

# Den svenska välfärdsstaten under 1900-talet

JENNY ANDERSSON\* CNRS, Sciencespo, Paris

John Lapidus, *Social democracy and the Swedish welfare model: Ideational analyses of attitudes towards competition, individualisation and privatisation*, Gothenburg studies in economic history 13 (Göteborg: Göteborgs universitet 2015). 189 s.

## *Avhandlingens upplägg och utgångspunkter*

John Lapidus avhandling, med den något missvisande titeln *Social democracy and the Swedish welfare model: Ideational analyses of attitudes towards competition, individualisation and privatisation*, är en studie av förändringar i den svenska välfärdsstaten under 1900-talet. Enligt Lapidus är avhandlingen en idéanalys, men den är i min mening egentligen ett ambitiöst försök att anlägga ett ekonomiskt-historiskt perspektiv på frågan om hur välfärdsstaten organiserats som marknad, med avstamp i en rad inbördes mycket olika frågor och delproblem. De första artiklarna i sammanläggningsavhandlingen behandlar utvecklingen från 1920-talets diskussion om karteller till 90-talets diskussion om konkurrenslagstiftning. Under denna tid har, som Lapidus visar, synen på välfärdsstaten svängt fullständigt. Mellankrigstiden ledde till en relativ politisk kompromiss kring frågan om kartellväsendets organisering. Den svenska socialdemokratin anammade en förhållandevis marknadsvänlig syn på karteller – därför att man såg dessa som ett slags möjligt förstadium till en kommande socialisering av produktionen. Men i samband med 90-talets förändrade inställning till den offentliga sektorn var det i stället i princip ohindrad konkurrens som sågs som det nödvändiga medlet för att bryta upp den offentliga sektorn som monopol. Kring detta skapades en ny slags kompromiss, som denna gång gick ut på att både socialdemokratin och den svenska högern bekände sig till nödvändigheten av att konkurrensetsätta den offentliga sektorn – det ”monopol” som nu stod emot

\* Senior research fellow; fakultetsopponent

marknadskrafternas effektivitet. Denna omsvängning är en rätt effektiv illustration av de skiftande förståelserna av välfärdsstaten och särskilt den offentliga sektorn under 1900-talet.

De efterföljande artiklarna i avhandlingen leder emellertid åt ett annat håll, nämligen mot vad jag menar skulle kunna vara en förnyelse av en äldre ekonomisk-historisk välfärdsforskning och inriktning kring politisk ekonomi. Denna vore välkommen. Det finns mycket forskning om välfärdsstatens förändring. Men det är fortfarande så att det faktiskt saknas grundläggande empiriska bidrag till förståelsen av välfärdsstatens omorganisation från 1980-talet och framåt, och för att förstå premisserna för den omfattande marknadifiering och de nya aktörskonstellationer som denna inbegripit, liksom dess effekter på konsumtion av välfärd, på samhällsekonomin i stort, och inte minst på den ökande ojämlikhet som i många fall går att härleda till välfärdsstatliga förändringar. Lapidus avhandling väcker också frågan om hur vi bör studera politisk ekonomi i en tid när marknadsrelationer är globala, och när stat och marknad nått en nivå av sammanflätning, som gör att många av de definitioner vi anammat för att beskriva den så kallade svenska modellen och den svenska välfärdsstaten ter sig fundamentalt förlegade? Det är kring denna diskussion som Lapidus avhandling kretsar, och det är också till denna diskussion som man hade kunnat önska att den gjort ett tydligare både empiriskt och teoretiskt bidrag.

