntagarna och för marknaden och tilltron till densamma. Reformerna förväntades minska den sociala oron men också leda till att fler människor kunde lämna fattigdom, utbilda sig och skaffa ett bättre jobb (Esping-Andersen 1990). På så sätt tänkte sig nog Beveridge att skapa en bättre balans mellan den otrygghet som marknadsekonomin skapade och det behov av social trygghet som löntagarna efterfrågade.

Forskningen visar att starka demokratier tenderar att leverera välstånd till befolkningarna och förbättrade möjligheter för enskilda att förbättra sina liv. Men om marknadsekonomin och politiken inte längre kan leverera det välstånd och de livsmöjligheter som medborgarna förväntar sig minskar också stödet för demokratin, vilket då också försämrar prognoserna för ekonomin. Att politiken och arbetsmarknadens institutioner kan bidra till en jämnare fördelning av ekonomins vinster bli då långsiktigt avgörande inte bara för demokratin utan även för ekonomins utveckling. Mer demokrati och förbättrad förhandlingsstyrka hos löntagarna har historiskt bidragit till en jämnare fördelning av produktivitetsvinsterna (Acemoglu & Johnson 2023).

Vilken roll staten respektive marknaden bör ha återkommer i debatten om hur politiska beslut och en stor stat påverkar ekonomin. Debattens två huvudfrågor kan sägas bestå i å ena sidan de som betonar den demokratiska staten som en kraft för allmänhetens bästa, som reglerar marknader, hanterar marknadsmisslyckanden, fördelar resurser och strävar efter att öka välståndet för allmänheten genom kloka beslut och reformer. Å andra sidan den skola som fokuserar mest på olika former av politikmisslyckanden, eller den så kallade public choice-skolan (Buchanan & Tullock 1962) där man brukar anse att politiken är ineffektiv som leverantör av det allmänna bästa i och med att de fattar beslut utifrån sina egna intressen, inklusive att vinna politisk popularitet eller ekonomisk vinning. Olika särintressen kan då via till exempel lobbyister eller väljargrupper komma att påverka de politiska besluten

så att resultatet blir sämre för många. I motsats till synen att staten kan och bör åtgärda marknadsmisslyckanden har man i stället fokuserat på att påvisa politikmisslyckanden och problem med den offentliga sektorn.

Självklart existerar olika former av politikmisslyckanden, inte bara på grund av egenintresse, korruption eller påverkan av starka intressegrupper utan ibland även på grund av okunskap eller felaktiga prioriteringar. Politikmisslyckanden skulle till exempel kunna bestå i beslut som leder till att kostnaderna för medborgarna (ekonomiskt eller på annat sätt) blir så höga att åtgärden leder till att det missgynnar fler än det gynnar, eller att man måste försämra situationen för vissa för att kunna förbättra för andra.

De teoretiska argumenten för att marknaden är en mer effektiv utförare av det samhället behöver bygger på tanken att en perfekt konkurrenssituation leder till optimal resursanvändning. Men samtidigt vet vi att denna perfekta marknad inte existerar. Marknadsekonomin aktörer saknar fullständig information; de kan ofta inte resurseffektivt kombinera företagsekonomiska kalkyler med långsiktig allmännytta, t.ex. när samhället har behov av infrastruktur som är företagsekonomiskt olönsam men samhällsekonomiskt nödvändig. Det kan även handla om situationer med monopol eller monopsoni på arbetsmarknaden, alltså där det bara finns en eller ett fåtal säljare eller producenter av en vara eller tjänst. Det innebär att företaget har en betydande grad av marknadsmakt och kan diktera villkor för handel och prissättning även när det gäller lönesättning av medarbetarna utan att konkurreras ut av andra aktörer på marknaden (Manning 2021).

Forskningen indikerar att framgångsrika samhällen och ekonomier lyckas minimera politikmisslyckanden till exempel genom minskad korruption, ökad demokrati och effektivt rätts- och myndighetsutövande. Effektiva ekonomier lyckas även med att hantera marknadsmisslyckanden och har hittat en bra balans mellan vad som är lämpligt att låta marknaden ta hand om och vad marknaden inte kommer att leverera eller som kommer att generera större kostnader för samhället. Det innebär också att det inte alltid är bra att staten tar på sig en stor kostym, men det är heller inte så att marknadslösningar alltid främjar det allmänna bästa. Problemen med den marknadsliberala svenska skolan illustrerar detta tydligt.

Statens roll skulle förenklat kunna beskrivas som att verka för största möjliga gemensamma och effektivt skapade nytta. Detta kräver en effektiv och icke-korrupt stat och att staten där det är nödvändigt motverkar olika former av marknadsmisslyckanden där marknaden genererar kostnader som överstiger vinsterna för samhället. Det kan till exempel handla om att generera ohälsa eller miljö- och klimatproblem där kostnaden måste bäras av samhället.

När det gäller klimatkrisen är samsynen bland ekonomer stor om att den privata marknaden måste spela en avgörande roll i omställningen, men också att politiska initiativ är av avgörande betydelse för att marknaden ska kunna ta det ansvaret. Politikens roll handlar då dels om att påskynda tillämpning och spridning av ny teknologi men också om att hantera problem med så kallade negativa externaliteter, vilket innebär att motverka de negativa effekter som uppstår av ett företags

verksamhet om man exempelvis släpper ut föroreningar eller växthusgaser och inte behöver betala den fulla kostnaden som detta medför.

