

IRLAND

LJUSET I EUROPAS TILLVÄXTKRIS

TIMBRO

MAURICIO ROJAS
SEPTEMBER 2024

Timbro är Nordens främsta marknadsliberala tankesmedja. Sedan starten 1978 är uppdraget att långsiktigt bilda opinion för marknadsekonomi, fri företagsamhet, individuell frihet och ett öppet samhälle.



OM FÖRFATTAREN

Mauricio Rojas är riksdagsledamot och docent i ekonomisk historia.

© Timbro

SEPTEMBER 2024

www.timbro.se

info@timbro.se

Sättning: Erik Johnsson

Omslag: Erik Johnsson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	4
VARFÖR VAR IRLAND SÅ FATTIGT UNDER SÅ LÅNG TID?	10
DEN EKONOMISKA TILLVÄXTENS FÖRUTSÄTTNINGAR	22
DEN KELTISKA TIGERN TRÄDER FRAM	34
DEN KELTISKA TIGERNS DÖD OCH ÅTERUPPSTÅNDELSE	48
FRAMTIDENS UTMANINGAR	60
AVSLUTANDE ORD OM DEN KELTISKA TIGERNS SAGA I DEN SVENSKA SPEGELN	70
REFERENSER	76

INLEDNING

Denna text bygger på den bok som jag och min kollega Hernan Cheyre från Universidad del Desarrollo publicerade i Santiago de Chile för ett par år sedan (Cheyre och Rojas 2022).

Få länder har upplevt en så stor ekonomisk omvandling som den som Irland har gått igenom under de senaste decennierna. I mitten av 1980-talet var Irland ett fattigt land i den blivande Europeiska unionens periferi. Tillsammans med Spanien, Portugal och Grekland var Irland ett av de så kallade ”*cohesion countries*”, som var fattigare länder som fick ett särskilt stöd för att kunna komma ifatt resten av gemenskapen. Dessutom befann sig Irland på den tiden mitt i en av landets djupaste lågkonjunkturer. Arbetslösheten uppgick till nästan 17 procent av arbetskraften, de offentliga utgifterna översteg 45 procent av landets bruttonationalprodukt (BNP) och statsskulden motsvarade 130 procent av BNP. Som en följd av allt detta registrerades en stor nettoutvandring, som under 1980-talet steg till ungefär 200 000 personer av en krympande befolkning på cirka 3,5 miljoner. Det verkade som om Irland var dömt att fortsätta med den frustrerande historia som hade tvingat miljoner irländare att lämna sitt fosterland för att söka ett bättre liv någon annanstans.

Väldigt få hade, under dessa år präglade av en känsla av misslyck-

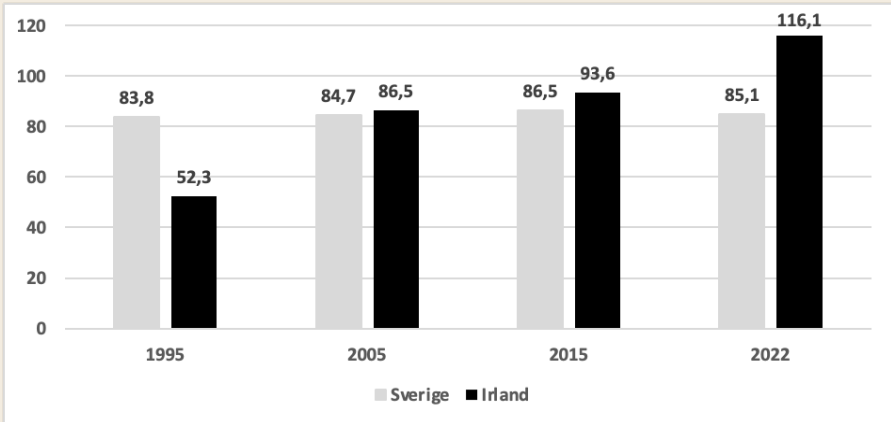
ande, kunnat föreställa sig att *Inis Fáil* snart skulle bli känt som ”den keltiska tigern” och den starkast lysande stjärnan på den europeiska himmelen. Landet skulle inte bara överglänsa grannen Storbritannien, utan också USA. Enligt Världsbankens statistik, passerade Irlands BNP per capita – mätt i köpkraftsparitet – USA:s år 2015. 2022 hade avståndet vuxit till 67 procent till Irlands fördel. Om vi i stället redovisar bruttonationalinkomsten (BNI) per capita, som bara mäter de inkomster som tillfaller personer som bor i landet, passerades USA 2017 och avståndet 2022 var på 16 procent. Gentemot Storbritannien var avståndet mycket större: 65 procent.²

