

6 Arbetsliv och företagande samt den offentliga sektorns utveckling

6.1 Det svenska välfärdssamhället

6.1.1 Välfärdssamhället i ett historiskt perspektiv

Vid industrialiseringens inledning växte den svenska statsmakten sig snabbt stark. Landets relativa underutveckling visade sig i detta sammanhang utgöra en avgörande komparativ fördel. I större delen av övriga Europa hade såväl aristokratin som städerna och regionerna en mycket starkare och mer självständig ställning, vilket gjorde motståndet mot statsmakten större. I Sverige kunde däremot staten forma samhället mycket mer genomgående.

Rösträttsreformerna kring 1920 hade gett socialdemokratin ett betydande inflytande i svensk politik på såväl lokal som nationell nivå. Det kapitalistiska näringslivet, socialismens klassiska fiende, betraktades allt mer som en fördelaktig samarbetspartner, ett förträffligt maskineri för att producera den materiella rikedom som staten sedan kunde beskatta för att driva sina egna socialpolitiska mål, och som arbetarna också kunde gynnas av genom ständiga löneökningar. Detta skapade grunden för den sk svenska modellen, en kombination av en expansiv välfärdsstat, framgångsrika storföretag och en mäktig fackföreningsrörelse.

Krigets förstörelse i Europa och det stora återuppbyggnadsarbetet skapade en unik möjlighet för en intakt och stark svensk industri att under flera år expandera utan andra begränsningar än den fysiska produktionskapaciteten i landet. Efter andra världskriget kom Sverige därför att bli det överlägset rikaste landet i Europa. Sveriges BNP per capita låg mer än dubbelt så högt som det europeiska genomsnittet.

Detta ledde fram till ett fordistiskt samhälle (jmf Fords standardiserade bilfabrik). Stordrift, standardisering, hierarkisk arbetsorganisation, stora företag och vertikalt integrerade storkoncerner, specialiserad kapitalutrustning och teknologi samt arbetsuppgifter uppdelade i sina minsta beståndsdelar är ena sidan av fordismen. Den andra är högre löner, masskonsumtion, högre materiell levnadsstandard och allt mer standardiserade - moderna - livsstilar. Det handlar med andra ord om den modell för produktion, arbetsorganisation och konsumtion som så tydligt dominerade i den industrialiserade västvärlden mellan första världskriget och 1970-talet.

Folkhemmet föddes i massproduktionens och storskalighetens tidsålder, och bär på ett mycket distinkt sätt dess kännetecken. Den svenska välfärdsstatens centrala ideologiska anspråk på att skapa jämlikhet via likhet är en tydlig form av social fordism. Fabrikens standardiserade produkter fick sin motsvarighet i socialpolitikens allt mer standardiserade medborgare.

Den solidariska lönepolitiken fick stort genomslag under 1950-talet. Genom centralt bestämda lönenivåer, som var oberoende av företagens bärkraft, skapades en generös vinstmarginal för de mest effektiva företagen medan de mindre produktiva delarna slogs ut. Detta var modellens förutsedda och strukturrationaliserande sida. Men modellen hade också en annan sida, nämligen en oförutsedd långsiktig strukturbevarande effekt. Den höga inflexibla lönenivån blev ett effektivt hinder mot nya företagsverksamheter. Modellen gav med andra ord stora tillväxtvinster på kort sikt, men till priset av tilltagande förluster i fråga om förnyelse- och omvandlingsdynamik. Vi har därför fått en relativt stel näringslivsstruktur präglad av extrem företagskoncentration och mycket blygsamt ny- och småföretagande. Dessa tendenser har med åren blivit allt mer påtagliga och bekymmersamma.

Under sextioalet inträffade tre viktiga förändringar i den svenska ekonomins grundläggande funktionssätt:

- Industrisysselsättningen och industrins ekonomiska betydelse började krympa.
- Lönebildnings- och transfereringssystemet tenderade att omvandla samhällets grundläggande fördelningsprincip från "lika lön för lika arbete" till "lika lön oavsett arbete".
- Den offentliga sektorns expansion tilltog avsevärt med en våldsam ökning av skattetrycket som följd.

Sammantagna kom dessa tre förändringar att på sikt fullständigt rubba de centrala tillväxtgenererande mekanismer som kännetecknat den svenska utvecklingen efter andra världskriget. Sverige närmade sig nu övergången från industrisamhälle till tjänstesamhälle. Det som hade varit grunden för Sveriges komparativa styrka och välgång kunde inte längre fungera som samhällets främsta drivkraft. Och det kom ingenting som ersatte de industriella framgångarna.

Brytpunkten kom vid olika tidpunkter i olika länder. Orsaken till den revolution inom företagare- och organisationsvärlden som här diskuteras är givetvis den banbrytande teknologiska och institutionella utveckling som världen genomgått sedan 1970-talet. Med denna teknologiska och organisatoriska revolution hamnar också vår sociala fordism i otakt med utvecklingen. En ansevärd del av våra mänskliga resurser och strategiska tillväxtsektorer organiseras idag på ett sätt som hör historien till.²⁹⁵

6.1.2 Den Svenska välfärden - en myt?

Ibland förs debatten om välfärdsstaten på ett sådant sätt att man kunde tro att det är en rent svensk uppfinning, att den inte existerar någon annanstans. Välfärdsstaten har tvärtom under efterkrigstiden växt fram i alla utvecklade, demokratiska industriländer. Och det gemensamma draget är att folket genom staten tar ett kollektivt ansvar för medmänniskors levnadsvillkor.²⁹⁶

²⁹⁵ Rojas, Mauricio: *Efter folkhemmet*, 1996

²⁹⁶ Feldt, Kjell-Olof: *Rädda välfärdsstaten*, 1994

För att kunna jämföra den reella utvecklingen av olika länders köpkraft använder OECD den så kallade PPP-metoden (PPP = Purchasing Power Parity). Man skapar en för samtliga länder gemensam korg av varor och tjänster och gör en beräkning av hur mycket denna kostar i olika länder under olika år med de priser som gällt vid varje beräkningstillfälle. Genom att jämföra kostnader för denna gemensamma varu- och tjänstekorg får man ett mått på den reella köpkraften i landets bruttonationalprodukt (BNP), som sedan kan användas för jämförelser över tiden som då tar hänsyn till skillnader i inflation och indirekt även valutautvecklingen länderna emellan.²⁹⁷

Sverige har halkat efter många andra västerländska länder. År 1970 räknades Sverige som ett av de rikaste länderna i världen. Schweiz och därefter USA hade störst bruttonationalprodukt räknat per invånare. Luxemburg och Sverige kom på tredje plats med en BNP per capita som var 8 procent högre än genomsnittet i OECD. 1997 hade Sverige halkat ned till 18:e plats bland de 24 ursprungliga medlemsländerna med en BNP per capita som låg 6 procent under genomsnittet i OECD.²⁹⁸

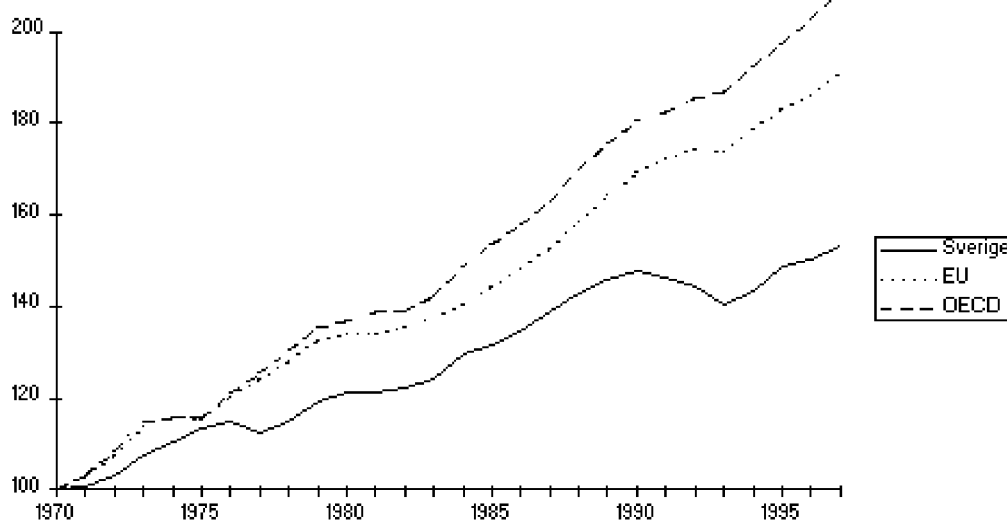
1970		1980		1997	
1	Schweiz	1	USA	1	Luxemburg
2	USA	2	Schweiz	2	USA
3	Luxemburg	3	Luxemburg	3	Schweiz
4	Sverige	4	Kanada	4	Norge
5	Kanada	5	Island	5	Island
6	Danmark	6	Frankrike	6	Japan
7	Frankrike	7	Sverige	7	Danmark
8	Nederländerna	8	Nederländerna	8	Belgien
9	Australien	9	Österrike	9	Kanada
10	Nya Zeeland	10	Belgien	10	Österrike
11	Storbritannien	11	Danmark	11	Nederländerna
12	Belgien	12	Australien	12	Tyskland
13	Tyskland	13	Italien	13	Frankrike
14	Österrike	14	Norge	14	Australien
15	Italien	15	Tyskland	15	Irland
16	Finland	16	Finland	16	Italien
17	Japan	17	Japan	17	Finland
18	Island	18	Storbritannien	18	Sverige
19	Norge	19	Nya Zeeland	19	Storbritannien
20	Spanien	20	Spanien	20	Nya Zeeland
21	Irland	21	Irland	21	Spanien

Välståndsligan - rankning av BNP per invånare, beräknad enligt PPP-metoden (källa OECD).²⁹⁹

²⁹⁷ Åberg, Carl Johan: *Ett svårskött pastorat*, 1998

²⁹⁸ Motion till riksdagen 1997/98:FI 17

²⁹⁹ Motion till riksdagen 1997/98:FI 17



BNP-utveckling i Sverige, EU och OECD (källa OECD).³⁰⁰

Johan Ehrenberg anser att man ger en felaktig bild av utvecklingen om man säger att Sverige har blivit fattigare. Sveriges BNP stiger faktiskt för varje år. Sverige har i och för sig "sjunkit i välfärdslistan", i och med att många andra länder haft en bättre utveckling. Dessa länder har blivit ännu rikare. Johan Ehrenberg tycker dock inte att det är något verkligt problem om andra länder blir ännu rikare, så länge som Sverige inte blir fattigare. Han ser därför den oro som många uttalar snarare som avundsam än befogad.³⁰¹

Anders Johnsson anser dock att utvecklingen är skrämmande och påpekar att det finns en historisk läxa att lära. 1930 var Argentina ett av världens rikaste länder. Den som 1950 kom till Buenos Aires, trodde att landet fortfarande låg i topp, trots att det befann sig i utförsbacke. 1970 var Argentina ett u-land. 1970 var Sverige ett av världens rikaste länder. Den som 1990 kom till Stockholm trodde att landet fortfarande låg i topp, trots att det befann sig i utförsbacke. Ingen vet vad Sverige är år 2010...³⁰²

Lars Ingelstam poängterar också att ett välfärdssamhälle inte är osårbart. "Utvecklingen" kan faktiskt gå baklänges och göra det hisnande fort. Han pekar på Uruguay i slutet av 1960-talet som ett avskräckande exempel, men tillägger att Sverige inte är Uruguay. Ett sammanbrott av Sveriges sociala system skulle se annorlunda ut. Lars Ingelstam ser dock många signaler som kan förebåda en utveckling i negativ riktning. Samhällets sammanbrott är därför ett framtidsscenario som inte kan uteslutas.³⁰³

³⁰⁰ Motion till riksdagen 1997/98:FI 17

³⁰¹ Ehrenberg, Johan: *Valhandbok för plågade medborgare*, 1998

³⁰² Johnsson, Anders: *Vi står i vägen*, 1998

³⁰³ Ingelstam, Lars: *Ekonomi för en ny tid*, 1997

6.2 Kunskapskapitalet - en viktig konkurrensfaktor

Den klassiska analysen av lokalisering och handel tog sin utgångspunkt i den relativa tillgången på naturresurser. Den relativa tillgången på kunskaper har nu kommit att bli den avgörande faktorn bakom regioners specialisering och företags lokalisering. En statistisk analys av svenska företags hyresbetalningsvilja för kontors- och butikslokaler visar att den viktigaste faktorn är tillgängligheten till högutbildad arbetskraft. Näst viktigast är tillgängligheten till kunder.³⁰⁴

6.2.1 Komparativa fördelar och regional specialisering

De komparativa fördelarnas teori ger en förklaring till varför företag, regioner och nationer handlar med sin omvärld och tillåter sig att utveckla en specialiserad produktion. När en bestämd specialisering har favoriserats inom en region kommer de komparativa fördelarna av denna produktion att efter hand självförstärkas. Regioner och nationer kan i sina infrastrukturella strategier välja sina egna framtida komparativa fördelar. När man i en region eller nation utformar strategier för vetenskaplig och teknologisk forskning och forskarutbildning får det konsekvenser för de komparativa fördelarna.³⁰⁵

I regeringsförklaringen 1998 betonar Göran Persson vikten av att satsa på kunskapsintensiv verksamhet i Sverige. Han förkunnar att Sverige ska skaffa sig en tätposition som IT-land och vara en ledande kunskapsnation. Vi ska öka rekryteringen till tekniska och naturvetenskapliga utbildningar. Svenska uppfinningar ska i större utsträckning kunna exploateras av svenska företag.³⁰⁶

Högteknologisk produktion och FoU

Utvecklingen i svensk industri präglas under perioden 1974-1994 av en viss förskjutning mot mer teknologiskt avancerad produktion, där spjutspetsen utgörs av telekommunikations- och läkemedelsindustrierna. Trots detta karaktäriseras svensk industriproduktion, jämfört med OECD-länderna, av en större andel mellan- och lågteknologisk produktion och en mindre andel högteknologiska produkter.

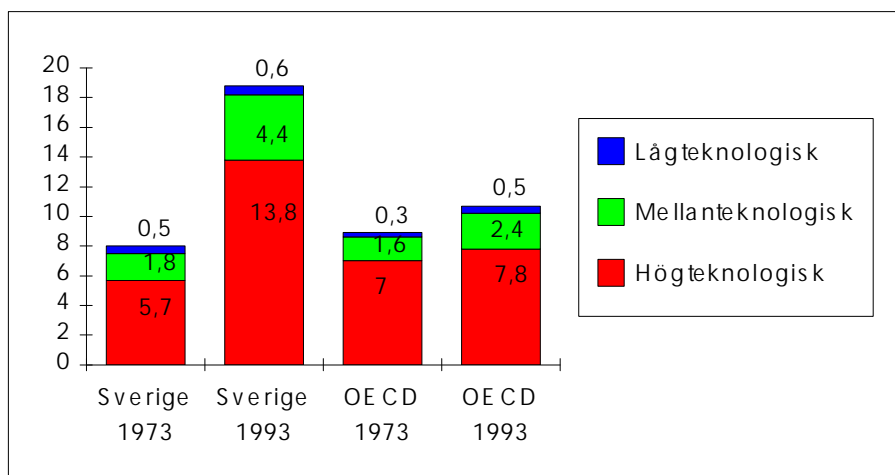
Som andel av BNP uppgick de totala svenska satsningarna på forskning och utveckling (FoU) till ca 3 procent 1995, nästan 1 procentenhet högre än OECD-genomsnittet, vilket inte överträffas av något annat land. Tillsammans med USA och Japan intar Sverige en särställning bland OECD-länderna när det gäller nivån på FoU-satsningarna.

³⁰⁴ Andersson, Åke E & Sylwan, Peter: *Framtidens arbete och liv*, 1997

³⁰⁵ Andersson, Åke E & Sylwan, Peter: *Framtidens arbete och liv*, 1997

³⁰⁶ *Nu ska det bli tillväxt*, Dagens Nyheter 981008

Sverige uppvisar den klart högsta FoU-intensiteten i högteknologisk produktion, parallellt med en påtaglig ökning under perioden 1973-1993. Den mellanteknologiska produktionen uppvisar ett snarlikt mönster, medan FoU-intensiteten inom lågteknologisk produktion bättre sammanfaller med övriga OECD-länder.



Genomsnittlig FoU-intensitet i hög-, mellan- och lågteknologisk industri i Sverige och OECD, i procent.³⁰⁷

Den svenska satsningen på FoU borde leda till ökad tillverkning och export av FoU-intensiva och högteknologiska produkter, men den svenska andelen högteknologisk export når inte upp till genomsnittet för OECD-länderna. Nästan 80 procent av den svenska exporten består av mellan- och lågteknologiska varor.

Högteknologisk		Mellanteknologisk		Lågteknologisk	
1970	1994	1970	1994	1970	1994
74	85	84	88	129	127

Svensk exportspecialisering i förhållande till OECD. Index OECD = 100.³⁰⁸

Att de massiva FoU-satsningarna inom svensk industri inte ytterligare lyft exporten av högteknologiska produkter brukar benämnas exportparadoxen. Den förklaring som ligger närmast till hands är att de svenska multinationella företagens FoU-satsningar framför allt utnyttjas i andra länder och att spridningen också sker i värdländerna. Graden av koncentration i FoU-produktionen är betydande i svensk industri, vilket i sig hämmar spridningen till andra företag. Omkring 75-80 procent av total industriell FoU i Sverige utfördes 1994 av multinationella företag och bland dessa står fyra företag för ca 70 procent av FoU-kostnaderna.

Hittills har många av de svenska multinationella företagen inte enbart valt att lägga sitt huvudkontor i Sverige, utan även en del strategiska funktioner som FoU och marknadsföring har av tradition placerats i Sverige. Den starka kopplingen mellan huvudkontor

³⁰⁷ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³⁰⁸ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

och strategiska funktioner verkar dock vara på väg att lösas upp, bl a som en följd av de förbättrade kommunikationerna. För närvarande är många av de strategiska verksamheterna på väg bort från Sverige, i stället för att vara på väg hit. Tillväxten i utlandsbaserad FoU i svenska multinationella företag har varit betydligt högre än i de svenska enheterna.

Svensk industri är fortfarande förankrad i mellan- och lågteknologisk produktion. Den begränsade ökningen som skett i högteknologisk produktion är i realiteten kopplad till ett fåtal företag och vilar därför på en smal bas. Dessa företags investerings- och lokaliseringstrategier kan relativt snabbt förändra händelseförloppet för den högteknologiska industrin. Det som driver företagen till utlokalisering är bl a möjligheterna till kostnadsfördelar, tillgången på internationellt konkurrenskraftig kompetens och möjligheten att kunna bibehålla eller öka sina marknadsandelar. Det har under många år visat sig att det trots Sveriges begränsade högteknologiska produktion uppstår "flaskhalsar" när det gäller kvalificerad personal i ett relativt tidigt skede av en konjunkturuppgång. En strategi för att attrahera denna verksamhet måste därför vara att skapa goda förutsättningar för humankapitalbildning och en attraktiv miljö för högutbildade människor. Hög kvalitet på utbildningen i Sverige och ett skattesystem som tillåter en god avkastning på utbildningsinvesteringar är en nödvändig del i en sådan strategi.³⁰⁹

De svenska K-regionerna

Den snabbaste utvecklingen i Sverige har de regioner som i sig kombinerat förstklassig tillgänglighet i transport- och kommunikationssystemet och stor tillgång på hög utbildning. Sverige har nu fem K-regioner och en K-korridor. De är Luleå-, Umeå-, Linköping-, Lund- och Göteborgsregionerna samt Stockholm-Arlanda-Uppsala-korridoren.

Regioner	Befolknings- tillväxt	Sysselsättnings- tillväxt
K-regioner (t ex Umeå, Uppsala, Lund)	23,3 %	36,9 %
Övriga högskoleregioner (t ex Karlstad, Växjö, Kalmar)	12,2 %	19,2 %
Andra Regioner (t ex Malmö, Landskrona, Trelleborg)	3,5 %	3,0 %

*Tillväxten av befolkning och sysselsättning i olika delar av Sverige 1975-1985.*³¹⁰

I K-regionerna är det samspelet mellan den nya immateriella och den materiella infrastrukturen som skapat villkoren för övergången till ett postindustriellt samhälle baserat på exploatering av kunskaper, kreativa möjligheter och det nya kommunikationssystemet. Alla dessa expansiva K-regioner ger exempel på förstklassiga, internationellt

³⁰⁹ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³¹⁰ Andersson, Åke E & Sylwan, Peter: *Framtidens arbete och liv*, 1997

orienterade universitet och högskolor som funnit vägar till samspel med näringslivet. Inom pendlingsavstånd från dessa kunskapscentra har det redan etablerats högteknologiska industrier och andra kunskapsföretag. Regionerna har en betydande flygkapacitet, som kan bära upp de kunskapsberoende enheternas kommunikation med omvärlden. Men också den högt utbildade arbetskraftens val av bosättning har blivit avgörande för de kunskapsintensiva företagens val av lokalisering.³¹¹

6.2.2 Det livslånga lärandet

Samspelet mellan kunskapsstillväxten och teknikutvecklingen, i kombination med den ökade konkurrensen i en global ekonomi, håller i hög grad på att förändra förutsättningarna för utbildningssektorn. Livslångt lärande blir en nödvändighet i och med att det hela tiden produceras nya kunskaper. Den som inte följer med i kunskapsutvecklingen kommer att få svårt att behålla sin plats på arbetsmarknaden och riskerar att marginaliseras i samhället. En viktig uppgift för lärarna i den grundläggande utbildningen blir därför att öva upp elevernas förmåga att lära vidare.

När samhällsutvecklingen går fort och befolkningen dessutom åldras räcker det inte med att nya årskullar tillför samhället ny kunskap och kompetens. Även äldre åldersgrupper måste in i det livslånga lärandet. Högskoleutbildning kommer för att fler människor att ingå i den grundläggande utbildningen. Individer med en låg formell och reell kompetensnivå riskerar att inte få lika stor del av det livslånga lärandet i arbetslivet som andra grupper. De blir oftare arbetslösa än andra och har svårare att klara de omställningskrav som blir aktuella då företagen omstrukturerar.

Mycket av arbetslivets lärande är integrerat i yrkesverksamheten och sker på informellt vis utan några särskilda arrangemang. Man lär av varandra - i arbetsgrupper, på planeringsmöten, genom att byta arbetsuppgifter och genom att läsa instruktioner och annat arbetsmaterial. Att systematiskt utveckla arbetsplatserna till lärande organisationer är ett viktigt steg på vägen mot ett kunskapssamhälle.

För individer med flexibla anställningsförhållanden - liksom för egenföretagare, konsulter och frilansande projektarbetare - gäller det att på egen hand ta ansvar för den formella vidareutbildning som krävs utöver den kompetensutveckling som själva arbetsuppgifterna leder till. Till dessa kommer alla de individer som av olika skäl befinner sig utanför arbetsmarknaden, och som av det skälet inte har någon arbetsgivare som kan stå för vare sig formellt eller informellt lärande.³¹²

Skandia har försökt hitta en lösning på behovet av kontinuerlig utbildning i arbetslivet. De har utvecklat en försäkring för kompetensutveckling, som innebär att den anställde sparar mellan 1 och 5 procent av sin månadslön. Skandia avsätter i sin tur motsvarande belopp. Har man en månadslön på exempelvis 17 000 kr och sätter undan 3 procent av lönen ger 7 års sparande en studietid på ett knappt halvår med full lön. Kompetens-

³¹¹ Andersson, Åke E & Sylwan, Peter: *Framtidens arbete och liv*, 1997

³¹² Sohlman, Åsa: *Kunskap, skola och arbetsliv*, Framtider nr 2/1997

försäkringen är mer än en intern produkt. Mellan 50 och 60 företag har redan anmält sitt intresse. I framtiden kanske kompetensförsäkring blir en ny rekryteringsfördel som efterfrågas under anställningsintervjun. "Bredden och flexibiliteten är styrkan i kompetensförsäkringen", säger Mårten Lundberg, account manager hos Skandia. Behöver man försäkra sig om spjutspetskompetens är det dock inte den optimala modellen.³¹³

6.2.3 Kunskapskapitalet i Sverige

Den svenska utbildningspolitiken har sedan länge varit inställd mot en bred träffyta. En OECD-undersökning av utbildningstiden bland arbetstagare i åldern 35-54 år visar att svenska civilingenjörer har knappt 13 års utbildning och låg därmed nära tre år under den genomsnittliga utbildningstiden bland OECD-länderna. Även tekniker, företagsledare och dataexperter har markant kortare utbildning, medan arbetare i industrin, byggbranschen och transportsektorn har betydligt längre genomsnittlig utbildningstid än motsvarande yrkesgrupper i andra OECD-länder.

Utbildningssystemets långa och historiska orientering mot bredd förefaller svår att förena med det senaste decenniets prioritering av forskning och utveckling i näringslivet. Sverige har nu en topposition i fråga om forsknings- och utvecklingsinsatser, samtidigt som dess företagsledare, ingenjörer och tekniker tillhör de sämst utbildade inom OECD. Även inom yngre åldersklasser är tillgången dålig, särskilt när det gäller universitetsutbildade inom natur- och ingenjörsvetenskaper.³¹⁴

Land	Högskolestuderande	FoU-utgifter per capita (US\$)
Danmark	26,3 %	190
Belgien	24,9 %	200
Tyskland	24,0 %	379
USA	23,4 %	533
Norge	23,1 %	282
Finland	20,6 %	222
Kanada	20,3 %	234
Nederländerna	19,4 %	285
Schweiz	19,0 %	436
Frankrike	15,6 %	294
Storbritannien	14,3 %	285
Sverige	11,4 %	419
Irland	5,1 %	71
Genomsnitt	19,0 %	295

Andel högskolestudernade i procent av åldersklassen 20-24 år samt FoU-utgifter per capita.³¹⁵

³¹³ Hultberg, Marie: *Delat ansvar för livslångt lärande*, Dagens Industri 981014

³¹⁴ Andersson, Åke E & Sylwan, Peter: *Framtidens arbete och liv*, 1997

³¹⁵ Andersson, Åke E & Sylwan, Peter: *Framtidens arbete och liv*, 1997

Incitamenten till utbildning

Sveriges folkskolereform genomfördes tidigt, men under hela industrialiseringen kom skolutbildningens roll att tonas ned. Högre allmänbildning av arbetare behövdes möjligen för att balansera arbetets monotoni i en mer stimulerande fritid. Denna enkla nettosyn på utbildningen blev brett accepterad i svensk utbildningspolitik. Samhällets snarare än produktionens krav kom att driva på utbildningsreformerna. Därmed blev också hela incitamentsfrågan förvrängd. Först mot slutet av 1970-talet syntes tecken på förståelse för utbildning som en allt mer viktig produktionsfaktor vid sidan av dess kulturella värde.

Högskoleutbildade har både högre bruttolöner och lägre risk för arbetslöshet. Dessa samband tycks vara giltiga i alla ekonomiskt högutvecklade länder.³¹⁶ Avkastningen på utbildning kan uttryckas som en utbildningspremie, dvs som den procentuella löneökningen som en viss utbildning medför. I ett internationellt perspektiv är de svenska utbildningspremierna låga och de har också fallit över tiden. Om man tar hänsyn till utbildningskostnader och skatten på den högre inkomsten är det troligt att den privatekonomiska avkastningen på högre utbildning i många fall är negativ. De totala utbildningspremierna för akademiker i förhållande till gymnasieutbildade var mellan 50 och 80 procent vid slutet av 1960-talet, men minskade därefter drastiskt för att vid mitten av 1980-talet vara mellan 20 och 30 procent.

Ökad tillgång till kunskapskapital skapar bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt och gynnsam reallöneutveckling. Detta talar för att ökade satsningar på utbildning är en viktig del i en tillväxtinriktad ekonomisk politik. Det gäller då att den svenska skolan håller hög kvalitet och att det skapas incitament för den enskilde att välja utbildningsalternativ som ger hög produktivitet, speciellt tekniska och naturvetenskapliga utbildningar.³¹⁷

Högutbildade lämnar Sverige

Bortsett från vissa grupper har rörligheten på arbetsmarknaden i Sverige, liksom i Europa som helhet, varit begränsad. Det finns ännu inga tecken på att rörligheten skulle ha ökat till följd av den inre marknaden i EU. Däremot har vi under den senaste lågkonjunkturen sett fläckvis jobsökning över gränserna (bl a svenska sjuksköterskor som jobbar i Norge). Den utflyttningen har framför allt varit orsakad av den svenska arbetsmarknadssituationen.

Samtliga bedömare är ense om att arbetskraftens rörlighet gradvis kommer att öka. I synnerhet pekar man på att rörligheten bland studenter ökar, vilket lär få betydelse i framtiden. Flyttningsbenägenheten bland akademiker har ökat starkt under de senaste åren. Utbildningsnivån är uppenbarligen viktig för rörligheten. Högutbildade är mest

³¹⁶ Andersson, Åke E & Sylwan, Peter: *Framtidens arbete och liv*, 1997

³¹⁷ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

rörliga.³¹⁸ Civilingenjörer, civilekonomer och läkare är de grupper som flyttar i störst utsträckning. Det visar en genomgång av statistik från SCB som Industriförbundet har gjort. De vanligaste argumenten för flytt är enligt Elin Landell på Industriförbundet att lönen och karriärmöjligheterna är större utomlands. 1997 lämnade 524 forskarutbildade Sverige. Samtidigt flyttade 9 143 med högskoleexamen. "Antalsmässigt kanske det inte låter som så många. Men om man jämför med hur många som utexamineras varje år så motsvarar det för civilingenjörer ungefär var fjärde nyutexaminerad" konstaterar Elin Landell. Det är också personerna med den färskaste utbildningen som försvinner. Flyttbenägenheten är störst i åldrarna 25-35 år. Eftersom utbildning är en färskvara, särskilt inom högteknologiska branscher, innebär det en extra stor förlust för Sverige.

Mycket talar för att utvecklingen kommer att fortsätta. I en Sacundersökning av studerande till bl a civilingenjör eller civilekonom på sista eller näst sista terminen 1995/1996 uppgav 80 procent att de kunde tänka sig att flytta utomlands en längre tid. Runt 40 procent kunde tänka sig att leva större delen av sitt yrkesverksamma liv utomlands.

Från regeringens sida är motargumentet att det är bra för landet om unga människor arbetar utomlands några år för att sedan återvända med nya perspektiv och kunskaper. Men det resonemanget håller inte av statistiken att döma. 60 procent av de personer som flyttade 1990 hade sju år senare inte kommit tillbaka.³¹⁹ Andra sidan av samma mynt är att det är svårt att få högutbildade utländska medborgare att arbeta och bo i Sverige. Detta är ett stort problem för flera globalt verksamma företag, och ett viktigt skäl till att flera av dem löpande flyttar ut allt fler högkvalificerade funktioner ur landet.³²⁰

6.3 Sysselsättningen en central fråga för välfärden

"Sikta på välstånd och Du får sysselsättning, sikta på sysselsättning och Du får allt annat än välstånd", är ett känt uttalande av C Northcote Parkinsson, brittisk professor i ekonomisk historia. Att se skapande av arbete som ett mål är ett helt nytt betraktelsesätt i mänsklighetens historia, vilket slagit igenom under senare delen av industrialismen. Det normala betraktelsesättet har annars varit att vi strävar efter att åstadkomma så mycket som möjligt med så lite arbete som möjligt.³²¹

³¹⁸ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

³¹⁹ Tillberg, Åsa: *Fler högutbildade till utlandet*, Dagens Industri, oktober 1998

³²⁰ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

³²¹ Lundgren, Håkan: *Bortom de mentala murarna*, 1997

6.3.1 Arbetslösheten vid en internationell jämförelse

Fram till mitten av 1970-talet utgjorde inte arbetslösheten något allvarligt problem i Västeuropa och definitivt inte i Sverige. USA:s arbetslöshet låg visserligen högre, men i perspektiv av de förhållanden som sedan växt fram framstår inte heller den som särskilt bekymmersam. År 1974 blev en klar vändpunkt i arbetsmarknadsutvecklingen. I USA steg arbetslösheten raskt från under 5 procent till över 6 procent, och har därefter fluktuerat runt denna högre nivå. I Västeuropa ökade arbetslöshetstalen långsammare men mer ihärdigt, för att nå 9-procentsnivån i mitten av 1980-talet, betydligt mer än i USA. Efter en tillfällig nedgång i samband med god konjunktur i slutet av decenniet hamnade det västeuropeiska snittet på över 10 procent på 1990-talet.

