

# SAMAK OCH DEN NORDISKA VÄLFÄRDS- MODELLENS KRIS

– en idéhistorisk  
undersökning

Af Urban Lundberg

**I denna artikel ges en inifrån-perspektiv på de nordiska socialdemokratiska partiernas ansträngningar att hantera den nordiska välfärdsmodellens inre och yttre utmaningar. Utgångspunkten är diskussionerna om den nordiska modellens framtid som från slutet av 1970-talet började föras i Arbetarrörelsens nordiska samarbetskommitté (SAMAK).**

**A**rbetarrörelsen och socialdemokratien har traditionellt haft en särskild ställning i forskningen om välfärdsstatens utveckling. Längre sattes likhetstecken mellan välfärdsstatens utformning och socialdemokratiens förutsättningar, styrka och strategiska förmåga. Där socialdemokratien var välorganiserad och framgångsrik blev välfärdsstaten stor och allomfattande, där socialdemokraterna var svaga och splittrade fick den ett mer begränsat omfång. Denna så kallade socialdemokratiska tolkning har särskilt dominerat forskningen om välfärdsstatens utveckling i de nordiska länderna. Man kan säga att den nordiska välfärdsmodellen har blivit ett typexempel på vad socialdemokratien gör när den får möjlighet att agera socialdemokratiskt inom ett demokratiskt styrelseskick.<sup>1</sup>

Det är förvisso möjligt att invända mot denna bild. Även i Norden har andra aktörer såväl inom politiken som inom byråkratin påverkat och väglett utvecklingen.<sup>2</sup> Många välfärdsreformer underbyggdes av breda sociala kompromisser.<sup>3</sup> Inte heller var den socialdemokratiska kompassriktningen alltid så självklar som forskningen i efterhand velat göra gällande. Den nordiska modellen "konstruerades inte i förväg på ritbordet utan i efterhand i backspegeln".<sup>4</sup> Andra anser att talet om en nordisk modell slätar över viktiga skillnader mellan de nordiska länderna.<sup>5</sup>

Av större betydelse är de svårigheter som många forskare menar att de nordiska socialdemokraterna står inför. Den nordiska modellen med sina universella och inkomstrelaterade socialförsäkringssystem, och sin skattefinansierade offentliga sektor, betraktas i dag som en modell med förhinder. I litteraturen är den gängse bilden att betingelserna för en framgångsrik socialdemokratisk politik gått förlorade. Globaliseringen av finansmarknaderna, europeiseringen av varu- och arbetsmarknaderna, menar man, har tillsammans med en åldrande befolkning och en begynnande skattemättnad underminerat välfärdsstatens ekonomiska och sociala fundament.<sup>6</sup>

Det yttersta beviset för detta anser många forskare är att de socialdemokratiska partierna i Norden under 1980- och 1990-talen, i både opposition och regeringsställning, medverkade till en rad åtgärder och reformer som till sitt innehåll avviker från vad som (åtminstone i forskningen) brukar förknippas med socialdemokratisk politik.<sup>7</sup> Det handlar om uppgivandet av keynesianismen och besluten att avreglera kredit- och valutamarknaderna; om sänkta ersättningsnivåer, införandet av karensdagar och skärpta kvalifikationskrav i socialförsäkringarna; om privatisering och andra förvaltningsreformer i den offentliga servicen etc.<sup>8</sup> Här finns också exempel på regelrätta välfärdspolitiska nydaningar som den svenska pensionsreformen 1994 vars konsekvenser för intressebildningen i samhället fortfarande är svåra att överblicka.<sup>9</sup> En annan argumentationslinje sätter frågetecken vid möjligheterna att bevara den nordiska modellens särdrag i ett alltmer integrerat Europa.<sup>10</sup> Relationen mellan vad socialdemokratin tar sig för och välfärdsstatens utformning framstår, helt enkelt, inte längre som oförmedlad och oproblematiske – ens i de nordiska länderna.

Man skulle kunna säga att det på senare år uppstått vissa oklarheter kring vad de nordiska socialdemokratierna egentligen gör när de "agerar socialdemokratiskt". Hur skall deras politiska strävanden förstås om de inte längre lika självklart kan beskrivas som uttryck för en rörelse som bygger, förfinar eller med näbbar och klor försvarar en välfärdsmodell av särskilt nordisk typ? Med detta infinner sig också frågan om hur socialdemokraterna i Norden själva har legitimerat sitt agerande över de senaste decennierna. Vilken roll har föreställningen om en nordisk modell spelat i den förändrings- eller reformprocess som bevisligen har ägt rum?

I praktiken är svaren på dessa frågor beroende av utvecklingen i de nationella partierna. Socialdemokratin i de nordiska länderna är inget enhetligt subjekt. Även om det finns många likheter och gemensamma drag har de alltid arbetat utifrån skilda förutsättningar, sökt sig fram efter olika reformvägar, ingått

olika allianser och koalitioner, samt ställts inför olika politiska problem. En gemensam nämnare som tillåter mer generella resonemang finner man emellertid i de diskussioner om den nordiska modellens framtid som redan från slutet av 1970-talet började föras i Arbetarrörelsens nordiska samarbetskommitté (SAMAK). Det är också verksamheten i detta nordiska samarbetsorgan som kommer att stå i centrum för denna artikel.

Samarbetet mellan de nordiska arbetarrörelserna har en lång historia. Redan 1886 anordnades den första skandinaviska arbetarkongressen i Göteborg.<sup>11</sup> På grund av det norska Arbeiderpartiets radikaliserings under första världskriget skulle det dock dröja till mitten av 1930-talet innan samarbetet konsoliderades i sin nuvarande form.<sup>12</sup>

I dag består SAMAK av företrädare för samtliga nordiska socialdemokratiska partier och landsorganisationer, inklusive Grönland, Färöarna och Åland. Samarbetskommitténs uppgift är att "främja facklig-politisk samverkan och hävda socialdemokratins idéer såväl i Norden som i de internationella organisationer där medlemmarna är verksamma". Därutöver fungerar SAMAK som en relativt självständig kunskapsproducent, ett slags "think tank" med eget sekretariat och fristående programgrupper. Det löpande programarbetet, som ofta samlar den nordiska arbetarrörelsens ledande politiker och intellektuella, syftar till att utforma gemensamma riktlinjer för det politiska agerandet i både nationella och internationella fora. Ordförandeskapet och sekretariatet växlar mellan länderna.<sup>13</sup>

## Från tredje väg till nordisk modell

Anthony Giddens och många med honom har påpekat att socialdemokraternas historia är full av "tredje vägar".<sup>14</sup> Lite hårdraget kan man säga att det ligger i deras natur att försöka krångla sig fram mellan olika ytterlighetspositioner; att sökandet efter en tredje väg är en närmast definierande egenskap för ett socialdemokratiskt parti. Till en början kunde



*Den 8. Skandinaviske Arbejderkongres i Stockholm i 1912. (ABA)*



de förflytta sig efter en tämligen bred aveny mellan kapitalism och kommunism. Senare exempel kan beskrivas som regelrätta balansakter, som exempelvis den tredje väg mellan nyliberal utbudsekonomi och keynesiansk efterfrågestimulans som svenska socialdemokrater stakade ut i början av 1980-talet.<sup>15</sup> En annan fråga är naturligtvis vad detta kontinuerliga utmejslande av nya medelvägar i olika historiska och nationella situationer har betytt för själva destinationen. Metaforen om en tredje väg tycks trots allt förutsätta någon slags rörelse från punkt A till punkt B.

Så var det också till en början. "Det stora som skett i Norden – det som pionjärerna bara vågade drömma om – är att nöd och massfattigdom övervunnits. Arbetarna står i dag som fria medborgare i våra nordiska samhällen. Klassbarriärerna håller på att raseras", hette det till exempel i en resolution från den nordiska arbetarkongressen i Malmö 1959.<sup>16</sup> Redan här kunde alltså de församlade delegaterna skönja konturerna av någon slags modell. Men ännu var de inte riktigt framme. De kunde fortfarande se fram mot ett samhälle "som med ökad kraft ger de unga stöd att fritt välja utbildning och yrke, ett samhälle där kvinnan efter sin egen önskan fritt kan välja plats i hemmet och ute i arbetslivet [...] som inte bara har vilja, men också råd att ge de sjuka och de gamla full del i välstånd och framåtskridande."<sup>17</sup>

Vid nästa kongress, som ägde rum i Oslo sex år senare, hade positionerna flyttats fram ytterligare. Det utopiska Norden som ett framtida drömsamhälle för de egna medborgarna hade ersatts av Norden som en konkret "förebild" för stora delar av världen när det gällde "politisk demokrati, social trygghet och frihet för den enskilde".<sup>18</sup> Visserligen återstod många uppgifter. I sitt inledningsanförande uppmärksammade den svenske statsministern Tage Erlander kvinnornas ställning. Demokratin, betonade Erlander, var inte fullvärdig förrän arbetarrörelsen hade "säkrat rättfärdighet för både kvinnor och män".<sup>19</sup> Men på det hela taget var modellen på plats. Arbetarrörelsen hade varit den dominerande kraften bakom

vad som i uttalandet från kongressen beskrevs som inget mindre än "en ekonomisk, kulturell och social revolution".