Om vi tar Sverige som referenspunkt kan det irländska tillväxtundret illustreras med hjälp av diagram 1 som visar köpkraftsjusterad BNI för båda länderna 1995, 2005, 2015 och 2022 i procent av USA:s. Där kan man observera hur Sveriges försprång gentemot Irland på 62,4 procent 1995 försvunnit redan 2005, trots att Irlands BNI-siffror underskattade irländarnas verkliga inkomst per capita fram till 2009. Sedan går det fort och gapet mellan

1 *Inis Fáil*, ödets ö, är ett mytiskt sätt att benämna Irland, som har gett upphov till, bland annat, namnet på ett av det moderna Irlands främsta politiska partier, *Fianna Fáil* (”Ödets krigare”).

2 Jag återkommer längre fram till de problem som dessa siffror, som är de enda vi har för att kunna jämföra olika länder, utgör i det irländska fallet.

Diagram 1. Sveriges och Irlands BNI per capita i procent av USA:s*



*Fasta internationella dollar från 2017 i köpkraftsparitet. Källa: World Bank (2024)

Irland och Sverige till 36,4 procent år 2022.

Men inte bara dessa komparativa siffror är uppseendeväckande. På vägen dit skulle Irland gå igenom ett av de värsta ekonomiska sammanbrotten i landets moderna historia, med en BNI per capita som sjönk med 14,4 procent mellan 2007 och 2009. Då påstod många att den keltiska tigern var död och begravnen, och denna ekonomiska kollaps togs som ett definitivt bevis på att den irländska vägen mot välståndet, baserad på ett betydande inflöde av utländska direktinvesteringar och stora exportframgångar, var ett totalt misslyckande. Men den keltiska tigers äventyr tog inte slut då och snart skulle det visa sig att nyheterna om dess död var kraftigt

överdrivna. Den irländska ekonomin inte bara återhämtade sig, utan skulle uppleva ett uppsving med få paralleller i den moderna ekonomiska historien med en tredubbling av landets köpkraftsjusterade BNP per capita mellan 2009 och 2022.

Jag ska återkomma längre fram till de senaste decenniernas förlopp och vill ägna resten av denna inledning till att belysa den irländska utvecklingen på lite längre sikt, så att man kan få perspektiv på det som har inträffat på sistone. På det viset kan man bättre förstå de problem som historiskt sett tyngde den irländska utvecklingen och som behövde övervinnas för att den keltiska tigern skulle kunna träda fram med all sin omvälvande kraft.