#### *Avhandlingens resultat*

Av de fem artiklar som sammanläggningsavhandlingen består av utgörs avhandlingens huvudbidrag av de tre senare. Den första av dessa, "An odd couple: Individual wage setting and the largest Swedish trade union", behandlar fackförbundet Kommunals förändrade hållning i lönebildningsfrågan, och dess aktiva pådrivande roll i frågan om individuell lönebildning. Detta är, som Lapidus påpekar, en viktig fråga, givetvis därför att den solidariska lönepolitiken var en central del av den efterkrigstida svenska modellen, och därför att övergången från kollektiv till individuell lönesättning kan antas ha bidragit till en ny maktrelation mellan arbete och kapital där löntagarnas position blev svagare. Denna fråga skulle dock ha behövt en form av empirisk utredning som inte är den som faktiskt görs. I stället visar Lapidus, genom kritisk idéanalys, att Kommunals ledning driver igenom frågan om individuell lönesättning som om detta vore både vad medlemmarna efterfrågar och vad som förespråkas av ekonomisk expertis – trots att osäkerhet råder både om medlemmarnas egen inställning till frågan, och om vad ekonomisk teori egentligen säger om problem och möjligheter med lönebildning i kunskapsamhället. Lapidus stärker därigenom en tes som finns i det internationella forskningsläget kring socialdemokratins och

fackföreningsrörelsens förändring under de senaste årtiondena, och som hävdar att dessa ofta kontroversiella förändringar drevs av arbetarrörelsens ledarskikt på bekostnad av medlemmarnas uppfattningar och intressen. Lapidus analys av användandet av fokusgrupper för att skapa selektiva bilder av medlemmarnas positioner är särskilt intressant.

Avhandlingens två sista artiklar är betydligt bättre teoretiskt förankrade och utgår från institutionell teori och framför allt från statsvetaren Jacob Hackers diskussion om *drift*, om gradvisa institutionella förändringar som tillsammans skapar ett helt nytt handlingsrum för privata aktörer inom välfärdsstatens ram. Hackers tanke om drift emanerar från en omfattande diskussion inom den internationella sociologiska och statsvetenskapliga välfärdsforskningen, som under lång tid präglades av slutsatsen att välfärdsstaterna var förvånansvärt resilienta och präglades framför allt av kontinuitet och mindre förändringar. Många teoretiker inom denna ådra, exempelvis den tyske sociologen Wolfgang Streeck och den amerikanska statsvetaren Kathleen Thelen, menar själva i dag att den institutionella skolan överdrev inslaget av kontinuitet och missade att i själva verket stora förändringar ägde rum inom de europeiska välfärdsstaterna, men att de inte alltid var drivna av tydliga institutionella förändringar eller omfattande och identifierbara skiften i regelverk. I stället, med en tes som Hacker men också Paul Pierson drivit, kan mindre institutionella förändringar, som exempelvis införandet av vissa skattesubventioner eller skapandet av begränsade utrymmen för privata lösningar inom ramen för bibehållna offentliga trygghetssystem, tolkas som att de gradvis skapat utrymme för nya marknadsaktörer, nya intressen, och nya former av omfördelning mellan grupper. Kumulativt sett innebär detta mycket betydande förändringar som vid någon punkt måste betraktas som *systemiska*, och som skapar nya former av spårbarhet – men kring marknadslösningar och individualiserade preferenser. Ur detta perspektiv har den institutionella skolan ändrat uppfattning om Sverige, som i dag i en rad pågående och kommande studier beskrivs som ett radikalt exempel på välfärdsstatlig förändring och så kallad "winner take all politics".<sup>1</sup>

Svensk samhällsvetenskap har inte, med undantag av Stefan Svallfors, som har en viktig artikel i det kommande numret av *Politics and Society*, riktigt hanterat de här frågorna. Utredningen om privatiseringarnas konsekvenser som kom för ett par år sedan vid SNS under ledning av Laura Hartman, slutade i ett offentligt debacle där delar av näringslivet försökte ifrågasätta vad som faktiskt var rätt blygsamma slutsatser, och där SNS:s ledning fick göra avbön. Trots ett snabbt och skiftande offentligt debattklimat och nya inslag av undersökande journalistik, saknar vi tunga samhällsvetenskapliga

