

JOHAN MYHRMAN:

Gunnar Heckscher och välfärdsstaten

I Gunnar Heckschers amerikanska fjolårsbok om välfärdsstaten beskriver han dess framväxt under efterkrigstiden. Bilden förändrades dock radikalt i slutet av 60-talet då ett fullständigt raseri av politiska ingrepp i marknadshushållningen kom. Perioden inleddes med "innovationen" näringspolitik, som byggde på tanken att politikerna kunde styra näringslivets utveckling bättre än näringslivet, skriver Johan Myhrman. Utvecklingen har därefter inneburit ett alltmer långtgående ingripande i den enskilda människans liv. Den helt avgörande förutsättningen för välfärdsstaten är emellertid den väldiga tillväxten i landets produktionsförmåga. Var går välfärdsstatens gränser?

Johan Myhrman är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm.

Den skandinaviska formen av välfärdsstat har ända sedan Marquis Childs Sweden the Middle Way tilldragit sig stor uppmärksamhet i utlandet. I många länder och för åtskilliga politiker och journalister utgjorde de skandinaviska ländernas utveckling ett mål som man borde försöka uppnå i sitt eget land. För ett fåtal andra bedömare var åtminstone vissa inslag sådana att de användes som varnande exempel. Under de senaste 15 åren har Skandinaviens tilltagande ekonomiska och politiska problem ökat, varför även kritikernas och varnarnas antal ökat.

Trots detta stora intresse för de skandinaviska ländernas ekonomiska och sociala utveckling har ingående beskrivningar och analys riktade till mottagare i andra länder varit sällsynta. Det är därför mycket värdefullt att Gunnar Heckscher nu utkommit med en bok om dessa problem med titeln "The Welfare State and Beyond" (University of Minnesota Press 1984). Få personer torde vara så väl skickade för denna uppgift som Gunnar Heckscher. Han har ju bakom sig en karriär som professor i statskunskap, som ledare för högerpartiet (moderaterna) och som ambassadör i Indien.

Hans bakgrund avspeglas också i bokens inriktning. Den domineras av en presentation av välfärdsstatens begynnelse och av dess successiva framväxt samt av de politiska aspekterna av den moderna välfärdsstaten. Den ekonomiska analysen får av naturliga skäl en mer underordnad roll. Detta är i och för sig helt rimligt, varje författare väljer själv sin infallsvinkel, men eftersom de ekonomiska problemen spelat en sådan av-

görande roll under de senaste 10 åren kan jag inte låta bli att beklaga att de inte fått ett något större utrymme. I det följande skall jag försöka motivera detta påstående.

Boken inleds med en beskrivning av situationen i de skandinaviska länderna under några århundraden före 1900-talet. Heckscher försöker spåra rötterna till välfärdsstaten. Han betonar befolkningens homogenitet och frånvaron av revolutionära tendenser. Samtidigt framhävs den stora fattigdomen för folkflertalet och därmed det oändliga behovet av ökad materiell trygghet och social omvårdnad som förelåg och som sträckte sig långt in på 1900-talet, trots den successiva ökningen av levnadsstandarden som följde med industrialiseringen.

Tre epoker

Enligt min uppfattning kan det vara lämpligt att dela in välfärdsstatens historia i Skandinavien i tre epoker. Den första består av förberedelsestiden och sträcker sig till ungefär 1945–1950.

Epoken sedan slutet av 1960-talet kännetecknas av ett fullständigt raseri av politiska ingrepp i marknadshushållningen.

(Gränsdragningen är naturligtvis en aning vag och är dessutom litet olika i varje land.) Under denna epok uppkommer de första idéerna om ett samhälleligt skyddsnät för de svagare grupperna som bygger på tanken att privat välgörenhet skall spela en helt obetydlig roll. Det är staten som skall svara för utformningen

av trygghetssystemen i samhället samt för dess finansiering genom den statliga beskattningen. Man kan säga att dessa idéer fick allt starkare fäste i det allmänna medvetandet mot slutet av denna period (dock inte utan strider). Överdrifterna åt planhushållningsmodellen, som förknippades med socialdemokraterna under den första efterkrigstiden, kanske bidrog till en ökad beredskap att acceptera statliga ingrepp för mer okontroversiell grundtrygghet i form av folkpension och sjukvård än annars skulle ha varit fallet.