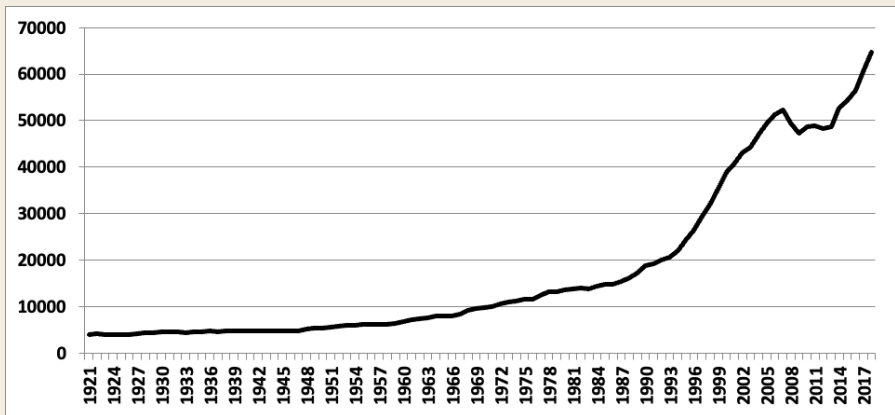
I denna historiska analys kommer den statistik som publiceras av det välkända *Maddison Project* att användas. Det möjliggör att inte bara göra solida internationella komparationer utan också att gå tillbaka till 1921, det vill säga året innan den Irländska fristaten (*Irish Free State*) grundades och separationen från Storbritannien blev ett faktum.

För att belysa Irlands långsiktiga utveckling visas här två diagram. I diagram 2 ges en bild över utvecklingen mellan 1921 och 2018 där man först kan observera en lång fas av låg tillväxt som sedan, på slutet av 1980-talet, övergår till en fas av mycket hög tillväxt där BNP per capita mer än fyrdubblas på trettio år. Denna övergång från låg till hög tillväxt blir ännu

tydligare i diagram 3, där samma serie visas men nu i procent av Danmarks BNP per capita. Danmark är det land som man brukar jämföra Irland med på grund av likheterna i naturresurser, traditionella exportprodukter och befolkningsstorlek (se till exempel O'Rourke 2004).

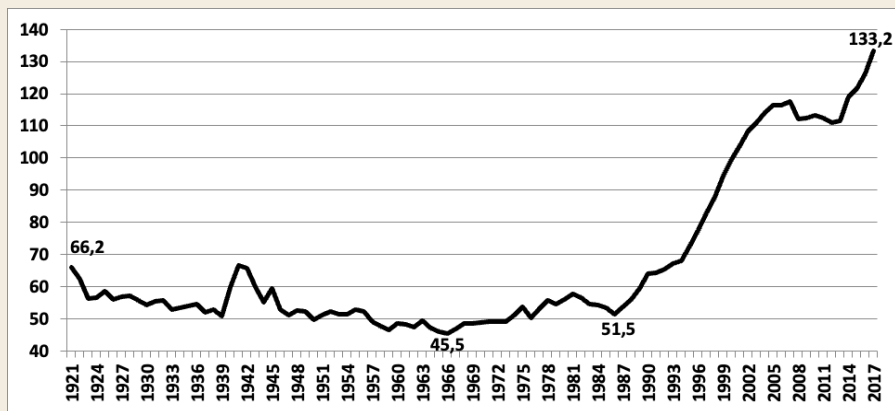
Diagram 3 illustrerar på ett tydligt sätt den komparativa nedgången av Irlands BNP per capita som sker fram till 1960-talets mitt. Undantaget är åren under andra världskriget, då Irland var neutralt medan Danmark ockuperades av Tyskland. År 1966 nåddes denna jämförande series bottennotering med 45,5 procent av Danmarks BNP per capita. Från mitten av 1960-talet och fram till 1981 ser man hur denna nedåtgående trend bryts,

Diagram 2. Utveckling av Irlands BNP per capita 1921–2018*



*I köpkraftsjusterade US dollar från 2011. Källa: Maddison Project 2020.

Diagram 3. Irlands BNP per capita i procent av Danmarks, 1921–2018*



*I köpkraftsparitet. Källa: Maddison Project 2020.

men man kan också se hur Irland under 1980-talets första hälft upplever en ny nedgång. Det skulle sätta igång de stora förändringarna som resulterade i den uppseendeväckande utvecklingen som landet skulle uppleva efter 1987. Irlands spektakulära catch-up sedan dess gör att landets BNP per capita passerar Danmarks år 2001 och, trots den allvarliga krisen 2008–2013, att gapet mellan de båda länderna sedan dess utvidgades mer och mer.