Den nordiska modellen markerade inte bara distans till ett nära förflutet. Den svarade även mot en rumslig erfarenhet; ett geografiskt avgränsat exempel på en fungerande demokratisk socialism mellan kommunismen i öst, kapitalismen i väst och de underutvecklade länderna i syd. I själva verket kan man inte nog betona det kalla krigets och avkoloniserings betydelse som geopolitisk inramning för den nordiska modellens väg från potentialitet till aktualitet. Där stormakterna och deras allierade definierades efter storleken på sina arméer och sina respektive ekonomiska system, och utvecklingsländerna placerades in i en civilisatorisk stadieteori, bedömdes den nordiska modellen utifrån välfärdens kvalitet och de socialdemokratiska partiernas styrka.<sup>20</sup>

Kongressuttalandet betonade också att det för arbetarrörelsen i de nordiska länderna inte var tillräckligt att omskapa sina egna samhällen. "Vi känner en stark förpliktelse att samarbeta med andra folk för att förverkliga idéerna om social rättvisa i alla länder och världsdelar."<sup>21</sup> Så talar bara någon för vilken den långa marschen från punkt A till punkt B tillhör historien, eller annorlunda uttryckt: för vilken vägen har övergått i en modell.

Perspektivmässigt är det stor skillnad mellan en väg och en modell. Där *vägen* utgår från en kritik av samtiden med sikte på öppningar bland framtidens möjligheter och begränsningar, representerar *modellen* en fixerad position, eller et tvärsnitt, som etableras i kontrast till historien och omvärlden. När den nordiska arbetarrörelsen samlades till möte i Stockholm sommaren 1973 var det också utifrån uppfattningen att den hade någonting att försvara. De nordiska samhällena hade under efterkrigstiden "uppnått en välståndsutveckling med få motstycken i världen". I uttalandet från kongressen avvisades med emfas de krafter som krävde "ökat spelrum för privata vinstintressen och ökad makt åt kapitalägarna", och "den borgerliga politik som skulle beröva människorna möjligheten att angripa

de stora samhällsfrågorna i gemenskap och samverkan". Angreppen mot "de välfärdssamhällen som vuxit fram under arbetarrörelsens ledning" skulle slås tillbaka. De fria marknadskrafterna hade "inte kunnat skapa varaktig trygghet för människorna" och förmådde inte att skapa full sysselsättning utan gav upphov till förödande ekonomiska kriser.<sup>22</sup>

Det är i detta konfliktfyllda landskap som den nordiska modellen på allvar börjar ta form i de nordiska socialdemokraternas självmedvetande. Kongressens skrivningar om arbetsmiljö och ekonomisk demokrati måste förstås i dessa defensiva och negativa termer. Arbetsgivarna och högerpartiernas utmaning kunde bara slås tillbaka om socialdemokratien stärkte sin kontroll över arbetsplatser och privatförvaltade kapitalresurser.<sup>23</sup>

Kontinuiteten med vad företrädarna påbörjade var förvisso obruten. "Den nordiska arbetarrörelsens historiska insats kan följas genom årtionden, från den politiska demokratins införande, genom arbetet för en ökad jämlikhet och social trygghet och fram till dagens arbete för ekonomisk demokrati", lät man till exempel hälsa från Helsingfors 1976.<sup>24</sup> Men arbetet och politiken kom i allt större utsträckning att handla om att befästa och förstärka vad som redan hade åstadkommit. Därför skulle inkomst- och förmögenhetsfördelningen utjämnas, eftersatta grupper inkluderas, arbetslivet demokratiseras, arbetsmiljön förbättras och ekonomin demokratiseras. Viktigast av allt var emellertid skapa en långsiktig sysselsättningspolitik "med sikte på att skapa fler arbetsplatser och arbete åt alla". Endast med alla medborgare i arbete kunde man på allvar bemöta de krafter som kämpade för att ersätta den nordiska modellen med "kapitalismens konkurrensprinciper eller kommunismens centralism".<sup>25</sup>

## Den nordiska modellen i ett land

Genom att ställa sig som garant för en reellt existerande institutionell ordning konfronterade den nordiska socialdemokratien ett nytt dilemma. "Dess framtid kom att vila mer på den

välfärdsstat som redan byggts och mindre på den som kunde utlovas”, för att tala med sociologen Gøsta Esping Andersen.<sup>26</sup> Detta dilemma markerades allt tydligare i takt med att 1970-talets ekonomiska kris började analyseras i strukturella termer. Under SAMAKs möte i Köpenhamn 1979 betonades att nya utvecklingsdrag hade framträtt som man tidigare inte hade räknat med i samma utsträckning. Dit hörde miljö- och energifrågorna, vad man kallade de “resursmässiga sammanhangen”. Delegationerna kunde också konstatera att människornas trivsel inte automatiskt förbättrades “i takt med det ökade materiella välståndet”. Även i övrigt samlade sig problemen på hög. Upprepade oljeshocker hade föranlett ekonomiska åtstramningar i de större industriländerna.<sup>27</sup> Hela västvärlden hade kastats ut i en djup ekonomisk kris med både arbetslöshet och inflation. Denna analys aktiverade en omfattande och intensiv programverksamhet inom den nordiska socialdemokratis olika samarbetsorgan i syfte att bevara den nordiska modellen som en levande realitet.

Man kan säga att de nordiska socialdemokraterna mot slutet av 1970-talet ställdes inför en modern version av frågan om socialismen kan genomföras i ett land, eller om den måste säkras genom en “världsomfattande revolution” som eliminerar riskerna för internationella impulser i motsatt riktning. För sakens skull bör påpekas att frågan hade en väsentligt annan innebörd för 1970-talets socialdemokrater än vad den hade för mellankrigstidens ryska revolutionärer. Den gällde inte bara om den nordiska modellens löften om välfärd och full sysselsättning kunde vidmakthållas i ett land, utan även om den kunde göra det i länder som både önskade att behålla en stor del av ekonomin i privat ägo och att bevara den fria åsikts- och föreningsbildningen.

## **Norden som enhetlig politisk aktör**

I samband med ett möte i Køge 1983 beslutade SAMAK att utse en arbetsgrupp under ledning av Svend Auken med uppgift att under-

söka möjligheterna att driva en mer expansiv ekonomisk politik. Arbetsgruppen fick en kvalificerad personsammansättning. Från Danmark deltog vid sidan av Auken, Mogens Lykketoft och Poul Nyrup Rasmussen, samtliga från den danska arbetarrörelsens absoluta toppskikt. Finland representerades av ekonomen Peter Boldt. Norge företrädde av Gunnar Berge, finansminister mellan åren 1986-1989. Sverige bidrog bland annat med finansminister (1982-1990) Kjell Olof Feldt och den inflytelserike ekonomen Klas Eklund.

Arbetsgruppens analys utgick från bedömningen att de nordiska ekonomierna var starkt beroende av den internationella ekonomiska utvecklingen. Huvuddelen av exporten gick till OECD-området i allmänhet och OECD-Europa i synnerhet. Problemet var att Västeuropa uppvisade en svag tillväxt. Regeringarna förde en åtstramningspolitik som lett till en omfattande arbetslöshet. Ca. 20 miljoner människor saknade arbete. Dessutom var den förväntade tillväxten under 1980-talet för låg för att få till stånd en nedgång i arbetslösheten. 1988 beräknades den uppgå till 12,5 procent. Risken var att detta mönster smittade av sig på de nordiska länderna.<sup>28</sup>

OECDs svar på arbetslösheten hade dittills varit att ge marknadskrafterna friare spelrum. Genom högre grad av flexibilitet, vilket framför allt inneburit lägre löner och större löneskillnader, skulle strukturella förändringar inträffa som på några år sikt förväntades skapa tillväxt och sysselsättning. Aukengruppens recept såg annorlunda ut. Vad världsekonomin behövde var i själva verket medveten stimulans av köpkraft och investeringar. Men utsikterna till internationell samordning på detta område var dystra.