Samtidigt som arbetslösheten steg i övriga västeuropeiska länder förblev den i Sverige mycket låg ända fram till inledningen av 1990-talet. Fram till den svenska arbetslöshetsexplosionen var det en vanlig uppfattning att den omfattande aktiva arbetsmarknadspolitiken förklarade Sveriges fulla sysselsättning. En annan central förklaring till det bestående höga svenska sysselsättningsläget är den offentliga sektorns kraftfulla expansion under hela den period från tidiga 1970-talet till början av 1990-talet, då arbetslösheten i stigande grad drabbade Västeuropa. Mellan 1975 och 1990 låg den privata sysselsättningen stilla, kring 2,3 miljoner. Samtidigt steg den offentliga sysselsättningen från omkring 1,3 till 1,7 miljoner. Konsekvenserna när den ekonomiska politiken kantrade blev en explosiv uppgång i den öppna arbetslösheten, från 1,7 procent 1990 och 2,9 procent 1991, till omkring 8 procent mellan 1993 och 1995. Svensk arbetslöshet hamnade väsentligt över den i USA, och var snabbt på väg upp mot den västeuropeiska nivån. Och siffrorna speglar bara den öppna arbetslösheten. Den totala sysselsättningsbristen är troligen minst dubbelt så hög mot bakgrund av att arbetslösheten döljs bakom den ökande omfattningen av "aktiva arbetsmarknadsåtgärder".³²²

USA har haft en helt annan sysselsättningsutveckling än Sverige de senaste 30 åren. Sysselsättningen har i USA ökat med ca 63 procent eller 49 miljoner personer sedan 1970, medan ökningen i Sverige stannar vid 3,5 procent eller 135 000 personer. Sysselsättningsökningen har i USA varit i stort sett lika snabb i privat som i offentlig sektor. Ökningen har varit allra snabbast i den privata tjänstesektorn. Antalet arbetstillfällen ökade där med 90 procent i USA under perioden 1970-1993, att jämföra med 16,7 procent i Sverige. USA har mycket större produktion av hushållsnära tjänster såsom reparationer av varaktiga varor, hotell och restaurang, detaljhandel, tvätteriverksamhet och hushållsarbete än vad Sverige har. Den privata tjänstesektorn i Sverige är osedvanligt liten även vid en jämförelse med övriga OECD-länder. Det gäller framför allt parti- och detaljhandel, hotell och restaurang samt övriga privata tjänster (städning, renhållning, reparation, övriga hushållstjänster, privat undervisning, sjukvård och rekreation).³²³

³²² Radetzki, Marian: *Klarspråk om arbetslöshet*, 1996

³²³ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

Man säger att fler jobb kan uppnås om lönerna i den stora mängden lågproduktiva jobb (framför allt i tjänstesektorn) blir lägre än de är idag. Som bevis för denna tes brukar man peka på skillnaden mellan USA och Västeuropa när det gäller antalet nya jobb i näringslivet. I USA ökade sysselsättningen med 41 procent 1971-1992, medan den i EG bara ökat med 7 procent. De nya jobben var enligt Kjell-Olof Feldt i stor utsträckning av det lågproduktiva slaget. Men de kom till stånd därför att lönerna också var låga. För de sysselsatta med de lägsta lönerna innebär detta att de trots arbete inte har tagit sig över "fattigstrecket". I Sverige sätter däremot storleken på t ex arbetslöshetsersättningen ett golv för marknadslönerna.³²⁴

Mauricio Rojas håller inte med Kjell-Olof Feldt om att sysselsättningsökningen i USA har varit av det lågproduktiva slaget. Nästan hälften av alla nya nettojobb som skapades i USA mellan 1983 och 1995 tillhörde de mest kvalificerade yrkesgrupperna. Alltså skapades nästan 12 miljoner högkvalificerade jobb på bara tolv år. Av siffrorna kan man även utläsa en strukturell omvandling från lägre kvalificerade till högre kvalificerade jobb. Denna positiva strukturella förändring motsvarar den utbildningsmässiga utvecklingen i USA. Alltså en starkt växande efterfrågan på mer kvalificerad arbetskraft parallellt med en relativt avtagande efterfrågan på lågkvalificerade arbetare. Detta har lett till större löneskillnader som premierar utbildning. Starka incitament finns därmed för att investera i utbildning.³²⁵

Kvalifikat.	1983	1983 %	1995	1995 %	Ökning	Ökning %
Höga	23 492	23,32 %	35 318	28,28 %	11 826	48,94 %
Medel	51 645	51,27 %	59 544	47,67 %	7 899	32,69 %
Låga	25 597	25,41 %	30 038	24,05 %	4 441	18,38 %
Alla	100 734	100 %	124900	100 %	24 166	100 %

*Sysselsättningsstrukturen i USA 1983 och 1995 (Gruppen högkvalificerade tjänar minst 130 procent av en medianinkomst och lågkvalificerade tjänar högst 70 procent av en medianinkomst).*³²⁶

6.3.2 Var finns de nya jobben?

Vad kan vi då säga om arbetsmarknaden i framtiden? Var finns de nya jobben? En viktig utvecklingstendens är tudelningen av arbetsmarknaden och polariseringen av arbetskraften. Den tillfälliga arbetskraften ökar i omfattning i form av deltidanställda, kontraktsanställningar och egenföretagare. Uthyrningsföretag är ett exempel på nya anställningsformer som förekommer och som diskuteras. Många företag vill ha en kärna av högutbildad, effektiv och välavlönad arbetskraft som de sedan vid behov kan komplettera med tillfälligt inhyrd arbetskraft. Det är dock omöjligt att ge något definitivt svar på frågan var framtidens jobb kommer att finnas. Framtidens arbetstill-

³²⁴ Feldt, Kjell-Olof: *Rädda välfärdsstaten!* 1994

³²⁵ Rojas, Mauricio: *Valser om arbetets slut*, 1998

³²⁶ Rojas, Mauricio: *Valser om arbetets slut*, 1998

fällen uppstår där efterfrågan finns.³²⁷

Småföretagen och egenföretagen står för sysselsättningsökningen

Sverige är en av världens mest storföretagsdominerande ekonomier. Under den svenska modellens guldålder (framför allt på 1950- och 60-talet) stod de svenska storföretagen i centrum för den näringspolitiska strategin. Dessa företag kom nära nog att betraktas som nationella naturtillgångar, vars avkastning det var politikens uppgift att fördela. Storföretagens styrka bidrog till ett näringspolitiskt tänkande i vilket det tedde sig möjligt att skapa en dynamisk företagsutveckling frikopplad från privata incitament och privat förmögenhetsbildning. Småföretagen var i detta perspektiv oviktiga och sågs av en del till och med som ett problem. De försvårade bl a indrivningen av allt högre skatter, eftersom de hade större möjlighet och incitament att tjäna svarta pengar.

Samtidigt som storföretagen på produktmarknaderna varit utsatta för internationell konkurrens har de haft en dominerande ställning på de inhemska faktormarknaderna. I en ekonomi med stordriftsfördelar i produktionen verkar Sveriges solidariska lönepolitik konkurrensbegränsande genom att den skapar hinder för nyetablering och konkurrensnackdelar för mindre företag.³²⁸

Den ekonomiska politiken medför på detta sätt att Sveriges utvecklingskraft hämmas. Skattesystemet och regleringarna gynnar stora och historiskt vinstrika företag på bekostnad av mindre och nyetablerade företag. Det institutionella ägandet gynnas på bekostnad av hushållens aktieägare. Allt detta bidrar till att konservera bransch- och företagsstrukturen. Skatte- och bidragssystemen och lönestrukturen gör det mindre lönsamt att arbeta, förkovra sig, spara och investera. Arbetslagstiftningen och sysselsättningspolitiken förvandlas från en motor till en broms i strukturomvandlingen. Den förändrade maktbalansen på arbetsmarknaden gör att löneutvecklingen kommer ur balans. Därtill ökar lönekostnaderna till följd av stigande arbetsgivaravgifter.³²⁹

Egenföretagarandelen av den vuxna befolkningen ligger, enligt OECD:s statistik, fortfarande på en låg nivå i Sverige. Med en större andel egenföretagare blir deras inflytande emellertid större och därmed blir sannolikheten större att politiken blir mer företagsvänlig.

Egenföretagandet har en rad positiva sysselsättningsskapande effekter. Arbetslöshet kan t ex skapas av lönestelhet. Men egenföretagare har inga förhandlade löner, och därmed ingen lönestelhet. Egenföretagare har inte heller någon lagstiftning om anställningstrygghet. Det innebär att det är mindre riskabelt för företag att anlita någon som arbetar som egenföretagare än att anställa någon. Man har undersökt sambandet mellan egenföretagandet och sysselsättningen i Sverige mellan 1976-1995. Undersök-

³²⁷ Odhner, Claes-Erik m fl: *Rättvisans nya förutsättningar*, 1995

³²⁸ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³²⁹ Johnsson, Anders: *Vi står i vägen*, 1998

ningen visar att den totala sysselsättningen på sikt ökar med ungefär 1,3 personer när en person byter från anställning till egenföretagande. Ökat egenföretagande ger störst sysselsättningseffekt efter två till fyra år. Detta förefaller rimligt med tanke på att det tar ett tag för nystartade företag att komma in i ett expansivt skede där anställningar äger rum.

Enligt en undersökning av sysselsättningsförändringar under 1985-1989 uppstod de flesta arbetstillfällena i företag som före expansionen hade 0-4 anställda. I de större företagen försvann däremot arbetstillfällena när nettot av nytillkomna och förlorade arbetstillfällena beräknats.³³⁰

Antal anställda	Nya företag	Nedlägggn.	Expansion	Neddragn.	Netto
0-4	11 900	10 700	27 500	9 000	19 700
5-19	7 100	5 300	13 000	13 100	1 600
20-49	3 100	2 400	7 600	8 000	400
50-200	2 900	2 400	8 400	11 200	-2 300
200-	2 400	2 500	7 300	13 800	-6 600

Årlig förändring av antal arbetstillfällen 1985-1989.³³¹

Tjänstesektorns framväxt

När jordbruket rationaliseras försvinner bönderna och när industrin automatiseras försvinner fabriksarbetarna. Så förvandlas Sverige från ett bondeland till ett industri-samhälle till ett samhälle där majoriteten av de sysselsatta ägnar sig åt någon form av tjänsteutövning. Industrins produkter emballeras i allt tjockare lager av tjänster, och vi kan enligt Bo Dahlbom, professor i informatik, börja spekulera om ett samhälle där vi inte längre vill äga varor utan i stället nyttja tjänster.³³²

USA har likt inget annat land klarat övergången till det post-industriella samhället. Genom extremt låg beskattning på arbete har tjänstesektorn blommat när andra länder fortsatt att stödja sig på tynande industriella strukturer. Som andel av BNP står nu tjänstesektorn i USA för nära 70 procent, att jämföra med exempelvis Sverige där tjänstesektorn står för omkring 55 procent. Vad som är än mer anmärkningsvärt är att de industriella tjänsternas andel av tjänsteproduktionen blivit allt mindre betydelsefull. Bara omkring en tredjedel av tjänsteproduktionen i USA riktar sig till industrin, medan andra företagstjänster och hushållstjänster utgör huvudparten. Det gör den amerikanska ekonomin så gott som självbärande, oavsett vad som händer med industrin.³³³

³³⁰ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³³¹ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³³² Dahlbom, Bo: *Från ingenjör till itenjör*, 1998

³³³ Svanström, Stefan: *USA överraskar 1999*, FinansTidningen 981210

LO framhåller i en rapport två problem som måste lösas om Sverige på lång sikt ska kunna uppnå full sysselsättning. Det ena är behovet av ökad tillväxt för att finansiera välfärden och den offentliga sektorn. Det andra problemet är hur det postindustriella dilemmat ska undvikas, det produktivitetsgap som finns mellan industrin och tjänstesektorn.

Ekonomerna William Baumol framhöll redan på 1960-talet att tjänstesektorns långsammare produktivitet utveckling skapade ett produktivitetsgap mellan industri- och tjänstesektorn och en minskad tillväxt i hela ekonomin. Produktivitetsgapet innebär att tjänsterna - i relation till industriprodukter - hela tiden fördyras. Detta innebär i sin tur en lägre efterfrågan på tjänster.³³⁴ Att kostnaden för tjänster ständigt ser ut att öka ska, enligt William Baumol, förstås av att deras tekniska karaktär är en helt annan än den som gäller för varor. Tillverkningen av varor blir genom fortlöpande teknisk utveckling, stordrift och kapitalackumulation allt billigare. Tjänster, som scenframträdanden, vård eller utbildning, kan däremot inte utsättas för samma rationalisering genom teknik utan att förlora sin karaktär.³³⁵

Detta "postindustriella dilemma" förklarar många av de problem vi står inför idag. För att stimulera efterfrågan på tjänster förespråkar många att kostnaden för dessa bör sänkas - dvs att lönerna ska sänkas. Andra förespråkar exempelvis sänkt mervärdesskatt på tjänster eller att införa ett skatteavdrag för hemhjälp - det sk "pigavdraget". Ytterligare en idé som många för fram är att vi ska minska den offentliga sektorns åtaganden och återföra dessa till familjerna eller den "civila sektorn". Från vänsterhåll framförs ofta arbetstidsförkortning som en lösning för att få upp sysselsättningen och komma ur det postindustriella dilemmat.

Många av de förslag och idéer som presenteras må vara kortsiktiga och ha en ideologisk slagsida som vetter åt det nyliberala-konservativa hållet. Men den grundläggande problematik som ryms inom det postindustriella dilemmat kvarstår och måste enligt rapporten från LO bli ett centralt område för fackligt och politiskt tänkande under den närmaste tiden.³³⁶

Mer specialiserad och högutbildad arbetskraft efterfrågas

Uppbyggnaden av humankapitalet och specialiseringen av arbetskraften i de rika länderna har varit en successiv process som är långt ifrån avslutad. Fortfarande finns det en betydande grupp lågutbildad arbetskraft utan särskild specialisering, som söker sysselsättning. Denna grupp har utsatts för ökande svårigheter på arbetsmarknaden under de gångna 25 åren. För perioden 1987-1992 redovisar Nils-Gustav Lundgren i en analys av 1990-talets nordiska kris en sysselsättningsökning bland akademiskt utbildade på totalt 10,4 procent för Finland, 12,3 procent för Danmark, 20,6 procent för Norge och 23,8 procent för Sverige. Sysselsättningen bland lågutbildade minskade

³³⁴ Odhner, Claes-Erik m fl: *Rättvisans nya förutsättningar*, 1995

³³⁵ Ingelstam, Lars: *Ekonomi för en ny tid*, 1997

³³⁶ Odhner, Claes-Erik m fl: *Rättvisans nya förutsättningar*,

samtidigt med 29,6 procent i Finland, 16,2 procent i Danmark, 26,2 procent i Norge och hela 34,5 procent i Sverige.

Två faktorer förklarar den svaga efterfrågeutvecklingen. Den första är ett ökat internationellt beroende för de enskilda rika länderna. Den lågutbildade arbetskraften måste i allt större utsträckning konkurrera med motsvarande arbetskraft i låglöneländer. Den andra faktorn är den tekniska utvecklingen, bl a av datorerna och informationstekniken, som lett till att enkla, rutinartade uppgifter i snabb takt tagits över av maskiner.³³⁷

6.3.3 Företagsklimatet i Sverige

I en marknadsekonomi har politikerna en, men endast en, möjlighet att *skapa* jobb, och det är i den offentliga sektorn. I den privata, dominerande, delen av marknadsekonomi *skapar* politikerna inga jobb. Det enda de kan skapa är gynnsamma betingelser för privatföretag att öka sysselsättningen. Bekämpningen av arbetslöshet borde därför i betydande utsträckning handla om att skapa sådana betingelser.³³⁸

En svag tillväxtbenägenhet i mindre företag i Sverige har dokumenterats i ett flertal studier. Nästan alla företag är små i utgångsläget och förblir sedan små. Detta beror enligt ett flertal studier på att viljan till tillväxt och expansion är svag bland de mindre företagen. Problemet är enligt konjunkturrådet inte i första hand att det startas för få företag, utan att alltför få företag växer.³³⁹

Alla politiska partier betygar småföretagen sin kärlek. Frågan är bara vad staten kan göra för att de skall bli fler - och helst också växa sig större. Frågar man småföretagarna själva vad de vill ha blir svaret i allmänhet: lägre skatter, bättre tillgång på riskkapital och frihet från statliga ingripanden. Att bli arbetsgivare är inte bara ett nöje. Det är förenat med besvär och risker, åtaganden och förpliktelser. Nu gäller det att undanröja alla onödiga hinder som står i vägen för nya jobb.³⁴⁰

³³⁷ Radetzki, Marian: *Klarspråk om arbetslöshet*, 1996

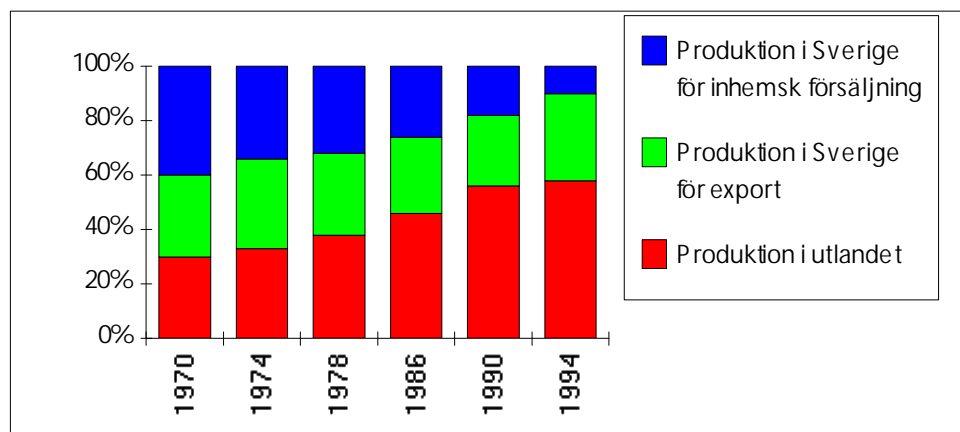
³³⁸ Radetzki, Marian: *Klarspråk om arbetslöshet*, 1996

³³⁹ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

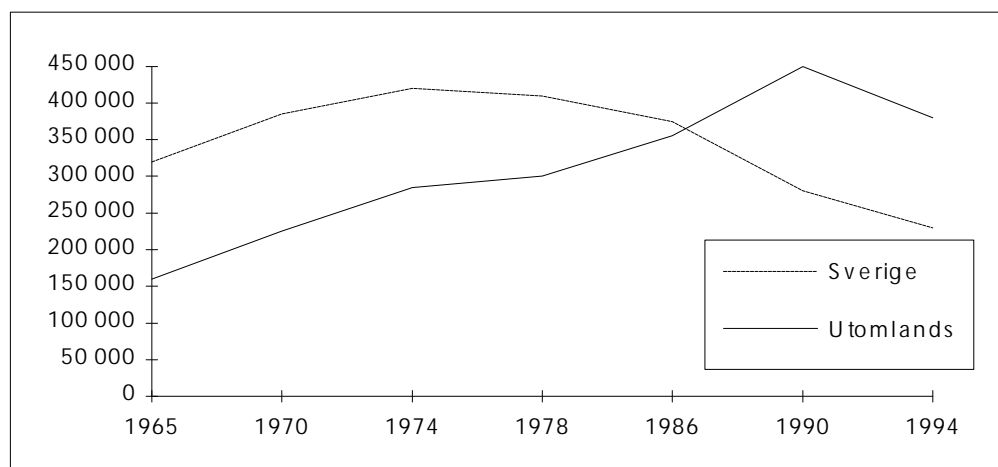
³⁴⁰ Feldt, Kjell-Olof: *Rädda välfärdsstaten!* 1994

Företagen investerar allt mer utomlands

De svenska multinationella företagen har de senaste trettio åren ökat sin produktion i utlandet kraftigt, på bekostnad av produktionen i Sverige. Deras internationella expansion har inte någon motsvarighet i en expansion av utländska företag i Sverige.³⁴¹



Fördelning av de svenska multinationella företagens produktion hemma och utomlands.³⁴²



Antal sysselsatta i Sverige och utomlands i svenska multinationella företag.³⁴³

Det finns många olika uppfattningar om orsakerna till industrins utflyttning från Sverige. En av de mest utbredda torde vara att kapitalet sökt sig utomlands för att där utnyttja billig arbetskraft eller ta del av särskilda favörer som vissa länder gett utländska investerare. Dessutom kan företagen vilja föra sin produktion närmare avsettningsmarknaden både för att spara pengar och för att det ger bättre "kundkontakt". Osäkerheten om Sveriges förhållande till EU kan också ha fått företag

³⁴¹ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³⁴² Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³⁴³ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

att förlägga sin produktion i EU-området.³⁴⁴ Det är dock inte till tredje världens fattiga investeringarna går, utan till nya marknader inom industrivärlden.³⁴⁵

På sistone har en annan förklaring allt oftare diskuteras. Den går ut på att svensk näringsverksamhet i växande grad hämmas i sin tillväxt av bristen på kompetent och välutbildad arbetskraft. Den formella utbildningsnivån hos de anställda i svensk industri är påtagligt lägre än hos de industrianställda i många andra länder. Man kan också åberopa det faktum att svenska ungdomar visar ett tydligt ointresse för utbildning i teknik och naturvetenskap, något som bl a tidvis tagit sig uttryck i brist på ingenjörer.³⁴⁶

Skatternas påverkan på företagen och investeringarna

Den förmånliga skattebehandlingen av skulder jämfört med eget kapital och av institutionellt jämfört med individuellt ägande har systematiskt gynnat större, börsnoterade och mer väletablerade företag. OECD-studier visar också att Sverige är extremt i dessa avseenden. Detta ligger väl i linje med Sveriges storföretagsinriktade utvecklingsstrategi.³⁴⁷

OECD-området har höga företagsskatter, ofta runt 35 procent. Både Tyskland och USA har bolagsskatter runt 40 procent. Sverige ligger här efter den stora skattereformen i början av 1990-talet lågt, med 28 procent. En tydlig utveckling internationellt har varit ansträngningarna att undvika dubbelbeskattning, dvs att vinsten först beskattas i bolaget och därefter då den kommer till aktieägarna som utdelning och värdestegring på aktier. Under de senaste åren har 20 OECD-länder valt att lindra dubbelbeskattningen. Här skiljer sig Sverige från den allmänna trenden i och med att vinsten först beskattas i bolaget med 28 procent och därefter hos aktieägaren med 30 procents skatt på utdelningen.

Skattebelastningen på själva bolaget är alltså låg och effektiv i Sverige. Där tycks Sverige vara klart konkurrenskraftigt. Men skatten på ägaren av bolaget är hög. Detta åstadkoms av dubbelbeskattning samt hög förmögenhetsskatt och dessutom reavinstskatt. Innebörden är att den totala skatten på aktier i Sverige är ungefär dubbelt så hög som genomsnittet för omvärlden. Den samlade effekten av kapitalbeskattningen är med andra ord att den är gynnsam vad gäller att driva storföretag i Sverige, men inte när det gäller att äga dem.

³⁴⁴ Feldt, Kjell-Olof: *Rädda välfärdsstaten!* 1994

³⁴⁵ Ehrenberg, Johan: *Valhandbok för plågade medborgare*, 1998

³⁴⁶ Feldt, Kjell-Olof: *Rädda välfärdsstaten!* 1994

³⁴⁷ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

Land	Bolags- skatt	Aktieägarens skatt på utdelning	Total skatt på utdelning (bolagsskatt & utdelnings- skatt)	Total skattebe- lastning på aktier (bolagsskatt, utdelnings-skatt, reavinstskatt & förmögenhetsskatt)
Belgien	40 %	25 %	55 %	35
Danmark	34 %	25 %	51 %	84
Finland	28 %	0 %	28 %	76
Frankrike	37 %	0 %	37 %	77
Irland	10 %	39 %	45 %	54
Italien	40 %	0 %	40 %	51
Japan	47 %	10 %	52 %	37
Luxemb.	37 %	0 %	37 %	39
Nederl.	35 %	10 %	42 %	31
Norge	28 %	0 %	28 %	87
Storbrit.	31 %	4 %	34 %	21
Sverige	28 %	30 %	50 %	100 (index)
Tyskland	43 %	0 %	43 %	27
USA	39 %	32 %	59 %	79

Skattebelastningen på aktier i olika länder 1997.³⁴⁸

För egen- och småföretagare är självfallet summan av bolagsskatt och kapitalavkastnings- och förmögenhetsskatt på ägaren viktig. I Sverige är denna sammanlagda nivå mycket hög. Lägg till detta också den höga skatten på arbete, och man inser att det är svårt för enskilda att av egna inkomster bygga upp ett sparande som räcker för att starta företag. Skattebelastningen när man väl kommit igång är också hög, och avkastningen och försäljningsvinsten efter skatt står knappast i proportion till riskerna i jämförelse med andra placeringar. Ett resultat är att svenska småföretag har väsentligt lägre soliditet och lönsamhet än småföretag i andra länder.³⁴⁹

Incitamenten till sparande och riskkapitalförsörjning

Ett tillräckligt stort eget kapital är fundamentalt både för etablering och expansion. Ju mer riskfylld verksamheten är, desto större andel av finansieringen måste dessutom utgöras av eget kapital. En betydande egenkapitaltillförsel från ägarna är ofta en förutsättning för att erhålla omfattande kreditfinansiering. Mindre och nyare företag har därför ett större behov av egetkapitalfinansiering. En god privat förmögenhetsställning gör det mer sannolikt att man startar ett eget företag eller expanderar riskfyllda verksamheter, eftersom människors riskaversion minskar när den egna förmögenhetsställningen förbättras.

³⁴⁸ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

³⁴⁹ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

Än i dag är skatten på sparande mycket hög i Sverige, vilket missgynnar eget kapitalfinansieringen. Bristande utbud av riskkapital från enskilda individer har man i Sverige försökt kompensera genom att etablera särskilda riskkapitalbolag. Dessa har dock ej i någon större utsträckning kommit att tillhandahålla egenkapital vid start av nya företag eller vid det första kritiska expansionskedet i ett företags utveckling.³⁵⁰

Svårt att rekrytera arbetskraft i Sverige

Trots den höga arbetslösheten har sju av tio företag i Sverige svårt att rekrytera ny personal. Problemet gäller enligt Dick Kling, chef för SAF:s avdelning för Analys och utveckling, inte bara välutbildad arbetskraft utan även okvalificerade jobb som exempelvis bärplockning.

SAF gjorde under hösten 1998 en enkätundersökning bland privata företag. Av de 1 006 företag som försökt rekrytera personal under det senaste halvåret hade 67 procent problem, jämfört med 52 procent för ett år sedan. Två av tio lyckades aldrig tillsätta jobben och lika många tvingades sänka kompetenskraven för att få tag i medarbetare. Fyra av tio besatte den lediga platsen, men det tog betydligt längre tid än beräknat. Enligt Jan Edgren på SAF är nog övertid räddningen för många.

Varför är det då så svårt att få tag i personal? Runt 10 procent av de tillfrågade angav den höga a-kassan som det främsta skälet. Lika många uppgav att orten eller regionen inte var tillräckligt lockande. En del hävdade att ungdomar har för orealistiska lönekrav eller att jobbet hade för låg status, t ex lokalvård. Det problem företagarna framför allt pekade på var dock bristen på utbildning och erfarenhet.³⁵¹

6.3.4 En mer flexibel arbetsmarknad

Arbetsmarknaden är en av de mest reglerade marknaderna i Sverige. Syftet med regelsystemet och avtalen är bl a att öka individens trygghet i arbetet, ge tid vid uppsägning för att söka nytt arbete, öka anställdas inflytande mm. Ekonomikommisionen (SOU 1993:16) riktar kritik mot regelsystemen, som de menar åstadkommer stora kostnader och försvårar möjligheterna att ta Sverige ur den akuta arbetslöshetskrisen. Dessa regler tycks mer höra samman med ett statiskt samhälle med homogen arbetskraft och tayloristisk arbetsorganisation än med dagens dynamiska samhälle med dess heterogena arbetskraft och allt större krav på omställning och omorganisation.³⁵²

Lagen om anställningsskydd (LAS) ger anställda ett kraftfullt skydd mot ogrundade uppsägningar. Samtidigt ökar då kostnaden för att anställa och säga upp arbetskraft, vilket framför allt är ett problem för mindre arbetsgivare. De har nämligen svårare att omplacera de anställda i takt med deras utveckling.

³⁵⁰ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³⁵¹ Persson, Kicki: *Sju av tio företag har svårt att rekrytera*, Västerbottens-Kuriren 981118

³⁵² Aronsson, Gunnar & Sjögren, Alicia: *Samhällsomvandling och arbetsliv*, 1994

Omsättningen av arbetskraft är stor på den svenska arbetsmarknaden. Under högkonjunkturåren 1986-1989 skapades det årligen ca 365 000 nya jobb i näringslivet, men samtidigt försvann ca 314 000 arbetstillfällen, nettoökningen blev alltså bara 51 000. Under 1994 skapades 356 000 arbetstillfällen brutto, men bara 77 000 netto. För att skapa ett nytt jobb netto måste i storleksordningen 7-10 jobb skapas brutto. De små företagen har samtidigt blivit allt viktigare för sysselsättningen även i Sverige.

Det finns alltså stora behov hos företagen av flexibilitet i att kunna öka antalet anställda när man erfar en ökad efterfrågan och att snabbt kunna minska verksamheten när efterfrågan minskar. Dessutom höjer reglerna om anställningstrygghet individens kostnad för att byta arbetsgivare eller för att hoppa av en trygg anställning och bli företagare. Sett ur dessa perspektiv är det sannolikt att LAS utgör ett viktigt hinder för näringslivets förnyelse och tillväxt.³⁵³

Ola Bergström, ekonomie doktor, går ett steg längre och menar att utvecklingen i samhället går från anställningstrygghet till anställningsrisk. Anställningsrisken bygger på att man begränsar möjligheterna att ta andra anställningar om man ingår ett anställningskontrakt. Att ingå ett anställningskontrakt innebär en bedömning av risk, dvs sannolikheten att stå utan arbete ifall kontraktet rivs upp. Olika anställningskontrakt innebär olika möjligheter att minska anställningsrisken. Varje enskild individ måste ställa sig följande frågor: Vad tar jag för risk för framtiden om jag tar ett specifikt arbete? Vilka möjligheter väljer jag indirekt bort?³⁵⁴

Lagstiftaren idag utgår från att ett anställningsavtal ska gälla tills vidare, att anställningsrelationen ska vara ett "pågående tillstånd" och att det i princip ligger i såväl arbetsgivarens som arbetstagarens intresse att anställningsförhållandet är långvarigt.

I ett anställningsavtal med resultatbaserat arbetsåtagande, som i allt väsentligt kommer att vara ett kvalitativt åtagande, kommer många av de traditionella ordningsreglerna att bli mindre viktiga eller rent av onödiga. Det typiska för ordningsregler är nämligen att de rör kvantitativa frågor såsom tidspassning, ansökan om ledigheter, anmälan av sjukdom osv. I anställningsavtal som kanske inte gäller tills vidare och som bygger på ett kvalitativt resultatbaserat åtagande kommer behovet av individuella kontrakt beträffande villkor och förmåner att öka kraftigt. Dagens arbetsrätt beaktar praktiskt taget inte alls sådana behov.³⁵⁵

Just-in-time-anställningar

Företagens behov av flexibilitet leder till en uppdelning av arbetsstyrkan i en stabil grupp med långsiktiga arbetsvillkor och en variabel buffert som innefattar anställda med tidsbegränsade villkor. Temporära jobb innehas framför allt av yngre personer på väg in i arbetslivet och av personer som av olika anledningar bytt yrkesbana.

³⁵³ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³⁵⁴ Bergström, Ola: *Välfärdssamhället i omvandling*, Handelshögskolan i Göteborg 981021

³⁵⁵ Iseskog, Tommy: *Arbetsrättens förändrade villkor*, Framtider nr 2/1997

Temporära jobb utgör på det sättet bryggor mellan arbetslöshet och permanent arbete.

För framtiden kan en kraftig ökning av entreprenadupphandling förväntas, för att kringgå anställningstrygghetens negativa effekter. Traditionellt har entreprenadverksamhet främst skett inom byggsektorn men den kan förväntas få en kraftig spridning även inom tjänstesektorn särskilt inom offentlig verksamhet.³⁵⁶

Uthyrningsbranschen, eller bemanningsföretagen, har vuxit snabbt de senaste åren, och är därmed en av de få som nyanställer i Sverige. Det är företag som ägnar sig åt att tillhandahålla arbetskraft åt andra företag.

Trots sin expansion är uthyrningsbranschen fortfarande väldigt liten i Sverige. Mindre än 0,1 procent arbetade 1996 i uthyrningsföretag i Sverige, medan 1,5 procent arbetade i uthyrningsföretag i USA och över 2,5 procent i Storbritannien vid samma tidpunkt. HTF bedömer att branschen fortsätter att växa och vid sekelskiftet kan ha 20 000 anställda - i jämförelse med 6 000 anställda 1996. HAO:s förbundsjurist Torbjörn Rindås menar att potentialen på sikt är 60 000 anställda, dvs 1 procent av arbetskraften.

Osäkerheten om t ex konjunkturutveckling och kommande lagar och regleringar gör att kundföretagen inte själva vågar anställa arbetskraft, utan hellre hyr in för att klara arbetstoppar. Därmed skapas möjligheter för kundföretagen att kringgå lagstiftningen och för kortare tid hyra in arbetskraft utan att vara oroliga för att inte kunna bli av med den.³⁵⁷

6.3.5 Arbete inom tjänstesektorn

Kostnaden för tjänster utgörs i hög grad av arbetskostnad. Därför blir skatten på arbete av stor vikt för vad tjänsten kommer att kosta och därmed för möjligheten för ett land att utvecklas till ett sofistikerat tjänstesamhälle. Om tjänster vore obeskattade skulle inget hinder finnas mot specialisering, utan var och en skulle ägna sig åt den verksamhet där han eller hon har högst produktivitet. Vid beskattning blir det annorlunda eftersom då i regel den privatekonomiska vinsten av specialisering blir lägre än den samhällsekonomiska vinsten.³⁵⁸

Skatten på arbete - skattekillen

Marginalskattesatsen inklusive egenavgifter ligger i Sverige på ca 60 procent över brytpunkten och på ca 35 procent under brytpunkten. De svenska skatterna på arbetsinkomster är även efter skattereformen 1990/91 högre än i de flesta andra länder, dock avviker inte Sverige längre så kraftigt som tidigare. Jämfört med de flesta industri-

³⁵⁶ Aronsson, Gunnar & Sjögren, Alicia: *Samhällsomvandling och arbetsliv*, 1994

³⁵⁷ Anjou, Mikael & Andersson, Ronny: *Där nya jobb skapas*, Timbros rapport nr 17/1996

³⁵⁸ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

länder är skatten hög i Sverige för så gott som alla inkomstklasser, men det som utmärker Sverige efter skattereformen är inte längre någon extremt hög skatt på höginkomsttagare utan en hög skattebelastning på låg- och medelinkomsttagare.³⁵⁹ Efter 1992 har dessutom skatten på arbete ökat, genom införandet av egenavgifter. Mest har skatten ökat för den stora gruppen inkomsttagare med en månadslön på 17 000 kronor eller mindre.³⁶⁰

Om arbetsgivaravgifterna inkluderas, blir den svenska skattebelastningen mer markant, eftersom Sverige både har höga direkta skatter och höga avgifter. För att få den totala skatteken på arbete bör vi därför summera skatten på inkomst av tjänst, sociala avgifter samt indirekta skatter på varor och tjänster (mervärdesskatt övervältras i sin helhet på löntagarna, varför det bör inkluderas i skatten på arbete).³⁶¹

Land	Låginkomsttagare		Höginkomsttagare	
	Marginalskatt	Skattekil	Marginalskatt	Skattekil
Australien	22 %	37 %	49 %	59 %
Belgien	41 %	65 %	61 %	74 %
Kanada	31 %	46 %	49 %	58 %
Danmark	45 %	62 %	63 %	74 %
Frankrike	27 %	58 %	43 %	67 %
Italien	34 %	64 %	48 %	69 %
Japan	20 %	35 %	30 %	39 %
Nederländerna	43 %	59 %	60 %	68 %
Norge	36 %	62 %	50 %	70 %
Nya Zeeland	23 %	39 %	34 %	47 %
Schweiz	21 %	34 %	40 %	50 %
Spanien	25 %	53 %	34 %	58 %
Storbritannien	34 %	49 %	40 %	56 %
Sverige	37 %	64 %	57 %	75 %
Tyskland	50 %	68 %	55 %	66 %
USA	28 %	39 %	42 %	51 %

*Marginalskatter och skattekil för låg- och höginkomsttagare 1996.*³⁶²

Den totala skatteken talar om hur stor del av det för tjänsten fakturerade beloppet som går till skatt. Vid den högsta marginalskatten blir skatteken enligt Konjunkturrådets beräkningar 75,4 procent. Vid en årsinkomst på 180 000 kr blir skatteken 63,3 procent. Produktivitetsskilen $[1/(1\text{-skatteken})]$ mäter vilken merproduktivitet som krävs för att beskattat arbete ska vara konkurrenskraftigt med obeskattat. I fallet med den högsta marginalskatten blir produktivitetsskilen 4,07, vilket innebär att man vid samma timlön måste arbeta drygt 4 timmar för att kunna anlita någon i en timma.