Dessa inledande observationer gör det möjligt att urskilja tre stora faser i det självständiga Irlands ekonomiska utveckling som i fortsättningen kommer att behandlas var för sig. Den första fasen, från självständigheten och fram till 1960-talets första hälft, präglas av en protektionistisk och inåtvänd

utvecklingsstrategi som resulterade i ett växande utvecklingsgap gentemot de mera avancerade länderna i Europa och en omfattande utvandring. I den andra fasen, från 1960-talets mitt till början av 1980-talet, ser man hur den nedåtgående trenden bryts. Detta händer tack vare de första förhållandevis modesta och partiella försöken att omdefiniera den irländska utvecklingsmodellen, men utan att mer grundligt kunna rätta till dess stora problem och obalanser som skulle utmyнна i den djupa krisen som drabbar landet vid 1980-talet. Denna kris och Fianna Fáils valframgångar 1987 kommer att bereda väg för en tredje fas i Irlands utveckling då den irländska ekonomins definitiva *take-off* inträffar och leder till landets framtida spektakulära framgångar.



**VARFÖR VAR IRLAND
SÅ FATTIGT UNDER SÅ
LÅNG TID?**

LANDET SOM HALKADE EFTER

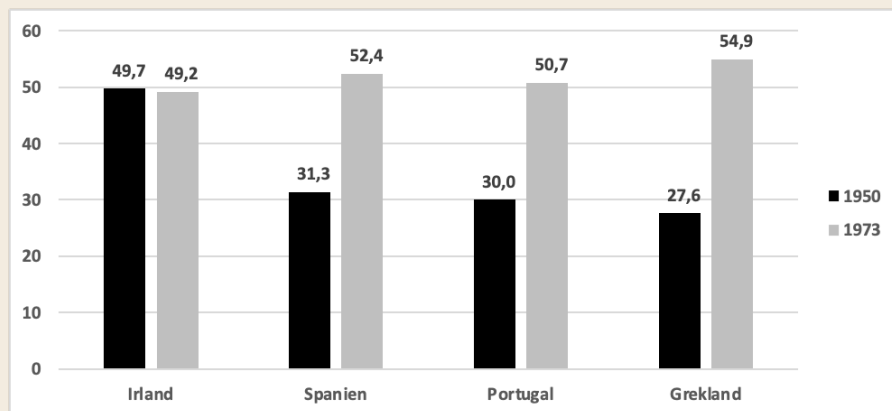
Ett av de mest karakteristiska dragen av den irländska utvecklingen innan den fas av hög tillväxt som initierades i slutet av 1980-talet är landets oförmåga att närma sig de mest utvecklade nationernas standard. Detta är särskilt märkbart under den så kallade "tillväxtens guldålder" i Västeuropa mellan 1950 och 1973. Denna period präglas inte bara av en hög och stabil ekonomisk tillväxt i praktiskt taget hela regionen, utan också av en snabb process av konvergens mellan Västeuropas olika länder med Irland som enda undantag.

Denna irländska säregenskap kan illustreras med hjälp av diagram 4, som visar Irlands, Spaniens, Portugals och Greklands BNP per capita i procent

av Danmarks BNP 1950 och 1973. Där kan vi konstatera två saker. För det första, att under denna period inträffar inget närmande mellan Irland och Danmark i detta avseende. För det andra, att ett sådant närmande sker vad gäller de tre andra fattiga västeuropeiska länder i periferin, som till och med skulle gå om Irlands BNP per capita vid periodens slut. På det viset blir Irland Västeuropas allra fattigaste land.