För att komma åt denna typ av marknadsmisslyckande krävs till exempel kraftfulla ekonomiska drivkrafter för marknaden, genom riktade skatter och avgifter eller genom olika former av subventioner. Politikens roll blir även att medverka till att kunskap och innovationer får snabbare spridning i ekonomin, men också se till att det omgivande samhället inte behöver betala priset genom miljöförstöring eller negativa klimateffekter.

Marknadsmisslyckanden kan också bestå i en för låg kapacitet att genomföra och driva nödvändiga teknologiska skiften. I en rapport från Myndigheten för tillväxtanalys beskrivs hur olika typer av marknadsmisslyckanden kan göra statliga åtaganden nödvändiga (Myndigheten för tillväxtanalys 2018). Statens roll är inte bara att genomföra grundläggande investeringar i utbildning eller skapa bra rättsliga förutsättningar, utan även att åtgärda olika system- och marknadsmisslyckanden. Ibland är risknivåerna för de enskilda företagen för höga för att de ska kunna göra långsiktiga investeringar av sådan omfattning som är samhällsekonomisk önskvärd. Här spelar tidshorisonten stor roll. För företaget behöver avkastningen komma ganska tidigt medan den samhällsekonomiska vinsten ofta uppstår över tid.

Detta gäller speciellt när teknologin är ny och inte har fått spridning eller kanske inte ens är färdig att börja användas i produktionen. Samtidigt kan det vara svårt att bedöma de långsiktiga marknadseffekterna av den nya teknologin, vilket kan göra eventuella långivare och investerare mer tveksamma. Detta förtydligar dessutom behovet av tydlighet och långsiktighet i politiska beslut för att marknaden ska veta vad som gäller över längre tid. Historiska erfarenheter visar att staten bör spela en viktig roll för att åstadkomma de teknologiska kliv som behövs för den ekonomiska omställningen, till exempel genom subventioner för att generera en tillräckligt stark efterfrågan till dess att marknaden driver sig själv, eller genom att ekonomiskt stimulera forskning och utveckling i syfte att få igång industriella förnyelseprocesser.

4.2 Staten som möjliggörare

Historiskt finns massor av exempel på hur staten och det offentliga genom att ställa krav, reglera marknader, skapa ekonomiska incitament och samverka med näringslivet har bidragit till genombrott som skapat bra förutsättningar för ekonomin och nya teknologiska innovationer.

Den svenska staten spelade en betydande roll i utvecklingen av telefonin i Sverige. Under början av 1900-talet nationaliserades telefontätet och staten tog över driften. Detta ledde till att det svenska telefontätet kunde utvecklas i en mer samordnad och enhetlig riktning. Under 1920- och 1930-talen satsade staten också på att bygga ut och modernisera telefontätet, vilket gjorde att Sverige blev ett av pionjirländerna när det gällde att förse medborgarna med telefoni. Mobiltelefonin utvecklades i flera länder samtidigt under 1970-talet, men det var svenska Ericsson tillsammans med statliga Televerket (nu Telia) som utvecklade det första riktiga

systemet för mobiltelefoni. Det första svenska mobiltelefonnätet lanserades 1981 av Televerket i samarbete med Ericsson. Den svenska statens engagemang och investeringar i telekommunikation och teknikutveckling bidrog till att Sverige blev en av de ledande nationerna inom mobiltelefon teknik (Persson 2019).

Utvecklingen av internet var ett resultat av statliga interventioner. USA:s satsning på att utveckla ARPANET inom det amerikanska försvarsdepartementet på 1960-talet skapade en av de tidiga föregångarna till internet. ARPANET finansierades av den amerikanska staten. Den fortsatta utvecklingen av det som kom att bli internet i form av World Wide Web skedde från en samling av olika nätverk och teknologier som användes av akademiker och militära forskare. Starkt bidragande var behovet av informationsöverföring. Framväxten drevs på av en kombination av politiska beslut om forskningsstöd, standardiseringar och investeringar i bredband. Hemdatorreformen var en reform som genomfördes i Sverige under 1980-talet och syftade till att öka tillgängligheten på datorer och IT-kunskaper för hushåll och enskilda personer. Reformen möjliggjorde för hushåll att köpa datorer med avdragsgilla lån och bidrag från staten, vilket gjorde det möjligt för fler människor även i låglöneyrken att skaffa sig en dator. Detta bidrog till att Sverige blev en ledande IT-nation och har spelat en avgörande roll för senare innovationer och bildande av framgångsrika företag och produkter som Spotify, Klarna, Skype, Minecraft.

Hemdatorreformen bidrog också till en ökad efterfrågan på IT-tjänster och produkter. Sverige blev en av de ledande ekonomierna i världen när det gäller användande av informations- och kommunikationsteknologi, vilket kom att spela stor roll för den svenska ekonomins tillväxt från 1990-talet. IKT-sektorn har i sin tur skapat nya företag och arbetstillfällen, effektiviserat produktion och tjänster inom andra sektorer, bidragit till innovation och digitalisering av samhället och ökat produktivitet och konkurrenskraft för svenska företag (Myndigheten för tillväxtanalys 2014 och Vinnova 2013).

Ett annat argument för att staten ska bedriva en aktiv industripolitik är att det kan ge de inhemska företagen en konkurrensfördel till exempel genom tekniköverföring, stöd till innovation och FoU, utbildning och kompetensutveckling för arbetstagare och förbättring av infrastruktur och logistik. Men det finns också en risk för att industripolitiken i vissa fall blir populistisk och mer handlar om att rädda företag och industrier från konkurrens (Aiginger 2012 och Rodrik 2017).