³⁵⁹ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

³⁶⁰ Ehrenberg, Johan: *Valhandbok för plågade medborgare*, 1998

³⁶¹ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

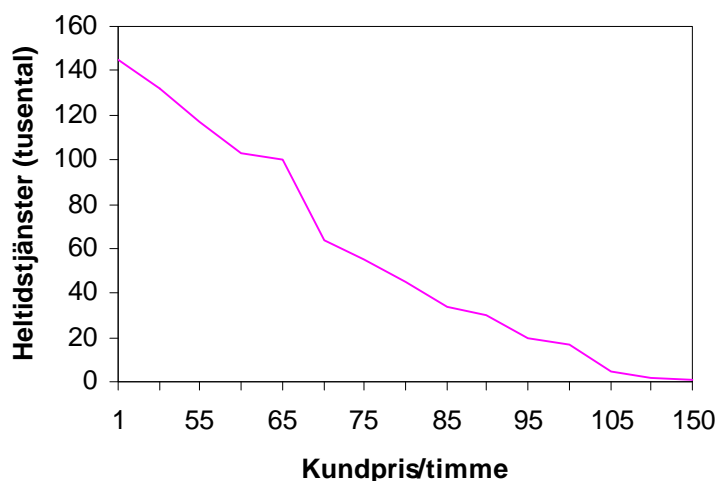
³⁶² Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

För att detta skall vara det mest lönsamma måste produktiviteten hos den man anlitar vara 307 procent högre (relationen 4,07 till 1) än om man själv hade utfört tjänsten. Vid en lön på 180 000 kr blir produktivitetskillen 2,72.³⁶³ Tar man även hänsyn till ändrade bidrags- och avgiftsnivåer vid inkomständringar, blir effekterna ännu större.³⁶⁴

Hushållsnära tjänster

Arbetsmarknaden för hushållstjänster är inte typisk - denna typ av tjänst är lätt utbytbar mot eget arbete om priset enligt kundens åsikt blir för högt, vilket dagens höga skattekil bidrar till. Problemet är dock att privatpersoner, inte minst kvinnor, då drabbas av en dubbel arbetsbelastning. Det finns betydande utrymme att skapa fler arbetstillfällen inom den här sektorn - förutsatt att skattereglerna förändras. En sådan reform behöver inte nödvändigtvis innebära merkostnader för staten. Som exempel kan nämnas skattereduktionen i 1993 års ROT-program. Kostnaderna för reduktionen har uppskattats till ca 3,2 miljarder kronor. Målarnas riksförening har beräknat att 19 000 helt nya arbetstillfällen skapades år 1994. Intäkterna för staten blev enligt föreningens beräkningar 5,7 miljarder kronor!³⁶⁵

Kungälv's kommun har via EU-projektet Humlan gjort en undersökning av hur arbetslösheten kan minska genom befrämjande av hushållsnära tjänster. Deras studie visar att efterfrågan finns i alla typer av hushåll och är lika stor i alla inkomstklasser, men mycket priskänslig. Vid ett pris på 60 kronor per timme beräknas efterfrågan på hushållsnära tjänster motsvara ca 100 000 heltidstjänster i landet. När priset på tjänsten överstiger 65-70 kronor per timme sjunker efterfrågan snabbt.



*Efterfrågan på hushållstjänster omräknade till antal heltidstjänster i tusental.*³⁶⁶

³⁶³ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³⁶⁴ Edvardsson, Leif: *SAF angående marginalskatteeffekter och skattekil*, seminarium, 1998

³⁶⁵ Lindstedt, Monica: *Ökade förutsättningar att skapa sysselsättning på marknaden för hushållstjänster genom ändrade skatteregler*, 1998

³⁶⁶ EU-projektet Humlan: *Slutrapport, fakta om hushållstjänster*, 1997

Priset på den svarta marknaden för hushållstjänster uppskattas idag till mellan 50-75 kronor i timmen. På den vita marknaden är motsvarande pris ungefär 180 kronor i timmen. Eftersom det endast är de verkliga höginkomsttagarna som har möjlighet att köpa hemtjänster på den vita marknaden tillhandahålls en stor del av tjänsterna svart. Olika förslag till förändringar i skattesystemet har diskuterats för att få ned kundens timpris för tjänsten.³⁶⁷ En skattelättnad torde ge en nettoinkomst för statskassan, i likhet med vad som blev resultatet då skatten på ROT-tjänster sänktes. I första hand handlar det om sänkta kostnader för a-kassan och ökade skatteintäkter.³⁶⁸

6.3.6 Övriga sysselsättningsskapande åtgärder

Arbetstidsförkortning

En arbetstidspolitik skulle gå ut på att följa med det minskade arbetskraftsbehovet i den privata sektorn med gradvis minskade normalarbetstider. Man skulle med andra ord "dela på jobben" genom en arbetstidsförkortning.³⁶⁹ Under 1900-talets enorma tillväxt har vi faktiskt tagit ut en del av den ökade produktiviteten i kortare arbetstid. Kortare arbetsdag, kortare arbetsvecka, längre semester, föräldrapenning och olika slags deltid är några av de verktyg som lagen, kollektivavtalen och folk på egen hand har använt. Mellan 1/4 och 1/5 av det potentiella löneutrymmet har omsatts i arbetstid.

Trenden fortsätter att gå mot kortare arbetstid. Som botemedel mot den ekonomiska krisen tror Gunnar Wetterberg dock att arbetsdelning är ett tvivelaktigt recept. För det första är det inte den höga arbetslösheten som är ekonomins största problem, utan den låga sysselsättningen. Kortare arbetstid ger antagligen lägre sysselsättning, åtminstone i en första omgång, och lägre sysselsättning ger lägre inkomster till den offentliga sektorn.³⁷⁰

Konjunkturrådet drar, i motsats till Gunnar Wetterberg, slutsatsen att den totala volymen arbete i Sverige inte har minskat. Enligt Tjänstebeskattningsutredningens betänkande från 1997 var antalet arbetade timmar i hemsektorn 7,0 miljarder år 1993 medan summan av antalet arbetade timmar för varuproduktion och offentlig och privat tjänsteproduktion endast uppgick till 5,9 miljarder. Från 1990 till 1996 minskade antalet sysselsatta med 11 procent eller 493 000 personer, medan antalet arbetade timmar (ej i hemsektorn) endast minskade med ca 6 procent. Detta betyder att de som hade ett arbete 1996 i genomsnitt arbetade 5 procent mer än de som hade ett arbete 1990. Slutsatsen av detta är att den totala volymen utfört arbete i Sverige i dag är mycket stor och att det därför är svårt att tala om att det håller på att bli brist på jobb i meningen att det finns för få arbetsuppgifter som behöver utföras.

³⁶⁷ EU-projektet Humlan: *Slutrapport, fakta om hushållstjänster*, 1997

³⁶⁸ Lindstedt, Monica: *Ökade förutsättningar att skapa sysselsättning på marknaden för hushållstjänster genom ändrade skatteregler*, 1998

³⁶⁹ Ingelstam, Lars: *Ekonomi för en ny tid*, 1997

³⁷⁰ Wetterberg, Gunnar: *Nästa Sverige*, 1998

Det finns vare sig teoretiska eller empiriska belegg för att en förkortning av arbetstiden skulle bidra till minskad arbetslöshet eller ökad sysselsättning. Den huvudsakliga effekten skulle istället kunna bli en nedgång i antalet arbetade timmar i ekonomin.³⁷¹

Sänker man inte lönerna vid arbetsdelningen blir kostnaden per anställd högre. Det driver fram rationaliseringar som motverkar sysselsättningseffekten. Inte ens om man byter löner mot arbetstid är sysselsättningseffekten självklar. Kortare arbetstid ökar de fasta kostnadernas andel, i och med att det t ex kostar lika mycket att lära upp någon som jobbar åtta timmar som den som jobbar sex.³⁷²

Den påskyndning av rationaliseringsprocessen som oförändrade löner leder till slår hårdare mot låginkomsttagare, genom att många enklare arbetsuppgifter försvinner. Om kortad arbetstid räknas av från löneökningstrymnet finns större förutsättningar för lägre arbetslöshet, men priset är då att många låginkomsttagare som redan i dag ligger under skälig levnadsstandard får ännu lägre inkomster.

Knappt hälften av civilingenjörerna och civilekonomerna har avtalat bort övertid. Därtill kommer att många företagare ofta rent av arbetar fler timmar än vad som är lagligt tillåtet. Dessa grupper kommer inte utan vidare att sänka sin arbetstid bara för att det avtalas eller lagstiftas om det. Arbetsgivare kommer att vara beredda att betala dessa grupper mer i förhållande till grupper som kortar sin arbetstid. Därmed kan en arbetstidsförkortning också leda till ökade inkomstklyftor.³⁷³

Som ett alternativ till en generell arbetstidsförkortning framför en del idén om ett friår mitt i livet, som man kunde ägna åt annat än arbete. Danskarna har prövat en variant på friår. Den som tog ledigt fick a-kassaersättning, mot att en arbetslös tog dennes plats på arbetet. Det gav dock inte den önskade effekten på arbetslösheten. Om staten ska betala a-kassa för varje friår kommer det enligt Gunnar Wetterberg aldrig att löna sig. Den ordinarie anställde har normalt alltid högre a-kassa än ersättarna.³⁷⁴

Låglönejobb

Lönenivåerna för en stor del av Västeuropas arbetstagare har under efterkrigstidens decennier förhandlats fram av facket i form av breda kollektivavtal över vilka individen haft ringa inflytande. Lönestrukturen i Västeuropa har följaktligen blivit mycket mer sammanpressad än i USA, där fackföreningarna spelat en mer underordnad roll.³⁷⁵ Sverige har i sin tur en än mer sammanpressad lönestruktur än övriga Västeuropa. Den "solidariska lönepolitiken" har i stor utsträckning kommit att innebära att lönerna för *olika* jobb pressas samman. Det kan slå hårt mot sysselsätt-

³⁷¹ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

³⁷² Wetterberg, Gunnar: *Nästa Sverige*, 1998

³⁷³ Fölster, Stefan: *Kortare arbetstid slår ut svaga*, Dagens Nyheter 981017

³⁷⁴ Wetterberg, Gunnar: *Nästa Sverige*, 1998

³⁷⁵ Radetzki, Marian: *Klarspråk om arbetslöshet*, 1996

ningen. Genom att pressa upp lönerna på *alla* jobb har vi skärpt kraven på vad *varje* löntagare måste utträta. Många tenderar därför att anställa överkvalificerad arbetskraft, eftersom skillnaden i pris är så liten.³⁷⁶

Regleringarnas utformning har underlättat löneavtal på nivåer som resulterat i utslagning och skapat stelheter som försvårat de utslagnas återinträde på arbetsmarknaden. På en mindre reglerad arbetsmarknad skulle arbetsvillkoren säkert försämrats för många anställda, men sysselsättningen skulle otvivelaktigt bli högre anser Marian Radetzki, professor i nationalekonomi.³⁷⁷ Argumentet för de reglerade minimilönerna har varit att hindra att någon fastnar i skräpjobb under existensminimum. Idag är priset för den spärren alltför högt. Många riskerar enligt Gunnar Wetterberg att aldrig komma in på arbetsmarknaden överhuvudtaget.³⁷⁸

Synen på lönespridningen skiljer sig kraftigt mellan olika debattörer. En del framhåller möjligheterna att skapa nya jobb i den privata tjänstesektorn om de anställda har låga löner så att tjänsterna blir billiga, och om det finns en relativt burgen löntagarklass som kan köpa de tjänster som bjuds ut. Andra vill gå den rakt motsatta vägen och försöka upprätthålla en jämn inkomstfördelning genom att uttradera låglönejobben och istället satsa på utbildning och kompetensutveckling.³⁷⁹

6.4 Sveriges offentliga sektor och framtidens välfärd

6.4.1 Skatterna och finansieringen av den offentliga sektorn

I Sverige är den offentliga sektorn stor, omfördelningsambitionerna höga liksom statsmaktens ambitioner att styra och ställa även på andra områden - ofta genom skatterna. Det är därför knappast förvånande att Sverige internationellt sett anses ha ett väldigt högt skattetryck. Detta etablerades under 1960- och 70-talen, då statens utgifter steg snabbt och därmed också behovet av att ta ut nya skatter. Sedan slutet av 1970-talet har det totala skattetrycket legat strax över 50 procent av BNP och Sverige har idag världens högsta skattetryck. 1996 uppgick skatternas andel av BNP enligt Eurostat till 55,2 procent.³⁸⁰

³⁷⁶ Wetterberg, Gunnar: *Nästa Sverige*, 1998

³⁷⁷ Radetzki, Marian: *Klarspråk om arbetslöshet*, 1996

³⁷⁸ Wetterberg, Gunnar: *Nästa Sverige*, 1998

³⁷⁹ Feldt, Kjell-Olof: *Rädda välfärdsstaten*, 1998

³⁸⁰ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

Land	Skattetryck	Land	Skattetryck
Sverige	53,3 %	Tyskland	37,5 %
Danmark	52,2 %	Kanada	36,8 %
Finland	47,3 %	Storbritannien	35,3 %
Belgien	46,5 %	Spanien	35,3 %
Frankrike	46,1 %	Irland	34,8 %
Italien	44,9 %	Schweiz	34,6 %
Österrike	44,9 %	Australien	30,3 %
Nederländerna	43,4 %	USA	28,5 %
Norge	42,5 %	Japan	28,4 %

Skattetrycket 1997, källa OECD.³⁸¹

Effekterna av det höga skattetrycket i Sverige

Trycket från globaliseringen tilltar i styrka. Trenden i omvärlden går mot sänkta skattesatser på rörliga skattebaser. Även på mer trögrörliga skattebaser är trenden nedåtriktad. Det är inte möjligt att exakt ange hur mycket av skatteintäkterna som "spontant" försvinner på grund av globaliseringen, inte heller hur mycket skatterna på vissa rörliga skattebaser måste sänkas för att stoppa utflyttningen. Klas Eklunds gissning är likväl att utflyttningen av rörliga skattebaser under de närmaste fem åren sänker de möjliga skatteintäkterna med drygt 50 miljarder kronor, med risk för att det blir ännu mer.³⁸²

Kurt Wickman poängterar att skattesystemet måste ha en betydande legitimitet bland medborgare och att denna legitimitet kan grundas på att det medborgarna får tillbaka av staten står i proportion till vad staten tar ifrån dem. Det är enligt Kurt Wickman egentligen bristen på en sådan överensstämmelse mellan vad som ges och vad som tas, snarare än de höga skatterna i sig, som är högskattestaten Sveriges verkliga problem. Den växande svarta ekonomin ska ses som medborgarnas försök att på egen hand återställa balansen mellan beskattning och utbud av offentliga tjänster.³⁸³

I debatten har många hävdad att 50 procents skattekvot skulle utgöra välfärdens gräns. Så kan det också vara om man sänker skatten för snabbt. Den sänkta skattekvoten kan dock mogna fram, i takt med att hela ekonomin växer och hushållen själva kan klara en del av vad som hittills varit offentliga uppgifter. En genomtänkt omställning kan i själva verket hjälpa ekonomin att växa ännu mer. En skattekvot på 40-45 procent kan enligt Gunnar Wetterberg var möjlig på tio års sikt, utan att välfärden kapsejsar.³⁸⁴

³⁸¹ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

³⁸² Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

³⁸³ Wickman, Kurt: *Högskattestatens sista strid*, Svenska Dagbladet 1998

³⁸⁴ Wetterberg, Gunnar: *Tiden talar mot arbetsskatt*, Göteborgs-Posten 980629

Sveriges regering har framfört skattesänkningar som en möjlighet, men att dessa inte kan finansieras förrän tillväxten och sysselsättningen har stigit. Det har kritiserats starkt på Dagens Nyheters ledarsida. Skattesänkningar är inte något man unnar sig först när välfärden har tryggats, utan ett instrument för att trygga denna välfärd. Skattesänkningar behövs inte efter det att sysselsättningen har blivit hög, utan just för att sysselsättningen ska bli hög och arbetslösheten ska kunna falla. Skattesänkningar behövs inte när tillväxten väl har kommit igång, utan för att tillväxten ska komma igång - och bli bestående.³⁸⁵

Skatteväxling

Med tilltagande rörlighet lär dagens totala svenska skattetryck inte gå att upprätthålla, så länge långtgående omfördelade ambitioner styr fördelningen av skattetrycket på olika skattebaser. Ska skattetrycket hållas uppe kan det bara ske genom att skatten skärps på de mest trögrörliga skattebaserna, vilket i sin tur minskar skattesystemets omfördelade effekt.

Lätrörligast är skattebasen finansiellt kapital. Här kan vi klart urskilja en utflyttning på grund av den höga förmögenhetsskatten och skatten på avkastningen. Arbetskraften är inte lika rörlig, men rörligheten tilltar likväl, framför allt för högutbildade och högt avlönade.³⁸⁶

Sverige och andra EU-länder har på ett för sysselsättningen olyckligt sätt knutit en mycket stor del av skatterna och de sociala avgifterna till arbetskraften och dess lönenivå. Kombinationen av alltmer global konkurrens och politiska krav på full sysselsättning kommer att tvinga fram en stegvis reduktion av Europas och Sveriges löneskatter och arbetsgivaravgifter. Det innebär att de till arbetskraften och lönerna kopplade offentliga inkomsterna måste växlas mot andra skatter och avgifter. En sådan skatteväxling kommer att öka incitamenten till sysselsättning och nyföretagande.

Konsumtion har med vissa undantag varit en stabil bas att beskatta. Sverige har tillsammans med Danmark Europas högsta mervärdesskatt, med 25 procent som grundskattesats. Vi har också bland de högsta alkohol- och tobaksskatterna. Om man vill ha en stor skatteintäkt bör konsumtionsskatterna koncentreras till varor och tjänster, vars efterfrågan är tämligen oberoende av prisnivån. Sådan koncentration av mervärdesskatten till lågelastiska varor och tjänster drabbar i själva verket då nödvändighetsvaror, som huvudsakligen efterfrågas av låginkomsttagare.³⁸⁷

I flera länder föreligger förslag att förskjuta beskattningen från arbete till miljö- och energisektorn. Miljöskatter syftar ofta till att minska miljöförstörande produktion och konsumtion, dvs till att krympa den bas som skatten tas ut på! Miljö- och energiskatter är därför på sikt osäkra finansieringsformer för den offentliga sektorn.

³⁸⁵ Åsbrinks baklängespolitik, Dagens Nyheter 981022

³⁸⁶ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

³⁸⁷ Andersson, Åke E & Sylwan, Peter: *Framtidens arbete och liv*, 1997

Fastighetsskatten sägs ofta ha den mest orörliga skattebasen och kan därför förväntas bli ännu högre under kommande år.³⁸⁸

Svart arbete

EU har sammanställt statistik om den svarta sektorns storlek i olika EU-länder. Av den framgår att Sverige och några andra nordeuropeiska länder har betydligt lägre andel svart arbete än de flesta sydeuropeiska länderna. De flesta av dem som arbetar svart har även ett vitt arbete.³⁸⁹

Land	Svart sektor	Land	Svart sektor
Grekland	29-35 %	Storbritannien	13 %
Italien	26 %	Irland	10 %
Spanien	19-23 %	Danmark	7 %
Belgien	20 %	Österrike	7 %
Tyskland	14 %	Sverige	7 %
Frankrike	14 %	Finland	4 %
Nederländerna	14 %		

*Den svarta ekonomin som procent av BNP i olika EU-länder.*³⁹⁰

Riksrevisionsverket (RRV) har under perioden oktober 1997 till mars 1998 samlat in empiriskt material som speglar omfattningen av det svarta arbete som arbetstagare och företagare utför i Sverige. 11-14 procent av de tillfrågade i två olika intervjuundersökningar medgav att de själva utfört svart arbete. Det betyder att mellan 650 000 och 800 000 svenskar någon gång arbetat svart under 1997. I genomsnitt arbetar dessa ca 5 timmar per vecka. RRV gör bedömningen att det svarta arbetet totalt sett torde uppgå till ca 5 procent av det arbete som utförs i Sverige.

Den genomsnittliga svartjobbaren tjänar 112 kronor per timme och svartjobbet ger 25 000 kronor per år. Summan av detta svarta arbete och dessa ersättningar motsvarar ca 3 procent av BNP eller 53 miljarder kronor, uttryckt i marknadspriser. Svart arbete leder till ett skattebortfall för stat och kommun som uppgår till mellan 20 och 40 miljarder kronor per år.

Olika studier av den svarta sektorns storlek ger något varierande resultat. Resultatet verkar emellertid i större utsträckning bero på hur studien har utförts än när den har utförts. Ovan nämnda undersökningar samt Joakim Vogels undersökning 1978/79, Ingemar Hanssons undersökning för RSV:s räkning 1984 och Åke Tengblads undersökning (SOU 1995:104) visar samtliga på en svart sektor i Sverige på mellan 3 och 7 procent av BNP.

³⁸⁸ Eklund, Klas: *Jakten på den försvinnande skatten*, 1998

³⁸⁹ *Why millions of moonlighting to make ends meet*, The European, 6-12 april 1998

³⁹⁰ *Why millions of moonlighting to make ends meet*, The European, 6-12 april 1998

Aktiviteterna sker såväl inom den tjänste- som varuproducerande delen av ekonomin. Den tidigare uppfattningen, att svart arbete i stort sett enbart förekommer i arbetskraftsintensiva företag, stämmer alltså inte. RRV har inte kunnat se några tecken på att det finns några enskilda branscher eller geografiska områden inom näringslivet som är befriade från svart arbete, även om förekomsten är vanligare på vissa områden än andra.

Det finns ett flertal orsaker till att svart arbete utförs. En viktig orsak är utformningen av de regelsystem som dimensionerar den enskildes rättigheter och skyldigheter vad gäller skatter, bidrag och försäkringsersättningar. Såväl komplicerade regler som de ekonomiska konsekvenser som följer av regelutformningen är av vikt.

RRV:s granskning visar att svenskarna tycks ha en förhållandevis förlåtande inställning till svart arbete, särskilt om det bedrivs "på marginalen", i oorganiserad form och om det inte snedvrider konkurrensen eller stör annan "seriös" verksamhet. Närmare hälften av sveriges befolkning kan tänka sig att arbeta svart i någon utsträckning. Den stora skillnaden mellan andelen som utför svart arbete och dem som skulle kunna tänka sig att arbeta svart gör att det finns anledning att tala om en "potential" för den svarta arbetsmarknaden. Mot bakgrund av granskningsresultaten anser RRV att det finns risk att det svarta arbetet kommer att öka.³⁹¹

Ett problem som tangerar den svarta sektorn är fusk och överutnyttjande av bidrag. RRV har 1995 kartlagt fusk med förmåner och bidrag av social karaktär i den sk "fuskutredningen". RRV bedömer att fusk och överutnyttjande kostar staten 5 - 7 miljarder kronor årligen.³⁹²

6.4.2 Statsskulden

Den offentliga sektorns finansiella ställning kan definieras som förhållandet mellan sektorerna finansiella tillgångar och skulder. Det vanligaste skuldmåttet - i vart fall i den allmänna debatten - är statsskulden och då avses i första hand statens bruttoskuld.

Beroende på vilken definition man använder blir storleken på skulden mycket olika. Statens bruttoskuld uppgick 1994 till 1 296 miljarder kronor. Samtidigt uppgick den finansiella nettoskulden till 381 miljarder kronor. Skillnaden kan förklaras med att staten och framför allt försäkringssektorn i AP-fonderna har stora finansiella tillgångar. Det finns ytterligare ett skuldbegrepp - den konsoliderade bruttoskulden, varmed avses den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld minskad med offentliga sektorns innehav av egna skuldförbindelser. Detta skuldbegrepp härrör från konvergensvillkoren för deltagande i EMU.³⁹³

³⁹¹ RRV 1998:36: *Svart arbete*, 1998

³⁹² RRV 1995:32: *Fusk - systembrister och fusk i välfärdssystemen*, 1995

³⁹³ SOU 1995:4: *Långtidsutredningen, LU95*, 1995

6 Arbetsliv och företagande samt den offentliga sektorns utveckling

	Kronor	Procent av BNP
Statens bruttoskuld	1 296 mdr	86 %
Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld	1 220 mdr	81 %
Offentliga sektorns nettoskuld	381 mdr	25 %

*Finansiell skuldsättning 1994.*³⁹⁴

Till skillnad från de flesta andra anser Johan Ehrenberg att det är den finansiella nettoskulden som vi bör kalla för statsskulden, och då anser han inte att den svenska statsskulden på något sätt är alarmerande. I tabellen nedan jämför han den offentliga sektorns finansiella nettoskuld med motsvarande skuld hos företagen i Sverige under 1998. Hur vi än räknar anser Johan Ehrenberg att varken företagen eller det offentliga är bankrutt.

	Skulder	Finansiella tillgångar	Finansiell nettoskuld	Övriga tillg.	Förm. het
Offentliga sektorn	1 445 mdr	1 109 mdr	336 mdr	1 138 mdr	802 mdr
Företagen i Sverige	4 138 mdr	2 342 mdr	1 841 mdr	2 436 mdr	595 mdr

*Jämförelse av tillgångar och skulder mellan den offentliga sektorn och företagen i Sverige.*³⁹⁵

Om vi gjorde en lista över världens minst skuldyngda stater (utifrån den finansiella nettoskulden) skulle Sverige hamna på femte plats, påpekar Johan Ehrenberg. Bara Finland ligger bättre till inom EU.³⁹⁶

Enligt Jens Jerndal var den svenska statsskulden 1995 ca 1 386 miljarder kronor, vilket motsvarar 156 000 kronor per svensk medborgare. Det betyder att varje svensk betalar ca 14 000 kronor om året bara i räntor på skulden. Delar man upp räntebetalningarna enbart på de "sysselsatta" (inkluderar även de som är i arbetsmarknadsåtgärder) så betalades under budgetåret 1994/95 över 31 000 kronor per sysselsatt svensk enbart i räntor. Och trots dessa enorma utbetalningar minskar inte skulden. Sveriges alla inkomsttagare måste alltså spara ihop svindlande belopp av sina inkomster för att bli av med skulden.³⁹⁷

³⁹⁴ SOU 1995:4: *Långtidsutredningen, LU95*, 1995

³⁹⁵ Ehrenberg, Johan: *Valhandbok för plågade medborgare*, 1998

³⁹⁶ Ehrenberg, Johan: *Valhandbok för plågade medborgare*, 1998

³⁹⁷ Jerndal, Jens: *Framtiden är här*, 1997

6.4.3 Kan man anställa fler inom den offentliga sektorn?

Det finns en utbredd föreställning att tillväxt, sådan som den enligt den rådande uppfattningen borde eller kunde se ut i Sverige, skulle tillåta den offentliga sektorn att öka igen. Då skulle välfärdsstatens ambitioner, åtminstone delvis, kunna återställas. Denna föreställning är enligt Lars Ingelstam grundlös. Eftersom den tycks vara så utbredd är det säkert överraskande för många att förklaringen dessutom är enkel.

Antag att genom ekonomisk tillväxt BNP skulle tillväxa med 1 000 miljarder över en viss period. Med en konstant skattekvot på 45 procent kommer de offentliga kassorna under samma tid att tillföras 450 miljarder kronor. Kommer inte dessa att utgöra ett "reformutrymme" av ganska magnifika proportioner? Svaret är nej, för om den offentliga sektorns anställda och de som mottar bidrag och transfereringar ska ha samma levnadsstandardutveckling som övriga medborgare så är hela detta belopp redan intecknat i löneökningar och höjda bidrag.³⁹⁸

Konjunkturrådet kommer i sin rapport 1998 också fram till att basen för den moderna välfärdsstaten med nödvändighet är aktiviteten i den privata sektorn. Det är därifrån välfärdsstatens finansiering måste komma. Samtidigt som finansieringsbasen i form av personer som har sin sysselsättning i de privata företagen har minskat, har allt flera människor på ett eller annat sätt blivit beroende av den offentliga sektorn för sin försörjning. Allt färre finansierar allt fler.

Tre tunga finansieringsdelar i den offentliga sektorn är pensionskostnader, offentliga transfereringar och offentlig konsumtion (framför allt lön till de anställda):

- 1995 fanns det nästan 1,6 miljoner ålderspensionärer i Sverige. Samtidigt fanns det nästan 4 miljoner löntagare. Det ger en pensionärsandel på 40 procent. Om man antar att den genomsnittliga pensionen uppgår till 60 procent av den genomsnittliga lönen, så går 24 procent ($0,4 \times 0,6$) av den totala lönesumma till skatt för att finansiera pensionskostnaderna.
- Antalet personer i aktiv ålder som hade sin huvudsakliga försörjning från offentliga transfereringar uppgick 1995 till drygt 1,3 miljoner. Om vi antar att den genomsnittliga utbetalningen till dessa ligger kring 50 procent av den totala genomsnittliga löneinkomsten, blir skattekravet från transfereringsmottagarna 16,25 procent ($1,3/4 \times 0,5$) av den totala lönesumman.
- Den offentliga sysselsättningen uppgick 1995 till ca 1,3 miljoner och den privata sysselsättningen till ca 2,6 miljoner. Om lönerna är ungefär desamma i båda sektorerna blir det erforderliga skatteuttaget för den offentliga konsumtionen 33 procent ($1,3 / [1,3 + 2,6]$) av lönesumman.

³⁹⁸ Ingelstam, Lars: *Ekonomi för en ny tid*, 1997

Detta visar den särställning som just den privata sysselsättningen har i detta sammanhang. När den ökar, ökar nämnaren i alla kvoter utan att täljaren påverkas. Därmed sänks också det erforderliga skatteuttaget för att finansiera en given offentlig verksamhet. I Sverige har under de senaste decennierna utvecklingen varit den omvända: den privata sysselsättningen har gått ned, vilket kraftigt bidragit till ett skärpt skattetryck.³⁹⁹

6.4.4 Den offentliga sektorns sociala ansvar

Kriteriet på en någorlunda väl fungerande välfärdsstat är att den kostnadsfritt eller i varje fall utan oöverstigliga kostnadströsklar tillgodoser de grundläggande sociala behoven: utbildning, sjukvård och omsorg om de svaga i samhället. Men välfärdsstaten har utvecklats vidare och har nu även följande uppgifter:

- Omfördela inkomster till vissa gruppers förmån.
- Försäkrar människor mot inkomstförluster vid sjukdom, arbetslöshet och efter pensionering.
- Underlättar genom bidrag eller subventioner medborgarnas konsumtion av nyttigheter som bostäder, läkemedel och vissa kulturyttringar.

Det svenska välfärdssystemet är stort, allomfattande och generöst. Det har gett Sverige världens högsta skattetryck och blivit en tung börda för landets ekonomi, så tung att svenskarna inte längre vill bära den. De totala offentliga utgifterna 1993 uppgick till 1 060 miljarder kronor. Den offentliga *verksamheten* (dvs statens, landstingens och kommunernas utgifter för all förvaltning och all service) omsatte 440 miljarder, vilket utgör knappt 30 procent av BNP. Därmed motsvarar det ungefär det europeiska genomsnittet. Bidragen eller transfereringarna och subventionerna kostade 535 miljarder, vilket utgör nästan 40 procent av BNP. Genomsnittet för Västeuropa är ca 20 procent.

I takt med att Sveriges ekonomiska bekymmer tilltagit har kritiken mot den allomfattande välfärdsstaten växt både i styrka och bredd. En invändning som länge haft stöd bland ekonomer är att en alltför generös bidragspolitik hämmar ekonomisk tillväxt genom att minska viljan att arbeta och lusten att spara. Begrepp som "bidragsberoendet" och "den inlärda hjälplösheten" används för att karaktärisera ett samhälle där människor inte vill eller vågar ta initiativ eller risker och med egna krafter lösa sina ekonomiska eller sociala problem.⁴⁰⁰

Medborgarsamhällets fundamentala sociala ansvar är enligt Mauricio Rojas inte att garantera medborgarnas inkomst- eller levnadsnivå, förutom i undantagsfall. Dess ansvar är istället att skapa rimliga förutsättningar för medborgarna att själva generera inkomster och ta ansvar för sitt eget skydds nät. Medborgarsamhällets grundval är att den egna försörjningen och tryggheten är rent privata eller civila angelägenheter. Men

³⁹⁹ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

⁴⁰⁰ Feldt, Kjell-Olof: *Rädda välfärdsstaten!* 1994

det finns vissa undantagssituationer i vilka staten, tillfälligt eller permanent, träder in och tar på sig detta ansvar.⁴⁰¹

Det finns idag mycket som talar för att det skett en kraftig ökning av kraven på autonomi hos de svenska medborgarna. Vi har fått en delvis ny medborgare med större kunskaper och resurser. Medborgarnas krav på differentiering av service skapar problem för universalismens standardlösningar och medborgarnas ökade utbildningsnivå gör att de kan ifrågasätta de centrala expertbedömningarna. Mellan 1981 och 1990 har det skett en kraftig ökning av de slags värderingar som kan förknippas med begreppet individualism. Samtidigt har medborgarnas förtroende för maktens och ordningens institutioner minskat. Denna förändring av värderingsmönstret är inte enbart begränsad till den högutbildade medelklassen, utan samma tendenser finns hos arbetare.

Den svenska välfärdsmodellen vad gäller medborgarnas service har varit uppbyggd på en princip som vi kan benämna "den högkvalitativa standardlösningen". I ett sådant system tillåts ingen form av valfrihet, utan servicen ska genom centralt fastställda regler vara lika för alla. Valfrihet har därmed kopplats ihop med orättvisa på ett automatiskt och oreflekterat sätt. I ett samhälle med personliga livsstilar och där kunskapsnivån och förmågan att ta tillvara sina intressen är stark, riskerar den "högkvalitativa standardlösningen" mer att bli till ett problem än en lösning.⁴⁰²

Socialförsäkringarna

Människors inkomstutveckling under livet har förändrats kraftigt jämfört med den situation som rådde när socialförsäkringssystemet byggdes upp. Många fler skaffar idag allt längre utbildningar. De flesta gör någon form av karriär under livet. Större gruppen har en rörligare livsstil där det är vanligt med karriärbyten, lösa anställningsförhållanden, utlandsvistelser mm. Dessa förändringar innebär bl a att fördelningen av livsinkomster numera är mycket jämnare än fördelningen av inkomsterna något enskilt år. I själva verket är jämförelser av årsvisa inkomstfördelningar alltmer meningslösa.

Att inkomsterna varierar mer över livet innebär också att människor har ett allt större behov av att omfördela inkomster mellan livsperioder. Om denna omfördelning sköts som i nuvarande system med skatter och bidrag leder den ökade efterfrågan på livscykelomfördelning till ett allt högre skattetryck och allt högre marginalskatter. Samtidigt riskerar omfördelningen mellan människor att bli alltmer godtyckling, eftersom årsinkomsten blir ett allt sämre mått på livsinkomsten. Här menar Konjunkturrådet i sin rapport att det finns ett väsentligt utrymme för socialförsäkringsreformer. Det är möjligt att utforma systemen så att människor får bättre hjälp att själva omfördela sina inkomster mellan livsperioder, samtidigt som skatter och bidrag mer inriktas på omfördelning mellan människors livsinkomster. Endast 24 procent av de sociala utgifterna omfördelas i dag mellan individer, medan den stora merparten omfördelas

⁴⁰¹ Rojas, Mauricio: *Efter folkhemmet*, 1996

⁴⁰² Trädgårdh, Lars (red): *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*, 1995

mellan olika perioder i människors liv.⁴⁰³

Många av dagens debattörer framhåller möjligheten att lyfta ut delar av socialförsäkringarna ur skattesystemet och göra om dem till just försäkringar, för att på så sätt kunna sänka skatterna. Det har också höjts många röster för att en fondering av försäkringarna, t ex av pensionssystemet, kan ge stora effektivitetsvinster. För att lösa problemet med omfördelning över livet har olika förslag till medborgarkonton, ett slags tvångssparande, förts fram.⁴⁰⁴

Antalet ålderspensionärer i Sverige har sedan 1960 ökat från 365 000 till 1 584 000 stycken. Ökningstakten har nu gått in i ett lugnare skede. När den stora fyrtiotalistkullen börjar nå 65-årsåldern börjar antalet ålderspensionärer åter öka kraftigt. Den stora uppgången i kostnader för Sveriges del beräknas komma först efter år 2010. Detta ligger i linje med hela OECD-området. Till skillnad från de flesta andra länder utgår dock Sverige från en nivå på de offentliga utgifterna som är mycket hög.⁴⁰⁵

Offentligt eller privat?