Som ekonomhistorikerna Cormac Ó Gráda och Kevin O'Rourke påpekade i en essä från 1993, oberoende av vilket mått vi väljer kan det konstateras att "efterkrigstidens irländska ekonomi verkligen misslyckades". Detta betyder inte att det inte förekom en viss ekonomisk tillväxt under perio-

Diagram 4. NP per capita i procent av Danmarks: Irland, Spanien, Portugal och Grekland*



*I köpkraftsjusterade US dollar från 2011. Källa: Maddison Project 2020.

den, särskilt efter 1960. Detta till trots är det svårt att ifrågasätta den bedömning som historikern Joseph J. Lee gjorde i sin kända studie av den irländska utvecklingen mellan 1912 och 1985:

Inget annat europeiskt land, från öst eller väst, norr eller syd, om vilket vi disponerar över någon pålitlig evidens, har haft en så långsam tillväxttakt av nationalinkomsten under 1900-talet.

(Lee 1989: 515)

Detta historiska misslyckande, särskilt i jämförelse med den fas av mycket snabb ekonomisk tillväxt som skulle börja på slutet av 1980-talet, har föranlett en grundläggande fråga: vad var det som under så lång tid hindrade Irlands utveckling? Denna fråga kan också formuleras, som i detta kapitel rubrik, med hjälp av undertiteln på statsvetaren och historikern Tom Garvins bok från 2004, *Preventing the Future: Why was Ireland So Poor for So Long?*

Att besvara denna fråga är centralt för att kunna förstå de hinder som var nödvändiga att övervinna för att initiera, efter en lång period av *trial and error* som började på 1960-talet, den fas av snabb tillväxt som inleddes under andra hälften av 1980-talet. Mitt svar lyfter fram tre huvudorsaker: den berättelse om landets problem som formades under självständighetskampen och som präglade landets utveckling under de första decennierna efter skilsmässan från Storbritannien; det antimoderna sinnelaget, som var helt dominerande bland landets stora skikt av småbrukare, men likaså bland fackföreningarna, den mäktiga katolska kyrkan och den politiska eliten, representerade av det självständiga Irlands främsta ledare, Éamon de Valera³ och hans parti, Fianna Fáil; och till sist den protektionistiska utvecklingspolitiken, som syftade till att industrialisera landet genom en inåtvänd importsstitutionsstrategi.

SJÄLVSTÄNDIGHETSKAMPENS NARRATIV

Både självständighetskampen och de första åren av Republiken Irlands his-

3 De Valera var 1900-talets i särklass viktigaste irländska ledare. Han deltog i Påskupproret mot det brittiska väldet 1916 och var mycket nära att bli avrättad då. I inbördeskriget 1922–1923 ledde han de krafter som kämpade mot fredsavtalet med Storbritannien från 1921. 1926 bildade han Fianna Fáil och var vid tre olika tillfällen Irlands regeringschef mellan 1932 och 1959. Åren 1959–1973 var han landets president.

toria⁴ präglades av blodiga konflikter. Det antibrittiska påskupproret 1916, befrielsekriget 1919–1921 och inbördeskriget, det så kallade ”kriget mellan vänner”⁵, 1922–1923, lämnade tiotusentals döda och skadade samt orsakade djupa sår i den irländska samhällskroppen. Öns delning var också en följd av dessa uppgörelser och med det de ytterst skoningslösa konfrontationerna som under decennier skulle härja i Nordirland.

Denna plågsamma födsel åtföljdes av den typ av berättelse som på ett karakteristiskt sätt brukar motivera frigörelsekampen. Den härskande nationen, i detta fall Storbritannien, beskrivs inte bara som förtryckande, utan som orsak till praktiskt taget alla de umbäranden som drabbar det underkuvade landet. Frigörelsen uppfattas i det perspektivet som botemedlet mot alla dessa bryderier och nyckeln till ett lyckligare liv i samklang med den identitet vars existens föraktats eller till och med förnekats av de tidigare herrarna. I denna mening brukar frigörelseberättelsen peka på behovet av att restaurera en oftast mytologiserad förfluten tid eller åtminstone de delar av densamma som betraktas som

omistliga komponenter av det som de tyska romantikerna kallade *Volksgeist*, den folksjäl som utgör den frigjorda nationens yttersta existensgrund.