Frågan var alltså om de nordiska länderna skulle tvingas ställa om till samma politik som omvärlden, dvs. en återhållsam politik med stark tonvikt på begränsning av inflationen, eller om det fortfarande gick att föra en självständig ekonomisk politik med syfte att slå vakt om den nordiska modellens särdrag. Åtstramningspolitiken ledde enligt arbetsgruppen med nödvändighet till högre arbets-

löshet, åtminstone temporärt. Problemet var att många bedömare, även i de nordiska länderna, menade att de som sökte sig fram efter alternativa vägar skulle straffas av stigande bytesbalansunderskott som på sikt gjorde det ännu svårare att vrida den ekonomiska utvecklingen rätt.

Arbetsgruppen kunde inte dela denna pessimistiska syn på politikens möjligheter. Den förnekade visserligen inte att kostnadsläget var av betydelse men ansåg att det under rådande omständigheter var bättre att främja konkurrenskraften genom en offensiv politik med ökade satsningar på den tekniska utvecklingen, produktutvecklingen och marknadsföringen. Denna strategi var också tillämplig på global nivå. Om alla länder tillämpade pris-konkurrens genom att pressa ned lönerna blev det sämre för alla genom att efterfrågan totalt sett blev för låg i förhållande till tillgänglig produktionskapacitet. Det gällde att hitta konkurrensmetoder som bevarade efterfrågenivån i respektive land och i stället byggde på ökade satsningar. Men detta återstod att bevisa.

Det är här som Norden och det nordiska samarbetet kommer in. Huvudtanken var att marginalerna för att föra en oberoende ekonomisk politik skulle kunna vidgas om man lyckades skapa ett fördjupat nordiskt samarbete.<sup>29</sup> I en tid när allt fler länder föll till föga för den dominerande liberala doktrinen, och alla nationella dörrar verkade stängda, trädde Norden fram som ett slags geografisk öppning. Den socialdemokratiska modellen var måhända inte möjlig i ett land, däremot kunde den bevaras i Norden om gränserna mellan de enskilda länderna suddades ut.

Grundtanken i arbetsgruppens analys var att Norden skulle väga tyngre internationellt om de enskilda länderna formerade sig till en gemensam aktör. De värden om demokrati, rättvisa och solidaritet som väglett de nordiska välfärdssamhällena kunde ställas upp som ett alternativ till den högervåg som svepte över världen:

Nordens sammanlagda ekonomiska styrka gör oss till nära nog jämbördiga parter med de större

västeuropeiska länderna. Våra värderingar och förslag får större genomslagskraft och vår förmåga att bidra i ett internationellt samarbete blir större. Som partner blir vi med andra ord både mer intressanta och inflytelserika.<sup>30</sup>

Nordens produktiva resurser kunde utnyttjas mer effektivt genom en ökad intern arbetsfördelning och specialisering. Visserligen arbetade redan många företag med Norden som bas men någon nordisk hemmamarknad existerade inte. De största vinsterna skulle man kunna göra inom krisdrabbade sektorer som tvingats till strukturell omvandling på grund av krympande marknader eller hårdnande konkurrens. Även inom teknikintensiva områden där de små nordiska företagen hade svårt att klara sig i den internationella konkurrensen fanns mycket att hämta genom slopade handelshinder och ett mer marknadsmässigt utnyttjande av de gemensamma resurserna.

Arbetsgruppen förväntade sig också att ett fördjupat samarbete skulle kunna leda till en bättre framförhållning och till ett fruktbart samspel med näringslivet. Vidningen till Norden skulle exempelvis förbättra möjligheterna att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik med stöd av näringspolitiken. En samordnad nordisk näringspolitik betydde ökad genomslagskraft för den strategi som valdes när det gäller branschens och sektorers utveckling jämfört med om de valde att agera i konkurrens.<sup>31</sup> Regeringarna skulle också kunna lägga samman delar av sina resurser när det gällde högre utbildning för att på så sätt möjliggöra specialisering och förbättra kvaliteten på insatserna. Detta gällde inte minst forsknings- och utvecklingsarbete i offentlig regi.

## Solidaritetsstrategin

I allt väsentligt skrev alltså arbetsgruppen under på analysen att den nordiska modellen var föremål för ett kraftigt omvandlingstryck. Någon räddande intervention från det internationella samfundet var inte heller att vänta, även om arbetsgruppen som visats hoppades att det nordiska exemplet skulle stimulera de domi-



Den nordiske Arbejderkonference i 1939 blev afholdt i Arbejdsmandsforbundets Bygning (ABA)

nerande staterna inom OECD att föra en expansiv politik som aktivt bekämpade arbetslösheten. Men i väntan på att detta skulle inträffa återstod möjligheten att föra samman ett antal mindre stater till en större. Vad som inte längre gick att upprätthålla var för sig kunde fortfarande realiseras om de nordiska länderna gick samman och bildade en nordisk enhetsaktör. Emellanåt nådde rapporten upp i närmast gammaldags "nordistiska" höjder.<sup>32</sup>

När rapporten slutbehandlades på ett möte i Oslo den 16-17 januari 1985 beslutades att gruppen skulle lägga fram ytterligare en rapport där de stabiliseringspolitiska problemen fick en mer ingående behandling. Den skulle visa att det gick att bringa ned pris- och kostnadsstegringen på en nivå som var lägre än i de viktigaste konkurrentländerna utan att må-

let om full sysselsättning övergavs. I den färdiga rapporten skärptes kritiken av den åstrammingspolitik som praktiserades i de flesta OECD-länderna. Samtidigt som massarbetslösheten grep omkring sig hade det uppstått en djup klyfta i den ekonomiska politiken mellan arbetarrörelsen och den politiska högern. Motsättningarna begränsades inte till olika medel att nå samma mål utan grundades på skiljaktiga uppfattningar av den ekonomiska verkligheten:

Högern har utformat en *konkurrensstrategi* enligt vilken den ekonomiska utvecklingen ska styras av de "fria marknadskrafterna", det vill säga de ekonomiskt starka. Arbetarrörelsens *solidaritetsstrategi*, däremot, bygger på demokratiska beslut och syftar, genom en aktiv ekono-



misk politik och en vidareutveckling av välfärdssamhället, till full sysselsättning, god tillväxt och rättvis fördelning.<sup>33</sup>

Som antytts ovan var problemet emellertid att solidaritetsstrategin i mångas ögon inte innehöll något trovärdigt botemedel mot inflationstendenserna i de moderna blandekonomierna. Detta beskrev författarna som en fundamental brist eftersom låg inflation var avgörande för att lyckas med uppgiften att förena full sysselsättning och god tillväxt med samhällsekonomisk balans och stabilitet. Oförmågan att hantera inkomstbildningens inflations effekter var enligt arbetsgruppen arbetarrörelsens svagaste länk.

Rapporten doftade av den "tredje väg" som den svenske finansministern Kjell Olof Feldt utformade när socialdemokraterna i Sverige återtog regeringsmakten 1982 och förordade ett intensifierat trepartssamarbete mellan stat, arbetsgivare och fackföreningsrörelse, så kallad "förhandlad inkomstpolitik". Grundtanken var att ingen grupp skulle kunna driva sina egna intressen utan hänsyn till övriga aktörer på arbetsmarknaden. Alla inkomster skulle dras in i det politiska samarbetet. För att uppfylla den ekonomiska politikens mål krävdes att företagets vinster tilläts stiga samtidigt som löntagarna höll tillbaka sina lönekrav. Det kan synas som en omöjlig ekvation och författarna erkände att rapporten vilade på en mängd förbehåll – inte minst att det verkligen resulterade i låg inflation och stigande reallöner, men också att näringslivets höjda lönsamhetsnivå inte tillföll aktieägarna utan satsades i produktiva och "sysselsättningsbefrämjande" åtgärder.

Andra förbehåll gällde fackföreningsrörelsens ledning som tilldelades "den svåra mellanställningen som garant gentemot medlemmarna för regeringens politik och som garant gentemot regeringen för medlemmarnas följsamhet".<sup>34</sup> Dessutom måste både arbetsgivarna och "de snabbt växande grupperna av 'medelklasslöntagare'" övertygas om solidaritetsstrategins fördelar, och det utan att "rörelsens kärntrupper" stöttes bort eller desillusio-

nerades. Men någon annan utväg gavs inte. Åtgärderna nödvändiggjordes av vad arbetsgruppen beskrev som "oomvändbara förändringar i den ekonomiska utvecklingen och samhällsstrukturen". Europas socialdemokrater hade dittills inte lyckats presentera ett trovärdigt svar på frågan om hur lönebildningen skulle bringas i samklang med inflationsbekämpningen. Alternativet var, menade författarna, "förskräckande".<sup>35</sup>

Resultatet av den ekonomiskpolitiska gruppens arbete sammanfattades i dokumentet *Utveckla Norden* som presenterades på den 17:e Nordiska arbetarkongressen i Göteborg 1986. Av allt att döma fick förslaget till förhandlad inkomstpolitik ett svalt mottagande i den nordiska arbetarrörelsen. På själva kongressen ut-sattes det till och med för ett "frontalangrepp" från företrädare för svenska LO.<sup>36</sup> Vad beträffar förslagen till samordnad nordisk näringspolitik och ett fördjupat nordiskt samarbete tycks de ha försvunnit i de allmänna högtidstalen. Svend Auken kunde i sitt förvånansvärt uppriktiga anförande inte dölja sin besvikelse över kongressens bristande intresse.