Det klassiska argumentet för marknadslösningar är att konkurrensen tvingar fram både effektivisering av produktionen, en anpassning till kundernas önskemål och en respekt för kunderna. Tanken att det bara är att släppa loss konkurrens så uppstår både effektivitet och kundanpassning saknar empiriskt stöd. Olika former av regleringar måste alltid till. På många av de områden där staten vill anlita konkurrerande privata entreprenörer existerar inte de för marknader kännetecknande förhållandena: många köpare, många säljare och relativt odifferentierade varor. Ofta är staten enda köparen och ofta vill staten inte köpa standardvaror utan högt specialiserade varor.⁴⁰⁶

För att få i gång en bred privat produktion inom de offentliga verksamheter som nyttjas direkt av brukarna är konkurrensutsättning genom kundvals- eller sk pengsystem ofta ett effektivt system. Det främjar en nyttig konkurrens mellan producenterna och ger konsumenten bättre valmöjligheter. Det krävs dock även att den potentiella producenten erbjuds stabila spelregler och konkurrens på lika villkor med den konkurrerade produktion som sker i kommunal regi.⁴⁰⁷

Stora delar av den kommunala servicen utgör gemensamt finansierad individuell service. Överdriven konsumtion och krav på fortsatt utbyggnad av kapaciteten är en nödvändig konsekvens av gemensam finansiering av service, som huvudsakligen eller

⁴⁰³ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

⁴⁰⁴ *Tala förstånd om skatten*, Dagens Nyheter 981208

Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998
Wetterberg, Gunnar: *Nästa Sverige*, 1998

⁴⁰⁵ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

⁴⁰⁶ Trädgårdh, Lars (red): *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*, 1995

⁴⁰⁷ Jakobsson, Ulf (red): *Företagaren i välfärdssamhället*, 1998

enbart ger individuell nytta. Under senare år har de kommunala politikerna i Sverige och deras tjänstemän alltmer förstått att efterfrågan på service faktiskt bestäms av priserna på servicen. Tudelade tariffer med en fast anslutningsavgift och servicetaxa efter marginalkostnader är en långsiktigt uthållig och enkel princip för att lösa de framtida kommunala finansieringsproblemen.⁴⁰⁸

Det civila samhällets roll

Det är inte fel att säga att vi i Sverige har socialiserat mycket inom det civila samhällets traditionella uppgifter: barnomsorg, utbildning, sjukvård och äldreomsorg. De institutioner som sköter sådant är till övervägande del skattefinansierade och personalen är offentliganställd.

Det civila samhället vill ge direkthjälp. Statskonsten vill visa frikostighet i och ge indirekt hjälp via en välfärdsbyråkrati. Det är ingen tvekan om att civilsamhällets direkta väg är billigare. Det är antagligen också den som ligger mest i linje med våra moraliska traditioner. Men socialstatens indirekta väg är den som i Sverige förklaras som den rätta: hellre hjälp från det offentliga än från släktingar, vänner och grannar.⁴⁰⁹

Frivilligorganisationernas insatser har uppmärksammats allt mer de senaste åren. I en tid när möjligheterna för välfärdsstaten minskar ses frivilligorganisationerna som en möjlighet för kommuner att spara pengar. Därtill finns en mer ideologiskt betonad diskussion där vikten av en minskad välfärdsstat - kompletterad med ett ökat civilt samhälle - betonas, och där frivilligorganisationerna förutsätts spela en mer betydande roll i framtidens välfärd.⁴¹⁰

6.4.5 Höjda krav på service och effektivitet

Normalt anses olika former av kontrollverksamhet vara den naturliga utgångspunkten för diskussioner om hur efterlevnad av lagar och regler ska påverkas. RRV anser emellertid att det inte är möjligt att kontrollera bortom det svarta arbetet. Istället kommer det att bli nödvändigt att även vidtaga åtgärder för att öka medborgarnas benägenhet och önskan att följa befintliga lagar.⁴¹¹

Enligt Thinus Marx på SARS (South African Revenue Services) är det en världsomspännande trend att myndigheter, från att tidigare enbart ha inriktat sig på kontroll av att lagar och regler efterföljs, nu inriktar sig både mot service och kontroll.⁴¹²

⁴⁰⁸ Andersson, Åke E & Sylwan, Peter: *Framtidens arbete och liv*, 1997

⁴⁰⁹ Trädgårdh, Lars (red): *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*, 1995

⁴¹⁰ Anjou, Mikael: *Frivilligt arbete bara komplement?*, Timbros rapport nr 14/1997

⁴¹¹ RRV 1998:36: *Svart arbete*, 1998

⁴¹² Marx, Thinus, 971205

I vår tid finns en tydlig tendens att bedöma de offentliga organens handlingar efter kriterier som gäller för privata handlingar på en marknad. Effektiviteten håller på att bli det främsta kvalitetsmålet även på detta område, samtidigt som offentliga hänsyn skjuts åt sidan. Det är ganska naturligt att kraven på en mer effektiv offentlig sektor ökar i takt med tillväxten av de resurser som denna sektor förvaltar.⁴¹³

Sedan lång tid pågår, i huvudsak av ekonomiska skäl, en koncentration av administrativ service till läns huvudstäder (staten) och centralorterna (kommunerna). Den offentliga sektorns servicekvalitet i meningen fysisk tillgänglighet till service, är därmed låg. En förbättrad administrativ service handlar om att möta medborgaren på dennes villkor och erbjuda medborgaren tjänster och service lättillgängligt, såväl innehållsmässigt, geografiskt, tidsmässigt som attitydmässigt. Bristen på finansiella resurser tydliggör målkonflikten mellan kraven på kvalitet i form av tillgänglighet, användbarhet etc och nuvarande sektorsorganisation i offentlig förvaltning.

Den insikt som mer och mer tränger sig på såväl i Sverige som internationellt, är att det sk informationssamhället faktiskt innebär att vi inte nödvändigtvis måste organisera verksamheter sektoriellt kring den samlade sakkunskapen (arkiv, diaries, projekt, handläggare och specialister), utan faktiskt kan organisera verksamheter utifrån medborgarefterfrågan, närheten till medborgaren och tillgängligheten för medborgaren. Det finns samtidigt andra starka samhälleliga krav på att medborgarinriktad serviceverksamhet måste finna nya samverkansformer. En sådan kan vara medborgarkontoret.⁴¹⁴

1994 beslutade riksdagen genom en särskild försökslag, att försök med medborgarkontor ska bedrivas mellan 1995-1999. I SOU 1995:61 föreslås att medborgarkontoren inte som hittills enbart ska ha kommunalt huvudmannaskap, utan även en statlig myndighet ska kunna ansvara för kontoret. Samverkan mellan myndigheter och kommuner i medborgarkontor föreslås inte enbart omfatta lokalsambruk utan även personalsambruk.⁴¹⁵

Utländska erfarenheter - och numera också svenska - med medborgarkontor visat att upp till 80 procent av samtliga medborgarkontakter kan tas om hand av personal med generalistkompetens, som har tillgång till ett för verksamheten utvecklat IT-stöd.

Medborgarkontor är inte enbart en svensk företeelse, utan de har införts eller håller på att införas i varierande former i bl a Danmark, Norge, Finland, Holland, Tyskland och England.⁴¹⁶

⁴¹³ Eriksen, Erik Oddvar: *Kommunikativt ledarskap*, 1998

⁴¹⁴ Svenska kommunförbundet: *Inför integrerade medborgarkontor*, 1996

⁴¹⁵ Segerlund, Carl-Öije: *IT för samhällsservice, demokrati och folkbildning i Sverige*, 1997

⁴¹⁶ Svenska kommunförbundet: *Inför integrerade medborgarkontor*, 1996

7 Det differentierade samhället i Sverige

7.1 Demografiska förändringar

7.1.1 Fruktsamheten

Fruktsamheten har aldrig varit lägre än den är just nu. Under 1997 var den summerade fruktsamheten mellan 1,50 och 1,55 barn per kvinna. För första gången sedan 1809 har vi haft ett födelseunderskott, dvs det är fler som har avlidit än vad som har fötts.

Det ligger nära till hands att förklara senare års fall i fruktsamheten med det försämrade ekonomiska läget i landet sedan 1990. Sysselsättningen har sjunkit kraftigt och arbetslösheten har ökat till nivåer vi nästan aldrig tidigare upplevt. Speciellt är det ungdomarna som har haft mycket svårt att få jobb. Nya utbildningsplatser har skapats och många har valt att studera vidare för att öka sin konkurrenskraft när situationen på arbetsmarknaden ljusnar igen. Samtidigt har de ekonomiska besparingarna påverkat barnfamiljernas ekonomi och undersökningar har visat att befolkningen har haft en mycket pessimistisk syn på framtiden. Mycket tyder alltså på att benägenheten att få barn påverkas kraftigt av konjunkturläget. Under de goda tiderna i slutet av 1980-talet valde flera yngre kvinnor att föda barn och de stora problemen på arbetsmarknaden efter 1990 har omvänt bidragit till en rekordlåg fruktsamhetsnivå.

Den stora ökningen vi har haft under senare år i antalet studerande är en starkt bidragande orsak till nedgången i antalet förstfödda. De flesta studerande föredrar att vänta med familjebildning till dess att de avslutat sin utbildning. Detta är egentligen inte så överraskande och så har det nog alltid varit.

En barnlös kvinna med låg arbetsrelaterad inkomst samt någon form av arbetslöshetsersättning har tre gånger så hög fruktsamhet som en barnlös studerande kvinna med samma arbetsrelaterade inkomst. Även om de har samma låga arbetsinkomst är deras förutsättningar mycket olika - både tidsmässigt och ekonomiskt. Arbetslösa kvinnor som har en sjukpenninggrundande inkomst får ofta en betydligt bättre ekonomisk situation när de fött barn än vad studerande kan räkna med.⁴¹⁷

7.1.2 Befolkningsprognos 1997-2050

Sveriges befolkning fortsätter att öka långsamt till 9,3 miljoner år 2025 jämfört med 8,8 miljoner 1996. Befolkningsstillväxten, som var mycket hög kring 1990, avtar kraftigt och kommer att ligga på 10 000-15 000 årligen under den närmaste framtiden. År 1990 var folkökningen 64 000 personer. Befolkningen åldras också. De riktigt gamla - 80 år och äldre - ökar sin andel från knappt 5 procent 1996 till 7 procent år 2025. Även arbetskraften åldras. Antal skolbarn ökar fram till sekelskiftet för att

⁴¹⁷ Hoem, Britta, VälfärdsBullentinen, nr 1/1998

därefter minska. År 2030 beräknas Sveriges befolkning uppgå till 9 311 000 för att sedan minska till 9 153 000 år 2050.

En uppgång förutses i fruktsamheten från de nuvarande mycket låga nivåerna. Det genomsnittliga barnantalet antas nå en nivå på drygt 1,8 barn per kvinna.

Dödlighetsnedgången antas fortsätta - dock i ett dämpat tempo. Under de närmaste 15 åren väntas livslängden öka med 2,2 år för män och 1,6 för kvinnor.

Det årliga flyttningsnettoöverskottet antas bli 12 000 fr o m år 1999.⁴¹⁸

7.1.3 Demografins ekonomiska effekter

Barnomsorg, skola och äldreomsorg är stora utgiftsposter för Sveriges kommuner. Dessa utgifter är direkt beroende av invånarnas åldersfördelning. För riket som helhet är den kostnadsökning som orsakas av rent demografiska förändringar ändå begränsad under det närmaste decenniet. De totala utgifterna år 2010 beräknas vara 2,6 procent högre än år 1997, givet riksgenomsnittet av 1995 års kostnad för varje åldersgrupp. Visserligen blir antalet äldre fler, vilket gör att utgifterna inom äldreomsorgen ökar, men utgifterna för barnomsorg och skola minskar samtidigt eftersom barnen blir färre.

Den stora gruppen 40-talister medför att antalet nyblivna pensionärer kommer att öka kraftigt mellan 2005 och 2015. Babyboomen omkring 1990 gör att antalet barn i grundskolan ökar från och med i år. På motsvarande sätt kommer antalet barn i grundskolan att påverkas av de senaste årens mycket låga fruktsamhet.

Ojämnheterna i åldersfördelningen medför att utgifterna i äldreomsorgen för personer över 84 år kommer att öka, medan de minskar för 75-84-åringarna. Utgifterna minskar de närmaste åren för 65-74-åringar, men ökar sedan kraftigt när 40-talisterna pensioneras. Omkring år 2001 börjar de kommunala utgifterna för grundskolan att minska och 2010 beräknas de vara 14 procent lägre än 1997. Utgifterna för barnomsorg sjunker kraftigt fram till år 2002, för att sedan öka till 2010. Kostnaderna kommer då ändå vara nästan 10 procent lägre än 1997.

Även om kostnadsökningen är rätt begränsad för riket som helhet så kommer ökande utgifter att bli ordentligt kännbara för en del kommuner. I och med de stora omflyttningarna från glesbygd till storstäder som pågått de senaste åren kommer det att finnas stora skillnader i den demografiska strukturen mellan kommuner. Därmed kommer också kommunernas utgifter att variera beroende på befolkningens sammansättning. I storstäder till exempel, med stor inflyttning och där både andelen barn och ungdomar samt gamla förväntas öka, kommer de totala utgifterna att öka. I glesbygdskommuner där utflyttningen är stor gäller det omvända - utgifterna minskar.⁴¹⁹

⁴¹⁸ SCB, Befolkningsstatistik, 1998

⁴¹⁹ Johansson, Leif, VålfärdsBullentinen, nr 2/1998

7.2 **Fler fattiga på 1990-talet**

Under 1990-talet har fattigdomen ökat markant. Det är huvudsakligen hushåll utan full sysselsättning, arbetare, förtidspensionärer, barnfamiljer och ungdomar som har drabbats. Trots ökad materiell ojämlikhet under senare år är klasskillnaderna i Sverige och övriga nordiska länder påtagligt lägre än i andra EU-länder. Istället ser vi hos oss en ökande ojämlikhet mellan generationerna.

Huvudtema i svensk 1990-talspolitik är anpassningen av välfärdsstaten till nya yttre förutsättningar. Bestående massarbetslöshet och därmed stora påfrestningar på statsfinanserna, budgetunderskott och inflation har bekämpats med nedskärningar i transfereringar och offentliga tjänster. Detta har lett till ett trendbrott i en långvarigt positiv utveckling mot ökad välfärd och jämlikhet. Till stora delar är dessa trender gemensamma för de flesta EU-länder. De negativa trendbrotten gäller framför allt den materiella standarden. Samtidigt finns det fortsatta välfärdsförbättringar på andra områden. Fattigdom brukar mätas på tre olika sätt; låg inkomst, låg konsumtion respektive upplevda ekonomiska problem. Alla måtten ger en bild av ökande fattigdom på 1990-talet. Här ska vi titta närmare på låg inkomst respektive upplevda problem.

I svensk statistik brukar man använda socialstyrelsens socialbidragsnorm som fattigdomsstreck. Personer som lever i hushåll där den disponibla inkomsten efter skatt och transfereringar understiger normen räknas som fattiga.

Vi har fått ett markant trendbrott med ökande fattigdom efter 1990. Mellan 1983 och 1990 minskade andelen fattiga från 8 till 3 procent. På 1990-talet ökade fattigdomskvoten åter till 7 procent. Utvecklingen varierar starkt mellan olika befolkningsgrupper. Personer med svag försörjningssituation, ensamstående utan full sysselsättning och samboende där någon inte arbetar heltid har haft starkt ökade fattigdomskvoter på 1990-talet. Samboende med full sysselsättning har inte påverkats alls.⁴²⁰

Att leva på marginalen

Fattigdom kan också mätas som självupplevda problem, t ex likviditetsproblem (man saknar kontantmarginal), personlig ekonomisk kris (man tvingas låna till mat och hyra eller gå till socialbyrån), samt erfarenhet av hunger och extremt billiga kostvanor.

Hushållens självupplevda ekonomiska problem ökade vid början av 1980-talet, minskade åter vid mitten av 1980-talet, för att sedan öka kraftigt under 1990-talet. Det är en relativt god samstämmighet mellan dessa indikatorer och fattiga enligt socialstyrelsens socialbidragsnorm. Oavsett hur vi mäter framstår 1990-talet som en period med nyfattigdom.

⁴²⁰ Vogel, Joachim: *Rapport 91*, SCB, 1997

Alla problemindikatorer visar stora skillnader mellan olika befolkningsgrupper, där särskilt invandrare, ensamföräldrar, ungdomar, samt grupper med låga inkomster har avsevärt större ekonomiska problem än genomsnittet av befolkningen. Under 1990-talet har alltså dessa skillnader ökat påtagligt. Ojämligheten mellan olika socioekonomiska grupper, elitgrupper och samhällets marginalgrupper har skärpts. Samma bild får man när man räknar materiell standard (bostadsstandard, kapitalvaror, bilar mm).⁴²¹

Den materiella ojämlikheten mellan å ena sidan arbetare och å andra sidan tjänstemän på mellan och hög nivå minskade fram till slutet av 1980-talet. Då avbröts en långvarig utveckling mot allt mindre klasskillnader. Detta trendbrott kan i första hand hänföras till förändringar på arbetsmarknaden (avstannande löneutjämning, ökande arbetslöshet, minskande sysselsättning) och i välfärdsstatens åtaganden (sparpolitiken med minskade offentliga tjänster och bidrag).

7.2.1 Generationsskillnaderna fördjupas

I kontrast mot klasskillnaderna har vi en helt annan utveckling för generationsskillnaderna. Generationsgapet både mellan ungdomar och medelålders och mellan ungdomar och äldre har ökat långsiktigt, framför allt under 1990-talets massarbetslöshet.

Trenden har i huvudsak varit gynnsam för de äldre generationerna och negativ för ungdomar under 30 år. Ungdomars utbildning har förlängts successivt, och sedan länge har ungdomar allt högre arbetslöshetsrisker, vilket skärpts nu under 90-talskrisen. Ungdomars etablering på arbetsmarknaden sker därför allt senare, inkomsterna dröjer och samtidigt skjuts familjebildning och barnafödande upp. Långvarig sysselsättningsökning bland kvinnor har gynnat den medelålders generationen. Den långvariga inflationen har via boendekarriärer bidragit till kapitaluppbyggnad och billigt boende på äldre dagar.

Pensionärsgenerationen har gynnats av höjda pensioner, baserade på ATP-systemets uppbyggnad och ökande sysselsättning i medelåldern. De (relativt sett) förbättrade villkoren för pensionärer är inte individuella för enskilda pensionärer, utan gäller för pensionärskollektiven vid olika tidpunkter. Äldre pensionärer med sämre pensioner ersätts med yngre med allt bättre pension (full ATP som en följd av högre sysselsättning under de aktiva åren). Inom pensionärskollektivet kan samtidigt enskilda pensionärers materiella standard ha försämrats genom minskade insatser från välfärdsstaten (ökade avgifter och sämre uppräknings av pensionerna).

7.2.2 Ensamföräldrars ställning har försämrats

Materiell standard varierar mellan småbarnsföräldrar (sammanboende och ensamstående) och kategorin äldre sammanboende barnlösa. Även här kan vi konstatera långsiktigt ökade klyftor. Äldre barnlösa par kan i många avseenden betecknas som

⁴²¹ Vogel, Joachim, *VälfärdsBullentinen*, nr 2/1998

en gyllene generation. De har lämnat perioden med försörjningsbörda bakom sig, och de har i allmänhet en stark och etablerad ställning på arbetsmarknaden, med relativt höga inkomster. Deras familjesituation innebär ofta full sysselsättning och de har väsentliga stordriftsfördelar vilket ger bättre utrymme för materiell standard. De har i allmänhet haft en gynnsam boendekarriär under inflationsåren, och har nu ofta låga boendekostnader i det äldre bostadsbeståndet. Marknaden och familjen har således varit gynnsamma för denna kategori.

Förutsättningarna på marknaden försämrats allt mera för de (normalt unga) nybildade barnfamiljerna som praktiskt taget samtidigt ska etablera sig på arbetsmarknaden, bygga upp en stabil ekonomi, utrusta för ett eget bo, och drabbas av hög försörjningsbörda. Familjepolitiken får allt svårare att kompensera marknads- och familjeeffekten och tillgodose de unga barnfamiljernas relativa standard. Ensamföräldrarna är än mer utsatta. De är i allmänhet relativt unga, de har en svagare ställning på arbetsmarknaden, och de har som ensamförsörjare en tung försörjningsbörda och samtidigt små stordriftsfördelar i sin familjesituation. Välfärdsstaten förmår ofta inte kompensera dessa problem relaterade till marknaden respektive familjen. Ensamföräldrarnas situation har således försämrats långsiktigt jämfört med äldre barnlösa sammanboende.⁴²²

7.2.3 Allt fler har långvariga socialbidrag

Enligt socialtjänstlagen har den enskilde rätt till bistånd för sin försörjning om den inte kan tillgodose på annat sätt. Socialbidragssystemet är tänkt att vara ett yttersta skyddsnät främst vid tillfälliga sociala eller ekonomiska problem. År 1997 fick 403 000 hushåll eller 8,5 procent av befolkningen socialbidrag till en kostnad av 12,4 miljarder kronor. Därmed har kostnaderna för socialbidrag i fasta priser fördubblats under 1990-talet.

Över en tredjedel av socialbidragshushållen utgörs av en ensamstående man utan barn. Bland ensamstående kvinnor med barn har mer än var tredje socialbidrag. Ingen annan hushållsgrupp har så hög andel.

Tidigare studier av socialbidragstagandet har visat att det framför allt är arbetslösa utan ersättning från a-kassa eller KAS som blir beroende av socialbidrag. Flyktingar som nyligen kommit till Sverige har oftast ingen arbetsinkomst. Deras bidragstid är därför betydligt längre än andra grupper, (i socialbidragsstatistiken räknas man som flykting det år man får uppehållstillstånd och ytterligare tre år).

Det finns flera förklaringar till det ökade socialbidragstagandet under 1990-talet. För ungdomar och nyanlända invandrare är det huvudsakligen den höga arbetslösheten i kombination med ingen eller låg arbetslöshetsersättning som ökat bidragstagandet dramatiskt. En stor andel ensamstående mammor har för låga inkomster för att klarar av försörjningen. Ett ökande antal invandrade pensionärer får inte full folkpension. De

⁴²² Vogel, Joachim, *VälfärdsBullentinen*, nr 3/1998

behöver kompletterande socialbidrag för att nå upp till en skälig levnadsnivå.

Även om de flesta socialbidragstagare har korta, tillfälliga perioder med socialbidrag finns det personer som har detta under många år. De har en särskilt utsatt situation. Det är troligt att långvarigt bidragstagande - precis som när det gäller långvarig arbetslöshet - innebär en risk för ökade svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

Många hushåll som har socialbidrag under ett enskilt år får tillfälligt bidrag under några månader. Men en fjärdedel - nästan 100 000 hushåll - har bidrag minst 10 månader under året. Det långa bidragstagandet är lägst bland svenska medborgare medan det är 3,5 gånger så högt bland flyktingar.

Antalet hushåll som har bidrag minst 10 månader har ökat mellan åren 1990 och 1997 med 63 000, vilket nästan är en tredubbling. Bland svenska medborgare innebär det en fördubbling och bland utländska medborgare en ökning med nästan fyra gånger.

De som har återkommande socialbidrag under flera år kan vara mer eller mindre beroende av bidrag och mer eller mindre fast i systemet. Situationen är naturligtvis allvarigare för dem som har bidrag många månader än för dem som återkommer men under korta perioder i taget. Ju längre tid en person har socialbidrag under året desto lägre är chansen att personen kommer ur socialbidragstagandet året därpå. En förklaring är att flyktingar ofta har socialbidrag under introduktionstiden i Sverige. Andelen som blir bidragsfria har sjunkit mellan 1991 och 1996. Endast 5 procent av dem som hade bidrag nästan hela 1995 blev bidragsfria 1996.

Kostnaderna för socialbidragssystemet har fördubblats under 1990-talet. De ökar fortfarande, men ökningstakten minskar. De flesta socialbidragstagare har bidrag under en kort tid, men en allt större grupp blir kvar i socialbidragssystemet under flera år. Det är djupt oroande att det långvariga bidragstagandet är så högt och att det ökar och är så svårt att bryta. En viktig förklaring är 1990-talets arbetslöshet. Framför allt har det varit svårt för nyanlända flyktingar och invandrare att komma in på arbetsmarknaden. Många studier pekar på språk- och kulturbarriärer, okunnighet bland arbetsgivare och till och med fördomar och diskriminering. Det behövs attitydförändringar och nya vägar in på arbetsmarknaden. Här har också kommunerna - i samarbete med arbetsförmedling och försäkringskassa - ett stort ansvar.⁴²³

7.3 Att stå utanför arbetslivet

Under 1990-talet minskade antalet fast anställda, medan personer med tidsbegränsad anställning samt antalet utanför arbetskraften ökade. 1994 hade 869 000 personer i åldern 20-64 år ingen inkomst från någon förvärvskälla. Av dessa var 139 000 studerande, värnpliktiga eller föräldralediga. Övriga 730 000, 14 procent av befolkningen i åldern 20-64 år, tillhörde riskgruppen dvs risken var stor för dem att inte komma in i arbetslivet igen. Av dessa hade 600 000 personer inkomst i form av ersätt-

⁴²³ Mossler, Karin, *VälfärdsBullentinen*, nr 3/1998

ning pga arbetslöshet, socialbidrag, förtidspension, pension/livränta eller sjuk/rehabilitering. Övriga 130 000 hade ingen registrerad inkomst.

Av de som 1994 tillhörde riskgruppen var det 69 procent som tillhört denna grupp även året innan. Närmare en fjärdedel deltog i arbetslivet dvs hade en inkomst året innan, dock hade 73 procent av dessa en årsinkomst på mindre än 69 000 kr. Risken att fortsätta att vara arbetslös, socialbidragstagare eller förtidspensionär är alltså stor.⁴²⁴

	1997	1998	Förändring
Arbetslösa	289 942	224 075	-22,7 %
- därav utomnordiska medborgare	32 182	25 466	-20,9 %
- arbetshandikappade	30 022	24 919	-17,0 %
- långtidsarbetslösa	75 818	43 841	-42,2 %
Konjunkturberoende åtgärder	200 603	179 127	-10,7 %
Handikappåtgärder	51 972	56 330	+8,4 %
Summa	542 517	459 532	-15,3 %

Arbetsmarknadsdata, en jämförelse mellan oktober 1997 och oktober 1998.⁴²⁵

De flesta svenska ser idag arbetslösheten som det viktigaste samhällsproblemet. Många är själva arbetslösa, eller har någon familjemedlem, släkting eller nära bekant som är arbetslös. Arbetslösheten kommer nära många familjer och dess negativa sidor är för dem välkända. Att arbetslöshet i huvudsak är något ont och inte något man frivilligt väljer stöds också av en omfattande forskning på området.

Huvudproblemet på arbetsmarknaden är att jobben är för få, vilket kan låta som en självklarhet. Men det hävdas ofta att även om efterfrågan på arbetskraft skulle öka så skulle arbetslösheten bestå. Det brukar förklaras dels med att arbetslösa som varit arbetslösa länge tagit sådan skada att det inte går att anställa dem igen, dels med att de nya jobben kräver andra kompetenser än vad de arbetslösa besitter. I en ny undersökning får den första hypotesen inget stöd. Den visar också att långtidsarbetslösa söker jobb lika aktivt som korttidsarbetslösa och att deras arbetsvilja är obruten trots att äldre forskning på området ofta framhåller den passivitet och uppgivenhet som följer på långvarig arbetslöshet. Om detta kan man bara spekulera men man vet att det som mer än annat sänker de arbetslösas psykologiska välbefinnande är möjligheterna att få pengarna att räcka. Skulle en långtidsarbetslös bli av med sin a-kassaersättning blir problemen i de flesta fall mycket stora. Nu kan de långtidsarbetslösa trots allt leva på en relativt anständig nivå och upprätthålla såväl livsstil som ambition om att få ett jobb i framtiden. De har inte drivits ner i fattigdom och misär. Det kan ligga ett värde att mildra de mest negativa konsekvenserna av arbetslöshet. Kanske många långtidsarbetslösa tack vare detta förblir anställningsbara. Denna sida av arbetslöshetsförsäkringen har helt kommit i skymundan av den ensidiga fokuseringen på försäkringens incitamentseffekter.

⁴²⁴ Huggare, Inger, ValfärdsBullentinen, nr 1/1998

⁴²⁵ AMS, pressmeddelande 1998

Hypotesen om bestående hög arbetslöshet till följd av felkvalifikationer bland de arbetslösa bör emellertid tas på stort allvar. Visserligen sker matchning mellan arbetskraft och jobb inte bara genom att arbetslösa får de lediga jobben utan också genom att personer i arbete byter jobb vilket i sin tur skapar vakanser. Interna omplaceringar är en annan väg att gå. Matchningsprocessen är alltså en fråga om flexibilitet på hela arbetsmarknaden och inte bara bland de arbetslösa. Den flexibiliteten tycks fungera ganska bra på den svenska arbetsmarknaden - rörligheten på arbetsmarknaden följer vakanstalen och arbetslösheten likaså. Trots detta kan flaskhalsproblem uppstå och gör det alltid i konjunkturuppgångar. Men arbetsgivarens diskriminerings-tendenser och anspråksnivåer tenderar att minska i takt med att efterfrågan stiger och konkurrensen om arbetskraft ökar.⁴²⁶

Den ekonomiska situationens betydelse för de arbetslösas psykiska välmående

Man kan konstatera att ju sämre den ekonomiska situationen är, desto sämre är det psykiska välmåendet. Försämringen av det psykiska välmåendet blir starkt märkbar vid en inkomst utöver existensminimum tillgänglig för konsumtion per individ på under 1000 kronor. De som befinner sig på eller under denna nivå är i en kvalitativt annorlunda och utifrån välfärdssynpunkt mycket mer problematisk situation än de som befinner sig ovanför nivån. De ca 23 procent av de arbetslösa med inkomster under nivån kan antas ha en livssituation som i hög grad är förknippad med förlorad kontroll och utanförskap.⁴²⁷

7.3.1 Förklaringar till långtidsarbetslöshet

En vanlig förklaring till långtidsarbetslöshet är att långvarig arbetslöshet bryter ned människor på olika sätt. Den yrkeskunskap man förvärvat kan gå förlorad då man under lång tid inte har möjlighet att utöva yrket. Tilltron till den egna förmågan kanske börjar svikta. Självkänslan avtar liksom hoppet om att få något jobb. Så småningom kan initiativförmågan försämrans och kanske den arbetslöse inte ens förmår ta tillvara en möjlighet om den trots allt skulle dyka upp. Kontakter med arbetsgivare blir en ständig besvikelse och i relationer med andra människor förstärks känslan av underlägsenhet och misslyckanden. Försvaret kan bli en ändrad livsstil, anpassad till ett liv utan fast arbete och med en avtagande arbetsorientering. Här kan man tala om en "anpassningsförklaring" till varför långvarig arbetslöshet bryter ned människor och därmed ställer dem permanent utanför arbetsmarknaden.

En andra typ av förklaring betonar huvudsakligen de ekonomiska incitamenten och deras betydelse för de arbetslösas ansträngningar att skaffa jobb. De sociala skälen till varför människor vill arbeta negligeras eller tonas ned. Arbetets sociala värde anses långt ifrån tillräckligt för att förmå de arbetslösa att söka jobb energiskt nog. Därför

⁴²⁶ Åberg, Rune: *Välfärdsprojektet: Arbetslöshet och välfärd*, 1998

⁴²⁷ Strandh, Mattias: *Välfärdsprojektet; Arbetslöshet och välfärd*, 1998

behövs ekonomiska incitament. En alltför generös a-kassa, vare sig det gäller ersättningsnivåer eller ersättningstid, kan då innebära för svag press på de arbetslösa att söka jobb. Det kan också innebära att deras krav på det arbete de är beredda att acceptera blir för höga. Sålunda skulle en "incitamentsförklaring" till varför vissa människor blir fast i långtidsarbetslöshet gå ut på att de inte ansträngt sig nog därför att deras ekonomiska motiv varit för svaga. Det sociala värdet av arbete är för lågt och de negativa konsekvenserna av arbetslöshet inte tillräckligt starka för att motivera individen att söka effektivt.

Den tredje typen av förklaring lägger inte lika stor vikt vid de arbetslösas beteende som de två tidigare. Man utgår istället från att de flesta arbetslösa vill ha jobb men att det är arbetsgivaren som anställer och väljer bland de arbets sökande. Valet sker då efter den relativa attraktiviteten hos de arbets sökande. Vissa egenskaper kan innebära att den arbetslöse systematiskt väljs bort. T ex kan långtidsarbetslösa väljas bort om arbetsgivaren tror att långvarig arbetslöshet bryter ned individernas arbetsförmåga eller arbetsvilja. Att vara invandrare eller ha något handikapp kan vara andra faktorer som renderar den arbetslöse en plats långt bak i arbetslöshetskön. Faktorer som ger tätpositioner kan vara yrkeserfarenhet och utbildning. Vi kan här tala om en köteoretisk eller "selektionsförklaring" till varför somliga blir fast i långvarig arbetslöshet.