Staten bör som tydliggörs i exemplet ovan även ha en roll att spela i att underlätta för företag att få del av tekniska innovationers möjligheter. Innovationer som blir mer av allmännytt ger positiva externa effekter för andra företag och på hela ekonomin. Dessa positiva externa effekter, eller spillovers, kan minska kostnaderna för andra företag att utveckla liknande teknologier eller produkter, vilket i sin tur kan öka företagets incitament att investera i FoU och innovationer. I de situationerna behövs ibland en mer aktiv statlig politik som kan motverka risken för monopolsituationer genom att bland annat investera i FoU och innovationer och ta en aktiv roll för att främja kunskapsspridning och teknologiöverföring mellan företag.

En viktig del i den endogena tillväxtteorin är just att vissa innovationer blir så kallade "general purpose technologies" som spiller över till andra verksamheter och får en väldigt bred tillämpning som bidrar till utvecklandet av nya marknader och teknologier.

5. Samverkande institutioner gynnar tillväxten

5.1 Ekonomins infrastruktur

Allt fler forskare har intresserat sig för hur samhällets olika institutioner främjar ekonomisk utveckling. Nobelpristagaren Elinor Ostrom menade att institutionerna i ett samhälle kunde bestå i olika former av överenskommelser mellan människor: lagar, regler och organisationer som den gemensamma staten genererade eller frivilliga organisationer, föreningar och sammanslutningar som människor i olika situationer tog initiativ till. Dessa institutioner bidrar till att skapa de nätverk av relationer och tillit mellan människor som är själva kittet i ett gemensamt samhälle och därmed även för en fungerande ekonomi (Angner 2023). Ostrom menade att samhällets olika institutioner fungerade bäst om de byggde på att frågor hanterades på rätt nivå och de olika institutionerna inte motverkade varandra.

Just hur olika institutioner förstärker varandra och därmed förutsättningarna för ekonomisk utveckling verkar vara en viktig del i den infrastruktur som bygger goda samhällen. God ekonomisk utveckling är beroende av en mängd samverkande faktorer och institutioner som avgör om individer blir entreprenörer, om medborgarna är villiga att ta risker, om affärstransaktioner blir av, om strukturomvandling accepteras och så vidare. Detta i sin tur avgör om det finns förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Institutioner avgör till exempel om löntagarna accepterar ökade risker att förlora jobbet, om samhället upplevs som rättssäkert, om man känner sig delaktig i utvecklingen, har politiskt inflytande och framtidstro. Forskare som Daron Acemoglu och James A. Robinson menar att tillväxt skapas bäst i länder vars institutioner är inkluderande och ger alla medborgare tillgång till samhällets politiska och ekonomiska system. Detta innebär att det finns en bred delaktighet och konkurrens och att det finns förutsättningar för en meritokrati som gör att en persons sociala status inte påverkar hans möjligheter att utvecklas och göra framsteg. Exkluderande institutioner å andra sidan är de som begränsar tillgången till politisk och ekonomisk makt till en liten grupp av personer, vilket oftast leder till ekonomisk stagnation och fattigdom. Exkluderande institutioner kan inkludera en maktelit som kontrollerar resurserna, en bristande respekt för mänskliga rättigheter, en oförmåga att skydda privat egendom eller en rädsla för nya idéer och innovationer (Acemoglu & Robinson 2012).

Acemoglu argumenterar även för att svaga stater har svårt att bygga upp effektiva institutioner och ofta lider av korrupktion och ineffektivitet och att det är svårt att skapa ekonomisk tillväxt i en svag stat eftersom det finns få incitament för innovation och investeringar (Acemoglu 2005). En annan studie av Acemoglu och Robinson (2000) visar att förändringar som leder till ökad osäkerhet och politisk instabilitet påverkar ekonomisk tillväxt negativt och kan leda till lägre investeringsnivåer, detta särskilt om förändringen också medför en mindre omfördelande politik som ökar den politiska instabiliteten.

5.2 Social tillit är grunden

Det synsättet på ekonomisk utveckling tyder på att starkare stater, med högre skatter som används till kloka investeringar och som genererar institutioner som är inkluderande, kan skapa bättre förutsättningar för ekonomiskt välstånd. Dessa inkluderande institutioner minskar de sociala klyftorna och ökar den sociala tilliten i befolkningen. Till skillnad från mer neoklassiska ekonomiska teorier som utgår ifrån människan som en i huvudsak rationell och nytto-maximerande individ, pekar forskare som studerat social tillit på betydelsen av faktorer som tillitsfulla överenskommelser och starka sociala relationer och visar att regioner och länder som präglas av detta också utvecklas bättre (Putnam 1993). Graden av tillit mellan människor och olika aktörer verkar vara avgörande för att ekonomiska transaktioner ska genomföras effektivt och nödvändiga investeringar komma till stånd. Forskare som Robert Putnam menar dessutom att minskad social sammanhållning i samhället kan kopplas till en rad negativa konsekvenser, inklusive minskad hälsa, ökad brottslighet och minskad politisk delaktighet. Svaga och exkluderande institutioner blir då en faktor som blir tärande i stället för närande.

Social tillit handlar om graden av förtroende människor har för varandra och för institutionerna i samhället. När det finns hög social tillit är människor mer benägna att samarbeta och skapa nya möjligheter. När människor upplever att de blir behandlade rättvist av institutionerna i samhället, som rättsväsendet och polisen, ökar deras tillit till samhället som helhet. Dessutom kan investeringar i utbildning och hälsovård bidra till att öka den sociala tilliten. En faktor som kan påverka social tillit negativt är ojämlikhet.