Vi er alle sympatisk stemt overfor det nordiske samarbejde. Det er nærmest blevet et "motherhood" emne, som alle kan være for, og ingen kan tage afstand fra. Men det nordiske arbejde risikerer at blive kvalt i velvillig ligegyldighed, hvis ingen tør satse på det nordiske samarbejde med det resultat, at befolkningerne i Norden føler stigende fremmedhed overfor det nordiske. At vi ikke vover at udvikle vort eget indre samarbejde, svækker vore muligheder for aktivt at præge den generelle europæiske udvikling. I al for høj grad reagerer nordiske lande på den "europæiske" udfordring i stedet for at komme på forkant af udviklingen. Der kommer let noget uklædeligt kræmmeragtigt over de nordiske landes indbyrdes forhold og deres deltagelse i det europæiske samarbejde, når det sker på denne måde.<sup>37</sup>

Gruppens förslag, utbrast Auken, var inget "luftigt, følelsesmæssigt udtryk for nostalgisk sentimentalitet". De nordiska länderna måste

trots skilda vägval i utrikes- och säkerhetspolitiken, och medlemskap i skilda handelsorganisationer, tillägna sig ett mer aktivt förhållningssätt och koordinera sina ställningstaganden till de processer som hade tagit fart på kontinenten, framför allt inom ramen för den Europeiska gemenskapen. Det var dags att lägga alla "höflighedsformuleringer på hylden" och komma igång med realiteterna, fortsatte han. Socialdemokratin hade allt att vinna på att stärka det nordiska samarbetet, både internt och i förhållande till det övriga Europa.<sup>38</sup>

Men i slutändan tyngdes ändå Aukengruppens satsning på Norden av en betydande orealism. Det gällde dels de svårigheter som av naturliga skäl är förenade med att få till stånd ett varaktigt nordiskt regeringssamarbete, särskilt som socialdemokratin inte ens i de nordiska länderna har ensamrätt på regeringsmakten; dels anspråken på att ha utformat en exklusivt nordisk metod med vilken det var möjligt att hålla inflationen borta vid full systerställning utan att det fick konsekvenser för företagets internationella konkurrenskraft. Vid det här laget hade till och med Kjell Olof Feldt sällat sig till tvivlarna. Förslagen i arbetsgruppens bägge rapporter, skriver han i sina memoarer, "var mer ett resultat av politiska överväganden än av renodlad ekonomisk analys".<sup>39</sup>

## Välfärdsstatens historiska dilemma

I mitten av 1980-talet fanns fortfarande ett tydligt samband mellan den nordiska modellen i traditionell tappning och socialdemokratin politik. Både solidaritetsstrategin och förslaget att skapa en enhetlig nordisk aktör svarade mot en uttalad ambition att säkra den nordiska modellens fortbestånd under nya och stränga omständigheter. Men det var inte bara utvecklingen i omvärlden som oroade. Dokumenten från kongressen i Göteborg 1986 uppmärksammar hur liberala och konservativa partier i allt högre grad började distansera sig från den konsensus som tidigare omgärdat välfärdspolitiken i de nordiska länderna. Det

tog sig uttryck både i ett motstånd mot nya reformer och i krav på förändringar av redan befintliga system. Där högern haft möjlighet hade den redan genomfört försämringar och ansatser till privatiseringar och kommersialisering.

SAMAK manade inte oväntat till kamp mot de borgerliga "försöken att rusta ned det ekonomiska trygghetssystemet och den offentliga servicen". Men den stundande försvarskampen innebar inte att medlemmarna kunde fortsätta som förut. Dels eftersom det fortfarande fanns brister och eftersatta behov och dels eftersom de i framtiden måste finna sig i att arbeta inom ett begränsat reformutrymme. Förbättringar och förnyelse skulle främst åstadkommas genom omprioriteringar och omfördelning – inte som tidigare mellan inkomstgrupper och över skattsedeln, utan mellan befintliga verksamhetsområden och från administration till verksamhet. Det gällde också att öka medborgarnas inflytande över, och valmöjligheter inom, den offentliga servicen.<sup>40</sup>

Den ekonomiskpolitiska arbetsgruppens fortsatta arbete inriktades därför mot välfärdens innehåll och organisation. När Svend Auken hösten 1987 valdes till partiledare för socialdemokraterna övertogs ordförandeposten av Mogens Lykketoft. Den problembild som Lykketofts arbetsgrupp målade upp föregrep det historiska dilemma som uppmärksammats i senare års välfärdsforskning. Med detta avses att de nationella regeringarna numera i allt högre grad ställs inför motstridiga och samtidigt påtryckningar från motsatta håll. Åldrande befolkningar, höga arbetslöshetsnivåer och medborgarnas krav på förbättrad service leder till ökade utgifter, samtidigt som oron för globaliseringens konsekvenser manar till nedskärningar och strukture reformer.<sup>41</sup>

Arbetsgruppen konstaterade att nästan alla länder stod inför likartade problem, men också att de blev särskilt betungande i samhällen som i likhet med de nordiska hade "högt satta fördelningsambitioner, där man vägrar att låta plånboken avgöra vem som ska få vård och

vem som ska bli utan”. Situationen förvärrades dessutom av att den offentliga sektorn i de nordiska länderna utgjorde en större del av ekonomin än i de flesta andra länder. Enligt arbetsgruppens bedömning var en fortsatt skattefinansierad utbyggnad av den offentliga sektorn varken möjlig eller önskvärd.

De kvantitativa målen med välfärden var i allt väsentligt redan uppnådda och en alltmer högröstad och berättigad kritik riktades mot den offentliga verksamhetens kvalitet, administration och homogena utformning. Nya medborgare med tydlig medelklassbakgrund ställde krav på en mer diversifierad och individuellt anpassad service. Socialdemokraterna hade dock ingen anledning att låta sig skrämmas av de omprövningar och det nytänkande som kritiken stimulerade till.

Tvärtom bör vi se kraven på valfrihet som något positivt och som en seger för välfärdspolitiken. De innebär ju att uppbyggnaden av det starka samhället har skapat den grundläggande trygghet som är nödvändig för att folkflertalet ska få en utvidgad personlig rörelsefrihet.<sup>42</sup>

Det skulle föra för långt att diskutera alla förslag till förändringar som diskuterades i Lyketoftsgruppens rapport. Gemensamt för alla förslag var inriktningen mot en ökad effektivitet och produktivitet inom både den offentliga servicen och de offentliga transfereringssystemen. Med effektivitet avsågs att resurserna riktades mot vad man kallade “rätt verksamheter”, med produktivitet att göra “rätt saker” till så låga kostnader som möjligt. Sammantalet var målsättningen att finna former för att “sänka kostnaderna för produktionen utan att inskränka på kvaliteten”.<sup>43</sup> Inte heller detta var någon enkel ekvation och att budskapet var kontroversiellt framgår inte minst av att det ackompanjerades av slagkraftiga “one-liners” som skulle lugna en eventuellt orolig läsarets.