1. Om detta se kommande nummer av *Politics and Society*.

slutsatser kring vad som egentligen hänt i den svenska välfärdsstaten och vilka konsekvenser som omfattande privatiseringar medfört. Dessa förändringar skapar öppningar för en rad frågeställningar som är viktiga för ämnet ekonomisk-historia: exakt hur har samspelet mellan stat och marknad sett ut i centrala privatiseringsprocesser, som exempelvis inom bostadspolitiken, inom vården eller i försäkringsbranschen (som Lapidus delvis studerat)? Hur kom finansmarknadernas aktörer in i välfärdsstaten? Vad utmärker välfärd som en form av ekonomisk nyttighet?

Artiklarna "The rise of private health insurance in Sweden", och "Reversed selectivity: Meanstesting for the wealthy by subsidized topping up of Swedish welfare services" i Lapidus avhandling, visar att i direkt konflikt med en omhuldad idé om den så kallade generella välfärden och universalismen, har former av selektivitet och särskiljande – i form av exempelvis skattesubventioner till viss form av välfärdskonsumtion eller "topping up" i socialförsäkringssystemet – bidragit till att skapa nya konstellationer av marknadsaktörer. Privata sjukförsäkringar, i det fall Lapidus analyserar sålda via Länsförsäkringar, har exempelvis bidragit till att skapa ett offentligt-privat system där det finns VIP-köer för dem som har privata försäkringar, både inom privata vårdinrättningar och på offentliga sjukhus. I den sista artikeln behandlar Lapidus framför allt RUT-avdraget, och utreder hur detta kan betraktas som en form av "reversed selectivity" eller negativ omfördelning, som gynnar vissa välfärdskunder. Rutbidraget till läxläsning, ett omtvistat och kortlivat sådant, ser Lapidus som en början på ett slags skuggmarknad i utbildningssystemet – i vilket vi ju dock har en de facto marknad sedan friskolelagen och förändringarna i skolpengen från 90- och mitten på 2000-talet.

### *Slutomdöme*

Lapidus avhandling ger många exempel på det intrikata samspelet mellan offentliga subventioner och skapandet av nya marknadskonstellationer inom välfärdsstatens rum. Dock lider avhandlingen både av att de olika studierna är empiriskt tunna och ofta låter bli att gå vidare på de viktiga frågeställningar om utbredning, resurser, intressen och effekter som infinner sig. De fallstudier som används bygger på begränsat material och jämförelsevis små ingångar. Avhandlingen har också teoretiska och metodiska brister. Men det viktigaste problemet med Lapidus avhandling ligger i formatet sammanläggningsavhandlingen. Det har medfört att stora och viktiga frågor behandlats i begränsat artikelformat i stället för att ges rymd till en ordentlig empirisk undersökning. Därtill kommer också ett slags upphackning av syfte och frågeställningar till en rad väsentligt olika problem i stället för att utveckla ett genomarbetat och sammanhållet forskningsproblem. På grund av dessa

brister lyckas avhandlingen inte, trots en modig ansats och en rad goda idéer, med sin föresats, nämligen att svara på frågan om vad ”institutional change in Sweden” egentligen inneburit.

Trots detta visar Lapidus med sin avhandling att frågan om välfärdsstatens omvandling fortsätter att vara ett viktigt forskningsfält för ekonomhistoriker, och att välfärdsstatens omvandling faktiskt inte går att studera utan just de kunskaper kring marknaders organisation och politisk ekonomi i historiskt perspektiv som ekonomhistoriker besitter. Man kunde önska sig lite mer självförtroende inom ämnet, men det är också tydligt att det är dags att allvarligt fundera kring sammanläggningsavhandlingens begränsningar – och kring vår kompetens som ekonomhistoriker att bedriva teoretiskt förankrade men empiriskt viktig forskning kring relevanta samhällsfrågor.