En hög grad av ojämlikhet kan minska den sociala tilliten och försvaga förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. När människor upplever att de har mindre möjligheter och mindre inflytande i samhället minskar deras tillit till institutionerna och till andra människor. Hur man än ser på ekonomisk utveckling är det uppenbart att graden av tillit mellan människor och mellan individer och institutioner är avgörande för varje väl fungerande samhälle. När människor litar på varandra är det mer troligt att de investerar, startar företag och skapar nya arbetstillfällen (Knack & Keefer 1997).

Ekonomhistorikern Peter Lindert (2004) har undersökt den nordiska modellens utveckling och hur den samspelar med den ekonomiska utvecklingen i regionen. Han argumenterar för att den höga nivån av sociala utgifter i Norden, särskilt på områden som utbildning, hälsovård och sociala skyddsnet, har bidragit till en ökad social tillit, vilket stärkt förutsättningarna för ekonomiskt värdeskapande och lett till minskad ojämlikhet.

Ekonomisk tillväxt och sysselsättning skapas i allt högre grad i en sorts kedje-reaktioner när tillräckligt många komponenter samspelar med varandra. Arbetskraftens utbildningsnivå och den teknologiska mognaden är viktiga delar i kedjan, men även faktorer som trygghet, tillit, samverkan, hälsa, känsla av delaktighet, partsmodeller eller grad av öppenhet spelar roll. De riktigt stora tillväxteffekterna uppstår när innovationer i ny teknik sker samtidigt som utbildningsnivån höjs och

löntagarna accepterar och tar till sig den nya tekniken.

I det perspektivet blir det uppenbart att en central institution som förklarar varför Sverige och övriga Norden klarar sig så bra är partssystemen på arbetsmarknaden. Under de senaste över hundra åren har politiken och arbetsmarknadens parter i Sverige samverkat i en symbiotisk process för att reglera villkor och löner på arbetsmarknaden. Denna process hade aldrig kunnat fungera om inte löntagare och arbetsgivare varit så väl organiserade att de har kunnat hantera viktiga frågor om lönebildning och strukturomvandling på arbetsmarknaden på ett sätt som politiken aldrig hade kunnat leverera ensam.

Den höga fackliga organisationsgraden har hållit uppe lägstalönerna, vilket lett till att produktivitetstillväxten i högre grad än i många andra länder har kommit löntagarna till del. Detta i sin tur har främjat en hög acceptans för frihandel och teknikutveckling. I kombination med att även arbetsgivarna tidigt valde att organisera sig (för att undvika stelbent lagreglering) har partssystemet grundat en samförståndsanda som de senaste decennierna har gynnat svensk lönebildning och ekonomisk tillväxt.

En viktig del av detta partssystem som bidrar till en mer effektiv arbetsmarknad är de omställningsavtal som omfattar en majoritet av Sveriges löntagare och som kommit att bli en viktig förklaring till att svensk arbetsmarknad klarar strukturomvandlingen så pass bra. En bedömning är att dessa bidrar till att svenska löntagare snabbare än i andra länder hittar nytt arbete efter jobbförlusten och att matchningen förbättras. Arbetslöshetstiderna verkar inte påverkas, men det nya jobbet blir varaktigare, vilket kan tyda på att processen leder till bättre matchning (Fredricsson et al. 2023).

6. Kortare tid i arbetslöshet eller ökad produktivitet

6.1 En mer nyanserad jobbpolitik

I debatten om hur en mer generös välfärdsstat påverkar tillväxt och sysselsättning brukar ofta arbetslöshetsersättningen pekas ut som en välfärdsinstitution som om den är generös hämmar sysselsättning och ökar arbetslösheten. Flera tidigare studier har också pekat på att mer generös arbetslöshetsersättning skulle kunna leda till ökad arbetslöshet (Layard, Nickel och Jackman 1991). Samtidigt visar allt fler studier att det samtidigt kan leda till ökad produktivitet (Gayle & Lindert 2004). Precis som med de flesta andra aspekter av hur en mer generös välfärdsstat påverkar välbefinnande och sysselsättning kan resultaten variera beroende på hur systemen designas och i vilket institutionellt sammanhang de verkar.

År 1994 publicerade OECD en rapport som kom att få stor betydelse för synen på hur sysselsättning främjas och tillväxt skapas. Rapporten, *The OECD Jobs Study*, tog sin utgångspunkt i det forskningsläge som rådde då när man analyserade arbetslöshet och sysselsättning i OECD-länderna. Rapporten fick stor påverkan på medlemsländernas politik. Rekommendationerna var i hög grad att alla länder borde göra som de anglosaxiska länderna: öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, minska skatterna och sänka ersättningen till de arbetslösa.

Under våren 2006 presenterade OECD det som kom att kallas för en reviderad jobbstrategi. OECD hade analyserat hur arbetsmarknaderna hade utvecklats för länder som hade följt rekommendationerna från 1994 och hur det hade gått för länder som i princip hade gjort motsatsen. Länder som hade följt rekommendationerna hade förvisso haft en ganska bra utveckling av arbetslöshet och sysselsättning, men de länder som inte hade följt rekommendationerna (i princip de nordiska länderna plus Nederländerna) hade haft en ännu bättre utveckling. De länder som hade valt en mellanväg hade det inte gått lika bra för (OECD 2006). OECD:s slutsatser blev att det mycket väl gick att ha mer generösa välfärdsvillkor, till exempel i arbetslöshetsförsäkringen, om man samtidigt hade en aktiv arbetsmarknadspolitik som kunde understödja jobbsökande och om parterna på arbetsmarknaden tog ansvar för lönebildningen. Slutsatsen av den uppdaterade jobbstrategin skulle också kunna sammanfattas som att det finns två helt olika modeller som kan generera bra utfall för arbetsmarknad och ekonomi: den nordiska och den anglosaxiska. I den förra är priset högre skatter, i den senare är högre ojämlikhet priset man får betala.