Dessa tre förklaringar, som inte utesluter varandra, pekar mot olika typer av åtgärder för att komma till rätta med arbetslösheten. Anpassningsförklaringen inbegriper åtgärder som aktiverar den arbetslöse och ger stöd och hjälp. Incitamentsförklaringen inbegriper sådant som lägre a-kassaersättning och införandet av en "bortre parentes" vad gäller möjligheterna till rundgång mellan öppen arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Selektionsförklaringen, slutligen, pekar mot åtgärder som hjälper den arbetslöse att avancera i arbetslöshetskön genom utbildning eller olika selektiva insatser, men det som framför allt ökar chanserna för dem som står långt bak i kön är en ökad efterfrågan på arbetskraft som förändrar konkurrenssituationen.⁴²⁸

7.3.2 Välfärdsstatens skydds nät och sysselsättning

Enligt professor Marian Radetzki har bara en minoritet av dem som förvärvsarbetar så mycket utbyte av jobbet att de skulle fortsätta att arbeta även utan vederlag. Förvärvsarbetet är för de flesta ett medel för att klara försörjningen, och utgör inte något eftersträvansvärt egenvärde i sig. Detta innebär inte en förnekelse av arbetslivets positiva och attraktiva attribut, t ex gemenskap med arbetskamrater eller upplevelsen av att arbete är meningsfullt och självförverkligande. Medan dessa positiva attribut har uppenbar betydelse, innebär jobbet samtidigt ett antal uppoffringar. Den tid man spenderar på arbetsplatsen kunde ju ha använts till annat: sova längre på morgonen, umgås med barn eller föräldrar, shoppa, bidra till försörjningen genom fiske, bär- och svampplockning, motionera eller ägna sig åt någon hobby. Påstående att förvärvsarbetet inte utgör något eftersträvansvärt i sig betyder bara att dess nackdelar värderas

⁴²⁸ Åberg, Rune: *Välfärdsprojektet; Arbetslöshet och välfärd*, 1998

högre än de positiva attributen. Det innebär också att majoriteten inte skulle förvärvs-arbeta om arbetsengagemanget inte gav ett tydligt ekonomiskt utbyte i form av ökad inkomst. Arbetstagarens strävan efter förkortad arbetstid och längre semester, den klara tendensen till ökad sjukfrånvaro när ersättning betalas från första dagen och obenägenheten att tjäna arbetsgivare utan vederlag efter pensioneringen är några uttryck för denna mycket allmänna värdering.

De ursprungliga motiven för att etablera kollektiva försäkringssystem förefaller oantastliga. Självklart ska det finnas skyddsnet för den som mister jobbet därför att botten har gått ur arbetsmarknaden eller blir arbetsförmögen av hälsoskäl. Men det är uppenbart att de europeiska välfärdssystemens utformning på arbetsmarknads-området skapar ett moraliskt dilemma för dem som förlorat jobbet. Detta dilemma blir särskilt accentuerat i en tid då arbetslösheten är hög och förutsättningarna för att skaffa ett nytt jobb inte är helt enkla. Möjligheterna att få frikostig ersättning och mycket fritid som dessutom ofta kan omsättas i lönsamma värv, utgör utan tvivel en stark lockelse för att lämna anställningen, särskilt om den inte tillhör de mest lustfyllda. Och även om genuina skäl orsakade den ursprungliga förlusten av jobbet, måste en hög, mer eller mindre permanent, ersättning för den förlorade arbetsinkomsten förta mycket av incitamenten att söka nytt arbete.

Generösa och automatiskt utfallande arbetslöshetsersättningar utnyttjas inte bara av arbetstagare, utan även av arbetsgivare, och leder till anpassningar i beteende som inte var avsedda eller påtänkta när skyddsneten infördes.⁴²⁹

7.3.3 Ungdomsarbetslöshet och marginalisering

Gränserna för ungdomstiden är diffusa och därmed kontroversiella. Samtidigt som ungdomar uppnår en biologisk och psykologisk mognad allt tidigare, tenderar både administrativa och politiska gränstragningar att förflytta realiserandet av mognaden till en senare period i livet. Ungdomar ges en formell delaktighet i samhället genom rösträtt och myndighet som inträder vid 18 års ålder. Samtidigt har utvecklingen inneburit att resurser för att realisera en reell delaktighet för ungdomar försvårats.

Ålder har en självständig betydelse för arbetslöshetsbördan. Ju yngre man var då man första gången blev arbetslös desto större är arbetslöshetsbelastningen. Det här har förstås ett klart samband med utbildning. Ungdomar med enbart grundskola som utbildning har en större arbetslöshetsbörda. Ungdomar med bristfällig utbildning har ofta själva föräldrar med låg utbildning och får inte uppmuntran till fortsatta studier. Erfarenheter och trivsel i skolan har också stor betydelse. Missanpassning i skolan korrelerar starkt med en stor arbetslöshetsbelastning. Detta tyder på att det finns klara indikationer för att arbetslöshet sammanhänger med en livssituation som kretsar kring en viss typ av socialt och kulturellt kapital.

⁴²⁹ Radetzki, Marian: *Klarspråk om arbetslöshet*, 1996

Sociala nätverk har stor betydelse för hur unga tacklar arbetslösheten, men det är viktigt att skilja på olika dimensioner av stöd; stöd från föräldrar eller vänner, psykiskt stöd, praktisk hjälp, rådgivning samt ekonomiskt bidrag. Arbetslösa har brist på pengar och är kanske i behov av råd på ett annat sätt än de som har arbete. Även om det i sig är positivt att kunna erhålla lån och goda råd uttrycker det samtidigt ett visst beroende av andra, vilket i sig kan vara negativt för den ungas identitet.

Arbetserfarenheter och arbetslöshetens varaktighet har en klart signifikant effekt på chanserna att komma ut i arbetslivet. Ju mindre arbetserfarenhet och ju längre arbetslöshet desto svårare är det att etablera sig på arbetsmarknaden. Det här pekar på vikten att förebygga arbetslösheten genom att ge de unga ökade möjligheter att få arbetserfarenheter, t ex genom olika arbetsmarknadsåtgärder.

Ser man närmare på vilka arbetsmarknadsprogram som ger effekt visar resultaten entydigt att det är arbetspraktik eller arbetsskapande åtgärder av inpressningstyp som har denna effekt. Däremot har de som deltagit i arbetsmarknadsutbildning en något sämre chans att få arbete. Men om man granskar huruvida deltagande i arbetsmarknadsutbildning förbättrar chansen att komma i utbildning visar sig effekten vara positiv. Rundgång i åtgärder har även en viss betydelse för sannolikheten att komma i arbete, de som medverkat enbart en gång har en klart större chans att få arbete än de som medverkat upprepade gånger.

De unga har generellt sett positiva erfarenheter av arbetsmarknadsprogram. De uppfattar att de lärt sig något nytt, de uppskattar att de har något att göra, att atmosfären är god och att arbetet intresserar dem. Det här visar vikten av arbetsmarknadsåtgärder som en sysselsättande funktion.

Det sociala stödet är viktigt. Det finns ett samband mellan psykiskt stöd från vänner och att komma ut i arbetslivet. Även stödet från familjen är viktigt.⁴³⁰

7.4 Invandrares situation i Sverige

Under de första åren av 1990-talet invandrade ett stort antal flyktingar till Sverige. Framför allt var det flyktingar från Östeuropa (fd Jugoslavien) som bidrog till ett ökat antal utomnordiska medborgare. Antalet har nu stabiliserats till följd av dämpad flyktinginvandring. Sedan 1980 har antalet utomnordiska medborgare i åldern 16-64 år mer än fördubblats från 120 000 till 252 000 personer 1997. Av de svenska medborgarna var 488 000 personer naturaliserade, dvs personer som tidigare haft ett utländskt medborgarskap. 646 000 personer som var boende i Sverige 1997 var födda i utlandet.⁴³¹

⁴³⁰ AMS: *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr 2/1998

⁴³¹ AMS: *Arbetsmarknaden för invandrare*, rapport, 1998

Storleken och strukturen av Sveriges invandrarbefolkning är resultatet av såväl invandringsvågor som utflyttningar från landet. Sveriges migrationsutbyte med många industrialiserade länder är balanserat, i bemärkelsen att inflyttningarna är av samma storleksordning som utflyttningarna. Tidigare, framför allt på 1960-talet, kom betydande tillskott till Sveriges befolkning genom en obalanserad invandring från Finland och länder i södra Europa, länder som då hade betydligt lägre levnadsstandard än Sverige. Invandring utlöst av politiska händelser i ursprungslandet är inte något nytt fenomen. Nytt är att sådan invandring blivit mycket mer vanlig. Och de nya invandringsvågorna har numera inte sällan sitt ursprung i mindre utvecklade länder.

Befolkningsrörelserna över Sveriges gränser är till stor del resultat av beslut som fattas av migranten. Även om en person är tvungen att lämna sitt hemland finns ofta ett val av destination. Och för den som släppts in i Sverige, kommer ett nytt val, mellan att stanna kvar och att återutvandra. Att en invandrare har olika tänkbara destinationer gör att Sveriges invandringspolitik inte kan formas isolerad från andra potentiella mottagarländerns invandringspolitik.

7.4.1 Sysselsättning och inkomster

Under 1950- och 60-talet och i början av 1970-talet var invandrarnas sysselsättningsgrad högre än för den infödda befolkningen. Invandrarna kom snabbt in på arbetsmarknaden. Även om många invandrare hamnade i låginkomstyrken, kunde de genom långa årsarbetstider ofta nå högre årliga arbetsinkomster än infödda personer. Denna goda sysselsättning och inkomstsituation gällde också för den tidens flyktingar. Merparten av dessa kom från Östeuropa.

Den ljusa bilden började ändras vid mitten av 1970-talet. Därefter har invandrarnas sysselsättning och inkomster trendmässigt försämrats relativt den infödda befolkningen. Inte ens den extrema högkonjunkturen under slutet av 1980-talet kunde förändra denna trend. Trots att bristen på arbetskraft då upplevdes på praktiskt taget alla delar av svensk arbetsmarknad kom stora invandrargrupper att stå utan sysselsättning. Den negativa trenden har accelererat ytterligare under lågkonjunkturen under början av 1990-talet. Numera är således måluppfyllelsen dålig av invandrarpolitikens sk jämlikhetsmål. Orsakerna bakom denna dystra utveckling är ännu endast delvis kända. Förändringarna i nyinvandrarnas sammansättning tillsammans med strukturella förändringar i svensk ekonomi med sannolikt ökade krav på "Sverigespecifika" kunskaper kan antas vara betydelsefulla. Sannolikt gjordes också misstag i invandrarpolitiken. Under 1980-talet förlängdes handläggningstiderna kraftigt. Tidsavståndet mellan ankomst till Sverige till den tidpunkt när kontakt med arbetsmarknaden etablerades blev i många fall avsevärd, ibland flera år. Under tiden förlorade troligen många invandrare arbetsmarknadskompetens och blev bidragsberoende.⁴³² Redan från den tidpunkt då asyl söks eller uppehållstillstånd beviljas, dras invandraren in i ett bidragsberoende som passiviserar och försvårar en ekonomisk integrering. Socialbidrag blir det normala försörjningssättet för nyanlända invandrare. Endast ett fåtal kan försörja

⁴³² Ekberg & Gustafsson: *Invandrare på arbetsmarknaden*, 1995

sig själva. Det är också känt att bidragssystemets utformning skapar trösklar som ger svaga incitament för invandrare att välja arbete framför bidrag. En familj med två barn måste t ex komma upp i en inkomst över 300 000 kronor per år för att höja sin levnadsstandard över socialbidragsnormen.⁴³³ Dessutom kan diskrimineringen av invandrare på arbetsmarknaden ha ökat.⁴³⁴

Andelen av de utomnordiska medborgarna (i åldern 16-64 år) som deltar i arbetslivet har minskat kraftigt de senaste femton åren. Den negativa utvecklingen har nu bromsats upp. År 1997 var 53 procent antingen sysselsatta eller arbetslösa. Motsvarande andel 1980 var 77 procent. Bland dem som invandrat de senaste fyra åren deltar endast 39 procent i arbetslivet. Många i denna grupp deltar i svenskundervisning på heltid och kan därför inte arbeta. Andra halvåret 1997 stod 120 000 av de utomnordiska medborgarna utanför arbetsmarknaden. En övervägande del av dessa var studerande. Det är fortfarande en mycket liten andel av de utomnordiska kvinnorna som deltar i arbetslivet, drygt 40 procent

Sysselsättningsintensiteten (sysselsatta i relation till befolkningen i åldern 16-64 år) har sjunkit från 74 procent 1980 till 35 procent 1997. För män var intensiteten 42 procent och för kvinnor 28 procent 1997, vilka siffror var oförändrade jämfört med 1996. För svenska medborgare var motsvarande siffror 74 procent för män och 71 procent för kvinnor.

För de naturaliserade (utomnordiska invandrare med svenskt medborgarskap) har situationen förbättrats något under det senaste året och de har ett bättre marknadsläge än de utomnordiska medborgarna. Dock är arbetslösheten fortsatt hög jämfört med övriga svenska medborgare. Under andra halvåret 1997 uppgick arbetslösheten till 28 000 eller 18 procent, vilket kan jämföras med 19 procent andra halvåret 1996.⁴³⁵

Invandrares utsatthet

Det finns både rationella och irrationella förklaringar till att invandrare har en utsatt situation på arbetsmarknaden. Den viktigaste förklaringen är att många kom till landet under inledningen av 1990-talet när arbetsmarknaden försämrades dramatiskt och att en övervägande del var flyktinginvandrare. Det faktum att många har en kort skolutbildning och att många har bristfälliga kunskaper i svenska språket bidrar i stor utsträckning till deras höga arbetslöshetsnivå. Den svenskundervisning som bedrivs är inte tillfredsställande. Av dem som påbörjade svenskundervisningen för invandrare (sfi) läsåret 1993/94 hade knappt hälften uppnått godkänt resultat två år senare.

Av de utomnordiska medborgarna som är arbetssökande vid arbetsförmedlingen har över 45 procent minst treårig gymnasieskola jämfört med 35 procent av de svenska medborgarna. Det är också en hög andel som har kort utbildningsbakgrund, vilket är

⁴³³ Broomé m fl: *Varför sitter "brassen" på bänken?*, 1996

⁴³⁴ Ekberg & Gustafsson: *Invandrare på arbetsmarknaden*, 1995

⁴³⁵ AMS: *Arbetsmarknaden för invandrare*, rapport, 1998

en viktig förklaring till deras stora svårigheter att finna arbete. Över 40 procent av de utomnordiska medborgarna hade högst grundskoleutbildning i februari 1998 medan motsvarande andel bland de svenska medborgarna var knappt 30 procent. Det finns mycket som talar för att den höga arbetslöshetsnivån bland utomnordiska medborgare till viss del beror på den stora andelen med enbart grundskoleutbildning.

Det är uppenbart att arbetsmarknadspolitiken inte klarat av att radikalt förbättra läget för de utomnordiska invandrarna. Därför krävs ett brett batteri av åtgärder. Man måste tillsammans med kommunerna sträva efter att utländska medborgare får en kvalitativt god svenskundervisning samt att de snabbt får kontakt med arbetslivet bl a genom arbetsplatspraktik. Sådan praktik leder oftare till arbete för invandrare än övriga åtgärder.

Även om det svenska konjunkturläget förstärks under 1998 kommer inte den höga arbetslösheten bland utomnordiska medborgare att kunna nedbringas i någon större omfattning. Konsekvensen av det blir en fortsatt låg sysselsättningsintensitet och risk för utanförskap. I takt med att allt fler av de utomnordiska medborgarna erhåller svenskt medborgarskap kommer det framöver vara angeläget att även fokusera olika åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken område mot personer som har svenskt medborgarskap men som på grund av sitt utländska ursprung möter svårigheter på arbetsmarknaden t ex på grund av brister i det svenska språket.⁴³⁶

Att finna arbete och utkomst

Inrikesfödda har högre utbildningsnivå i storstäder än i hela riket. Om vi betraktar utrikes födda som en homogen grupp skulle detta innebära svårigheter för dem att konkurrera med inrikes födda på dessa regionala arbetsmarknader. Om vi istället betraktar olika grupper utrikes födda får vi en helt annan bild. Variationen i utbildningen mellan olika grupper är nämligen mycket stor och gör det svårt att dra generella slutsatser. Att vissa grupper utrikesfödda, trots relativt hög utbildningsnivå, har stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden är anmärkningsvärt. En anledning till denna situation kan vara ändrade kompetenskrav med större efterfrågan på svensk språk- och kulturspecifik kompetens. Studerar man sysselsättning och inkomster för invandrare så har dessa successivt minskat under 1970-, 80- och tidigt 90-tal i jämförelse med utrikes födda invandrare som kom under 1950- och 60-talen. En jämförelse visar att utrikes födda under den tidigare perioden snabbt kom ut på arbetsmarknaden och fick höga genomsnittslöner. Anmärkningsvärt är att detta gällde inte enbart den stora skaran arbetskraftsinvandrare från de nordiska länderna och medelhavsländerna utan också flyktingar och anhöriga, varav merparten kom från Östeuropa. Problemen under den senare perioden har drabbat alla typer av invandrare, dvs även arbetskraftsinvandrare.⁴³⁷

⁴³⁶ AMS: *Arbetsmarknaden för invandrare*, rapport, 1998

⁴³⁷ Bevelander m fl: *I krusbärsländets storstäder*, 1997

Inkomstassimilering

Vilka generella slutsatser om invandrarnas inkomstassimilering kan dras utifrån empiriska studier från olika länder? Kanske är det viktigast att frågan inte är lätt att besvara. Bristen på goda svar kan åtminstone delvis hänföras till problem med tillgängliga data. Ofta (men inte alltid) återkommande i studierna är att invandrarens ekonomiska situation (i förhållande till en inhemsk referensperson) förbättras med tiden i det nya landet.

Man har kunnat se i resultat från Kanada, Sverige och USA att assimileringprocessen gått långsammare för senare perioders invandrare. En möjlig tolkning av detta är att arbetslivet i de rika länderna har förbättrats på ett sätt som gjort det svårare för invandrare att göra sig gällande. Alternativt kan den försämrade assimileringen tänkas bero på att de som nyligen anlänt skiljer sig från sina föregångare.

Att en invandrare inkomstassimileras kan hänföras till vad denne behärskade när han/hon anlände men också till nya kunskaper och färdigheter. Något som i regel lönar sig för invandraren att lära sig i det nya landet är förmågan att kommunicera med ursprungsbefolkningen. Bristen på att kunna kommunicera med de infödda kan förmodas hindra invandrarens förmåga att förtjäna inkomster på många sätt. Språkförmågan kan spela en roll vid anställningsbeslut, om arbetsgivaren direkt sällar bort arbetssökanden med bristande språkförmåga. Under alla omständigheter har en arbetssökande med dålig språkförmåga svårt att nyanserat kommunicera sina arbetsmarknads kvalifikationer. Många arbetsuppgifter fordrar att utövaren behärskar förmågan att tala och skriva landets huvudspråk. Goda språkfärdigheter öppnar möjlighet till yrkesmässigt avancemang på interna arbetsmarknader och till att byta arbetsgivare. Språkfärdigheten kan även ha en indirekt effekt på inkomster. Genom att behärska det dominerande språket öppnar sig möjligheter att utbilda sig, vilket i sin tur kan påverka inkomsten.⁴³⁸

Andra generationens invandrare

Hur går det för den andra generationens invandrare i det nya landet? Generellt gäller att lite är känt. Med en växande grupp invandrare av första generationen i Sverige blir frågan allt mer aktuell. Svaret på frågan om vem som ska räknas som andragenerationens invandrare är dock inte självklart. Utländsk bakgrund kan finnas hos en eller båda föräldrarna. De flesta barn som föds i Sverige med någon utrikes född förälder har även en svenskfödd förälder, barn till två utrikes födda föräldrar är färre till antalet.

Att en persons formella skolutbildning och därmed inkomst är relaterad föräldrarnas utbildningsnivå är välkänt. Tillhör en andragenerationens invandrare en etnisk grupp som det gått ekonomiskt bra för i första generationen antas detta leda till högre individinkomst. Tillhör en andragenerationens invandrare en etnisk grupp med dålig inkomstmässig situation i föregående generation har detta en tendens att trycka ner den egna

⁴³⁸ Ekberg & Gustafsson: *Invandrare på arbetsmarknaden*, 1995

inkomsten.⁴³⁹

7.4.2 Invandrares möjligheter på arbetsmarknaden

Den bild som framträder av invandrares möjligheter på arbetsmarknaden är inte särskilt ljus. Trots att arbetsgivare sällan intar en kraftigt avvisande hållning gentemot att anställa invandrare, är det ändå ofta något som talar till fördel för personer med svensk uppväxt och i synnerhet svenska utbildningsmeriter. Bidragande till att det blivit så här är den tekniska och arbetsorganisatoriska omvandlingen i arbetslivet. Bland de skäl som främst bidrar till invandrarnas konkurrenssvårigheter är att kraven på formell utbildning och god kommunikativ förmåga har ökat i alla de undersökta verksamhetsområdena. Mest reservationslöst tycks man välkomna invandrare inom sjukvård och äldreomsorg där man räknar med att invandrarna kan komma att bidra med vårdkvalitet både för svenska och egna landsmän. Men även inom vård- och omsorgsyrken ökar kraven på formell utbildning.

Krav på gymnasieutbildning ställs i såväl industriarbete som vårdarbete, handel- och servicetjänster. Även om det i dessa verksamheter finns enkla arbetsuppgifter vilka endast kräver kort opplärningstid, önskar man en personal med bredare kompetens som kan användas för varierande uppgifter i föränderliga organisationer. Ofta strävar man efter att sammanföra administrativa uppgifter och direkta kundkontakter med det enklare och mer rutinmässiga arbetet. Det är framför allt vid organisationsförändringar och i utbildningssituationer som bristande språkförståelse och teoretisk bakgrund blir ett handikapp för invandraren.

Det är fullt klart att man inom industrin inte längre kommer att anställa personer med så kort skolutbildning och dåliga kunskaper i svenska som man gjorde under 1960- och 70-talen. Även om en konjunkturuppgång minskar tillgången på skolad svensk arbetskraft har tekniknivån och arbetsorganisationen i grunden förändrats så mycket att en återgång till de låga kvalifikationskrav man tidigare ställde troligtvis inte längre är möjlig. Det är också troligt att strävanden att skapa enhetligare arbetsplatskulturer med personal som förstår och stödjer verksamheternas affärsidéer och målsättningar bidrar till att man i första hand väljer personer som snabbt och smidigt kan förväntas anpassa sig till den rådande svenska företagskulturen. Den markerade oviljan att anställa personer med familje- och släktrationer i företagen drabbar också de invandrare som har behov av sådana relationer för att introduceras i arbetet.

Den rådande arbetsmarknadssituationen är naturligtvis ett av de allra största hindren för nytilkommen arbetskraft att finna arbete. Bristen på arbetstillfällen gör att invandrarna får konkurrera med studerande ungdomar om okvalificerade arbetsuppgifter. Denna konkurrens blir särskilt stark i storstadsregionerna där koncentrationen av både invandrare och studerande är hög.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Ekberg & Gustafsson: *Invandrare på arbetsmarknaden*, 1995

⁴⁴⁰ Broomé m fl: *Varför sitter "brassen" på bänken?*, 1996

7.4.3 Att förklara integrationsproblemen

I utvecklingen på integrationsfronten finns gemensamma drag som påverkar alla invandrargrupper, men det finns också starkt särskiljande aspekter som gör att generellt verksamma processer kan ge upphov till mycket olika integrationsmönster. Övergången från ett sk industriellt till ett postindustriellt samhälle är den nödvändiga ramen för analysen av integrationsprocessen. Kärnan i denna övergång är inte så mycket tjänstesektorns expansion som övergången från ett fordistiskt till ett mindre standardiserat produktionssätt. Det ger upphov till en radikal förändring av de krav som ställs på de anställda. Den specialiserade arbetaren - som närmast var ett bihang till de stora mekaniska anläggningarna och ofta utgjorde en utbytbar kugge i stora hierarkiska organisationer - får ge plats åt en medarbetare med skiftande roller och stort ansvar för utformningen av sitt eget och andras arbete. Detta betyder att kraven på kulturkommunikativ kompetens och hög formell utbildning blivit allt viktigare.

Denna generella omvälvning kan emellertid hanteras på olika sätt och olika mönster kan uppstå beroende på olika länders kulturella och institutionella förutsättningar. Det framträder två extrema idealtyper, två renodlade och motsatta möjligheter att möta den pågående teknologiska revolutionens höga krav på kulturell-kommunikativ kompetens. Ett sätt att omorganisera samhällsekonomin som bejaktar och bygger på kulturell-etnisk mångfald kan kallas för "mosaikmönster". I detta mönster skapas arbetsmiljöer, rutiner och affärsmetoder vars främsta kreativa resurs är medarbetarnas olikhet. Syftet är att till fullo utnyttja gruppens rikedom, men detta förutsätter i sin tur en investering av både resurser och tid för att kunna få mångfalden att fungera på ett dynamiskt sätt. Detta mönsters långsiktiga fördelar anses överväga initialkostnaderna och den störning av de befintliga arbetsrutinerna som det för med sig. Amerikanska studier tyder på att etniskt blandade företag är mer framgångsrika än andra. Höga kostnader för förändringar under en intrimningsperiod, när arbetsstyrkan utökas till flera etniska grupper, betalas av högre intäkter på grund av högre produktivitet i ett senare skede. Mot mosaikmönstret kan man ställa ett "monolitmönster". Detta bygger på kulturell-etniskt högst homogena arbetsmiljöer. De större kraven på kulturell-kommunikativ kompetens kommer i detta fall att tillfredsställas genom att en kulturell komponent renodlas och andra kulturella inslag avvisas eller trängs undan. I detta mönster ställs strikta krav på kulturell anpassning eller assimilation av individer som inte från början delar den enkulturella miljöns beteendemässiga och kommunikativa koder. I det svenska fallet ser vi hur bestämd typ av kulturell kommunikativ kompetens - den "svenska" - trängs undan alla andra. Det uppstår ett monolitmönster som vi, på ett idealtypiskt sätt, ställer mot ett mosaikmönster.⁴⁴¹

De flesta verksamheter betonar idag mycket starkt det man kallar företagskultur. Man talar om vikten av att skapa laganda och delaktighet genom socialt fungerande system i verksamheterna. Det innebär att man medvetet försöker skapa en personalgrupp, som har enhetliga värderingar och enhetligt uppträdande i arbetssituationen. Denna strävan kommer inte bara från en allmän önskan om gott företagande utan är också en följd av grundläggande förändringar i produktionssystemen. Såväl i industriell pro-

⁴⁴¹ Bevelander m fl: *I krusbärsländets storstäder*, 1997

duktion som i vård- och servicearbete har insikten ökat om att goda resultat i varje liten del av systemet är avgörande för att upprätthålla en hög total kvalitet i produktionen. I ett system där varje del är ytterligt beroende av den andra är man också beroende av att upprätthålla gemensamma normer och gemensamma målsättningar. Som medel för att skapa denna vi-anda introduceras bonuslöner, enhetlig företagsklädsel, informationsträffar, gemensamma fritidsaktiviteter, familjeaktiviteter etc. Enhetligheten syftar till att skapa ett gemensamt förhållningssätt till arbetsuppgifter och kunder, men det är inte osannolikt att ett sådant "kulturskapande" också bidrar till att man blir benägen att anställa människor som är etniskt och socialt lika varandra, om inte en mångkulturell profil ingår i den bild företaget försöker ge av sig själv. Att vid anställningstillfället vara lik den övriga personalgruppen är inte tillräckligt. Man ska också vara formbar så att man anpassar sig till det specifika företagsuppträdandet.⁴⁴²

I detta sammanhang kan strävan mot kulturell enhetlighet hänga ihop med att svensk historia är präglad av en osedvanligt hög grad av etnisk homogenitet och institutionell enhetlighet som kulminerade under folkhemsperioden. En avgörande förstärkning får detta mönster genom olika institutionella konkurrenshinder. Det finns en betydande "tröghet" när det gäller en rad viktiga aspekter för landets förmåga att anamma de nya teknologiska möjligheterna och på ett kreativt sätt anpassa sig till den internationella ekonomins rådande villkor. Speciellt viktigt för vårt tema är de institutioner som betingar samhällsekonomins öppenhet för nya gruppers konkurrenskraft, både i termer av arbetstillfällen och utrymme för nya företagariativ. I dessa avseenden är vårt lands ekonomiska slutenhet påtaglig och en situation präglad av ett tydligt insider/outsider-dilemma har uppstått. Stora delar av den befintliga arbetsmarknaden och samhällsekonomin har omgärdats med effektiva skyddsmekanismer som de facto hindrar konkurrerande grupper att slå sig in som arbetstagare eller företagare. Några av de mest effektiva hindren för nya gruppers möjlighet att skaffa sig egen försörjning är skattesystemets omfattning och utformning, arbetsrättens regler, och lönebildningssystem som hindrar lönedifferensiering och omfattande de facto monopol inom avgörande delar av den arbetsintensiva tjänstesektorn.

Man kan säga att konkurrensen är mycket begränsad inom stora delar av vår samhälls ekonomi. Därför kan arbetsgivarna göra långsiktigt felaktiga ekonomiska val, till exempel att systematiskt utesluta väl kvalificerade invandrare och välja bort mångfalden, utan att ta alltför stora risker. Samtidigt skapar bidragssystemet försörjningsmöjligheter som kan fungera som mer eller mindre permanenta lösningar på stora invandrargruppers produktiva utanförskap, med förödande konsekvenser för både samhället och de drabbade individerna. Dessutom ger bidragssystemets utformning upphov till en incitamentsstruktur där förmågan att generera egna utkomstmöjligheter i vissa fall kan fungera kontraproduktivt för individen och där möjligheten att kombinera bidrag med svart eller "dolt" arbete - t ex i form av tjänster och gentjänster - är mycket lönsam.

⁴⁴² Broomé m fl: *Varför sitter "brassen" på bänken*, 1996

För att kunna förstå hur olika invandrargrupper reagerar inför en situation som ofta präglas av massiv utestängning från den svenska arbetsmarknaden kan man lyfta fram aspekter som mentalitet, resurser och nätverk hos dessa grupper. En central aspekt bakom vissa invandrargrupperns kreativa svar på utanförskapet är gruppsammanhållningen, dvs förmågan att samla krafter kring gemensamma ekonomiska och sociala projekt. Detta manifesterar sig ofta i olika former av företagarverksamhet. Viktigt i detta sammanhang är tillgången till en stor etnisk arbetskraftsreserv, men också till en företagarelit, internationella affärsnätverk och startkapital. Hos utsatta minoriteter kan emellertid ingenting av detta ersätta grundläggande band av familje- och gruppsolidaritet som fordras för att kunna omvandla nackdel till fördel, utsatthet till komparativa fördelar, diskriminering och utestängning till kreativitet och självständighet.⁴⁴³

Tjänstemäns och politikers förklaring till integrationsproblemen

Författarna till boken "I Krusbärslandets storstäder" (Bevelander, Carlson och Rojas) har under hösten 1996 haft en serie samtal med ledande politiker och tjänstemän som arbetar med invandrarfrågor i storstäderna (sammanlagt 24 personer). Syftet har varit att bilda sig en uppfattning om hur dessa nyckelgrupper definierar och förklarar invandrarproblematiken. Författarna skiljer mellan starka problemställningar, svaga problemställningar och frånvarande problemställningar.

Frånvarande var uppfattningar om invandrarna som belastning och som "snyltare". Man såg genomgående invandrarna som en potentiell resurs. Ingen ansåg att invandrare kom hit för att utnyttja våra bidragssystem.

Bland de svaga problemställningarna återfanns språkbarriären, boendesegregationen, kulturskillnader och andra invandrare. Författarna fann det anmärkningsvärt att språkfrågan har en så undanskymd roll men många av de intervjuade menade att en enkelspårig fokusering på språkfrågan kan utgöra ett vilseledande spår i integrationsfrågorna. Det fanns de bland de intervjuade som ansåg att boendesegregation hade direkta fördelar genom att den ledde till skapandet av egna institutioner. Vidare ansågs sällan invandrarkulturerna som problematiska i sig. På liknande sätt ansågs inte antalet invandrare vara ett väsentligt problem.

De starka problemställningarna var enligt författarna bristen på arbetsmarknadsintegration, bristande medvetenhet om integrationsproblemet, majoritetsbefolkningens attityder och byråkratiskt förmynderi.

De flesta intervjuade angav brist på arbete och egen försörjning som integrationens främsta hinder. Andra viktiga problem - utanförskap, hopplöshet, brist på intresse för delaktighet i svenska samhällsliv - uppfattades som följer av en mycket bristfällig arbetsmarknadsintegration. Det framkom en rad förklaringshypoteser till den ofta extrema utslagningen. En sådan är strukturellrelaterad och hänvisar till långsiktiga teknologiska förändringar i svensk ekonomi som förändrat betydelsen av social och

⁴⁴³ Bevelander m fl: *I krusbärslandets storstäder*, 1997

kulturell kompetens med följd att rekryteringar allmer baseras på svenskt socialt nätverk. En annan förklaring är konjunkturrelaterad och trycker på att i en situation med en stor "svensk arbetslöshet" så väljs nykomlingarna bort. En förklaring är diskrimineringsrelaterad och pekar på att i ett hårdare arbetsmarknadsklimat får de problem som är utseendemässigt och kulturellt avvikande.

Det framkom även vid intervjuerna en insikt om att samhället har för liten medvetenhet om integrationsproblemets betydelse och allvar. Det framskyntar en slags naiv tro på att problemet löser sig självt, vilket lett till inaktiva åtgärder och en låg prioritering av integrationsproblematiken. Det handlar om Sveriges övergång från ett tämligen homogent samhälle till ett mångkulturellt eller mångetniskt samhälle, vilken omvandling inte bearbetats vare sig mentalt eller institutionellt. Många av de intervjuade var plågsamt medvetna om att ett stort tankearbete återstår och att ingen idag vet hur integrationsproblemet ska hanteras. Dessutom framkom uppfattningen att invandrarfrågan helt enkelt är felställd. När 1.6 miljoner av landets befolkning har utländsk bakgrund handlar det om att skapa ett nytt samhälle eller att integrera svenskarna i det nya samhället.

Vidare var majoritetsbefolkningens attityder en central punkt i intervjuerna. Det handlar om intolerans, diskriminering, främlingsfientlighet, fördomar och kulturell utestängning. Många gånger är diskrimineringen inte medveten. Det är också fråga om mer subtila uteslutningsmekanismer såsom orimliga krav på kulturell likhet och försvenskning.

Slutligen användes ofta argument som på ett kritiskt sätt pekade på en typ av byråkratiskt förmynderi som ansågs ha en passiviserande inverkan på invandrarna och som inte tillåtit dem att vara delaktiga och ta ansvar för saker och ting som de borde kunna klara av på egen hand. Det har alltmer framkommit en medvetenhet om att det gäller att komma bort från den omhändertagandesyn som präglat flyktingmottagandet och att i stället ge människor egna verktyg. I Sverige odlas myten om den goda myndigheten, dvs samhället gör saker åt flyktingen som riskerar att passiviseras.⁴⁴⁴

7.5 Lokalt - centralt

Mönster av rumsliga samband, samspel och obalanser påverkas i stor utsträckning av ekonomiska och politiska krafter från lokal till global nivå. Varje bygds framtid formas ändå till viss del av styrkan i invånarnas verksamhet och klurighet. I samband med diskussioner om lokal utveckling ska man inte bortse från att det kan ligga ett spänningsförhållande mellan utvecklingschanser för enskilda och utvecklingschanser för bygden (unga vill kanske inte bo kvar).

Bygdens utvecklingsmöjligheter hänger på i vilken utsträckning de upplevs som attraktiva och konkurrenskraftiga för hushåll och företag. Attraktiviteten formas av natur, kultur, infrastruktur och livsformer. Kraftfältet i den ekonomiska bemärkelsen

⁴⁴⁴ Bevelander m fl: *I krusbärsländets storstäder*, 1997

ligger i det lokala näringslivets positioner samt det lokala formella och informella samarbetsklimatet.