Det handlar om att utveckla välfärden inför de nya förutsättningarna, inte om att avveckla den.<sup>44</sup>



*Den svenske, socialdemokratiske finansminister Kjell Olof Feldt. Fotograferet i 1988. (ABA)*

---

Medan fältropet för arbetarrörelsen tidigare kan sägas ha varit "Mer pengar till reformer!", blir det nu "Mer reformer för pengarna".<sup>45</sup>

---

När vi diskuterar den offentliga sektorns förnyelse skiljer vi oss på ett avgörande sätt från högern: vad de vill ha är en *mindre* offentlig sektor, vad vi vill åstadkomma är en *bättre* offentlig sektor!<sup>46</sup>

Några övergripande teman förtjänar särskilda omnämmanden. Det gäller förslaget att skilja finansieringsansvaret från verksamhetsansvaret, den så kallade beställar-utförarmodellen, det vill säga att verksamheter inom offentlig sektor antingen finansieras över skattsedeln men utförs i privat regi, eller kvarstår i offentlig regi men i högre grad bedrivs på marknadens villkor.<sup>47</sup> Ett annat förslag till effektivisering var att decentralisera och delegera beslutsfattandet inom den offentliga sektorn så långt som möjligt. Politikerna skulle sätta upp mål för verksamheten men frågan om hur måle skulle uppnås skulle överlätas till de anställda.<sup>48</sup> Både beställar-utförarmodellen och decentraliseringsambitionerna förutsatte vidare att man konstruerade utvärderingsmetoder som säkerställde att målen uppfylldes.<sup>49</sup> Lykketoftgruppen ville också öka medborgarnas "valfrihet", exempelvis genom att "ersätta skattefinansierad produktion med transfereringar" (vouchers) eller genom att låta medborgarna fritt välja vilka sjukhus och vårdcentraler de ville besöka.<sup>50</sup>

De snabbast växande utgiftsposterna återfanns emellertid inom transfereringssystemen. Här fanns visserligen utgifter som inte direkt berörde den sociala välfärdens utformning och kvalitet som jordbruksstöd och bostads-subventioner. Men det var på pensionsområdet som arbetsgruppen tyckte sig se de största problemen. Några konkreta förslag till förändringar presenterades inte. Lykketoftgruppen konstaterade dock att det fanns anledning att "ta upp en förutsättningslös diskussion om en differentiering av pensionsåldern". Dittills hade alla pensionsreformer i praktiken betytt

lägre pensionsålder, något som mot bakgrund av den demografiska utvecklingen mot en allt äldre befolkning riskerade att på sikt bryta sönder de befintliga systemen. Författarna diskuterade även problem i anslutning till sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna, och förutsåg en kommande avvägning mellan minskade bidragsnivåer och ökade inslag av selektiva lösningar.<sup>51</sup>

Den färdiga rapporten med titeln *Förnya den offentliga sektorn* antogs av SAMAK utan eget ställningstagande på ett möte i Köpenhamn i januari 1990. Dess vidare öde och behandling fick ankomma på respektive medlemsorganisation. Av Lykketofts förord framgår emellertid att tidigare utkast av rapporten hade mött stark kritik från medlemmarna. Enligt Lykketoft själv var det uppenbart att hans arbetsgrupp med sina förslag hade brutit "med tankegång, som man ellers genom generationer har været overens om i den nordiske socialdemokratiske arbejderbevægelse". Själv-ransakelsen var inte desto mindre helt nödvändig "hvis vi skal forebygge risikoen for at velfærdssamfundet trues af borgerreaktioner mod højt skattetryk og usmidige systemindretninger".<sup>52</sup>

## Den nordiska modellen i Europa

När SAMAK samlade till kongress i Helsingfors våren 1990 var det med en väsentligen annorlunda omvärldsanalys i bagaget. Borta var idéerna om att den nordiska modellen skulle kunna bevaras "i ett land" och att Norden skulle kunna etableras som en internationell aktör av samma storlek och betydelse "som de större västeuropeiska länderna". Många skrivningar från tidigare rapporter hängde fortfarande med, som behovet av en nordisk hemmamarknad, men dessa inordnades nu i en helt ny strategi. Med de brittiska forskarna Larry Elliot och Dan Atkinson skulle man kunna säga att de nordiska socialdemokraterna på tröskeln till 1990-talet övergick från en "large actor approach" till en "large area approach", det vill säga att de försökte bemöta nedvärderingen av politikens möjlig-

heter på det nationella och nordiska planet med att uppgradera den europeiska nivån.<sup>53</sup> Vad som varken gick att åstadkomma var för sig eller tillsammans skulle nu etableras på en ännu högre nivå, främst genom ett närmande till EG:s inre marknad och ett aktivt deltagande i den pågående diskussionen om den europeiska integrationens inriktning.

Kommittén, ledd av finländaren Pertti Paasio, som inför kongressen hade fått i uppdrag att utarbeta en programförklaring, fortsatte alltså de nordiska socialdemokraternas sökande efter en lämplig avvägning mellan marknad och politik. Kapitalets internationalisering medförde "ökade svårigheter att i den nationella ekonomiska politiken främja centrala mål för sysselsättning och investeringar, rättvis fördelning och fördjupad demokrati i arbetslivet, men också i samhället i övrigt".<sup>54</sup> Vidare anslöt den sig till Lykketoftgruppens slutsats att den nordiska modellen var i stort behov av förnyelse. Tillväxten var för låg, kampen mot arbetslösheten hade lett till inflation och vikande internationell konkurrenskraft och de nordiska ekonomierna hade drabbats av påtagliga strukturproblem. Den konkurrensutsatta sektorn var för liten, konsumtionen för hög och investeringarna för låga. Förhoppningen var därför att man genom att öppna gränserna mot Europa skulle kunna dra nytta av de "dynamiska" effekter och den liberalisering som den inre marknaden förutspåddes medföra. För säkerhets skull påpekades emellertid att integrationen inte hade något ekonomiskt egenvärde – däri skilde sig socialdemokratin från högern. Den förväntade tillväxtökningen skulle användas till att bekämpa arbetslösheten, förbättra välfärden och miljön.

Europastrategin kan inte utan vidare beskrivas som ett försök att återetablera den nordiska modellens "keynesianska kapacitet" i ett europeiskt sammanhang. I förlängningen av SAMAKs strategiskifte låg ett principiellt ställningstagande för en utbudsstimulerande politik som bland annat inbegrep en strängare arbetslinje – rehabilitering i stället för sjuk-skrivningar och förtidspensionering – och en

omläggning av skattesystemen i "tillväxtstimulerande riktning".<sup>55</sup> Även sysselsättningsmålet naggades i kanten. Den nordiska socialdemokratin vägrade visserligen "att använda arbetslösheten som medel att pressa tillbaka inflationen", men trots detta tvingades Paasios programkommitté medge att den "inre marknadens omställning" kunde ge "kortsiktig negativa effekter" för sysselsättningen. Utvecklingen skulle därför bemötas med ökade satsningar på utbildning, forskning och effektivare arbetsmarknadspolitik.<sup>56</sup>

## Den enda vägens logik

Beslutet att tillföra det nordiska samarbetet en europeisk dimension innebar att den nordiska modellen placerades i ett nytt geografiskt och historiskt sammanhang. I rapporten *Den nordiske samfunnsmodellen og Europa* som behandlades på SAMAKs årsmöte i början av 1992 argumenterade författarna för att begreppet "nordisk modell" skulle användas "med en viss försiktighet". Mycket av det som hade byggts upp i Norden hade i själva verket sina "rötter i en større europeisk tradisjon". Och vidare:

Våre sterke arbeiderbevegelser har en europeisk historie. Velferdsstaten som ide er en europeisk oppfinnelse. Også vår politiske kultur har mye til felles med det vi ellers finner i Europa. I et slikt perspektiv er ikke den nordiske modellen unik. Det vil være riktigere å si at Norden i større grad enn andre land har rendyrket mye av det beste i den europeiske tradisjonen. Viktige elementer ved den nordiske samfunnsutviklingen finnes også i andre europeiske land. Flere land på Kontinentet kan tilby velferdsordningen som på viktige områder er minst på høyde med de nordiske.<sup>57</sup>

Frågan var vad integrationsprocessen betydde för de särdrag som ändå kännetecknade de nordiska länderna. Vilka strategier skulle SAMAKs medlemsorganisationer utforma i det nya Europa när den samnordiska solidaritetsstrategin hade fallit? Bejakandet av den

ekonomiska internationaliseringen innebar trots allt att de nationella regeringarna frånhände sig många av sina nationella politiska och ekonomiska instrument. Svaret var att det mesta på längre sikt stod och föll med den fulla sysselsättningen och förhoppningen att man skulle kunna etablera ett europeiskt subjekt som förmådde åstadkomma vad man hade misslyckats med på både nationell och nordisk nivå.

I väntan på denna *deus ex machina* återstod för de nordiska socialdemokraterna att liera sig med krafter som strävade i samma riktning, inte bara socialdemokratiska utan även liberala och kristdemokratiska partier. Riktningen på denna strävan skulle med nödvändighet bli något annorlunda än tidigare. Om det inte längre gick att föra en skatte- och utjämningspolitik som skilde sig från den i andra länder fick man i stället arbeta för enhetliga regelverk som motverkade social dumping eller som satte högsta möjliga minimistandard för arbetsgivaravgifter och andra skatter av betydelse för konkurrensen mellan länderna. Det nordiska samarbetet saknade naturligtvis inte betydelse i sammanhanget men samtidigt vore det enligt SAMAKs sekretariat felaktigt att skapa överdrivna förväntningar på vad ett samnordiskt agerande skulle kunna frambringa.<sup>58</sup> Någon exklusiv nordisk modell verkade inte längre existera, knappast heller någon nordisk mellanväg, endast en bred europeisk allfartsled som inte tillät några exklusiva undantag.