6.2 Bättre arbetslöshetsersättning kan också förbättra ekonomins funktionssätt

En av de viktigare bakgrundsrapporterna kom att bli en analys av OECD-ekonomerna Bassanini och Duval (2006). Rapporten visade att lägre ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen förvisso påverkade de arbetslösa sökaktivitet och kunde leda till kortare arbetslöshetstider, men en mindre generös arbetslöshetsförsäkring ledde även till att arbetslösa alltför snabbt kunde tvingas ta lediga jobb som de var

överkvalificerade för. Det man vann på gungorna förlorade man alltså på karusellerna. OECD:s slutsats blev ungefär att det man vinner i sysselsättning av lägre ersättning till de arbetslösa förlorar man i sämre matchning och därmed produktivitet och tillväxt.

OECD:s reviderade syn på arbetslöshetsförsäkringens effekter återkommer i organisationens sammanställningar av forskningsläget. I OECD Employment Outlook (2018) tydliggörs till exempel att en positiv effekt av en mer generös försäkring är att det blir lättare att vidta sanktioner som biter om den arbetslöse inte söker arbete tillräckligt aktivt. Man återkommer dessutom till det forskningsstöd som finns för att en alltför låg ersättning till de arbetslösa förvisso kan leda till snabbare återgång till arbete men samtidigt riskerar att leda till sämre jobbmatchning, ökad grad av tillfälliga jobb eller deltidsjobb och lägre framtida inkomst.

Från att ekonomer i huvudsak har pekat på att en mer generös arbetslöshetsersättning leder till att de arbetsökande blir mer restriktiva i sitt jobbökande och arbetslöshetstiderna blir längre, har det även börjat lyftas fram att det är samhällsekonomiskt effektivt om de som är arbetslösa har en bra försäkring mot inkomstbortfall, en arbetslöshetsförsäkring, men att den försäkringen måste vara klokt utformad. En bra arbetslöshetsförsäkring är dessutom en automatisk stabilisator under perioder av arbetslöshet, genom att den arbetslöse då kan upprätthålla en rimlig levnadsstandard och efterfrågan i ekonomin. Ekonomin fungerar dessutom bättre om de som söker arbete inte behöver ta första möjliga arbete utan i stället under en rimlig period kan söka arbeten som matchar utbildning och kompetens. Den effekten blir sannolikt viktigare för ekonomin i tider då arbetsgivarna i hög grad saknar yrkesutbildad arbetskraft. På så sätt kan en mer generös arbetslöshetsförsäkring vara bra för produktiviteten i ekonomin. En bra arbetslöshetsförsäkring är dessutom viktig för en annan aspekt av den ekonomiska utvecklingen. Om löntagarna är mer trygga vid arbetslöshet minskar rädslan för att förlora jobbet, och acceptansen för ekonomins nödvändiga strukturomvandling ökar.

Precis som med alla andra välfärdsfaktorer som har diskuterats i rapporten är effekten ofta komplex eller motsägelsefull och kan variera med hur systemen riggas och i vilket institutionellt sammanhang de verkar. De eventuellt negativa effekterna i form av längre arbetslöshetstider med mer generös försäkring måste vägas mot de positiva effekterna det har på matchning och produktivitet. Samtidigt måste de negativa effekter som kan uppstå när det gäller incitament att söka ett anvisat arbete ställas mot de välfärdsvinster, och därmed andra sekundära tillväxtvinster, som tillgången till en bra försäkring mot inkomstbortfall innebär. En samhällsekonomiskt optimal arbetslöshetsförsäkring innebär att väga dessa olika välfärdsvinster och kostnader mot varandra. En optimal försäkring är inte automatiskt identisk med den som ger den lägsta arbetslösheten (Holmlund 1999).

7. Avslutande resonemang

7.1 En politik som är bra för flertalet gynnar ekonomin

Teorierna och kunskapen om vad som skapar ekonomisk tillväxt har utvecklats i takt med att ekonomin och teknologin har förändrats. Ökad globalisering, ny produktionslogik och ny teknik har stöpt om jobb och arbetsmarknad och ökat behoven av trygghet och utbildning för att möta förändringen. Hur olika länder har hanterat den nya ekonomins logik med offshoring och snabb teknikutveckling har påverkat hur det ekonomiska välståndet har kunnat öka, men även i vilken utsträckning medborgarna har fått del av detta välståndslöfte och därmed i vilken grad medborgarna upplever att samhället lever upp till demokratins välfärdslofte.

I rapporten har jag argumenterat för att länder med en aktiv och demokratiskt förankrad välfärdsstat, med organiserade löntagare, har bättre förutsättningar till uthålligt starkt ekonomiskt välståndsskapande som kommer medborgarna till del och som gynnar demokratin.

Sverige har klarat sig bra i hög grad på grund av de stora offentliga investeringar som tidigare gjorts, inte trots dessa. Offentliga åtaganden som har skapat social trygghet och omfördelat resurser och livschanser har, tillsammans med hög facklig organisationsgrad och en pragmatisk partsmodell på arbetsmarknaden, gynnat teknisk förändring, öppenhet och handel och strukturomvandling, vilket har ökat tillväxt och produktivitet.