Under 1990-talet har samhällsomvandlingen präglats av två processer som förstärker varandra på ett sätt som är olyckligt ur regional balanssynpunkt. Den första handlar dels om ökad konkurrens och ökad geografisk rörlighet bland företagen inklusive behov av att skydda sig mot omvärldskonkurrens och dels om ett växande behov av att nå framgångar internationellt. Detta är ett problem för många lokala arbetsmarknader speciellt i de delar av landet där infrastrukturen är svagt utbyggd. Företagen tenderar att lägga sin produktion i lägen nära marknadspotentialer och kunskapscentra.

Den andra negativa processen är tillbakagången för välfärdsstaten. Nedskärningar, avregleringar och omorganiseringar har ofta lett till att de yttersta utposterna har fått ta hårda smällar.

Landsbygd och glesbygdsmiljöer kan grovt delas i in i tre kategorier:

- Stadsnära landsbygd med goda pendlingsmöjligheter till en stor arbetsmarknad och service samt utrustad med billigt småhusboende.
- Utpräglade turistorter.
- Bygder präglade av attraktiv natur.

I prop 1997/98 har betonas att regionpolitiken har en viktig uppgift att samordna en ekologiskt hållbar utveckling med en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling. Fem typer av ömsesidigt beroende samspel kan identifieras 1) den ekologiska dimensionen, 2) den demografiska dimensionen, 3) social grundtrygghet, 4) lokal kulturell identitet och 5) lokal ekonomisk stabilitet.

Utvecklingen de senaste decennierna har varit negativ för lokala bygder. Det finns bygder som kan sägas befinna sig i "fritt fall". Det har målats upp en hotbild där vi står inför ett delat samhälle. Skillnaderna på alla nivåer ökar (mellan län, mellan kommuner och mellan byar samt mellan bostadsområden inom kommunerna). En viss hoppfull mottrend finns dock i form av nya inflyttarkategorier som också har förmåga att skapa robusthet i den lokala strukturen.⁴⁴⁵

Den regionala omflyttningen har varit mycket stor den senaste åren. Under 1997 flyttade 195 000 personer över länsgränserna. Med hänsyn till att antalet län minskat, når nu antalet flyttningar den högsta nivån sedan 1970. Flyttningen riktas numera mot ett litet antal regioner, som alla är storstadsområden och de flesta högskoleorter.

Ålderprofilen hos de som flyttar har förändrats väsentligt. Jämfört med rekordåret 1970 är flyttningsintensiteten i åldrarna 20-25 år mycket högre i dag, medan den minskat bland personer över 25 år och deras medföljande barn. De unga som flyttar

⁴⁴⁵ Wiberg, Ulf & Johansson, Stig, opublicerat manus 1998
Wiberg, Ulf, samtal 1998

idag består av fler kvinnor än män. Troligen kan ökningen av omflyttningen under de senaste åren även förklaras av det ökade antalet högskolestuderande. Antalet studenter är rekordhøgt, ca 300 000, antalet nybörjare i högskola likaså. Detta resulterar förstas i flyttningar till och från högskoleorterna och under senare också mellan högskoleorter då allt fler studenter byter högskola under studietiden. Vidare kan kommunernas strävan att få studenterna att folkbokföra sig i studiekommunen nu ha fått avsett resultat.⁴⁴⁶

7.6 Brottsutvecklingen

Den anmälda brottsligheten har ökat kraftigt sedan 1950, då man började föra statistik över anmälda brott. Den anmälda brottsligheten som indikator på utvecklingen av den faktiska brottsligheten är dock osäker. Den alternativa källa som offerundersökningar innebär tyder på att den anmälda brottsligheten, åtminstone sedan mitten av 1970-talet, inte har underskattat den faktiska ökningen av brottsligheten totalt sett. De anmälda brotten domineras av tillgreppsbrotten, vilka utgör ca 60 procent. Ju större tätort desto fler brott per capita begås. Urbaniseringen har därmed varit en bidragande orsak till den brottsökning som skett. En annan och avsevärt mer betydelsefull faktor är den ökade tillgången på stöldbegärliga objekt. Antalet personer som lagförs för brott har minskat betydligt under den senaste 20-års perioden. I stort sett hela minskningen kan dock tillskrivas avkriminaliseringen av fylleri och att beivringen av brott mot vägtrafikförfattningar och vissa varusmugglingsbrott successivt övergått från lagföring till ordningsbot.

Den anmälda brottsligheten har hittills under 1990-talet slutat att öka. Visserligen har det skett en ökning under några år (1995-1997), men nivån 1997 är fortfarande lägre än i början av 1990-talet.

Bortsett från statistiska uppgifter om brottslighet, konkurser och utfall vid skatterevisioner finns i dagsläget inte något annat uppföljningssystem än de regionala årsrapporterna, kompletterande med uppgifter från centralmyndigheterna. Problemet med uppgifter som antalet anmälda brott och liknande uppgifter på ekobrottsområdet är att de i hög grad speglar myndigheternas verksamhetsinriktning och kontrollnivå. Uppgifterna behöver inte överensstämma med hur den faktiska brottsligheten ser ut. En stor del av ekobrotten har inga individuella brottsoffer utan upptäcks av myndigheter, konkursförvaltare m fl. Mörkertalen är således betydande. Ekobrottsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att utarbeta ett uppföljningssystem som ska tas i drift under 1999.

Enligt uppgifter från myndigheter på central nivå och regionala samverkansorgan ökar den ekonomiska brottsligheten eller ligger på en oförändrad hög nivå.

⁴⁴⁶ Nygren & Persson: *VälfärdsBullentinen*, nr 1/1998

Den ekonomiska brottsligheten blir alltmer internationell. Detta i kombination med utvecklingen på IT-området påverkar möjligheten att upprätthålla den nationella lagstiftningen. Känsliga områden är punktskatter på tobak och alkohol, mervärdeskattehantering inom EU, skatteundandragande genom Internethandel och penningtvätt genom anonyma dataöverföringar.

Den gränsöverskridande brottsligheten antas komma att öka. I många länder konstateras en kraftigt ökad smuggling, främst av tobaksvaror. Fusk med mervärdeskatt inom EU kan kräva större uppmärksamhet. IT-användningen har underlättat handeln men ökar samtidigt risken för skatteundandragande.

Det finns en stor oro för vad brottsligheten i det postsovjetiska samhället kan ge för smittoeffekter i Sverige.

Båtförbindelserna mellan Polen och de baltiska staterna bedöms i fortsättningen medföra en ökning av den gränsöverskridande brottsligheten.

Vinstbolagstömningar förekommer med hjälp av tillförda rättigheter. De avdrag som används för eliminera skatteskulderna i skalbolagen emanerar från verksamhet i utlandet.

Utländska medborgare med ofullständiga personuppgifter (kan vara fiktiva personer) ingår i svenska bolagsstyrelser i syfte att försvåra konkursutredningar. Skalbolags-säljare undgår egen beskattning med hjälp av utländska försäkringsbolag.

Genomfakturering förekommer i syfte att dölja svart entreprenad- och anläggningsverksamhet. Faktureringsländer är bl a Norge, Danmark och Finland.

Ett problem är skenskrivning utomlands. Ett närliggande problem är att spåra egendom som tillhör utlandssvenskar med skatteskulder i Sverige.

Import av tyska personbilar sker i organiserade former och i strid mot bestämmelserna om privatimport.

Handeln i Barentsområdet kan leda till smuggling eftersom handeln sker både mellan EU-länder och tredje land.⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ Ekobrottsmyndigheten, *Den ekonomiska brottsligheten under 1997*, Rapport 1998:1

7.6.1 Utvecklingen av olika slags brott

Misshandel

Majoriteten av de våldsbrott som anmäls i Sverige är misshandelsbrott. År 1997 anmäldes 55 109 sådana brott. Den anmälda misshandelsbrottsligheten mot barn har ökat kraftigt jämfört med den som riktas mot vuxna. En stor del av denna ökning beror dock troligen på en ökad anmälningsbenägenhet när det gäller våld i det privata och i skolan.

Det finns stora skillnader i anmäld misshandel mellan olika regioner i landet. Storstadslänen är överrepresenterade men också flera mellansvenska län. Det finns ett regionalt samband mellan försäljning av alkohol och misshandel mot män. Län som har en högre försäljning av alkohol har också en högre nivå anmäld misshandel mot män.

Dödligt våld eller försök till mord eller dråp

Antalet fall av dödligt våld har i stort sett fördubblats sedan 1950-talet, från ca 50 fall per år till ca 100 fall per år under den senaste tioårsperioden. Ökningen skedde framför allt från 1960-talets början till slutet av 1970-talet. Därefter har antalet i stort sett varit konstant. Från att dödligt våld orsakat med handkraft före 1970-talet varit den vanligaste metoden vid dödligt våld, har användningen av kniv successivt ökat och är nu den vanligaste metoden. Den vanligaste brottsplatsen vid dödligt våld är en bostad. Offren är i dessa fall i hög utsträckning bekanta eller familjemedlemmar.

Narkotikabrott

År 1997 anmäldes drygt 30 000 narkotikabrott. 80 procent av dessa rörde misstanke om innehav eller eget bruk av narkotika. Antalet anmälda narkotikabrott styrs i hög grad av polisens insatser mot denna brottstyp, vilket innebär att det är svårt att tolka utvecklingen av narkotikabrottsligheten utifrån antalet anmälda brott. Alternativa källor tyder dock på en ökning av narkotikamissbruket bland skolungdomar och värnpliktsmänstrande sedan slutet av 1980-talet. Andelen ungdomar mellan 15-19 år bland de personer som misstänks för narkotikabrott har minskat kraftigt sedan början av 1970-talet, från över 50 procent av de misstänkta till 10 procent i början av 1990-talet. Under senare år har det dock skett en viss ökning av denna andel. Av de personer som lagförs för narkotikabrott avser 20-25 procent eget bruk av narkotika.

Rån

Under åren 1995-1997 har de anmälda rånbroten totalt sett ökat. Den dominerande kategorin är personrån, som därmed i stort sett styr utvecklingen. De mer uppmärksammade post- och bankrånen har däremot minskat under perioden 1995-1997. År 1997 var antalet anmälda post- och bankrån det lägsta sedan mitten av 1970-talet. Andelen rån där skjutvapen används har dock successivt ökat sedan mitten 1970-talet. Rånbroten är, jämfört med de flesta andra brottskategorier, extremt koncentrerade till storstadsregionerna. Närmare tre fjärdedelar av broten anmäls i de tre storstads-länen. Rån är ofta ett ungdomsbrott, närmare hälften av alla misstänkta personer är ungdomar mellan 15-20 år. Vad gäller post- och bankrånen är andelen något lägre, 20 procent.⁴⁴⁸

7.6.2 Polisiär uppkläring av brott

Uppklaringen av brott mätt i den sk uppklaringsprocenten har minskat påtagligt under den senaste tjuugoårsperioden. Sett över samtliga brott har det skett en minskning från 37 procent år 1975 till 25 procent 1997. En orsak till minskningen är att polisens resurser för utredningsverksamhet under denna period inte ökat i samma takt som de anmälda broten. De relativa resurserna har alltså minskat. Sett till olika brottstyper finns dock stora skillnader i uppklaringsprocentens utveckling. För vissa brottstyper har minskningen, bortsett från de två senaste åren, varit mycket liten eller ingen alls, t ex vad gäller butiksstölder och trafikbrott. För andra har minskningen varit relativt måttlig, t ex vad gäller misshandelsbrott där uppklaringsprocenten generellt har minskat med 30 procent. För en del andra brottstyper har uppklaringsprocenten i princip halverats sedan år 1975. Detta gäller generellt för stöldbroten, förutom butiksstölder.

Skillnaderna förklaras främst av andelen brott av respektive brottstyp som är relativt lätta att klara upp, dvs brott där det finns en identifierad misstänkt person. Polisen utreder först dessa "lättupklarade" brott och sedan i mån av tid brott där misstänkt person saknas.

Andra orsaker till minskningen i uppklaringsprocent är också att det genom urbanisering och därmed tilltagande anonymisering helt enkelt har blivit svårare att klara upp brott. En annan orsak kan vara ändrad brottsfördelning. Vissa brott som är mycket svåra att klara upp, t ex skadegörelse, har ökat sin andel av den anmälda brottsligheten.⁴⁴⁹

⁴⁴⁸ BRÅ-rapport: *Brottsutvecklingen i Sverige 1995-1997*, 1998

⁴⁴⁹ BRÅ-rapport: *Brottsutvecklingen i Sverige 1995-1997*, 1998

8 Värderingar och värderingsförändringar

8.1 Modernismen och postmodernismen

Västerlandets civilisation hänger samman med framstegstanken. Civilisationen rör sig fram mot ett mål, även om det är dolt. Tänkandet skiljer sig från andra föreställningsvärldar med uppfattningar om att människan snarare rör sig i cirklar.

Framstegstanken har sin bakgrund i huvudsak i den intellektuella strömning under andra hälften av 1700-talet med centrum i Frankrike, som kom att kallas upplysningen. Upplysningen förknippas med försök att med hjälp av förnuft och vetenskap skapa en sammanhängande rationell världsbild. Till detta hör kritik mot absoluta och maktfullkomliga värderingar i såväl kyrklig som statlig form.

Upplysningens filosofer ansåg att all kunskap som människan kan erhålla får människan del av genom sina sinnen (det vi ser och hör, sk primär kunskap) och dels genom att den primära kunskapen sätts samman genom att vi drar slutsatser (sk sekundär kunskap). Det är således med det mänskliga förnuftet som människan kan bilda en grund för vetenskapligt tänkande men det sunda förnuftet skulle också leda till praktisk livsvisdom. Upplysningens företrädare ville befria människan från övertro och vidskepelse. Inte minst ville man propagera för sekularisering och tolerans. Konsekvenserna av en upplysningsfilosofi blev stora. Som en följd ställdes krav på religiös, politisk och social frihet.⁴⁵⁰

En förutsättning för upplysningen var den vetenskapliga revolutionen på 1600-talet. Den ikullkastade kyrkans absoluta världsbild och gav möjligheter för människan att fritt börja fundera på tillvaron. Ifrågasättandet började i och för sig redan på 1500-talet med bl a Copernicus som genom sina astronomiska studier reducerade jordens plats i rymden och därmed inleddes kyrkans fall.

Med upplysningen inleddes moderniteten. Den gamla världsordningen raserades och med den uppdelningen i jordiskt och himmelskt. Vetenskapen, politiken, konsten, ekonomin osv fick lyda sina egna lagar istället för absoluta lagar skapade av andra värderingar och i ett annat syfte (kyrkans, statens). Varje samhällsområde fick sin rationalitet samtidigt som civilisationen bands samman av en historieuppfattning präglad av framåtskridande.

Varje samhällsområde kunde på så sätt utveckla sin typ av rationalitet innebärande att handlingar som ledde mot målet var rationella. Samhällsområden som ansågs vara målrationella var exempelvis byråkratier, parlament och företag. Dessa kan ställas i motsats till institutioner som byggde på moraliska principer och religiösa värden. I dessa fall kan man endast tala om en rationalitet i form av värderationellt handlande.

⁴⁵⁰ Nationalencyklopedin, 1996

Med moderniteten hävdades en uppfattning om att världen genomgår olika stadier och att Europa nått det högsta och samtidigt sista stadiet. Denna uppfattning delades av såväl liberaler som socialister.⁴⁵¹

Mot slutet av detta århundrade ifrågasattes det moderna projektet. Den benämning som detta ifrågasättande fått är postmodernism. Det finns inget segrande förnuft. Det går inte att tala om bildning i en värld där kunskapen är fragmenterad, och än mer accentuerad i den elektroniska världen. I denna postmoderna debatt kan två huvudsakliga skiljelinjer utmönstras; dels en linje där hela upplysningens och därmed modernitetens framstegstanke ifrågasätts och dels en linje där upplysningen/moderniteten har kvar sin kraft på det vetenskapliga området och idén om fritt tankeutbyte, men ifrågasätts på det område som avser värderingar och etik.

På senare år har bilder av vårt nuvarande samhälle diskuterats och sammanfattats under begreppet "den andra moderniteten" eller risksamhälle. Med detta menas att varje åtagande i ett samhälle är förenat med en risk som vi är väl medvetna om (t ex äktenskapet). Bräckligheten ställs i förgrunden och skapar en ökad individualisering med följd att familjebildningar blir svårare, arbetet minskar i betydelse och behovet av upplevelser ställs i förgrunden. Osäkerheten i livet framtonar tydligare.

En linje av postmodernism ifrågasätter hela framstegsprojektet medan en annan linje godtar framsteg i form av vetenskaplig utveckling, men däremot går det inte att bygga etik på ett sunt förnuft som i sin tur är baserat på vetenskapliga framsteg.⁴⁵²

Därmed förs vi in i etiken. Mycket av postmodernismens kritik går ut på att modernismen har skenat iväg. Det är nödvändigt att återgå till äldre värden. Dessa värden är fasta på ett annat sätt än värden ständigt öppna för förändringar. Postmodernism kan därmed öppna för för nynationalism och nykonservatism och andra rörelser som lätt kan utvecklas till fundamentalistiska. I dessa rörelser sker en kombination av tro på framsteg och tillväxt med återgång till fasta värden som Gud, nationen och familjen. Det blir då dessa fasta värden som blir grunden för etiken och i nästa steg moralen. Etik måste grunda sig på något. Detta något kan t ex vara Gud, det sunnda förnuftet eller familjen.

Tendensen i dag är att det sker en utveckling av gränsöverskridande elitkulturer som kommer att leva parallellt med konserverande motkulturer och andra grupper med absoluta värderingar. Någon sammanhållande etik kommer vi inte att se utan den etik som blir viktigast är den situationsanpassade. Bilden (tidigare Gud och det sunnda förnuftet) blir oväsentlig för samhället som sådant, men inte för enskilda grupper och individer.⁴⁵³

⁴⁵¹ Sörlin, Sverker: *Utsikt mot Europa*, 1991

⁴⁵² Liedman, Sven-Erik: *I skuggan av framtiden*

⁴⁵³ Anderberg, samtal 1998

8.2 Etik och moral

Du skall

Varje samhälle behöver sitt moraliska regelverk - för att förflytta sig riktigt långt tillbaka till historien - tio Guds bud är väl ett exempel så gott som något. Här finns en ännu högre sanktionsordning än i vårt moderna sekulariserade samhälle. Den som inte följer de moraliska påbuden, kan räkna med Guds straff. Vad har väl en stackars förtappad varelse att sätta upp gentemot Gud?

Tio Guds bud, en israelisk författning för ett gott samhälle. Men vänta, är den israelisk? Är inte just en av dessa huvudpoänger att den är generell. Den riktar sig visserligen till "Israels barn", men den är formulerad i ett "Du skall", generellt påbud. Den säger inte att fattiga skall låta bli att stjäla, att bondkvinnor skall undvika äktenskapsbrott eller att enbenta män skall hedra sin fader och moder. Den säger inte heller "Alla skall" utan just "Du skall". Den tilltalar den enskilde medborgaren, men inte i rollen av enskild utan i rollen av samhällsbärare. Den samhälleliga rollen är överordnad den privata. Det må vara att du känner åtra till din nästas hustru, men ger du vika för dina lustar, så är det samhällsdestruktivt. Vem säger att det är så? Jo, Gud säger så, den allvise. Och visst är det bra om Du förstår detta, men förstår Du det inte, så måste Du ändå lyda. I annat fall drabbas Du av Guds vrede. Således, sanktionerna finns där. Evig pina antagligen.⁴⁵⁴

Moralism och moral

Det finns i svensk moraldebatt - liksom i allt som har med moral att göra - en risk för förväxling mellan moralism och positiv moralbildning och därmed en inskränkt syn på vad moral är. Längre har i svenska språket frodats ord som moralant, moralkaka eller, på senare tid, moralnisse, sådana ord som förr i tiden ansågs ge negativa associationer. Moral var - och kanske fortfarande är för många - något som syftar till att genom förbud förstöra den lilla glädje som kan finnas i livet, särskilt där det kan vara lite spännande. Denna negativism är en del av moralismen och den används ibland med framgång av massmediaindustrin för att kittla läsarna.

Att upprätthålla skillnaden mellan moralism och positiv moralbildning är viktigt för den offentliga politiska debatten om moral. Med vad är moralism? Det är moralens baksida. Den framträder t ex när moraliska normer används för att påstå att den som brutit mot en viss moralisk norm är en moraliskt sämre människa än den som inte gjort det; moralen används till att gradera människor i bättre och sämre. Moralens syfte är likväl inte att kritisera människor. Moralismen är att uppfatta moral som något vars syfte är att hindra kreativitet, självständighet och andra positiva värden. Det är inte konstigt, eftersom moralbud ofta är negativt formulerade: du skall inte ljuga.

⁴⁵⁴ Arnstberg, Karl-Olov: *Moral-omoral*, idékonferens, 1998

Moralbildningen har dock till yttersta positiva syfte att skydda och befrämja det goda i livet, att formulera de värden vi anser viktigast i livet. Det kan också sägas att moralism är att sätt att följa vissa regler till varje pris, vilket var vanligare förr, när plikten och äran stod högt i kurs. Kaptenen som på grund av äran hellre går under med sitt skepp än räddar sig för att ta hand om sina barn är en sådan beklagansvärd figur. Vissa egenuppskattade moraliska hänsyn sätts då framför hänsynen till andra människor.⁴⁵⁵

8.2.1 Vad är etik ?

Rätt eller orätt, gott eller ont

De etiska frågorna kan sägas höra till filosofernas ständiga följeslagare genom tiderna. Aristoteles (384-322 f Kr) har kanske lämnat mest spår efter sig i etikdiskussionens historia. Han såg möjligheterna och metoderna att bli lycklig som etikens kärna och han uppfattade etiken som helt grundad på erfarenhet. Dygd var den väg som ledde till lyckan och den innebar måttfullhet, att söka den gyllene medelvägen och att undvika ytterligheter åt den ena eller andra extremen. I den dygd som gav lycka ingick att de människor som tillhörde gemenskapen, dvs samhället (i vilket kvinnor och slavar inte räknades som fullvärdiga medlemmar), också bibragtes lycka. Människan förutsattes ha en inbyggd drift till detta. Det var finare att bidra till vad som var gott för samhället än till att enbart tillgodose sin egen lycka.

Aristoteles tankar om etik har fortfarande stort inflytande på diskussionen av vad som är goda handlingar. Ofta formuleras de etiska problemen som en allmän fråga om vad som är gott och vad som är ont för mänskligheten eller vad som är rätt eller orätt för individen. Det goda för mänskligheten är inte alltid det bästa för individen och det bästa för individen är inte alltid det som är bäst för gemenskapen.

Etik handlar enligt Moore (1903/1960) om två skenbart enkla frågor: 1) Vilka slags saker bör existera för sin egen skull? 2) Vilka slags handlingar bör vi utföra? Etik och moral blir med detta samma sak. Ibland görs en åtskillnad mellan etik som en fråga om principerna för moral och moral som frågan hur vi faktiskt beter oss. I stort sett kan de båda begreppen behandlas liktydiga.⁴⁵⁶

Det kategoriska imperativet

Kants etik har haft ett enormt inflytande på tänkandet om etik alltsedan den framlades mot slutet av 1700-talet. Han hävdade att etik inte var en fråga om religion eller regler utfärdade av myndigheter eller andra auktoriteter, inte heller en fråga om mänskliga värderingar eller känslor, utan följde av förnuftet. Etiken var enligt Kant nödvändig

⁴⁵⁵ Bexell, Göran: *Svensk Moralpolitik*, 1995

⁴⁵⁶ Bergqvist m fl: *Etik och finanser*, 1994

för mänsklig överlevnad. För Kant var kvintessensen i moralen en strikt respekt för vissa plikter och dennes respekt vägde över alla andra mål. Kant ansåg (1) att ens plikt i en given situation kunde härledas från människans inbyggda, grundläggande principer och att dessa var öppna för den omsorgsfulla sökaren samt (2) att sådana principer var oberoende erfarenheten. Om man tänker efter, kommer man enligt Kant fram till att (1) plikten skiljer sig från nöjet, (2) moralisk dygd är det högsta goda och (3) moraliskt värde mäts varken genom följderna av en persons handlande eller genom hans eller hennes välvilja utan snarare genom personens avsikt att lyda de moraliska lagarna.

Kant ansåg att vi aldrig kunde ha säker kännedom om andras moraliska principer (maximer) eller ens om våra egna. Man kan endast av någons handlingar sluta sig till vilka moraliska principer som han/hon följer. Det går inte enligt Kant att skilja mellan den som motvilligt och under upplevelse av tvång följer en moralisk princip och den som av inre övertygelse följer den. Det avgörande för om en handling var etisk var emellertid att en moralisk princip följdes och inte handlingens konsekvenser. Enligt Kant måste alla principer som inte kan tjäna för ett flertal aktörer förkastas: en moralisk princip måste kunna vara en moralisk princip för alla. Ingen ska kunna göra mot någon annan vad den förre inte skulle acceptera att den andre gjorde mot honom/henne själv. Den striktaste formuleringen finns i *det kategoriska imperativet*: "Handla endast efter maximen till följd av vilken du kan samtidigt vilja att den utgör en allmängiltig lag". Den som t ex ger löften utan avsikt att hålla dessa kan inte se detta som förenligt med en princip som gäller för alla. På rent förnuftsmässiga grunder måste sådant handlande förkastas som oetiskt.

Det kategoriska imperativet är en *deontologisk* uppfattning om etik. Enligt deontologi är vissa handlingar i sig orätta och skall därför inte företas. En etisk princip gäller oberoende av konsekvenser, under alla omständigheter. Ingen situation och inga omständigheter kan ge en ursäkt för att avvika från den uppställda principen.⁴⁵⁷

Ska konsekvensernas beaktas?

Enligt en alternativ syn, som mer liknar Aristoteles diskussion av vägen till lycka, är det konsekvenserna som avgör huruvida en handling är etisk eller inte. Om konsekvenserna för mänskligheten (eller samhället) är goda är en handling etisk. I annat fall är den oetisk. Det är oberoende av principiell inställning inte konsekvenserna för den handlande individen själv som räknas. Deontologerna däremot ser på vad som är orätt för individen att göra. Filosofer som Rawls (1973) säger att etik enligt *konsekvensialismen* är att befrämja det goda, medan deontologin går ut på att befrämja det rätta. De som inriktar sig på konsekvenserna definierar det rätta med utgångspunkt i vad som har goda konsekvenser. Deontologerna som förordar absoluta moraliska principer för mänskligt handlande ser enbart till det som är rätt. Den filosofiska riktning som ser till konsekvenserna av handlingar kallas ofta för *utilitarism*.

⁴⁵⁷ Bergqvist m fl: *Etik och finanser*, 1994

Enligt deontologerna är det omöjligt att förutse alla konsekvenser av en handling och det är därför en fördel att ha bestämda kriterier mot vilka alla tänkbara handlingar kan bedömas. Invändningen från utilitaristerna är att det inte går att formulera så klara och bestämda kriterier att de kan leda till goda resultat i alla situationer.

En modifierad deontologi, där hänsyn till konsekvenserna kommer in som möjlighet att rubba på principerna, föresvävar en del författare som Amitai Etzioni (1988) såsom en tänkbar möjlighet att beskriva mänskligt handlande. Människan drivs enligt honom av såväl lust till lycka och njutningar som hänsyn till andra, dvs moralisk plikt. Hänsynen till andra har ofta karaktären av moraliska principer som visserligen är fasta men låter sig modifieras när omständigheterna så kräver.⁴⁵⁸

I stället för etik

Det är vanligt att tala om etik i termer av sunt förnuft eftersom det sunda förnuftet hänger samman med vår syn på oss själva och våra medmänniskor som rationella personer. Men det är ett problem att det sunda förnuftet kan göra moralen till en privat fråga och den enskilde kan lämnas ensam med sitt ansvar för att göra rätt. Ofta räcker det sunda förnuftet inte till. En företagsetik kan inte vara så utformad att den för sin uttolkning hänvisar till sunt förnuft hos medarbetaren. Det sunda förnuftet är inget enhetligt begrepp och kan därför också beskrivas som den individuella tolkningen av gemensamma sociala normer. Vidare är det sunda förnuftet beroende av vilken information som finns tillgänglig i en viss situation, och tidig information har större inflytande på personers ställningstaganden än sen information. Människan har dessutom en tendens att söka balans mellan det hon tror, det hon vill och det hon gör. Utan att vilja det anpassar vi oss till det vi tror att vi vill eller det vi tror är möjligt. Därför kan viljan till sunt förnuft leda till att vi lurar oss själva. Vi har också en tendens till efterrationaliseringar och försöker hitta förnuftiga förklaringar till handlingar som varit impulsiva och som vi egentligen inte vill stå för. Det sunda förnuftet kan sättas ur spel av grupstrycket. Det krävs mycket för att stå emot även om man vet med sig om att ha rätt när alla andra tycker tvärtom. I så fall måste gruppen vara bärare av den goda moralen, dvs den engelska termen "common sense".⁴⁵⁹

Etik som laglydnad

Om det sunda förnuftet inte räcker till som etisk måttstock, kan man fråga sig om en lösning kan vara att söka stöd i lagstiftningen. Det borde i så fall vara tillräckligt att lyda lagen, att låta lagen vara ett opersonligt riktmärke för uppförandet. I så fall finns det experter och jurister att tillgå för uttolkning av lagen. Men uppenbarligen är det så att våra etiska och moraliska normer är någonting djupare och mer existensiellt än lagen. Lagen räcker därför inte till i alla situationer.

⁴⁵⁸ Bergqvist m fl: *Etik och finanser*, 1994

⁴⁵⁹ Brytting m fl: *Moral i verksamhet*, 1993

När förändringar sker mycket snabbt hinner lagstiftaren ofta inte med. Situationer kan uppkomma där lagen inte är heltäckande men där etiken kan tjäna som ett slags kompass. Därför underkänner man vardagsserfarenheten om man sätter likhetstecken mellan god moral och laglydnad.

Det är att gå ett steg vidare att tala om att inte följa lagen, dvs civil olydnad. Kan det finnas situationer där det är etiken kräver att man bryter mot lagen? Det är också möjligt att ställa frågan: Vad händer med ett samhälle som satt lagen i etikens ställe och som inte lämnar en möjlighet för den enskilde att ställa sig vid sidan av? En människa kan aldrig vara moraliskt skyldig att göra det omoraliska. Därför måste lagar kunna frågasättas och det vara rättmätigt att bryta mot lagen av etiska skäl.⁴⁶⁰

Moralisk kompetens

Nyckelord för moralisk kompetens är förnuft, empati och samvete. De utvecklas i samspel med varandra. När olika normer, regler, värderingar och principer inte räcker till för att t ex motivera handlingar, gäller det att kunna argumentera etiskt och ge skäl för val av beslut.

Detta kan vara mycket svårt och ge upphov till moraliska konflikter, eftersom det inte är svårt att föreställa sig situationer där etiska principer kolliderar. Det kan vara så att den egna moralen och företagets moral kommer på kollisionskurs. I sådana fall gäller det att försöka hitta vägledande principer för att - trots konflikterna - kunna göra det goda. Därför bör företag och organisationer se till att det finns mer eller mindre organiserade möjligheter att föra goda samtal om arbetsrelaterade frågor av moralisk karaktär. Det är i första hand i dialog med andra som den enskilde kan utveckla sin moraliska rationalitet i riktning mot självständighet visavi regler och normer. Samtidigt blir den moraliska kompetensen synlig i organisationen när de värden blir styrande som man kommit fram till i en etisk diskussion.⁴⁶¹

8.2.2 Etik och politik

Etik och politik är en ordkombination som kan syfta på olika slags frågor. Till de klassiska frågorna inom den politiska etiken hör främst:

- **Det politiska handlandets etik:** Har politiken egna moraliska spelregler, som är skilda från det vardagliga handlandet, t ex beträffande lögnen, halvsanningen eller mörkläggningen? Det kan gälla partiets och byråkratins möjlighet att ta moraliskt ansvar, förhållandet mellan ideologiska mål och moraliskt ansvar, förhållandet mellan ideologiskt mål och moraliskt rätta medel att nå målet, kompromissens etik etc.
- **Politikern som person:** Vilka moraliska krav bör ställas på en politiker? Vilken

⁴⁶⁰ Brytning m fl: *Moral i verksamhet*, 1993

⁴⁶¹ Brytning m fl: *Moral i verksamhet*, 1993

relation bör politikern ha till sitt parti, väljarna, familjen, samhället och övrigt? Ska politikern drivas av sin inre övertygelse eller kalkylerande och realistiska mål? Krävs speciella dygder av politiker?

- **De politiska partierna och ideologiernas moraliska innehåll:** Vilka värden och normer finns utsagda eller utsagda i partiprogram och andra texter från partier och riksdag och regering, t ex motioner, propositioner och lagtexter?⁴⁶²

Politikerna och moralen

Vilka moraliska krav bör ett samhälle och väljarna kunna ställa på sina politiker? Först och främst gäller att politiken är ställd under samma moraliska spelregler som finns i samhället i övrigt. Vanlig hederlighet, medmänsklighet och sanningsenlighet bör gälla alla i samhället, oavsett position. Ur denna synvinkel är moralen enkel: det gäller bara att förverkliga till synes enkla och generella normer och värden i varje uppgift personen har. Till hederligheten hör t ex att skilja mellan egna och andras tillgångar och att inte använda statens medel för privata syften.

Sedan finns för olika yrken och uppdrag speciella frågor, som har att göra med de särskilda frågor, tillämpningar och gråzoner varje yrke och uppdrag kan medföra. Det har alltmer utarbetats etiska yrkeskodex för olika yrkesgrupper. Det pågår en debatt om behovet av liknande etisk yrkeskodex för politiker. Några partier har ganska ingående behandlat frågan, men det finns inga partiöverskridande och politiskt beslutande etiska riktlinjer för politiker. Kanske skulle sådana vara till hjälp i svåra avväganden, där den enskilda kan konsultera vad man gemensamt kommit fram till utifrån redovisade utgångspunkter.

Ett exempel på en etisk fråga för politikern är förhållandet mellan makt och ansvar. En moralisk norm skulle kunna vara att tilldelad eller på annat sätt innehavd makt medför ett motsvarande ansvar. Politikern har alltså ansvar för den makt som väljarna tilldelat; ju mer makt desto större ansvar. Frågan om makt och ansvar för politikerns moral behöver diskuteras. Andra frågor gäller politikerns handlande och prioriteringar i relationen till väljarna, partiet, andra partier, kollegor, familjen samt om den egna moraliskt-ideologiska övertygelsen ska gå före taktiska överväganden.⁴⁶³

Att släppa moralen lös

Om vi lyckas övervinna moralismen, privatiseringen och neutralitetens grepp över moraluppfattningen skulle moralens verkliga sidor komma fram över hela samhällsfältet. Det blir både klargörande och vitaliserande. Om de verkliga moralfrågorna släpps lösa kan det hända mycket. De har en förändringspotential i sig. Moral är, som filosofen Harald Ofstad sa: "att ta det allvarliga allvarligt". Det gäller t ex politiker-

⁴⁶² Bexell, Göran: *Svensk Moralpolitik*, 1995

⁴⁶³ Bexell, Göran: *Moral-Omoral*, idékonferens, 1998

affärer, avvägningar av rättvisa och lagstiftning om dödshjälp, men också mer omfattande frågor som t ex värdepluralism och värdegemenskap i det framtida samhället.⁴⁶⁴

8.3 Demokrati

I början av 1970-talet startade debatten om etiken, demokratin och allmängiltigheten. En utgångspunkt i denna debatt var att ett samhälle ska garantera sina medborgare vissa rättigheter (frihet, inkomst, det goda, eget värde) och fördela dessa rimligt rättvist. En kritik mot detta är att olika grupper med olika etiska förhållningssätt har olika uppfattningar om vilka rättigheter ett samhälle ska garantera. En tredje ståndpunkt är att samhället ska utforma en samhällelig etik som tar sikte på hur människan borde vara.