Den franske historikern Gerassimos Moshonas har beskrivit denna, vad han kallar, "logic of no alternative" som ett konstituerande element i en ny socialdemokratisk identitet. Denna identitet tenderar att demoralisera alla aktörer som, exempelvis i likhet med de nordiska socialdemokraterna i mitten av 1980-talet, försöker värja sig för globaliseringens konsekvenser. Att obetingat försvara den nordiska modellen i dess traditionella tappning har alltså även ur en socialdemokratisk synvinkel alltmer kommit att framstå som en extrem och orättfärdig ståndpunkt. Eller med andra ord: som ett uttryck för att man har läm-

nat den pragmatiska medelvägen bakom sig och i stället lierat sig med destabiliserande krafter som reformerade kommunister, nypopulistiska högerpartier, franska bönder eller andra suspekta aktörer i den politiska marginalen.<sup>59</sup>

Hur skall de nordiska socialdemokratiernas strategier inom ramen för ett "large area approach" beskrivas? Problemen är uppenbara. Dels därför att de gör sig beroende av ett europeiskt och globalt ekonomiskt etablissemang som vidhåller en marknadsliberal ortodoxi; och dels därför att det fortfarande saknas en offentlig makt i det europeiska samarbetet som kan utmana detta etablissemang. Den främsta begränsningen på socialdemokratiens möjligheter att skapa en politisk motvikt är dock de enskilda ländernas inbördes skillnader eller heterogenitet, både vad beträffar samhällsvisioner i allmänhet (nationella intressen) och välfärdsstaternas institutionella utformning i synnerhet. Om det var lätt att avskaffa de nationella regleringarna med hänvisning till behovet av att upprätta en ny balans mellan marknad och politik är det alltså betydligt svårare att komma överens om en internationell återreglering som är acceptabel för alla inblandade parter.

På årsmötet i norska Sørmarka 2001 beslutade sig SAMAK för att ta ett helhetsgrepp på frågan om den nordiska modellens status i det nya Europa. En ny arbetsgrupp tillsattes under ledning av danska LO:s ordförande Hans Jensen. Arbetsgruppens ansats var övervägande offensiv. Genom att betona välfärdens produktivitet hoppades Jensen och hans medarbetare att medlemmarna i framtiden skulle öka sitt inflytande "på velfärdspolitikken i EU på alle niveauer".

I likhet med tidigare arbetsgrupper konstaterade Jensengruppen att de nordiska välfärds-samhällena stod inför en lång rad utmaningar: Ekonomins globalisering, befolkningens åldrande, en växande klyfta mellan efterfrågan och resurser, bristen på arbetskraft inom offentlig sektor, ökade krav på flexibilitet och individuell anpassning. Välfärdsstatens historiska dilemma som identifierades redan i

Lykketofts rapport från slutet av 1980-talet hade med andra ord inte upphört att plåga de nordiska socialdemokraterna, utan snarare skärpts ytterligare.

Løsningen af den forventede stigning i de økonomiske udgifter kan ikke basere sig på at øge det samlede skattetryk. Afgiftsniveauet er allerede udsat for pres og øgede personskatter vil med stor sandsynlighed føre til afledte effekter, som skatteunddragelse og modstand i befolkningen. En isoleret forøgelse af viksomhedsskatterne er heller ikke mulig. Det skyldes internationaliseringen, hvor konkurrencen landene imellem sætter gærnsér.<sup>60</sup>

Jensengruppens uppdrag vilade på två premiser. Å ena sidan att den lyckades upplösa den nordiska modellens destabiliserande drag, dess karaktär av politiskt projekt riktat mot mäktiga kapitalaktörer. Här argumenterade författarna att den nordiska modellen i själva verket var en förutsättning för nationell konkurrenskraft i en global ekonomi. En välutvecklad välfärd av nordiskt snitt skapade trygga och välutbildade medborgare som stod sig väl i den internationella konkurrencen och som inte skyggade för den nya ekonomins utmaningar inom informations- och kommunikationsteknologi.

Å andra sidan krävdes att den lyckades modifiera de institutioner som själva modellbegreppet refererade till. Dels genom stora satsningar för att öka tillgången på välutbildad arbetskraft på en flexibel arbetsmarknad, det vill säga en tydligare markering av den så kallade arbets- och utbildningslinjen i kontrast till vad som beskrevs som en anglosaxisk arbetslöshets- eller låglönelinje.<sup>61</sup> Dels genom att förändra den generella välfärdens organisation och finansiering. Här ställdes författarna i vanlig ordning inför en mängd svåra avvägningar: mellan utbuds- och efterfrågestyrning; mellan privat och offentligt; mellan nationellt och kommunalt; mellan skatter och avgifter; i synen på valfrihet och privata leverantörer på det offentliga området. Till detta skall sedan läggas att den nya strategin måste

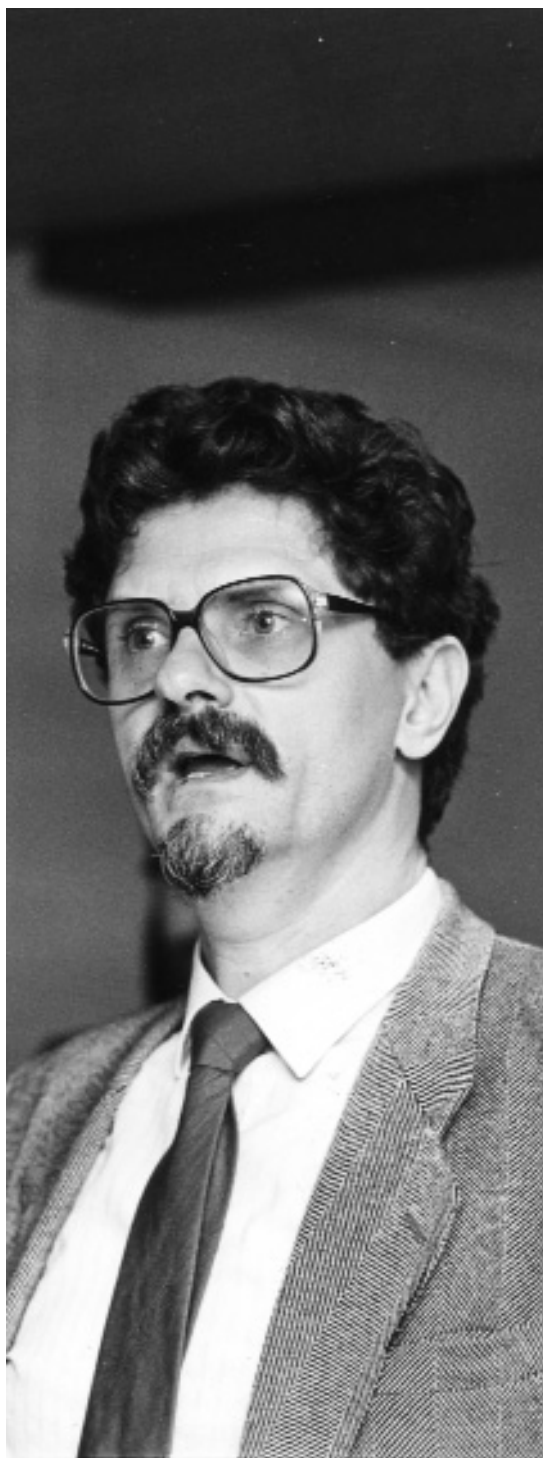
framstå som trovärdig i det europeiska sammanhanget.

Den slutliga rapporten *Velferssamfundet i fremtiden – udfodringer og overvejelser* presenterades på den 21:a nordiska arbetarkongressen i Södertälje 2002. Rapporten satte stora förhoppningar till den så kallade Lissabonstrategin som antogs av EU:s stats- och regeringschefer våren 2000.

Antagandet bakom denna strategi är att det inte råder någon motsättning mellan välfärd och konkurrenskraft och att EU på tio års sikt skall utveckla sig till en dynamisk och kunskapsbaserad ekonomi med full sysselsättning och social samhörighet. En annan nyhet med Lissabonstrategin är den introducerar en ny metod för att hantera potentiella konflikter mellan gemensamma målsättningar och nationella intressen, så kallad öppen koordinering. Med detta avses att det är upp till enskilda medlemsländer att avgöra på vilket sätt och med vilka medel som gemensamma mål skall realiseras. EU skall främja en konvergerande utveckling. Men harmoniseringen skall ske genom goda exempel och erfarenheter snarare än med politisk press och bindande rättsakter.