Det har också blivit alltmer uppenbart att en inkluderande demokrati som skapar tillit, stabilitet och legitimitet för marknadsekonomin är grunden för välståndsskapande samhällen. Detta förutsätter att löntagarna och medborgarna får del av globaliseringens och teknikutvecklingens värdeskapande. Om detta inte sker hotas demokratins bas och marknadsekonomin grundfundament.

Socialt hållbar ekonomisk utveckling handlar om att skapa trygghet och välfärd till flertalet. Utbildningssystem som ger en likvärdig skola och nya chanser i livet, välfärdssystem som gör att vi delar på riskerna mellan grupper och över tid och institutioner som representerar de flestas intressen skapar en unik konkurrenskraft. Eller som Lena Sommestad (2023) skriver i boken *Människan först!*, ”forskningen om humankapital och ekonomisk utveckling visar på vikten av en välfärdspolitik som omfattar hela befolkningen”.

Erfarenheterna från de senaste decennierna visar att det inte finns en universell modell som ger några gratisluncher, vare sig genom sänkta skatter eller genom växande offentliga åtaganden. Allt handlar om att prioritera vilken form av samhälle vi vill ha. Ett samhälle med utbredd välfärd till flertalet förutsätter högre skatter och mer fördelningspolitik. Klokt designat kan detta generera bättre tillväxtförutsättningar och ökad social rörlighet. Ett samhälle som inte prioriterar social trygghet och fördelningspolitik kan ha en fungerande ekonomi med hög tillväxt, men till priset av stora sociala och ekonomiska klyftor och lägre social rörlighet, vilket riskerar att leda till ökad polarisering och ifrågasättande av demokratins förmåga att leverera välstånd.

7.2 Den entreprenöriella och möjliggörande staten

I den nya ekonomin kommer hållbar ekonomisk tillväxt i allt högre grad att kräva en aktiv stat som genererar nödvändiga investeringar som marknaden behöver men inte själv genererar. Staten har även en nödvändig roll i det ekonomiska kretsloppet för att hantera olika typer av marknadsmisslyckanden. Statliga insatser har bidragit till hög teknikmognad och till framväxten av framgångsrika företag. Vid i princip alla större teknologiska språng de senaste hundra åren har staten i olika länder varit drivande för att påskynda genomförande och utveckling.

En del av de investeringar som det gemensamma måste generera är sådant som ökar samhällets kunskapskapital och arbetsmarknadens omställningstrygghet. Utbildning har blivit grunden för att kunna öka produktiviteten vid teknologiska skiften. Offentliga välfärdsinsatser för att skapa trygghet i omställningen är nödvändigt för att främja acceptansen för globalisering, frihandel och teknikskiften.

Den strukturomvandling som möjliggjorts har varit avgörande för tillväxten. Produktionskedjorna har förändrats så att färre arbetar i själva tillverkningen men fler i de processer som föregår och följer av densamma. Forskning, utveckling, design, marknadsföring, logistikplanering med mera inom industrin har vuxit parallellt med att själva tillverkningen sysselsätter färre.

Kloka investeringar är som rapporten visar inte bara en fråga om ekonomins utveckling utan även om demokratins. Hur välstånd skapas och fördelas avgör medborgarnas tillit till samhällsprojektet. Att välfärden och samhället är närvarande i hela Sverige är centralt inte bara för företagens utveckling utan även för medborgarnas tilltro till samhället. Och utan tillräckliga investeringar kommer vi inte att kunna möta vare sig behov eller förväntningar på samhället.

Den privata sektorns främsta konkurrensfördel är innovationer och nyskapande. Men staten har en avgörande roll för att skapa rätt förutsättningar för dessa innovationer och för den strukturomvandling som måste ta vid. Forskaren Mariana Mazzucato (2020) menar till exempel att vi måste förstå att statens roll inte bara är att möjliggöra innovationer genom standardisering och subventioner utan att staten i själva verket kan vara den drivande kraften bakom teknologiska innovationer som får positiva effekter på hela vår ekonomi.

7.3 Bristen på offentliga investeringar riskerar att minska det framtida välståndet

Det har blivit uppenbart att tillväxt i hög grad drivs av innovationer och entreprenörer och att dessa är ömsesidigt samverkande. Det är också tydligt att det bara är en entreprenöriell och investerande välfärdsstat med starka och inkluderande institutioner som ökar jämlikheten som kan möjliggöra socialt och klimatmässigt hållbar tillväxt. Ska Sverige fortsätta vara i världstopp i merparten av alla internationella rankingar duger det inte med en snål och frånvarande stat.

Under lång tid har samhället byggt upp en underhålls- och investeringsskuld som äventyrar vårt framtida välstånd och den demokratiska stabiliteten. Även om det nuvarande finanspolitiska ramverket har varit viktigt under ett antal år, befinner

vi oss nu i en situation där det snarare har blivit ett hinder för nödvändiga samhällsinvesteringar. I stället för en klok investeringspolitik riskerar vi att fastna i ett ensidigt fokus på finansiellt sparande. Staten måste tillåtas låna pengar och till och med gå med underskott under en period för att möjliggöra de stora samhällsinvesteringar som behövs för kommande generationers välstånd.

Det försvarspolitiska läget har försämrats allvarligt. Både det militära och det civila försvaret kommer behöva tillföras väldigt stora resurser. Att samhällsviktig infrastruktur fungerar bättre är centralt för det civila försvaret. Men det är dessutom avgörande att dessa försvarspolitiskt motiverade investeringar inte tränger undan de nödvändiga investeringarna inom andra politikområden.