Ska demokratin skydda medborgarna mot staten eller ska demokratin förverkliga väljares program även om det sker emot många medborgares vilja? Hur ska demokratin utformas? Idag handlar det om en arena där olika ideologiska motsättningar hanteras. Demokratin har karaktär av institution snarare än kultur.⁴⁶⁵

Demokratin bygger på principen om icke-diskriminering. Varje medborgare ska kunna utnyttja sina rättigheter och måste därmed respektera att även andra och oliktankande medborgare har samma möjlighet. Ända sedan upplysningstiden har kraven på frihet och demokrati också inneburit en plädering för tolerans. Intolerans inskränker demokratins fria åsiktsbildning.⁴⁶⁶

8.3.1 Vad är en god medborgare?

En minimal definition av demokrati måste innehålla kraven på yttrandefrihet, tryckfrihet, församlingsfrihet och religionsfrihet. Demokrati innebär att dessa ska sätta sin prägel på vardagslivet. Att förstå och acceptera dessa grundläggande friheter är en betydelsefull del av demokratins medborgarskap. Medborgarens ansvar sätts på avgörande prov när andra och avvikande människor kräver samma fri- och rättigheter. Demokratin är en unik styrelseform eftersom den grundar sig på medborgarnas samtycke och delaktighet. Inga demokratiska samhällen kan i längden bestå utan att invånarna accepterar demokratins grundnormer. Frågan är hur medborgarna själva ser på innebörden av demokratins medborgarskap.

År 1997 gjordes en medborgarundersökning för att få svenskarnas bedömning av vad som kännetecknar en god medborgare. Av svarsmönstret framgår att åsikterna om den gode medborgaren grupperar sig i fyra dimensioner. En kategori egenskaper kan sammanfattas under rubriken *kritisk rationalism*. En god medborgare ska kunna utsätta sina egna uppfattningar för en kritisk prövning, bilda sig en egen uppfattning,

⁴⁶⁴ Bexell, Göran: *Moral-Omoral*, idékonferens, 1998

⁴⁶⁵ Liedman, Sven-Eric: *I skuggan av framtiden*

⁴⁶⁶ Demokratirådets rapport, 1998

ha förmåga att sätta sig in i hur människor med andra åsikter resonerar samt ta egna initiativ. Dessa egenskaper ligger i linje med ett demokratiideal som betonar dialog, debatt och upplyst förståelse. Det är det öppna samhällets människosyn som kommer till uttryck. Uppslutningen bakom detta medborgarideal varierar något mellan olika delar av befolkningen. Starkast stöd för den kritiska rationalismens värden finns bland akademiskt utbildade och personer som är mycket intresserade av politik.

Medborgaridealens andra dimension är *laglydighet*. Den gode medborgaren utmärker sig i detta avseende genom att följa lagar och förordningar samt aldrig försöka smita från skatt eller fuska med bidrag. Häri ligger också ett avståndstagande från uppfattningen att det skulle vara berättigat att bryta en lag om ens samvete så kräver. Även för detta medborgarideal finns tydliga utbildningsskillnader, men sambandet går här i motsatt riktning. Det är framför allt äldre och personer med kort utbildning som lägger vikt vid laglydighetens värderingar. Kvinnor anser oftare än män att det är viktigt att följa lagarna. Laglydighetens värden har följaktligen jämförelsevis svagt stöd bland unga högtbildade män.

Den tredje dimensionen handlar om *solidaritet*. De egenskaper som här betonas är att tänka mer på andra än på sig själv, att vara solidarisk med dem som har det sämre än en själv, att inte behandla invandrare sämre än infödda svenskar och att välja sådana vanor som är bra för samhälle och natur även om de inte är bäst och billigast för en själv personligen. Solidaritetens värderingar är i många fall tämligen jämt fördelade mellan olika befolkningsgrupper; skillnaderna avseende exempelvis utbildning, ålder och bostadsort är försumbara. Det finns dock en liten könsskillnad; kvinnorna är mer benägna än männen att uttrycka solidariska värderingar.

Slutligen finns i uppfattningarna om den goda medborgarskapet en dimension som främst avser *delaktighet*. Normerna handlar i detta fall om att gå och rösta, hålla sig informerad, försöka påverka beslutsfattandet och vara aktiv i föreningslivet. Stödet för dessa värderingar är starkare i äldre än yngre generationer, men framför allt märks skillnaderna mellan politiskt engagerade och oengagerade. De som är mycket intresserade av politik anser också att den gode medborgaren ska vara delaktig i samhällslivet. För de politiskt ointresserade framstår denna del av medborgarskapet som mindre angelägen.⁴⁶⁷

Klyftan mellan ideal och verklighet

I vissa avseende finns en betydande klyfta mellan norm och verklighet. Svenskarna anser sig långt ifrån alltid nå upp till sina egna ideal. Att aktivt påverka beslut i samhällsfrågor samt ta egna initiativ utan att vänta på att staten ska lösa problemen utgör de två områden där man främst anser sig komma till korta. De svenska medborgarna anser sig således vara allt för passiva. Trots att det betraktas som ett viktigt medborgarideal är det endast några få som menar att de själva uppfyller kravet på att aktivt påverka beslut i samhällsfrågor.

⁴⁶⁷ Demokratirådets rapport, 1998

Skillnaden mellan idealet och bedömningen av andras agerande är störst när det gäller bidrags- och skattefusk samt förmågan att bilda sig en egen uppfattning, ta egna initiativ och sätta sig in i hur andra tänker. Även i jämförelse mellan eget och andras beteende är det i dessa avseenden som de största skillnaderna noteras.

Svenskarna misstror också sina medmänniskors kritiska sinnelag och vilja att följa spelreglerna. De anser att man inte skall försöka lura staten och anser sig också själva vara ärliga, men lever samtidigt i föreställningen att andra människor utnyttjar systemet. Tidigare undersökningar av skattefusk ger liknande resultat. Andelen som faktiskt skattefuskade förblev till en början i stort sett konstant, men däremot ökade andelen som trodde att andra försökte lura skattemyndigheten.

Det finns en uppenbar risk att missbedömningar leder till en förändring av det egna beteendet. Eftersom många tror att andra sviker sina plikter minskar därtill den egna benägenheten att vara en dygdig medborgare. Bilden av svenskarna som ett folk av fuskare är en föreställning som riskerar att bli självuppfyllande.⁴⁶⁸

Individerna, politiken och marknaden

Demokrati bygger på en helhetssyn och att människor på olika sätt engagerar sig, inte bara vid ett valtillfälle utan också löpande för att demokratin ska fungera. Det gäller vidare att uppnå en balans mellan den ekonomiska, alltmer internationaliserade, makten och den politiska makten, och att utveckla en demokrati som bygger på engagemang och mobilisering. Individualisering har blivit ett ord som används för olika politiska syften. Nyliberaler och konservativa ser det som att de nu kan nedkämpa den förhatliga kollektivistiska socialismen. Individualiseringen är också en viktig förändring i den fackliga omvärlden. Men det finns inga skäl att för den skull kasta ut barnet med badvattnet. Det finns en spänning mellan individ och kollektiv och balansen mellan dessa kommer hela tiden att förändras. Nyliberaler förnekar däremot att denna spänning existerar och ser den självständige individen som agerar på en fri marknad.⁴⁶⁹

Medborgare eller motborgare?

I Sverige bygger demokratiuppfattningen på att den enskilde ska kunna känna delaktighet i ett kollektiv, att hon eller han reellt kan påverka besluten i till exempel sin fackliga organisation eller i politiken. Men i ett antal val i Europa och USA, har den grundläggande trenden varit att väljarna röstar mot och inte för något. Det har varit mycket vad vi kan kalla "antietablissemangsväl". Medborgaren blir "motborgare". Kanske kan både 1991 och 1994 års svenska val tolkas i denna riktning, åtminstone delvis. Väljarna röstade mer mot än för någonting.

⁴⁶⁸ Demokratirådets rapport, 1998

⁴⁶⁹ Odhner, Claes-Erik m fl: *Rättvisans nya förutsättningar*, 1995

Demokratins idé bygger på att de enskilda medborgarna och de enskilda medlemmarna finner det mödan värt att intressera sig för och engagera sig i demokratiskt arbete. Om detta intresse går förlorat undergrävs på sikt hela den demokratiska idén, i varje fall som arbetarrörelsen har uppfattat den. Om demokratin skulle reduceras till enbart en valhandling reduceras demokratin till en valdemokrati, eller snarare en elitdemokrati, gentemot vilken det stora flertalet bara känner allt större främlingskap.⁴⁷⁰

8.3.2 Demokratins väktare och medborgarna

Själva grunden för demokratin är *medborgarna*, vilka ska uppfattas som demokratins herrar. De bör ses som suveräna aktörer vilka tar ämbetsmännen till sin hjälp för att införskaffa den kunskap som och information som fordras för att de ska kunna uttrycka sin suveränitet. Vincent Ostrom understryker medborgarnas position: "Vi är beroende av diverse aktörer för att utföra begränsade funktioner. De ska uppfattas inte som våra styrande - våra herrar - utan som andra medborgare, kollegor". Människor som anser att staten bör lösa alla problem förlorar förmågan att själv hantera konfliktlösning, och man lär sig demokrati i den omedelbara sociala omgivningen.

Hur man än bär sig åt för att komma till rätta med svårigheterna att neutralisera eller för positiva ändamål utnyttja förvaltningens maktposition i den politiska demokratin, föreligger det en risk för att man skapar en maktelit. Ämbetsmännens insats får inte resultera i förmynderi. Ämbetsmännens roll som demokratins väktare innebär självfallet inte att de ska överta politikernas eller medborgarnas uppgifter i den politiska demokratin utan snarare att de ska fungera som katalysatorer. Det är alltså inte förvaltningen som organisation som har väktaruppgiften utan den enskilde ämbetsmannen. En konstruktion med förvaltningen som demokratins väktare skulle sannolikt resultera i elitvälde. Till detta kommer att väktaruppgiften i hög grad gäller förvaltningens egen verksamhet.⁴⁷¹

8.3.3 Rättssäkerheten och det allmänna rättsmedvetandet

Rättssäkerhet

Rättssäkerheten är en del av rättsstaten och är därför viktig att värna om. Även om rättssäkerhetsbegreppet inte kan ges en entydig definition är dess allmänna innebörd klar, nämligen att det är den enskildes rättsliga säkerhet emot godtyckliga offentliga ingrepp samt skyddet för den personliga integriteten som avses.

⁴⁷⁰ Odhner, Claes-Erik m fl: *Rättvisans nya förutsättningar*, 1995

⁴⁷¹ Lundqvist, Lennart: *Demokratins väktare*, 1998

Tidigare har den sk EKO-kommissionen argumenterat för att det också kunde handla om att skydda staten mot den enskilde⁴⁷², men detta mötte kraftig kritik från såväl domstolar som de juridiska fakulteterna. Därför tog justitiekotet avstånd från detta försök att definiera om begreppet⁴⁷³.

En annan sak är emellertid att rättssäkerhetsintresset alltid måste vägas mot andra intressen, t ex effektiviteten. Det handlar alltså om en balansgång.

Även om rättssäkerheten sålunda beskrivs som fundamental för en rättsstat föreligger det knappast fullständig politisk enighet om hur den uppnås och i vilken mån den är tillgodosedd. I Sverige kritiserade borgerliga politiker under 1980-talet och början av 1990-talet rättssäkerheten i beskattningen. Den borgerliga regering som tillträdde år 1991 tillsatte därför en rättssäkerhetskommitté, vars betänkande "Rättssäkerheten vid beskattningen" ledde till ändrade myndighetsbefogenheter per den 1 juli 1994⁴⁷⁴. När sedan socialdemokraterna kom i regeringsställning år 1994 tillsattes en Skatteflyktskommitté som föreslog att en del av lagändringarna som genomförts den 1 juli 1994 skulle tas bort eller skrivas om, vilket också skedde⁴⁷⁵.

Detta hänger samman med att det finns en något varierande syn på vad som är en godtagbar balans mellan effektivitet och rättssäkerhet. Hur denna avvägning bör ske framstår som en fråga som till vissa delar är partiskiljande i en vänster-högerskala.

En första och grundläggande rättssäkerhetsaspekt är att *rättstillämpningen* inte får vara godtycklig. Detta krävs för att beslut och domar ska ha legitimitet, dvs för att medborgarna ska ha tillit till den dömande verksamheten. Vidare måste det finnas en fastställd prioritetshierarki mellan rättsliga avgöranden.⁴⁷⁶

En annan fundamental rättssäkerhetsaspekt är att *förutsebarheten* ska vara god. Beslut ska därför gunda sig på i förväg kända rättsnormer. I svåra fall fordras en långt driven rationell argumentation för att nå rimliga beslut. På komplicerade områden får det accepteras att reglerna inte kan göras så enkla att de kan förstås av envar enbart genom läsning av lagtexten.

Ytterligare en aspekt är *likabehandlingen*, dvs allas likhet inför lagen. Lika fall ska behandlas lika utan hänsyn till den enskilda personen. En domare bör argumentera efter någorlunda enhetliga principer i alla mål av samma kategori.

Legalitetsprincipen innebär att myndighetsutövning endast får ske enligt i förväg meddelade föreskrifter. Vidare får föreskrifter inte tillämpas innan de blev kända för enskilda, enligt *retroaktivitetsförbudet*. Med föreskriftskravet följer också ett förbud mot *analog* eller *reducerande* tolkning till den enskildes nackdel.

⁴⁷² SOU 1984:15

⁴⁷³ Edgren, Björn. Svensk Juristtidning, 1986

⁴⁷⁴ SOU 1993:62

⁴⁷⁵ SOU 1996:79

⁴⁷⁶ SOU 1993:62

Härtill kommer ett krav på *oavhängiga domstolar*, vars domar ska hålla hög kvalitet. Vid domstolsförande brukar dessutom krävas kommunikation av alla fakta och påståenden, rätten till ombud, avgörande inom rimlig tid, offentlighet liksom möjlighet att göra myndigheterna ansvariga för fel.

Kravet på *effektivitet* ställs ofta mot rättssäkerheten. Detta innebär dock inte att rättssäkerhet och effektivitet alltid måste vara i konflikt med varandra. Även effektiviteten kan sägas ha flera olika betydelser eller bottenar.

Ett begrepp är *förvaltningseffektivitet* som kan beskrivas som myndigheternas skyldighet att se till att all skatt som ska erläggas också betalas eller att kontrollera felaktigheter i lämnade uppgifter. I detta sammanhang avser rättssäkerheten att se till att myndigheten agerar utifrån gällande lagstiftning.

Ett annat begrepp är *rättseffektivitet* som syftar på rättsreglerna som sådana och deras effektiva tillämpning. Rättssäkerhetsgarantierna kan därför sägas utgöra en del av den rättsliga effektiviteten.

Ett tredje begrepp är *ekonomisk effektivitet*. Innebörden är att en myndighet vid knapphet på resurser väljer den åtgärd som ger högst avkastning för det allmänna. I detta sammanhang anses rättssäkerheten lätt komma i konflikt med effektiviteten.

I 1974 års regeringsform (RF) finns flera av den demokratiska rättsstatens grundpelare inskrivna. Sålunda framgår att all makt utgår från folket och att den offentliga makten utövas under lagarna (1:1 RF). Riksdagen stiftar lag (1:4 RF), medan rättsskipningen sköts av domstolarna (1:8 RF). Vidare stadgas (8:3 RF) att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som avser åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, ska meddelas genom lag. I 2 kap RF nämns dessutom ett antal grundläggande fri- och rättigheter.⁴⁷⁷

Rättssäkerheten riskerar att försvagas i samband med rationaliseringar och omorganisationer inom rättsväsendet. Det diskuteras två stora förändringar. Den ena skulle begränsa möjligheterna att överklaga tingsrättsdomar till hovrätten. Eftersom denna möjlighet till överprövning av domar är grundläggande för en rättsstat inger förslaget stora farhågor. Den andra förändringen skulle leda till en sammanslagning av förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar. Det har i debatten höjts varnande röster för att förvaltningsrättsskipningen, som syftar till att pröva enskildas klagomål mot myndigheter, därmed skulle försvagas.

Demokratirådet konstaterade redan 1996 att en samlad bedömning av den faktiska rättssäkerheten borde vila på en mer fullständig och återkommande granskning av domstolar och förvaltningsmyndigheter. Det är en brist i rättsväsendet att förvaltningsmyndigheter inte utvecklat metoder som gör det möjligt för systemet att följa eventuella förändringar i rättssäkerheten. Sådana mätningar är särskilt viktiga för att kunna upptäcka kvalitetsförändringar i samband med de slags omorganisationer

⁴⁷⁷ SOU 1993:62: *Rättssäkerhet vid beskattningen*, 1993

som nu är aktuella. Det finns en överhängande risk för att nedskärningar inom rättsväsendet hotar en av statens basfunktioner.⁴⁷⁸

Det allmänna rättsmedvetandet

Vad kan en uppmätt opinion i en för rättssystemet relevant fråga ha för betydelse i rättslivet, i rättstillämpning och lagstiftning? Att låta rättstillämpningen i ett enskilt fall påverkas av opinionsundersökningar av rättsmedvetandet vore detsamma som att ifrågasätta den rättsstatliga byggnaden i allmänhet och rättssäkerheten i synnerhet (för att inte tala om den oreda det skulle skapa när olika parter och samhällsintressen tog sig för att preparera och för domstolarna presentera "sina" källor till uttolkande av det sanna rättsmedvetandets innehåll).

I ett hänseende kan dock det uppmätta rättsmedvetandet ha rättslig betydelse och utgöra ett legitimt argument. Det är i den rättspolitiska diskussionen inför lagstiftning. Ett vanligt argument i lagstiftningssammanhang är att en lag av det eller det innehållet bör införas "eftersom det allmänna rättsmedvetandet" kräver det, eller att en viss lag bör ändras så att "den kommer i bättre överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet". Att en rättsregel står i strid med "det allmänna rättsmedvetandet" är i själva verket ett så ofta åberopat skäl för att vidta en lagändring att man får betrakta det som ett vedertaget, om än icke helt oproblematiskt, lagändringsinstrument.

Med en generalisering från lagstiftningspraxis kan man säga att det råder enighet om att det allmänna rättsmedvetandet i princip bör slå igenom i lagstiftningens innehåll; det tycks betraktas som något gott i sig att så sker. Det finns flera skäl till detta. Ett är att det i det demokratiska samhället framstår som naturligt eller till och med självklart att de styrande ska förverkliga folkviljan - "all offentlig makt i Sverige utgår från folket", heter det i vår grundlag. Principen att lagarna bör ge uttryck för det allmänna rättsmedvetandet behöver alltså inte alls betraktas som något mystiskt, utan kan förstås som en demokratisk självklarhet. Ett annat skäl till är att en lag som står i strid med en allmän rättsuppfattning kan förväntas bli ineffektiv. Lagstiftningen är många gånger bara fröet, som kräver rätt mylla för att kunna slå rot och gro. Den rätta myllan består i acceptansen i det allmänna rättsmedvetandet, dvs att det redan finns en normkultur där lagen passar in eller att den i vart fall inte ses som något främmande, som stöts bort. Det demokratiska samhället har inte något motmedel att ta till mot en sådan utstötningsprocess. Även rättsliga sanktioner förutsätter en viss acceptans för att kunna fungera i längden.

Lagar som antas utan beaktande av rådande rättsuppfattningar blir därför lätt som sådd på hälleberget. Bortsett från att inte heller en lagstiftare kan vara road av att göra något som riskerar att förfela sin verkan, kan sådan lagstiftning också innebära risker för negativ påverkan på det övriga rättssystemets legitimitet. Det finns alltså, sammanfattningsvis, två argument för att låta det allmänna rättsmedvetandet komma till tals

⁴⁷⁸ Demokratirådets rapport, 1997

i lagstiftning, ett principiellt, som man kan kalla demokratiargumentet, och ett pragmatiskt, som man kan kalla konceptionsargumentet.⁴⁷⁹

8.4 Etik i offentlig verksamhet

Tydliggörande av statstjänstemannens roll och ansvar

Statsförvaltningen är en grundsten i det svenska demokratiska samhället. Arbetstagarna inom förvaltningen - statstjänstemännen - har självfallet en nyckelroll i samhället, inte minst genom uppgiften att svara för verkställigheten av de folkvaldas beslut. Statstjänstemännen kan sägas vara de som ytterst förverkligar de demokrativärderingar som slagits fast i bl a regeringsformen. Detta ställer höga krav på den som erhåller anställning inom statsförvaltningen. Men det ger också en speciell dimension åt arbetet, eftersom det ytterst baseras på ett uppdrag från medborgaren och därtill finansieras med skattemedel. En anställning inom statsförvaltningen innebär således mer än det rent privaträttsliga anställningsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

Regeringen vill särskilt betona vikten av att insikten om denna roll hålls levande inom statsförvaltningen. Denna insikt har blivit så mycket viktigare när myndigheternas uppgifter renodlats i allt större utsträckning. I vårt föränderliga samhälle är det uppdraget från medborgarna som håller samman den offentliga sektorn. Enligt regeringens bedömning är det framför allt genom tydliggörande av detta uppdrag och den speciella tjänstemannarollen som fragmenteringen av statsförvaltningen kan motverkas. Regeringen anser inte att införande av en generell etisk kod är ett ändamålsenligt sätt att höja medvetandet om statstjänstemännens roll och ansvar. En bättre väg att stärka medvetandet är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och fortlöpande diskuteras inom varje myndighet. Regeringen ser detta som mycket angeläget. I en del fall kan det även vara önskvärt att det tas fram etiska riktlinjer för verksamheten. Det ankommer dock på respektive myndighet att bedöma om det inom dess speciella verksamhetsområde finns behov av sådana riktlinjer.⁴⁸⁰

8.4.1 Yrkesetiska koder inom den offentliga sektorn

Att formulera yrkesetiska koder för den egna verksamheten har blivit allt vanligare under de senaste årtiondena. Yrkesgrupp efter yrkesgrupp väljer att formulera etiska riktlinjer av speciellt intresse och vikt för sin egen kår. Detta speglar den professionaliseringssträvan som många yrkesgrupper har, i vilken det ingår ett behov av att uppmärksamma etiska problem och markera sin medvetenhet gentemot den egna verksamhetens villkor. Formulering av de yrkesetiska koderna förgås inte sällan av djupa och noggranna diskussioner och kan sedan komma att bilda underlag för utbild-

⁴⁷⁹ Axberger, Hans-Gunnar: *Det allmänna rättsmedvetandet*, BRÅ-rapport, 1996

⁴⁸⁰ Regeringens proposition 1997/98:136

ning och vidare samtal. Att en yrkesgrupp formulerar sin egen etiska kod är ingen ny företeelse. Den sk "Hippokratiska eden" är en kod för läkare formulerad på 400-talet f Kr. Den var i praktiskt bruk ända in på 1900-talet så till vida att den högtidligt avlades av nyutexaminerade läkare. Faktum är att vi än idag kan finna relevanta etiska ställningstaganden i eden, som anvisningar om tystnadsplikt och att avstå från otillbörligt utnyttjande av personer i beroendeställning.

Den yrkesetiska kodens syfte kan vara:

- Skapa goodwill och förtroende
- Stärka yrkets och verksamhetens ställning
- Öka medvetenheten om att det finns etiska problem i verksamheten
- Ge vägledning och skapa praxis
- Sprida information, internt såväl som externt
- Markera att det finns behov av att skydda viss grupp eller part i verksamheten
- Skapa en regelgrund för bedömning
- Skapa underlag för utbildning.⁴⁸¹

Det är först när man börjat arbeta i en verksamhet som man reflekterar över branschens eller företagets speciella etiska problem. Om företaget eller organisationen har en skriven etisk kod eller deklaration, kommer den att ingå som ett naturligt led i en introduktion eller utbildning. Blivande och nya tjänstemän får möjlighet att förbereda sig och ta till sig ett etiskt förhållningssätt i förhållande till kunder och kollegor.⁴⁸²

8.4.2 Relationen mellan tjänsteman och samhällsmedlem

Relationen mellan tjänsteman och samhällsmedlem kan lika lite som andra relationer ses isolerad från tjänstemannens etiska relationer i övrigt. Detta är alldeles självklart om man beaktar att de överordnades (politiker och högre tjänstemäns) styrning väsentligen är inriktad just på hur tjänstemannen ska förhålla sig till samhällsmedlemmarna.

Samhällsmedlemmarna måste differentieras eftersom de inte bildar någon homogen grupp utan kan indelas i olika intressen. Tre sådana framstår omedelbart som särskilt viktiga, nämligen samhällsmedlemmarnas allmänintresse, särintressen och klientintressen. Förvaltningens behandling av den individuella samhällsmedlemmen är av stor etisk betydelse. Rättsstaten har ett system av regler, som syftar till att trygga medborgarnas fri- och rättigheter och förhindra godtycke och partiskhet i den offentliga maktutövningen, och dessa regler ger relationen dess speciella karaktär. Demokratins krav på procedurer och substans verkar i samma riktning.

⁴⁸¹ Rikku, Nina: *Den gode tjänstemannen*, 1998

⁴⁸² Rikku, Nina: *Den gode tjänstemannen*, 1998

Relationen tjänsteman medborgare kan handla om närkontakt eller fjärrkontakt. I det förra fallet har tjänstemannen en öga-mot-öga relation till medborgaren. Dessa byråkrater brukar därför benämnas närbyråkrater. Hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten upptar tillsammans ca 60 procent av de offentliga utgifterna och är exempel på närbyråkrati.

En närbyråkrat konfronteras dagligen med situationer som är alltför komplicerade för att kunna detaljregleras. Många beslut måste dessutom fattas under stark tidspress. Lösningarna blir ofta situationsanpassade. Det är därför enklare att förklara en stor autonomi för närbyråkraten om man kan hänvisa till att det finns etiska regler som strukturerar handlingsfriheten och ökar möjligheten att förutse besluten.⁴⁸³

Etikinnehåll i relation till samhällsmedlemmen

En del av de regler som är till för skydd av medborgaren mot den offentliga makten är basala element i alla rättsstater. Dessa regler avser att garantera opartiskhet, säkerhet, icke godtycklighet och förhandskännedom. Rättssäkerhet gäller endast för relationen mellan det offentliga och medborgaren och det offentliga "ålägger sig och iakttar en lagbestämd måttfullhet i användningen av sin makt över medborgarna". Detta innefattar flera nivåer. En nivå innebär att medborgarna har garantier för verkliga rättigheter och mot verkliga rättskränkningar. En annan nivå garanterar medborgarna trygghet mot obillig, partisk eller godtycklig handling. Ytterligare en central punkt är att det ska vara lätt att komma i kontakt med en förvaltning och att denna ska reagera på gjorda framställningar. En avancerad välfärdsstat kännetecknas dessutom av att förvaltningarna själva försöker etablera kontakten.

Detta "klientansvar" försöker man åstadkomma genom åtgärder som decentralisering och medborgardeltagande. Framgång i dessa avseenden hänger mycket samman med tillgänglighet, lyhördhet och ansvar inför medborgarna.⁴⁸⁴

Medkänsla eller neutralitet?

En tjänsteman är ofta fångad i ett nätverk av motstridiga lojaliteter. Vederbörande kan befinna sig i en situation där egenetik, förvaltningsetik och professionsetik inte sammanfaller. Det förekommer ofta att en professionsetik som förespråkar omsorg om klienter, ansvar och lyhördhet kolliderar med en förvaltningsetik som betonar avstånd, likabehandling och resursknapphet. Även kraven på objektivitet kan medföra svårigheter att företa från professionsetiska aspekter erforderlig särbehandling av vissa klienter.

⁴⁸³ Lundqvist, Lennart: *Etik i offentlig verksamhet*, 1991

⁴⁸⁴ Lundqvist, Lennart: *Etik i offentlig verksamhet*, 1991

Det finns olika uppfattningar om hur en offentlig förvaltning ska förhålla sig till medborgarna. En riktning menar att tjänstemannen inte kan "bry sig om" alla enskilda fall utan att förvaltningen måste agera opartiskt och objektivt. En annan riktning argumenterar för att förvaltningen bör visa medkänsla med medborgarna och försöka förstå deras individuella problem. Det är inte svårt för företrädarna för den senare riktningen att visa på praktikfall där objektivitetsprincipen lett till uppenbart orimliga och omänskliga beslut.

En förvaltning har därför ett stort behov av en egen etik där ledningen uttalar efter vilka principer beslut ska fattas. En sådan etik bör också visa på gränserna för individualisering och medkänsla. Saknas sådana regler finns det en uppenbar risk att besluten blir godtyckliga och att tjänstemännen tillskansar sig en beslutskompetens som inte delegerats till dem.⁴⁸⁵

Stilen i mötet mellan tjänsteman och samhällsmedlem

Det hävdas att förvaltningslegitimitet i betydande utsträckning vilar på om man lyckats skapa kontaktkanaler som medborgarna finner acceptabla. Själva stilen i kontakten, dvs sättet på vilket man behandlas ansikte mot ansikte är det avgörande. Det hävdas därför allt oftare att västdemokratiernas politiska processer borde anpassas till en norm som säger att den offentliga verksamheten är till för medborgarna och inte tvärtom. Medborgarna har rätt att förvänta sig förståelse och respekt från tjänstemännens sida.⁴⁸⁶

8.4.3 Förvaltningsetik och samhällsmedlemmar

Relationen mellan tjänstemannen och samhällsmedlemmen utgör den sista länken i den parlamentariska styrningskedjan. Tjänstemannens position mellan politiker och samhällsmedlemmar är av avgörande betydelse för politiken generellt. Det är inom förvaltningen som utformningen av statens verksamhet - den auktoritativa fördelningen av värden - slutligen avgörs. Därmed kommer statens legitimitet gentemot samhällsmedlemmarna till stor del att bero på hur tjänstemannen ombesörjer sin verksamhet.

Den klassiska förvaltningsetikens *hänsyn* är en lämplig beteckning på det beteende som tjänstemannen är skyldig samhällsmedlemmarna. Hänsyn kan ha många olika betydelser, t ex rättvisa, likhet, förståelse och medkänsla. Relationen mellan dessa företeelser är inte oproblematiske. Man kan hamna i situationer där exempelvis kraven på rättvisa och likabehandling kan komma i motsättning mot kraven på förståelse och medkänsla.

⁴⁸⁵ Lundqvist, Lennart: *Etik i offentlig verksamhet*, 1991

⁴⁸⁶ Lundqvist, Lennart: *Etik i offentlig verksamhet*, 1991

Eftersom substansstyrning i många fall erbjuder föga ledning vid implementeringen av förvaltnings- och organisationsstyrning, bör det finnas kriterier för hur tjänstemannen ska välja mellan olika åtgärder vid utformning av samhällsstyrningen. Etiska värderingar har här en självklar plats.⁴⁸⁷

8.5 Värderingar i det mångkulturella Sverige

8.5.1 Värdepluralism och värdegemenskap

Den nya situationen med ökad värdepluralism och osäkerhet om samhällets värdegrund kan leda till att antidemokratiska och antihumana rörelser får fäste men också till ett kreativt nytänkande över frågor t ex: Vad betyder det att en mångkulturell demokrati växer fram på ett enhetssamhälles värdemässiga grund? Vad kan vi lära av värdepluralism och mångkulturalitet? Vad vill vi behålla av värdegemenskap och existerande värde traditioner? Det finns mycket i det svenska samhällets värde traditioner som borde nytolkas. De nya värdekonflikter som uppstår behöver analyseras och valen göras tydligare. Klassiska politisk-etiska frågor om t ex rättvisa, solidaritet, egenintresse, frihet och gemenskap behöver på nytt övervägas. Vilka värden ska styra samhällsutvecklingen? Det är inte säkert att allt större likhet med USA:s extrem-liberala heterogenitet är något i grunden eftersträvansvärt.

Liksom den nya värdepluralismen behöver värnas bör samtalet om det svenska samhällets värdegrund relateras till den alltmer diskuterade frågan om en ny universell eller global etik, både för att undvika svensk moralisk strävan efter isolering och för att klargöra vad som verkligen står på spel när fundamentala moraliska värden körs över. Det finns ett behov av en ny gemensam, global etik som främjar utbyte och dialog mellan individer, gemenskaper och länder på basis av gemensamma värden. Det utbytet kan bli och är redan aktivt för det svenska samhällets del. Betydelsen av gemensamma värden för det internationella freds- och samhällsskapande arbetet är ofrånkomligt. Arbetet på att identifiera och gemensamt formulera delade normer och värden är avgörande för det framtida samhället.

I en vital ekonomi är det nödvändigt med en debatt om moral och politik. Inför 2000-talet behöver det svenska samhället alltmer förbereda sig på att möta den europeiska värdemiljön, den ökade utmaningen från USA:s mångkulturalitet och islamska värde traditioner, för att nämna tre möten. Konsten är att förena kulturell mångfald och moralisk vitalitet med värdegemenskap i för samhället fundamentala frågor.⁴⁸⁸

⁴⁸⁷ Lundqvist, Lennart: *Etik i offentlig verksamhet*, 1991

⁴⁸⁸ Bexell, Göran: *Moral-Omoral*, idékonferens, 1998

8.5.2 Kulturella mönster i Sverige och i Medelhavsområdet

Personbegreppet

Människans syn på sig själv i relation till den omgivande världen utgör kärnan i personbegreppet. Personbegreppet betecknar den internaliserade synen på individens betydelse i relation till *de andra*, och motsvarar grunden för individens handlingsmöjligheter och känslouttryck. Den världsbild som skapas utifrån personbegreppet styr sin tur de livsavgörande val individen träffar i livet. Och det är vid dessa val som missförstånd och konfrontationer lätt kan uppstå. Om man får klart för sig vilket personbegrepp den andre har är redan det i sig ett steg mot större förståelse för det annorlunda. Kanske kan gränsen för kompromissvilja då skjutas fram en liten bit.

Man kan koncentrera sig på två tendenser som återspeglar två motsatta ideologier, den ena med *individen* och den andra med *gruppen* som utgångspunkt. Med begreppet ideologi avses här ett idé- och värderingssystem som utvecklar en nära förbindelse mellan tänkande och agerande i en bestämd social miljö. Ideologin påverkar sättet att organisera vardagen, att bestämma vad som är en bra familjeform och ett passande yrke, den ger vägledning vid bedömningar om vad som är rätt eller fel. De två ideologierna, den individcentrerade och den gruppcentrerade, betraktar människan och hennes relation till omvärlden ur två varandra motsatta perspektiv.