Den andra epoken i min historieskrivning är 1950-talet och 1960-talet fram till ungefär 1967–68. Det är genomförandetiden. Under denna epok införs de flesta av de reformer som utgör ett grundläggande socialt trygghetssystem. Det är inte utan brister som kunde behöva rättas till. Men trygghet mot sjukdom, arbetslöshet, ålderdom och utslagning är i princip införd. Med viss överdrift brukar jag säga att detta är den epok då ett socialt välfärdsnät spändes ut över Skandinavien, finansierat genom en viss skatte-skärpning för medel- och överklassen, men i stort sett utan andra former av ingrepp i marknadshushållningen. Det var en politik som präglades av sans och måtta. Gunnar Sträng varnade år 1965 att den dag då kommunalskatten passerade 20 kronor var det fara för Sveriges ekonomi. Det var den epok när nästan alla svenskar blev en bit socialdemokrat.

Den tredje epoken börjar i slutet av 1960-talet och pågår fortfarande. Den kännetecknas av ett fullständigt raseri av politiska ingrepp i marknadshushållningen. Ursprunget synes ha varit en brist på idéer inom socialdemokratien om vart

man skulle gå sedan de grundläggande trygghetssystemen införts. Därtill kom den radikaliserings som följde på Vietnamkriget och studentoroligheterna. Med rekordåren i bakfickan blev resultatet ett oerhört överskattande av de tillgängliga resurserna för fortsatta reformer.

Perioden inleddes med "innovationen" näringspolitik, som byggdes upp på tanken att politikerna kunde styra näringslivets utveckling bättre än näringslivet själv kunde göra. Därefter skedde en lyftning av marginalsatteskalorna med uppemot 10 procentenheter i början av 1970-talet. Under dessa år beslutades också i riksdagen om en massa reformer, mot bakgrund av föreställningen att rekordåren skulle fortsätta, som förde upp den offentliga sektorns andel av BNP från ca 40 till 67 procent. Välfärdsstaten hade övergått från en trygghetsstat till en utjämningsstat.

Gunnar Heckscher ger en mycket utförlig, värdefull och balanserad beskrivning och analys av de två första epoken av välfärdsstaten. Hans bedömning av vad som ägde rum är i stort sett mycket positiv och man får en känsla av att han anser sig beskriva en utveckling som han utan större kritik deltagit i och verkat för som en humanist i ordets bästa och vidaste tolkning. Den tredje epoken är den epok där välfärdsstatens brister och nackdelar börjar bli mest synliga. Gunnar Heckscher väljer att låta kritiken mot välfärdsstaten skymta fram litet här och där. I kapitlet "Serpents in Paradise" tar han tex upp kritik i form av drogmissbruk, sex och liknande saker. Enligt min mening är det emellertid inte där problemen ligger. Detta är ingen

underskattning från min sida av moraliska problem som en konservativ kan känna oro för, utan det beror på att jag tror att sådana problem inte har särskilt mycket med välfärdsstaten att göra. De beror mer på den allmänna ökningen av levnadsstandarden, av förändringar av normer och moral såsom den nya "ungdomskulten" osv. Dessa fenomen syns dyka upp i alla länder med hög nationalinkomst oberoende av graden av välfärdsstat mätt som offentliga skatters och utgifters relativa betydelse.

I början av 1970-talet beslutades om en massa reformer som förde upp den offentliga sektorns andel av BNP från ca 40 till 67 procent.

Gunnar Heckscher drar fram Alva Myrdals rapport om utjämningsmålen från 1960-talets slut. Jag hade glömt bort dess existens, men den är tidstypisk och ligger säkert bakom mycket av de besinninglösa utjämningssträvandena under 1970-talet. Mottot synes vara: utjämning till varje pris. Borta är tankarna om lika förutsättningar, som var arbetarrörelsens mål under tidigare skeden. Nu är det lika slutresultat som är målet. Men kan ett samhälle på sikt överleva med denna inriktning? Om min granne och jag har samma utbildning och yrke, men jag arbetar 50 procent mer, men endast får behålla 15 procent av värdet av mitt extra arbete, vari ligger det jämlika i detta? Och om jag istället reparerar hans stängsel mot en låda vin i ersättning, är det bra för samhällsekonomin? Naturligtvis inte.

Gunnar Heckscher låter en hel del av denna sorts kritik komma fram i slutka-

pitlet, men enligt min mening alltför svagt i sin betoning. Hans bok är en fin presentation av välfärdsstatens uppkomst och utveckling, och av dess raison d'être. Min huvudkritik är inte att välfärdsstaten skall avskaffas, men att Heckscher är alltför "förstående" för dess problem. Ett exempel är att han apropå bostadsmarknaden skriver att "ransonering med plånboken" inte var ett bra argument mot bostadsmarknadens reglering därför att "but this is beside the point, since the objective was to abolish such phenomena" (målet var att avskaffa sådana fenomen som ransonerings med plånboken). Det är inte så att Heckscher ställer sig bakom detta argument, men han redovisar inte heller de motargument som framfördes! I sitt lovvärda försök att inte ta ställning, att vara en vetenskaplig rapportör, har Heckscher lyckats mycket väl, kanske alltför väl enligt min mening, eftersom resultatet stundtals blir en underförstådd uppskattning av välfärdsstaten.