Bara investeringsbehovet när det gäller vatten och avlopp beräknas till drygt 16 miljarder per år de kommande åren (Thomasson & Jonsson 2022). Beräkningar visar att det skulle kosta runt 300 miljarder kronor att komma ifatt det eftersatta underhållet av vägar, järnvägar, va-nät och elnät tillsammans (SvD). Detta skulle samtidigt bara åtgärda de investeringar som redan borde ha gjorts. Läger vi till de behov som uppstår av befolkningstillväxt och nya underhåll ökar investeringsbehovet ytterligare. Lägg till att Sveriges Kommuner och Regioner räknar med ett investeringsbehov på närmare 200 miljarder per år för skola, vård och omsorg de närmaste åren, så blir det uppenbart att även staten måste träda in. Lägg till de åtgärder som behövs för klimatomställningen, till exempel för energieffektivisering, förnybar energi och forskning och utveckling.

Politiken måste börja ta detta på större allvar och inse att deviser som ”krona för krona” och att det är bra att ”spara i ladorna” gäller för vissa perioder, men inte för att klara de utmaningar vi nu står inför.

På samma sätt måste fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer inse att det är politiken som i hög grad skapar förutsättningar för de framtida produktivitetökningar som är grunden för företagets konkurrenskraft och löntagarnas real-löneförbättringar. Det går inte att se politikens förmåga att generera social trygghet och tillräckliga investeringar som avskild från parternas förutsättningar att lyckas.

Misslyckas vi med detta försämrar inte bara ekonomins förmåga till innovationer och konkurrenskraft utan även medborgarnas tilltro till det välfärdslöfte som bär upp demokratin. Denna risk förstärks ytterligare av att de sociala trygghetssystemen inte har hängit med i inkomstutvecklingen. Detta har bidragit till de ökade inkomstklyftorna och riskerar att försvaga tilliten till det gemensamma samhällsbygget. Vi lider av en omfattande underhålls- och investeringsskuld när det gäller både fysiskt kapital och socialt kapital. Utan mer omfattande investeringar än det nuvarande ekonomisk-politiska ramverket ger utrymme för kommer tillväxt och konkurrenskraft försvagas, välfärdens kvalitet urholkas och eventuellt också demokratin skadas i grunden.

Referenser

Acemoglu, D., & Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.

Acemoglu, D., & Robinson, J.A. (2000). "Political instability, political weakness, and corruption". *Economics & Politics*, 12(1), 77–96.

Acemoglu, D. (2005). "Politics and economics in weak and strong states". *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1199–1226.

Acemoglu, Daron, & Johnson, Simon (2023). *Power and Progress – Our thousand-year struggle over technology and prosperity*.

Aiginger, K. (2012). "Industrial Policy: A Dying Breed or a Re-emerging Phoenix". *Journal of Industry, Competition and Trade*, 12(2), 139–151. doi: 10.1007/s10842-011-0118-6.

Andersson, Fredrik N.G. (2017). "Sekulär stagnation – vad är det, finns det och hur påverkar det penningpolitiken? Ekonomisk Debatt nr 4, 2017.

Angner, Erik (2023). *How Economics can save the World – Simple ideas to Solve Our Biggest Problems*.

Arjona, R., Ladaique, M., & Pearson, M. (2002). "Social Protection and Growth". *OECD Economic Studies No. 35, 2002/ Paris: OECD*.

Baldwin, Richard (2016). *The Great Convergence – Information technology and the New Globalisation*, Belknap press.

Barro, RJ, & Sala-i-Martin, Xavier (2004). *Economic Growth, Second Edition*.

Bassanini, A., & Duval, R. (2006). "Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions". *OECD Economic Studies*, 2006(1), 7–86.

Béland, Daniel (red.), Leibfried, Stephan (red.), Morgan, Kimberly J. (red.), Obinger, Herbert (red.), & Pierson, Christopher (red.), (2021), *The Oxford Handbook of the Welfare State (2nd edn)*, kapitel 42, "Macroeconomic outcomes".

Bergh, Andreas, & Henrekson, Magnus (2012). *Varför går det bra för Sverige? Om sambanden mellan offentlig sektor, ekonomisk frihet och ekonomisk utveckling*. Stockholm: Fores+Ivrig.

- Bergh, Andreas, & Erlingsson, Gissur Ó (2023). Vad hände med Sveriges reformförmåga? Entreprenörskapsforum.
- Besley, Timothy, & Persson, Torsten (2011). *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*.
- Besley, T., Persson, T., & Dann, C. (2021), "Pillars of Prosperity: A Ten-Year Update", Centre for Economic Policy Research.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.
- Domar, E. D. (1946). "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment". *Econometrica*, 14(2), 137–147.
- Du Rietz, G. (2004). "Effektivitetsproblem med höga skatteklivar", Ratio Working Paper 37.
- Eklund, Klas (2020). Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform. ESO.
- Eliasson, K., Hansson, P., Ouraich, I., & Tynelius, U. (2021), "Strukturomvandling och omställningspolitik i svenskt näringsliv", Ekonomisk Debatt.
- Enflo, Kerstin (2006). *Investeringar, kapital och tillväxt*, ITPS.
- Erixon, L. (2018). "Progressive supply-side economics: an explanation and update of the Rehn-Meidner model". *Cambridge Journal of Economics*, 42(3), 653–697.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Fournier, Jean-Marc (2016). The positive effect of public investment on potential growth, OECD working paper, 1347.
- Fournier, Jean-Marc, & Johansson, Åsa (2016). "The Effect of the size and the mix of Public Spending on Growth and inequality", Economics Departments Working Paper, no 1344, OECD.
- Fredriksson, P., Graetz, G., Hensvik, L., & Seim, D. (2023). *Strukturomvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och policyåtgärder*, Konjunkturrådets rapport 2023, SNS.