På pappret kan tyckas att Lissabonstrategin borde passa de nordiska socialdemokratierna väl. Jensengruppen argumenterade också för att Norden bör hålla sig i framkant av utvecklingen, eller i mer slagordsmässiga termer: "Norden som best practice". Men trots de positiva tendenserna tvingades författarna konstatera att även Lissabonstrategin lämnar mycket i övrigt att önska. Särskilt problematiskt var, menade de, att den inte tar ställning i den avgörande frågan om lägre löner eller högre utbildning som väg till full sysselsättning. Denna fråga var i sin tur intimt förknippad med medlemsländernas inbördes heterogenitet. Risken var att Lissabonstrategin resulterar i ytterligare "en 'syltekrukke' for vanskelige politiske valg og nødvendige reformer".

På många områden, inom miljön, arbetsrätten och företagsbeskattningen, kvarstod behovet av minimiregler som motverkade "social



*Mogens Lykketoft var en af de danske deltagere i SAMAK i 1980'erne. (ABA)*

dumping” och som garanterade att välfärds-systemen inte underminerades i den internationella konkurrensen. Problemet var att ett sådant bindande regelverk skulle kräva ett enhälligt beslut i EU:s ministerråd, något som författarna avvisade som orealistiskt, åtminstone inom överskådlig framtid. Rapporten avslutades med ett övervägande om inte SAMAK borde arbeta för att utöka antalet frågor som ministerrådet kan fatta beslut om med kvalificerad majoritet. Men i detta låg också en stor fara. Risken var att det slog tillbaka mot dem själva och deras möjligheter att “føre og finansiere en selvstændig fordelingspolitik og selv fastlægge de nødvendige nationale strukturer og forhandlingsystemer på arbejdsmarkedet”.

Även SAMAK:s “large area approach” in- nebar alltså åtskilligt av bekymmer. Eller annorlunda uttryckt: De gamla hängde med, medan nya kom till.

### Avslutande synpunkter

Så sent som sommaren 2001 satt socialdemokratin i regeringsställning i fyra av fem nordiska länder. Inom EU regerades hela tio av femton medlemsländer av socialdemokratiska partier, eller koalitionsregeringar med socialdemokratiskt inslag. I *Washington Post* kunde Tony Blair, Wim Kok, Göran Persson och Gerhard Schröder publicera en gemensam debattartikel med den ambitiösa titeln, “The New Left Takes on the World”, där de tecknade konturerna av en “framväxande konsensus kring förutsättningarna för att bygga en global ordning baserad på lika värde och social rättvisa”.<sup>62</sup> Den eftertraktade “regulering, der sikrer, at der fortsat kan skabes grundlag for nationale handlemuligheder i forhold til at indrette egne velfærdssamfund,” som SAMAK hade gripit efter i sin programverksamhet sedan början av 1980-talet syntes helt plötsligt inte alltför avlägsen.

I dag är bilden annorlunda. I Danmark regerar sedan flera år en borgerlig minoritetsregering med stöd av Dansk Folkeparti. Norska Arbeiderpartiet gjorde visserligen framsteg i



senaste valet i september 2005, men partiet är försvagat och måste numera regera i koalition med Socialistisk Venstreparti och Senterpartiet. I Finland och Sverige är situationen mera stabil. I Finland innehar socialdemokratin fortfarande regeringsposter i en multikulört nationell majoritetsregering och i Sverige har socialdemokraterna återhämtat sig något efter ett besvärligt 1990-tal. Men mycket kan fortfarande hända och i Sverige står partiet inför en valrörelse med osäker utgång.

Ser man ut över Europa är läget än dystrare: Österrike, Portugal, Italien, Frankrike, Holland. I land efter land har socialdemokraterna fått se sig besegrade. Det parlamentariska läget i Tyskland efter valet den 18 september 2005 är fortfarande svårt att uttala sig om. Men klart är att SPD brottas med väldiga problem. I Storbritannien behåller Tony Blairs Labourparti greppet över opinionen, men det skimmer som tidigare omgav hans tredje väg har falnat betydligt. Av denna omstöpning kan man lära sig två saker. För det första att man som forskare bör tänka sig för innan man griper sig an en undanglidande samtid. För det andra att den "large area" inom vilken de nordiska socialdemokraternas nya "approach" till den nordiska modellen tar form bjuder på ständigt nya överraskningar. Även i framtiden blir det svårt att upprätta det "förpliktande internationella samarbete" som många av deras resonemang vilar på som yttersta förutsättning.

Som nämndes i inledningen etablerades den nordiska modellen i kontrast till ett nära förflutet och en binär omgivning. Det var genom att blicka bakåt mot den egna historien och utåt mot en konfliktfylld omvärld som de nordiska socialdemokraterna kunde framställa sina egna samhällen som en modell för andra att efterlikna och för dem själva att slå vakt om. Av genomgången ovan torde emellertid ha framgått att denna bild med åren blivit allt svårare att upprätthålla. Begreppet är visserligen fortfarande en levande realitet i SAMAK:s programverksamhet, ehuru det under de senaste decennierna både rättats in i ett nytt sammanhang och fyllts med nytt innehåll. Men för varje rapport som publiceras blir

historien alltmer avlägsen och omvärlden alltmer närvarande.

För att avslutningsvis återvända till vad nordiska socialdemokrater "gör" när de agerar socialdemokratiskt kan man alltså konstatera att frågans förutsättningar börjar upplösas i konturerna. Det gäller inte bara forskarnas bild av den nordiska modellen som ett resultat av socialdemokraternas styrka och förutsättningar. Som visats i denna artikel är många reformer som brukar framhållas som exempel på avvikelser från socialdemokraternas huvudlinje i själva verket resultat av deras egna ansträngningar att hantera den nordiska modellens inre motsägelser och yttre utmaningar. Även det subjekt som frågan utgår från börjar så sakteliga luckras upp. I SAMAK:s senaste rapport förmår inte ens socialdemokraterna själva tala om sin relation till välfärdsstaten i oförmedlad form. I stället säger de sig arbeta för att påverka EU och de nordiska länderna i rätt riktning.

Det finns många förklaringar till detta fenomen, varav en del har berörts i denna artikel. En viktig pusselbit som inte kan förbises är dock att samma nordiska modell som länge uppfattades som ett uttryck för en mäktig socialdemokrati med tiden kommit att representera en subversiv ritbordskonstruktion som det är förenat med stor fara att försöka omsätta i konkret handling. Det beror inte bara på den kapital- och väljarflykt som anses ligga i förlängningen av en destabiliserande politik. Likaviktigt är att det skulle strida mot socialdemokraternas pragmatiska natur att göra det. Som nämndes i inledningen går socialdemokratin sällan till överdrift. Den kan vara notoriskt otrogen sina historiska ideal, men aldrig helt orealistisk i förhållande till den rekvisita som dess egna verklighetsbeskrivningar tillhandahåller.

## Noter

1. Stephens 1979; Korpi 1983; Esping-Andersen 1985.
2. Hecllo 1974; Castle 1978; Baldwin 1990.
3. Lundberg och Petersen 1999

4. Bo Stråth 1998, 19; Klas Åmark 1999; Svensson 1994.
5. Se också Klas Åmarks bidrag till detta temanummer.
6. För en översikt av denna så kallade krislitteratur, se Chr. Pierson 2001; Vartianinen 2001.
7. Moschonas 2002. Detta argument är också vanligt förekommande i senare års välfärdslitteratur, P. Pierson 1994; Bonoli m.fl. 2000. Och från en amerikansk horisont, kap. 8 i Lipset & Marks 2000.
8. För en översikt av välfärdsreformer i Sverige under 1990-talet, se SOU 2001:79. Även Green-Pedersen 2002, samt Svensson 2001.
9. Lundberg 2003.
10. Aylott 1999.
11. Blidberg 1984; Putensen 2002.
12. Blidberg 1984. Se även L. Svenssons 1986; SAMAK 1987.
13. Guidelines for SAMAK. <http://www.socialdemokratiet.dk/samak/>
14. Giddens 1998.
15. Feldt 1991.
16. SAMAK 1959.
17. SAMAK 1959.
18. SAMAK 1965.
19. SAMAK 1986a, 89-90.
20. Musial 1998.
21. SAMAK 1965.
22. SAMAK 1973.
23. SAMAK 1973.
24. SAMAK 1976.
25. SAMAK 1976.
26. Esping-Andersen 1985, 237.
27. SAMAK 1979.
28. SAMAK 1985a, 3.
29. SAMAK 1985a, 5.
30. SAMAK 1985a, 9.
31. SAMAK 1985a.
32. SAMAK 1985a, 40.
33. SAMAK 1985b, 7.
34. SAMAK 1985b, 9.
35. SAMAK 1985b, 12.
36. Feldt 1991, 228.
37. SAMAK 1986b.
38. SAMAK 1986b, 54-55.
39. Feldt 1991. Se även Pontusson 1994; Sharpf 1991; Moschonas 2002, 190-192.
40. SAMAK 1986c, 8-10.
41. Bonoli m.fl. 2000.
42. SAMAK 1990a, 15.
43. SAMAK 1990a, 18.
44. SAMAK 1990a, 21.
45. SAMAK 1990a, 18.
46. SAMAK 1990a, 8.
47. SAMAK 1990a, 31-33.