Man tar ifrån människan rätten att fatta egna beslut och ta konsekvenserna härav.

Enskildas beslutsrätt beskåres

Enligt min mening är den mest vägande invändningen mot välfärdsstaten att den passerade en gräns vid fundamental grundtrygghet för alla och att utvecklingen därefter inneburit ett alltmer långtgående ingripande i den enskilda människans liv, vilket resulterat i att man tar ifrån människan rätten att fatta egna beslut och ta konsekvenserna härav och överlåter dessa beslut till kollektivet.

Detta är helt enkelt förnedrande för människan. Det stora frågetecknet är varför väljarna låtit det gå så långt som i tex Sverige. Jag tror att svaret ligger i utformningen av vårt politiska system, men detta är inte platsen att utveckla mina funderingar i ämnet.

I fråga om offentligt producerade varor och tjänster är barnomsorgen ett typiskt exempel på vad jag menar med det ovanstående. Varför skall denna endast äga rum i offentligt producerade daghem, som alla är likadana och som är oerhört dyra? Varför inte lämna ett generellt barnstöd och låta varje förälder välja mellan ett stort antal olika utformade möjligheter för barntillsyn? Likformighetssträvandena innebär ett förmyndartänkande som borde höra till en gången tid och inte accepteras av moderna, självständiga människor.

På samma sätt måste man ifrågasätta det gigantiska transfereringssystem som innebär att 67 procent av BNP går via det politiska systemet. Jämlikhetssträvandena har nått en absurd nivå när marginalskatter på 70–80–90 procent inträder redan mellan 100–200 tusen i inkomst. Människor blir desperata när de inser att de med egen arbetsinsats inte längre kan förbättra sin och familjens ekonomiska standard. När endast lotterivinster (vilka symptomatiskt nog är relativt lågt beskattade) och illegalt arbete ger påtagliga resultat är det ett sjukt samhälle som inte har någon lysande framtid.

Men var går gränserna?

Det är inte min mening att med nyss använda formulering ge ett intryck av att

jag inte uppskattar Gunnar Heckschers bok. Tvärtom. Det är en alldeles utmärkt bok, en av de bästa jag läst om detta ämne, och den bör kunna bidra till en ökad kunskap om vad som är det fundamentala i vår välfärdsstat, i det folkhem som Per Albin Hansson en gång drömde om och som nu är förverkligat.

Jag tror också att det är nyttigt för dem som idag är starkt kritiska till den offentliga sektorns verksamhet, och som antingen glömt förhistorien eller är för unga för att ha varit med om den, att få litet perspektiv på dagens debatt genom en bok som omsorgsfullt beskriver bakgrunden till välfärdsstatens framväxt. Tiderna var dåliga på 1920-, 1930- och 1940-talen. Människorna i de lägre klasserna levde ett riktigt otryggt liv och for ofta mycket ont. Det fanns ett starkt behov av en offentlig insats för att ordna en viss grundtrygghet för att utjämna förutsättningarna människor emellan.

Men man får akta sig så att man inte faller in i den slags historielöshet som framför allt socialdemokrater hänger sig åt när man vill göra gällande att den grundtrygghet människor i tex Sverige har idag skulle vara uppnådd endast tack vare den offentliga sektorns tillväxt och nuvarande storlek. Man glömmar då bort

att den helt avgörande förutsättningen för den omfattning välfärdsstaten har idag är den väldiga tillväxt i landets produktionsförmåga som möjliggjort detta. Utan denna tillväxt hade vi haft oändligt mycket mindre av trygghet. Och med denna tillväxt hade vi kunnat få en hel del trygghet även utan den offentliga sektorn, genom privata försäkringssystem.

Alva Myrdals rapport om utjämningsmålen ligger säkert bakom mycket av de besinningslösa utjämningssträvandena under 1970-talet.

Det är således vår produktionsförmåga som sätter gränserna för våra valmöjligheter. Det är därför jag saknar en avdelning i Gunnar Heckschers bok, eller är det kanske bara en fråga om betoningar, där riskerna för att välfärdsstatens konstruktion och utbredning skall såga av den gren som växer, diskuteras litet utförligare. Vad jag efterlyser är helt enkelt frågan om var välfärdsstatens gränser går.