- Friedman, Milton (2022). *Capitalism and freedom*, University of Chicago press.
- Fölster, S., & Henrekson, M. (2001). "Growth effects of government expenditure and taxation rich countries". *European Economic Review* 45, 1501–1520.
- Freeman, Richard, *The Great Doubling: The Challenge of the New Global Labor Market*, paper augusti 2006.
- Gayle, Allard, & Lindert, Peter (2004). "Reconciling Unemployment and growth in the OECD", i *Growing Public: Social spending and economic growth since the eighteenth century*, Cambridge University press.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Gough, I. (1996). *The political economy of the welfare state*. Macmillan International Higher Education.
- Gordon R J, (2015), "Secular Stagnation – A supply Side View", *American Economic Review*, Vol. 105.
- Jones, C. I. (1997). *Introduction to economic growth* (2nd ed.). W. W. Norton & Company.
- Hansen, A. H. (1939). "Economic Progress and Declining Population Growth". *The American Economic Review*, 29(1), 1–15.
- Holmlund, Bertil (1999). "Arbetslöshetsförsäkringens effekter". Bilaga till Projektet arbetslöshetsförsäkring vid Näringsdepartementet.
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation". *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251–1288.
- Korpi, W. (1989). "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930". *American Sociological Rev.*
- Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R. (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford university press.
- Lindert, P. H. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge University Press, 54(3), 309–328.

- Maddison, Angus (1982). *Phases of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Mankiw, N. G., Romer, D., & Weil, D. N. (1992). "A contribution to the empirics of economic growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407–437.
- Manning, A. (2021a). "Monopsony in labor markets: A review". *ILR Review*, 74(1), 326.
- Mares, Isabella (2006). *Taxation, wage bargaining and unemployment*, Cambridge University Press.
- Mazzucato, Mariana (2020). *The Entrepreneurial State – debunking public vs. private sector myths*, Public Affairs New York.
- Myndigheten för tillväxtanalys (2018). *Statens roll vid grön omställning genom aktiv industripolitik*.
- Myndigheten för tillväxtanalys (2014). *Hur driver IKT produktivitet och tillväxt? Analyser av kvantitativa data*.
- Mörtvik, Roger (2005). *Fler och bättre jobb? – Nya och försvinnande jobb i Sverige 1987–2003*, Stockholm TCO.
- OECD Employment Outlook (2016). "Boosting Jobs and Incomes: The Reassessed Jobs Strategy".
- OECD (2019). "Employment outlook", OECD Paris 2018.
- Padovano, F., & Galli, E. (2002). "Comparing the growth effect of marginal vs. average tax rates and progressivity", *European Journal of Political Economy*, 18, s. 529–544.
- Pareto, V. (1906). *Manual of Political Economy*. Macmillan press.
- Persson, M. (2019). "Swedish mobile telephony from NMT to 5G: Technical, regulatory, and business challenges". *Telecommunications Policy*, 43(1), 1–11.
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Piketty, Thomas (2019). *Kapitalet och ideologin, Mondial*.

- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Rodrik, Dani (2005). "Globalisation for whom", artikel i *Harvard Magazine*.
- Rodrik, Dani (2023). *On productivism*, paper.
- Rodrik, Dani (1998), "Why do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy* Vol. 06, No. 5 October 1998.
- Rodrik, D. (2017). "Populism and the Economics of Globalization". *Journal of International Business Policy*, 1(1-2), 12–33.
- Romer, P. M. (1990). "Endogenous technological change". *Journal of political economy*, 98(5), S71–102.
- Rosenberg, N. (2004). *Exploring the black box: Technology, economics, and history*. Cambridge University Press.
- Sommestad, Lena (2023), *Människan först! – om välfärdspolitik som investeringspolitik, katalys*.
- SCB (2016), "Rekordår och kriser – så har BNP ökat och minskat", artikel 2016-01-01.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge.
- Solow, R. M. (1956). "A contribution to the theory of economic growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65–94.
- Stiglitz, J. E. (2005). *Globalization and Its Discontents*. W. W. Norton & Company.
- Strömbäck, Jesper (2022). *Bortom kampen om verklighetsbilden – Sverige i en internationell jämförelse*, Futurion.
- Summers, L. H. (2015). "Demand Side Secular Stagnation". *American Economic Review* vol. 105.
- Svenska Dagbladet (2018). "Infrastrukturen förfaller – så många miljarder behövs", 21 augusti. <https://www.svd.se/a/1kbAvK/infrastrukturen-forfaller-sa-manga-miljarder-behovs>.

Swedenborg, Birgitta, ”Reformatorn Assar Lindbeck – Lindbeckkommissionen och dess uppföljare”, Ekonomisk Debatt 2/2021.

Thomasson, Anna, & Jonsson, Robert (2022). Investeringar i kritisk infrastruktur: Utmaningar och vägar framåt, Kommuninvest.

Vinnova (2013). IKT och svensk tillväxt. Rapport 2013:15.

Wolf, Martin (2022). ”Crisis of Democratic Capitalism”, i Capitalism and Society, vol. 16 (2022), issue 1, article 6.



**Facken inom industrins
produktivitetskommission**

arenaidé