48. SAMAK 1990a, 23.
49. SAMAK 1990a, 27-29.
50. SAMAK 1990a, 30.
51. SAMAK 1990a, 40-41.
52. SAMAK 1990b, 3-4.
53. Atkinson och Elliot 1999.
54. SAMAK 1990b, 25.
55. SAMAK 1990b, 28.
56. SAMAK 1990b, 19.
57. SAMAK 1991, 5.
58. SAMAK 1991, 27.
59. Moschonas 2002, 264-265.
60. SAMAK 2002, 7.
61. Boix 1998.
62. Washington Post 2000-09-06.

## Referenser

- Atkinson, Dan & Larry Elliot. 1999, *The Age of Insecurity*. London: Verso.
- Aylott, Nicholas. 1999, *Swedish Social Democracy and European Integration. The People's Home on the Market*. Aldershot: Ashgate.
- Baldwin, Peter. 1990, *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge, Cambridge UP.
- Blidberg, Kersti. 1984, *Splittrad gemenskap – kontakter och samarbete inom nordisk socialdemokratisk arbetarrörelse 1931-1945*. Stockholm. Almqvist & Wiksell.
- Boix, Carles. 1998, *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge: Cambridge UP.
- Bonoli, Giuliano, Vic George & Peter Taylor-Gooby. 2000, *European Welfare Futures. Toward a Theory of Retrenchment*. Cambridge UK: Polity Press.
- Castles, Francis. 1978, *The Social Democratic Image of Society*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1985, *Politics Against Markets*. Princeton. Princeton UP.
- Feldt, Kjell-Olof. 1991, *Alla dessa dagar ... i regeringen 1982-1990*. Stockholm: Norstedts.
- Giddens, Anthony. 1998, *The Third Way*. London: Polity Press.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2002, "New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States. The Role of Different Social Democratic Responses", in *Governance 2*.
- Hecllo, Hugh. 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale UP.
- Korpi, Walter. 1983, *The democratic class struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.

- Lipset, Seymour Martin & Gary Marks. 2000, *It Didn't Happen Here. Why Socialism Failed in the United States*. New York: W. W. Norton.
- Lundberg, Urban & Klaus Petersen. 1999, "Social Democracy and the Welfare State in Denmark and Sweden since the 1960's", in *Tekst och Teser: Arbetspapper från institut för historie 3*.
- Lundberg, Urban. 2003, *Juvelen i kronan. Socialdemokraterna och den allmänna pensionen*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Moschonas, Gerassimos. 2002, *In the name of social democracy. The Great Transformation: 1945 to the Present*. London: Verso.
- Musial, Kazimierz. 1998, *Tracing roots of the Scandinavian model. Image of progress in the era of modernisation*. Berlin: Humboldt-universität.
- Pierson, Christopher. 2001, *Hard Choices: Social Democracy in the 21st Century*. Cambridge UK: Polity Press.
- Pierson, Paul. 1994, *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge Mass: Harvard UP.
- Pontusson, Jonas. 1994, "Sweden. After the Golden Age", in Anderson & Camiller (eds.) *Mapping the West European Left*. London: Verso.
- Putensen, Dörte. 2002, "SAI och SAMAK – växlande storlekar i den internationella och den nordiska dimensionen (1914–1945)", in Pauli Kettunen (eds.), *Lokalt och internationellt. Dimensioner i den nordiska arbetarrörelsen och arbetarkulturen*. Tammerfors: Papers on Labour History VI.
- SAMAK. 1959, *Uttalande från den 11:e nordiska arbetarekongressen i Malmö den 5–6 september 1959*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1965, *Uttalande från den 12:e Nordiska Arbetarekongressen i Oslo den 14–15 augusti 1965*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1973, *Uttalande från den 13:e Nordiska Arbetarekongressen i Stockholm den 15–17 juni 1973*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1976, *Uttalande från den 14:e Nordiska arbetarekongressen i Helsingfors den 24–25 november 1976*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1979, *Uttalande från den 15:e Nordiska Arbetarekongressen i Köpenhamn den 10–12 augusti 1979*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1985a, *Näringspolitik för Norden. Rapport från ekonomisk-politisk grupp inom SAMAK*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1985b, *Solidaritet för tillväxt och sysselsättning. Rapport utarbetad av ekonomisk-politisk grupp inom SAMAK*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1986a, *De nordiska arbetarekongresserna under 100 år*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1986b, *Utveckla Norden 17:e Nordiska Arbetarekongressen. Folkets hus, Göteborg 1986. Anföranden*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1986c, *Utveckla Norden. Politiskt dokument*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1987, *Organisation och arbetsformer. Riklinjer för Arbetarrörelsens nordiska samarbetskommitté*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1990a, *Förnya den offentliga sektorn! Rapport från SAMAKs ekonomisk-politiska grupp december 1988*. Stockholm: SAMAK.
- SAMAK. 1990b, *Hela Nordens framtid. 18:e Nordiska Arbetarkongressen, 25–27 april 1990, Folkets hus, Helsingfors*. Stockholm: SAMAK
- SAMAK. 1991, *Den nordiske samfunnsmodellen og Europa*. Oslo: SAMAK.
- SAMAK. 2002, *Velfærdssamfundet i fremtiden – udfordringer og overvejelser*. Opublicerad rapport: SAMAK.
- Sharpf, Fritz W. 1991, *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, NY & London: Cornell UP.
- SOU 2001:79, *Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande/Kommittén Välfärdsbokslut*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Stephens, John. 1979, *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.
- Stråth, Bo. 1998, *Mellan två fonder. LO och den svenska modellen*. Stockholm: Atlas.
- Svensson, Lars. 1986, *De nordiska arbetarekongresserna under 100 år*. Stockholm: SAMAK.
- Svensson, Torsten. 1994, *Socialdemokratin domians. En studie av den svenska socialdemokratin partistrategi*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Svensson, Torsten. 2001, *Marknadsanpassningens politik. Den svenska modellens förändring 1980–2000*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Vartianinen, Juhana. 2001, "Understanding Swedish Social Democracy. Victims of Success?", i Andrew Glyn (eds.), *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*. Oxford UK: Oxford UP.
- Åmark, Klas. 1999, "Inkomsttrygghet i Norge och Sverige. Klass, arbetarrörelse och välfärdspolitik", in *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia 77–78*.

## Abstract

Urban Lundberg: SAMAK and the Crisis of "The Nordic Model". *Arbejderhistorie* 4/2005, pp. 68-87.

*The purpose of this article is to examine the Nordic Social Democratic parties' own efforts*

*to manage the inner and outer challenges of the so-called Nordic welfare model. The relationship between what Social Democracy does and the shaping of the welfare state seems, quite simply, no longer as direct and unproblematic. How should their political endeavours be understood if they can no longer unquestioningly be described as an expression of a movement that builds, refines, or defends tooth and nail a welfare model of a particular Nordic type? How have the Nordic Social Democrats legitimised their actions in recent decades? What role has the notion of a Nordic model played in the change or transformation process that has taken place?*

*In practice, the answers to these questions depend on developments in the national parties. Social Democracy in the Nordic coun-*

*tries is not a uniform subject. Although there are many common features, Nordic Social Democrats have always worked under varied conditions, sought different paths toward reform, entered into different coalitions, and faced different problems. There is, however, a common denominator for a more general line of reasoning to be found in discussions of the future of the Nordic model that began in the late 1970s within the Joint Committee of the Nordic Social Democratic Labour Movement (Arbetarrörelsens nordiska samarbet-skommitté, SAMAK). This paper will focus on the activities of this Nordic co-operative body.*

Urban Lundberg  
Forsker, fil. dr.  
Institutet för Framtidsstudier, Stockholm  
Email: urban.lundberg@framtidsstudier.se