Den moderna civilisationen skiljer sig i grunden från andra civilisationer genom att bevilja varje människa en existens oberoende av relationer människor emellan. Individen uppfattas som tillräcklig och därför jämlik. Människan som individ har prioritet över människan som social varelse. Mellanmänskliga relationer blir av sekundär betydelse, och människan tvingar sin vilja på den fysiska världen runt omkring sig. Moralen internaliseras och skiljer sig från handling. Individen prioriteras framför gruppen. Individen har det högsta värdet. En nation liksom ett kooperativ eller en förening, kan mycket väl ansluta sig till en individualistisk ideologi genom att den bygger på en samling människor som upplever sig själva som individer. Nationalismen och folkrörelserna, alltså kollektivistiska fenomen, utvecklades under 1800-talet parallellt med en alltmer utpräglad känsla för individen som en ansvarsfull och oberoende person. Det kan därför finnas en historisk koppling mellan en utpräglad individualism och en stark kollektivism. Det moderna Sverige exemplifierar detta.

I motsats till individualismen är den gruppcentrerade ideologin en ideologi som utgår från den sociala varelsen, med betoning på relationerna människor emellan. Här måste individen inordna sig i den sociala enheten som han fått sig tilldelad av naturen - eller av Gud. Moralen kommer utifrån och det är handlingar, inte intentioner, som bestämmer vad som är rätt eller fel. I denna ideologi är det den primära gruppen, oftast familjen och släkten, som representerar det yttersta värdet. Individen är en del av enheten och kan inte kopplas bort från sin grupp. Delarna underordnas enhetens överlevnad. Det är viktigt att överföra vad man fått i arv till nästa generation. Gruppens överlevnad har prioritet över individens välbefinnande och, i yttersta fall, hans liv. Armén, gerillaförbandet, byn, stammen eller familjen är exempel på grupper

vars överlevnad i vissa situationer sätts före medlemmarnas liv. En människas liv är inte en oberoende enhet, utan endast en länk i en kedja som sträcker sig långt utöver den enskildes levnad.

I dagens Sverige utgår samhällets uppbyggnad från individen som grundläggande enhet, en ideologi som anger riktlinjer för institutionerna. Var och en får sitt personnummer oberoende av familjenamn, var och en ska föra sin egen talan, även barnen, var och en betalar sina skatter oberoende av livspartner, en myndig tonåring har rätt att behålla den av läkaren ställda diagnosen för sig själv och anses ha rätt till egen bostad, att välja yrkesbana eller livspartner. Allt detta är strikt personliga angelägenheter. Å andra sidan stöps alla dessa oberoende individer i samma form, män eller kvinnor, ungdomar eller äldre, friska eller sjuka. Alla har samma värde inför lagen, socialstyrelsen vakar över vår hälsa, skolan är förpliktigad att ge alla samma formella möjligheter. Dessa självklarheter, förankrade i dagen offentliga institutioner och förvaltningar, utgör viktiga inslag i den bild som invandrare och flyktingar möter vid ankomsten till Sverige. Även om många enskilda svenskar kan ta avstånd från ett sådant individcentrerat perspektiv och ansluta sig till en gruppcentrerad ideologi förblir "Institutionsverige" avgörande för integrationsprocessen hos invandrare.

Medelhavsländerna representerar den gruppcentrerade traditionen med en stark strävan efter modernitet. Där finns också en tusenårig historia av misstro mot överheten som kompenseras av ett djupt beroende av den lilla gruppen, familjen.⁴⁸⁹

Kulturella konflikter

Inställningen till mäns och kvinnors uppgifter kan variera mycket mellan länder och kulturer. Sådana skillnader blir särskilt påtagliga när människor med olika kulturell bakgrund kommer samman och ska leva sida vid sida. Just detta har också blivit fallet i de länder som, i likhet med Sverige, tar emot människor på flykt undan krig och förtryck. Det kan vara mycket svårt att i praktiken avgöra hur konflikter av det här slaget ska hanteras. Å ena sidan bör man visa tolerans mot den som omfattar en annan etisk ståndpunkt än den man själv företräder, men å andra sidan kan man inte tolerera vilken ståndpunkt som helst. Kvinnomisshandel och kvinnoförtryck kan inte, utifrån antagandet om människors rätt till ett meningsfullt liv, någonsin försvaras. Likaså har svenska myndigheter gjort klart, att de inte ämnar acceptera våldsamma kränkande handlingar, som kvinnor i många länder världen över utsätts för. Ett sådant exempel är kvinnlig omskärelse som förekommer bl a i vissa afrikanska länder. Den innebär inte bara stor smärta och påfallande hälsorisker. Dessutom berövar den kvinnan en förutsättning för en fullt utvecklad, lustfylld sexualitet. Därför måste den ur etisk synpunkt, utifrån antagandet om människors rätt till ett meningsfullt liv, fördömas och bekämpas.

⁴⁸⁹ Sjögren, Annick: *Här går gränsen*,

Alla de kulturellt betingade konflikter som uppkommer i ett pluralistiskt samhälle, har dock inte en sådan dramatisk karaktär. Ofta kan de överbryggas med små medel och ett tolerant sinnelag. När t ex invandrade muslimer begär att deras barn inte ska serveras fläskkött, är detta ett krav som man utan större ansträngningar kan tillmötesgå. Och här finns all anledning att visa öppenhet och tolerans bl a därför att man på så vis bidrar till att skapa förutsättningar för ett meningsfullt liv för dessa invandrare. Många av dem har sina rötter i en värld där religiösa påbud och sanktioner spelar en oerhört väsentlig roll. Deras upplevelse av värde och mening är därför i hög grad beroende av att de får möjlighet att leva i enlighet med dessa påbud och sanktioner.

En öppenhet och tolerans gentemot invandrarnas traditioner kan också bidra till ett rikare och mer varierat liv. Många svenskar har genom nya kontakter upptäckt tidigare okända kulturer och fått tillfälle att göra nya, spännande erfarenheter på olika områden. En sådan öppenhet varken behöver eller ska innebära att man ger upp och fränsäger sig sin "svenskhets". Istället lägger man grund för en både bredare och djupare livserfarenhet. Och även den som har svenska, västerländska rötter, har här möjlighet att, genom en större kunskap och medvetenhet om omvärlden och andra människors traditioner, leva ett rikare och mer mångfacetterat liv.⁴⁹⁰

Främlingsfientlighet och rasism

Alla svenskar är emellertid inte beredda att instämma i dessa synpunkter och hälsa invandrare välkomna till vårt land. Många har både enskilt och i grupp visat motstånd mot vad de uppfattar som en alltför stor invandring. Det är viktigt att man här skiljer mellan två former av motstånd. Den ena formen kan beskrivas som främlingsfientlighet. Många människor anser att Sverige, särskilt i tider av lågkonjunktur och arbetslöshet, borde minska invandringen eller helt stoppa den. En vanlig åsikt är också att de invandrare som kommer till Sverige, får höga bidrag och kostar samhället alldeles för mycket. Ståndpunkter av det här slaget riktar sig inte mot invandrarna personligen, utan snarare mot invandringen som fenomen och de förhållanden som omger den. Därför bör de inte ses som utslag av rasism, utan som uttryck för främlingsfientlighet.

Rasism, som är den andra formen av motstånd, är ett begrepp som bör reserveras för åsikter, värderingar och handlingar som är koncentrerade kring antagandet att människan eller grupp av människor, just i kraft av att de tillhör en viss ras, inte bör tillerkännas samma värde och rättigheter som dem som inte tillhör denna ras. När någon på grund av sin hudfärg förbjuds att ta ett visst arbete, så är detta ett klart exempel på rasism. Detsamma gäller om en person, endast på grund av sin kulturella bakgrund, utsätts för någon typ av säkerhetsmässig eller polisiär kontroll.⁴⁹¹

⁴⁹⁰ Franck, Olof: *Etik, moral och mening*, 1993

⁴⁹¹ Franck, Olof: *Etik, moral och mening*, 1993

8.6 Morgondagens värderingar

Värderingar är ett mycket kraftfullt styrmedel som förändrar världen i högre grad än enskilda politiska beslut. Att integrera dessa insikter i sitt synsätt innebär med nödvändighet att arbeta öppet och nyfiket, att lyssna till de unga och att integrera olika kunskaper och olika generationers synsätt. En del företag och organisationer gör det redan, media sniffar nyfiket, men den politiska björnen sover ännu.⁴⁹²

8.6.1 Postmaterialism

I början av 1970-talet öppnade den amerikanske sociologen Ronald Inghart en ny diskussion om varför värderingarna i det moderna samhället förändras. Ännu intressantare var kanske att han också genom konkret forskning kunde påvisa att en värderingsförskjutning verkligen ägt rum. Han kallar förändringen "Den tysta revolutionen" och hävdar att de västerländska samhällena sakta och i tysthet genomgår en förändring från en fokusering på materiellt välstånd och fysisk trygghet - materialistiska värderingar - i riktning mot en betoning av livskvalitet i vid mening - postmaterialistiska värderingar.⁴⁹³

Övergången från ett materialistiskt till ett postmaterialistiskt samhälle är ett genomgående tema liksom transformationen från det industriella samhället till kunskapssamhället. De går hand i hand och är avspeglningar av samma grundläggande förändringar på ekonomins och samhällets arena. Man kan föreställa sig att övergången till postmaterialismen har ett tämligen långsiktigt förlopp. Det har att göra med ett antagande att "kohorteffekterna" är viktigare än livscykeln, när det gäller värdemönster. Man menar att en viss åldersklass (ålderskohort) är präglad av en gemensam uppväxthistoria, förmedlad genom media och direkta upplevelser, som dess representanter bär med sig och kanske förstärker under hela det vuxna livet. Om man har vuxit upp med de nya kommunikationerna och de senaste två decenniernas politiska instabilitet har man en annan syn på ekonomiska, sociala och politiska relationer än om man växte upp under förkrigstiden relativa provinsialism och klassindelning. Sannolikheten att acceptera industrialismen med dess vänster/höger-skala och klass- och revirindelning och därmed materialistiska värdestruktur är betydligt större bland 20-talisternas kohort än bland 70-talister.⁴⁹⁴

Forskningen påvisar att bland annat följande socioekonomiska förhållanden i västvärlden efter andra världskriget har haft en positiv inverkan på framväxten av postmaterialistiska värderingar:

- Ett ökat välstånd i västvärlden
- Relativ frånvaro av krig
- Ökad generell utbildningsnivå

⁴⁹² Puranen, Bi: *Rapport 90-tal*, 1998

⁴⁹³ Jegars & Lindgren: *Morgondagens värderingar*, 1992

⁴⁹⁴ Andersson m fl: *70-talister*, 1993

- Ökat inflytande från massmedia, en expanderande masskommunikation.

Dessa förändringar i socioekonomiska förhållanden påverkar inte bara de ungas värderingar i riktning mot självförverkligande och inre önsknings- och behov. De leder också till ökad politisk kompetens. Med ökad utbildningsnivå och framväxten av effektiva masskommunikationskanaler får allt fler tillgång till den politiska processen. De har själva möjlighet att som individer agera på den politiska arenan och har inte längre behov av ställföreträdare. Det finns starka skäl att misstänka att värderingsförändringar kommer att påverka den hierarkiska maktens legitimitet, den nationella patriotismen och inställningen till religion. Förtroendet för etablerade institutioner och traditionella värden minskar. Parallellt sker en förändring inom den politiska sfären där den traditionella eliten tappar mark i förhållandet till massan. Detta betyder att det politiska livet förändras från att ha varit elitorienterat till att bli mer elitutmanande, vilket också ger opinionen i vid mening ett större inflytande och en allt mer betydelsefull roll beträffande beslutsfattandet i sakfrågor. Om denna process fortskrider betyder det att andra politiska frågor än de som finns på agendan i dag kommer att dominera i framtiden. Det finns därför anledning att tro att dagens politiska partier kommer att bli obsoleta och falla sönder och ersättas med nya politiska formationer och rörelser.⁴⁹⁵

Postmoderna metatrender

Det är uppenbart att människor i dag, i vad som kanske snarast kännetecknas som ett brytningsskede mellan modernt och postmodernt, har ett annorlunda förhållningssätt till verkligheten än bara för en eller ett par generationer sedan. Man kan tala om i huvudsak fyra övergripande karaktäristiska eller metatrender som är konstituerade för vår postmoderna tid. De berör viktiga förhållningssätt till verkligheten, och de är mer eller mindre tydliga i människors handlingar med avseende på politik, religion, etik och kultur. Dessa metatrender handlar om:

- Förändringar avseende tankar om tänkandet
- Förändringar avseende identitet och gränser
- Förändringar i moral, etik och värderingar
- Förändringar i förhållandet till traditioner, vanor och institutioner.⁴⁹⁶

Förändringar avseende tankar om tänkandet

Kännetecknande för det postmoderna tänkandet är människors förmåga att reflektera kring sitt eget tänkande och sina egna slutsatser och värderingar, väl medvetna om att det finns andra sätt att tänka och värdera. Det handlar om tankens förmåga att se sig själv och att reflektera kring sig själv.

⁴⁹⁵ Jegars & Lindgren: *Morgondagens värderingar*, 1992

⁴⁹⁶ Jegars & Lindgren: *Morgondagens värderingar*, 1992

Möjligheten i att tänka om tänkandet självt bär på två av nycklarna till det postmoderna sättet att tänka. Det ena är erkännandet av att all verklighetsförklaring till sin natur är en konstruktion - mänsklig, användbar, men inte perfekt - och den andra är förmågan att gå in och ut ur verklighetskonstruktionerna - och att just se dem som konstruktioner.

Vi ställer oss vid sidan av när vi angriper dessa verklighetskonstruktioner, liksom vi gör när vi försvarar dem. Vi stiger ur myten, tron och religionen när vi talar om att skapa nya myter, föreställningar och religioner. Vi vistas i en pluralistisk värld, och att reflektera över hur man på bästa sätt vistas där är att ideligen stiga ur den. "Stepping in - stepping out", är här ett nyckelbegrepp. Det är vad det postmoderna tänkandet handlar om.⁴⁹⁷

Förändringar avseende identitet och gränser

I det postmoderna samhället utvecklar människan en ny känsla för identitet och gränser. Vi lever i en tid då gränserna för en strukturerad verklighet är på väg att suddas ut. Gränser mellan nationer, raser, klasser och kulturer förlorar alltmer i betydelse och blir allt mindre distinkta. Det betyder till exempel att endimensionella sociala identiteter såsom arbetare, tjänstemän och lantbrukare förlorar i betydelse. De är helt enkelt inte längre relevanta för vår självuppfattning eller för de olika sociala roller vi dagligen skapar. En del av oss har utbyte av att kalla sig för rörmokare, officer, präst, kvinna, svensk, buddist, socialist eller skinhead, andra har det inte. Vi har alla möjligheter att välja och vi kan göra det med olika stort allvar. Några av oss behöver en social förankring, en anknytning till en historisk tradition eller en urskiljbar grupp mer än andra. Så är det förmodligen för de flesta av oss, och så kommer det att förbli. Vi behöver definiera oss, identifiera oss själva och kommunicera vår identitet - och då behövs begrepp. Men det unika i den postmoderna tiden är att en definition inte längre räcker, en identitet är inte nog - som kvinna räcker det till exempel inte med att vara god mor och maka, man vill också vara framgångsrik yrkeskvinna och en hel del annat därtill. I den snabbt föränderliga tid vi lever i blir det inte bara lättare att skaffa sig multipla identiteter genom den rika tillgång till kommunikation över gränser av skilda slag, utan det blir också alltmer nödvändigt. Det går inte längre att hänga upp sin identitet på en enda skör tråd, som vi om några år inte längre vet om den existerar. "Multipla identiteter" är alltså i den postmoderna tiden ytterligare ett nyckelbegrepp. Det är helt enkelt vad postmodern identitet handlar om.⁴⁹⁸

Förändringar i moral, etik och värderingar

I den förmoderna tiden betraktades moral och etik som gudagivna. Moral och etik var inte något som diskuterades, det var något man lärde sig. I dag är vi vana vid att betrakta moral och moraldiskussioner som ett självklart inslag i vår tillvaro. Vi har till

⁴⁹⁷ Jegars & Lindgren: *Morgondagens värderingar*, 1992

⁴⁹⁸ Jegars & Lindgren: *Morgondagens värderingar*, 1992

och med lärt oss att arbeta med etik och värderingsfrågor i syfte att skapa samhörighet och gemensam kultur i grupper, företag och organisationer. Samtidigt har begrepp som rätt och fel förlorat sin absoluta och tidlösa karaktär och blivit mer relativa. Det som är rätt handlat i ett fall kan vara fel i ett annat. Etiken har relativiserats och blivit situationsanpassad.

Men att det regeletiska förhållningssättet förlorat betydelse har ingalunda inneburit att intresset för etik och moral minskat. Snarare tvärtom. Genom denna relativisering har vi som individer fått möjlighet att på ett helt annat sätt än förr forma vår egen etik. Ja, kraven ställs till och med på oss att göra så. Vi måste själva tänka igenom vår egen etiska livshållning. De tidiga postmoderna åren har därför fört med sig, i stället för ett moraliskt sammanbrott, en renässans för sökandet efter nya livsprinciper som vi omväxlande kallar för moral, etik och värderingar. Och många nya idéströmningar har till följd av detta trängt in i den västerländska kulturen. "Situationsetik" är ett nyckelbegrepp för den postmoderna tiden.⁴⁹⁹

Förändringar i förhållande till traditioner, vanor och institutioner

Det bör vid det här laget inte råda något tvivel om att vi lever i en tid med multipla verkligheter och multipla identiteter. Det finns oräkneliga sätt att leva i och med dessa. Förhållningssätten och levnadssätten är många och finns väl representerade i vår omedelbara omgivning, inte minst i form av livsstrategier bland människor som inte själva skulle komma på tanken att kalla sig för postmoderna. Det unika med vår tid är möjligheten att *välja* på ett sätt som inte var möjligt för några tiotal år sedan. Vi har möjlighet att reflektera över vårt eget tänkande, våra egna förhållningssätt, och vi har i viss utsträckning möjlighet att välja nya. Vi leker med identiteter och går in och ur sammanhang. Det blir därför också allt svårare att av t ex utseende, partisympatier eller fritidsintressen dra några slutsatser om vad en person till exempel äter till middag.

Våra val tenderar också att bli allt mindre livslånga och mer tillfälliga. Det som känns meningsfullt och viktigt ett år överges för något annat året därpå. Men bara för att glöden, intresset och engagemanget minskar behöver det inte innebära att vi överger något vi en gång valt, vare sig det handlar om att spela golf, leva tillsammans med någon annan människa, vara medlem i ett parti eller en förening. Också här har vi möjlighet att välja. Även om kärleken svalnar så finns det möjlighet att välja att stanna kvar i äktenskapet, på samma sätt som den kristne när tron ersätts med genuint tvivel kan välja att stanna kvar i sin församling, om inte annat så för att han har ett socialt sammanhang som han trivs i. Det unika med vår tid är möjligheten att välja, medvetenheten om att vi väljer, och insikten om att vi som individer är något annat än de sammanhang vi ingår i. Detta sista gör att vi också kan ha ett mer oproblematiskt förhållningssätt till de sammanhang, traditioner, organisationer och så vidare som vi är en del av. De är inte vi. Vi är fria i förhållande till de sammanhang vi rör oss i, och vi kan välja hur vi förhåller oss till dem.

⁴⁹⁹ Jegars & Lindgren: *Morgondagens värderingar*, 1992

"Frihet" - i förhållande till traditioner, vanor och institutioner kan därmed sägas vara ytterligare ett nyckelbegrepp som kännetecknar den postmoderna människan. "Trolöshet" skulle kunna vara ett annat begrepp, trolöshet mot färdiga tankesystem, traditioner och institutioner.⁵⁰⁰

8.6.2 *Inställningen till arbete och företagande förändras*

I dag ägnar sig allt färre åt kroppsarbete och allt fler åt abstrakt informations- och kunskapsarbete eller service. Samtidigt blir vi allt mindre beroende av arbetet för den rena överlevnaden och vi har sedan tidiga år haft de grundläggande basbehoven av föda och social trygghet tillfredsställda. Vi gör också allt senare entré i arbetslivet. Därmed kan man också förvänta sig att inställningen till arbete förändras. I valet mellan det goda livet och det goda arbetet skulle de flesta förväntas välja det goda livet. Och i valet mellan ett arbete som går att avgränsa och ett som engagerar hela personligheten och således inte går att stänga in på en arbetsplats skulle de flesta välja det senare.⁵⁰¹

70-talisternas utbildningsval

Trots den starka förankringen i föräldrarnas utbildningstradition visar många unga med lågutbildade föräldrar preferens för långa utbildningar. Cirka 40 procent av dessa ungdomar har för avsikt att studera vid högskola eller universitet, medan två tredjedelar av ungdomarna från akademikerhem har för avsikt att fortsätta sina studier. Nästan två tredjedelar av ungdomarna tror att deras utbildning i framtiden kommer att ha stor eller mycket stor betydelse för dem. Den här bilden passa väl in i mönstret av postmatriella värderingar. Postmaterialisten värderar utbildning högt och föredrar långa utbildningar.

Den postmaterialistiska tendensen blir allt tydligare i ungdomarnas yrkesval och i deras inställning till arbetslivet. Postmaterialister väljer oftare intellektuella yrken eller geografiskt rörliga yrken än materialister. Viktigt är också att se resultatet av sitt arbete. Postmaterialisterna skyr alltså yrken där arbetsuppgifterna delats upp i så stor omfattning att överblicken går förlorad. Sådana yrken tillhör dem som dagens ungdomar är minst intresserade av.⁵⁰²

Morgondagens arbetsmarknad

Vi är på väg mot en arbetsmarknad som är betydligt mer flexibel än gårdagens. De snabba förändringarna i samhället och ungdomarnas värderingar kommer att tvinga fram en sådan förändring. Det kommer att bli fler projektanställningar och färre fasta

⁵⁰⁰ Jegars & Lindgren: *Morgondagens värderingar*, 1992

⁵⁰¹ Jegars & Lindgren: *Morgondagens värderingar*, 1992

⁵⁰² Andersson m fl: *70-talister*, 1993

anställningar. Fler kommer att ha kontoret på fickan och jobba med korta uppdrag. Arbetskraften blir rörligare både geografiskt och branskmässigt. Fler kommer att arbeta utomlands och fler kommer att byta arbete många gånger i livet.

Det kommer att krävas både bredd och djup av de anställda. De fysiska begränsningarna för olika arbetsuppgifter försvinner alltmer. Kunskap går att bära med sig vilket gör att kompetensen i form av duktiga människor bokstavligen flyttar mellan företagen. Det är också troligt att vi går mot ett samhälle med ökade klyftor. Det gäller även arbetsmarknaden. Alla kommer inte att kunna anpassa sig till det nya kunskaps-samhället. Framtidens branscher kommer framförallt att finnas inom information, teknik, data, miljö, upplevelser och underhållning.⁵⁰³

Morgondagens arbetskraft

Kunskapssamhället ställer andra krav på arbetskraften än de krav och regler som gällde i industrisamhället. I industrisamhället var det klara regler och lika för alla. Lönen grundades på arbetets tid och reglerades med stämpelur. Chefen hade hela ansvaret och anställningstryggheten var viktig. I kunskapssamhället måste arbetskraften vara flexibel och kunna ta eget ansvar. Anställningsbarhet är viktigare än anställningstrygghet. Grunden för anställningsbarhet är kompetens och mätbara resultat. Men det är inte bara kraven som är annorlunda. Också värderingarna är annorlunda. Man vill vara något och inte bara en kugge i maskineriet. Frihet är viktigare än status. Arbetet är bara en del i livet - hem och familj är nog så viktigt. Dagens unga har helt enkelt en annan uppfattning är tidigare generationer om vad arbete bör ha för innehåll. Dagens unga värdesätter inte industrisamhällets syn på arbete, men fortfarande lever många av de svenska storföretagen kvar i ett sådant synsätt. De nyanställda förväntas fortfarande gå den långa vägen, med låga ingångslöner och långsam klättring mot toppen. Alla ska gå i samma takt och anpassa sig till strukturen. På lång sikt kommer dessa företag att få mycket svårt att rekrytera den unga kompetens de egentligen behöver.

Egentligen finns det bara två vägar för ett företag att gå. Den ena vägen är att förändra organisationen så att strukturen anpassas till de ungas värderingar. Den andra vägen är att kvarstå som ointressant arbetsplats för morgondagens arbetskraft.⁵⁰⁴

Morgondagens konsument

De egna värderingarna ska spegla vad man konsumerar. Företagen bör stå för samma etiska värden som man själv står för. Detta gäller inte minst på miljöområdet. Unge väljer också mer medvetet än vad man har gjort tidigare. De vill vara trogna de egna idealen och är beredda att offra en del för dem. De är inte lojala mot ett företag eller en produkt som de inte känner värdegemenskap med. Man kommer alltså att kräva

⁵⁰³ Genf, Linda: *Morgondagens kvinna*, 1997

⁵⁰⁴ Genf, Linda: *Morgondagens kvinna*, 1997

att företagen tar ett miljö- och samhällsansvar. Allt fler kommer att vara beredda att betala lite mer för exempelvis miljövänliga produkter. Företag som inte anpassar sig till konsumenternas önskemål kommer att få svårt att överleva, därför månar alltfler företag idag om sin miljöprofil.

Morgondagens konsumenter är inte bara medvetna och självständiga. De är också trotsiga. Hela samhället genomsyras av ett minskat förtroende för alla slag av auktoriteter, och mest kritiska är kvinnor. Trotsiga konsumenter är misstänksamma mot företagets motiv, reklamkampanjer och företagsledare som inte motsvarar deras ideal. Konsumenterna är också trolösa. De köper inte längre gamla märken. De bryr sig knappt om dem och ju mer etablerat företaget är, desto mer misstänksamma blir de.

Eftersom konsumentrelationerna blir allt viktigare för företagen i framtiden kan kontakterna med individuella konsumenter få långt gående effekter. Om konsumenterna inte vårdas och behandlas med respekt kommer de att överge företaget och dess produkter och i värsta fall också försöka påverka andra att göra detsamma. Häri ligger konsumenternas makt.⁵⁰⁵

8.6.3 Den hemkära globalisten

Familjens roller

Framtidsforskaren Alvin Toffler beskriver historien som tre vågor. Den första vågen motsvarar bondesamhället. Den uppstod när det civiliserade samhället tog form och människor i första hand producerade för egna behov. Då var hemmet, familjen och individerna delar i en produktionsenhet. Storfamiljen eller flergenerationsfamiljen var den naturliga familjemodellen. Valet av livspartner fick tydliga och praktiska konsekvenser. Det var viktigt att ha en man eller hustru som var frisk, stark och arbetsför.

Den andra vågen började i och med industrialismens masstillverkning och konsumtion. Nu separerades samhällets olika funktioner. Familjens medlemmar arbetade på arbetsplatser och gick i skolor och var separerade från hemmet. Hemliv och yrkesliv var åtskilda. Från att ha arbetat och levt tätt tillsammans sågs nu mannen och kvinnan bara några få vakna timmar om dygnet. Kärnfamiljen var den naturliga familjemodellen. Familjens funktioner ändrades och relationen mellan man och kvinna byggde mindre på praktiska grunder. Idealet var istället den romantiska kärleken.

Den tredje vågen innebär att många institutioner som skapats under industrialismen upplöses. Skilsmässor är vanliga och familjer splittras. Den traditionella kärnfamiljen blir bara en av många tänkbara familjeformer. En mångfald av familjebildningar uppstår. En del som lever ensamstående eller ensamstående med barn. Andra lever tillsammans i par utan att skaffa barn. Åter andra lever i sammanslagna familjer, tillsammans med barn både från tidigare och nuvarande äktenskap. Men också hemmets roll

⁵⁰⁵ Genf, Linda: *Morgondagens kvinna*, 1997

förändras. Allt fler börjar använda hemmet som arbetsplats, vilket betyder att par som tidigare bara mött varandra några timmar om dagen kanske kommer att arbeta och leva tillsammans hela dagarna igen. Det kan leda till att bilden av partnern och familjens funktioner åter förändras. Förutom kärleken kanske man också efterfrågar intelligens och gott medarbetarskap hos sin livskamrat.

Nära kopplad till hemmets och familjens renässans är en ökad betoning av de traditionella värden som förknippas med hem och familj. Bland de äldre generationerna kan de ta sig uttryck i en konservativ syn på familjen. Bland de yngre uttrycker de snarare ett behov av en fast punkt i en värld där allt fler värden, normer och fastställda sanningar ifrågasätts. Den starka betoningen på hem och familj visar sig också i de ungas syn på barn och barnuppfostran. Barnen står i centrum och man vill satsa helhjärtat på dem. Morgondagens föräldrar vill kunna vara hemma med sina barn och prioriterar överhuvudtaget tiden med barnen högt. Det är dock inte de gamla traditionella familjevärderingarna som dagens unga vill föra över till sina barn. Det är inte lydnad, artighet och ordentlighet barnen ska lära sig, utan ärlighet, ansvar, tolerans och respekt för andra människor. Det ser ut att följa den förskjutning från kollektiva trygghetsvärden till mer individuella frihetsvärden som vi spårar hos unga människor idag.⁵⁰⁶

Cocooning och klanbildning

Cocooning (kokongliv), den trend som förutspåddes redan i slutet av 1970-talet, är nu i full gång. Alla söker en trygg plats i hemmet - drar ner rullgardinerna, puffar upp kuddarna och greppar efter fjärrkontrollen. Det är ett återtag i full skala till det sista kontrollerbara omgivningen - den egna hålan. Kokonglivet handlar om isolering och undvikande, frid och beskydd, hemtrevnad och kontroll - ett slags långt drivet bobyggande. Mitt hem är min borg.

Vi bjuder mycket sparsmakat in en ny sort gäster till vårt hem. Vi har gäster hemma, men inte så mycket för att vinna social status eller yrkesmässiga fördelar, det gäller inte ens släkträffar. Det handlar mer om att omge sig med tröstande, likasinnade vänner. Människor man känner sig trygg med och kan vänta ut stormen tillsammans med. Det är ett fenomen som kallas "Klanbildning" - man bjuder hem några nära vänner som man *verkligen* tycker om - även om det finns skillnader i ålder och livsstil eller status eller vad som helst som kan ha avhållit en från att "sällskapa" med dem förut. De djävare grupperna bildar en mänsklig kokong och går ut på barer i grannskapet i tät flock.⁵⁰⁷

⁵⁰⁶ Genf, Linda: *Morgondagens kvinna*, 1997

⁵⁰⁷ Popcorn, Faith: *Popcorn-Rapporten*, 1991
Popcorn, Faith: *Klicka på trenden*, 1996

8.6.4 Framtidssyn

Nio av tio unga är positiva till framtiden. De som är positiva till framtiden rent generellt är också positiva till sin egen framtid. Det går att påverka sin egen framtid. Det anser 92 procent av de unga, såväl män som kvinnor. De menar att människor i dagens samhälle till stor del råder över sina liv. De bestämmer själva hur de vill leva, i alla fall i den egna närmiljön. Ansvar är också deras eget och de tar i hög grad på sig skulden för om det inte blir som de hade tänkt sig. Men det finns också en differentiering mellan det egna livets möjligheter och frågor där besluten fattas av andra. Familj och relationer tillhör den sfär där det egna inflytandet är högt. Arbete är däremot mer omgivningsstyrt även om de flesta anser att också arbetssituationen är påverkingsbar. Det finns en uttalad vilja att kämpa för sina mål men också en stor osäkerhet om vilka metoder som är de bästa. Tilltron till de vuxna är hög och många förväntar sig att de äldre i omgivningen ska gripa in och fatta de avgörande besluten. Det finns också en tydlig distinktion mellan individuella möjligheter och samhällsliga problem. Det är bara 39 procent som anser att de har något egentligt inflytande på politikernas agerande och möjlighet att påverka Sveriges framtid.

Politikerna, medierna och företagen styr utvecklingen, det är de unga överens om. Men man förhåller sig olika till dem. Politikerna är det ingen idé att ens försöka påverka, de är sig själva nog och ser enligt de unga inte längre än till nästa valdag. Det finns en betydligt större öppenhet inför företag och media. Dessa mycket tydliga förhållningssätt har stor betydelse för samhällets demokratidiskussion. Vi vet att det finns kraftfulla länkar mellan värderingssystem och grundläggande politiska och sociala variabler såsom demokrati och ekonomisk tillväxt. Detta är numera väl belagt, även om insikterna om konsekvenserna inte alltid finns.

Dagens unga skiljer sig i flera avseende från sina föräldragenerationer, som i hög grad bär på industrisamhällets värderingar. Ungdomarna har istället formats och stöpts av det globala kommunikationssamhälle vi idag lever i. Det innebär givetvis inget absolut brott mot historien; det finns djupare liggande grundvärderingar och ideal som utvecklats genom seklerna med jordbruks- och industrisamhällen.

Att få vara frisk är det viktigaste i livet tycker svenska ungdomar. I enkäter och djupintervjuer, med ungdomar, som genomförts under fem år vid Institutet för Framtidsstudier har det centrala frågeområdet varit vad som är viktigast i livet idag respektive vid trettiofem års ålder. Av svaren framgår att få vara frisk och tjäna pengar är värderingar som gäller både i det korta och långa perspektivet. Resor och kompisar reduceras högre upp i åldrarna, från att ha varit det nästan viktigaste i livet, till något betydligt mer underordnat. Familjen, föräldrarna och syskonen blir då allt viktigare igen liksom ett bra jobb och någon att bo ihop med och ha barn med.

När ungdomarna ombads att rangordna hur samhället bäst ska använda sina resurser är det åter oerhört tydligt hur betydelsefull hälsan och miljön är i deras liv. På frågan "Vad tror du kommer att vara viktigast för dig när du är trettiofem år?" svarade både unga kvinnor och män att hälsan är viktigast, sedan betonar männen någon att bo ihop och ha barn med, medan kvinnor prioriterar intressanta arbetsuppgifter. Det är intres-

sant med tanke på att man ofta betonar kvinnor som relaterande och att män inte är det. Håller mönstret på att brytas? Tonar det fram en bild av 2000-talets samhälle där männen trånar efter någon att älska och bo med medan kvinnorna arbetar?

Miljöfrågan är en viktig del i ungdomars liv och framtidsperspektiv. Många av 1990-talets unga har en självklar inställning till teknik och utveckling och känner inget motstånd eller onödig rädsla för detta. Deras vana att hantera det gigantiska informationsflöde som ligger till grund för informationssamhället har gjort dem till kvalificerade världsmedborgare, trots att de ibland saknar sakkunskap och erfarenhet. Det leder till en öppen förutsättningslös attityd, en ny sorts kreativitet som går att applicera även på miljöfrågorna. Gemensamt för 1960-, 70-, och 80-talets unga är att utifrån industrisamhällets värderingar kunna tänka sig att avstå från en del av den energikrävande livsstilen till förmån för miljön. Men i det postindustriella informationssamhället blir dagens unga gisslan i sina egna energibehov och bör av den anledningen vara intresserade av energifrågans utveckling på ett realistiskt plan. Men de måste få en chans att bli delaktiga utifrån sina värdemönster.⁵⁰⁸

⁵⁰⁸ Puranen, Bi: *Rapport 90-tal*, 1998