Dessa drag var mycket framträdande i det irländska frigörelsenarrativet och präglade de första decennierna efter brytningen med Storbritannien med dess tydligt restaurerande inriktning. Den ihärdiga kampen för det egna språket, iriskan, i stället för engelskan sammanfattar en hel vision om ett land djupt förankrat i sina unika kulturella traditioner som gjorde motstånd mot all förändring som kunde försvaga dess sekelgamla rötter.

Det som i detta sammanhang är helt avgörande att förstå är att i den dominerande frigörelseberättelsen uppfattas den ekonomiska utvecklingen som en underordnad aspekt av en existentiell kamp för den egna nationella identiteten. Det handlar om ett samhälle som inte kämpade för sitt oberoende för att bli mer välmående, teknologiskt avancerat eller modernt, utan för att bli lojalt med sig självt, med ett sätt att leva och med en tro, den katolska, som på alla sätt måste bevaras.

4 Officiellt proklamerades Republiken Irland år 1949. Den existerade från 1922 under namnet Iriska fristaten och som Eire/Ireland från 1937.

5 Det är så detta krig kallas på iriska: *Cogadh na gCarad*.

Éamon de Valera, då *Taoiseach*⁶ av den irländska regeringen, gav uttryck för denna åskådning och de känslor som präglade den generation som ledde frigörelsekampen i ett berömt radiotal som han höll på Saint Patrick's Day – Irlands nationaldag – den 17 mars 1943. Där kopplade han ihop irländsk Volksgeist med det lantliga livet, en frugal materiell standard och en stark andlighet som han kopplade till det budskap som Irlands skyddshelgon, Saint Patrick, bar med sig när han kom till Irland på 400-talet. de Valera sammanfattade den dröm som det självständiga Irlands stora ledare närde på följande sätt:

Det Irland vi drömmer om kommer att vara hemmet för ett folk som ger den materiella rikedom en värde enbart som grund för att leva på ett rättfärdigt sätt, ett folk som, tillfredsställt med en frugal komfort, ägnar sin fria tid åt de andliga ting, ett land i vilket vår landsbygd kommer att glänsa (...) hemmet, för att säga det kort, för ett folk som lever det liv som Gud önskade att människorna skulle leva. Med de råd som gör ett sådant Irland möjligt kom Saint Patrick till våra förfäder för 1500 år sedan, med

löftet om lycksalighet i detta liv men också lycksalighet efteråt. Det var sökandet efter ett sådant Irland som efteråt gjorde vårt land värdigt att bli kallat helgonens och de lärdas ö.⁷

(De Valera 1943)

Det var drömmen om ett Irland som på ett orubbligt sätt var lojalt mot dess andliga arv. Det är det som Tom Garvin har kallat ”ett provinsialt, lantligt, nygaeliskt, men framför allt katolskt Arkadien”, en spartansk moralgemenskap förmögen att stå emot ”den rotlösa kosmopolitismen och den andliga tomheten” som moderniteten för med sig (Garvin 2004: 40 och 52).

Denna berättelse skulle i stora drag behålla sin styrka fram till andra världskrigets år, för att sedan gå in i en fas av irreversibel obsolescens inför de nya generationernas växande missnöje med livet i Irland, som skulle komma att uttrycka sig på det mest drastiska sättet som tänkas kan: genom att emigrera i stora mängder för att få tillgång till det välstånd och den modernitet som deras eget land förnekade dem. Denna omständighet återspeglas på ett mycket tydligt sätt i slutrapporten av den kommission om emigrationen

6 *Taoiseach* är den titel som grundlagen från 1937 gav regeringschefen. Det betyder ”ledare” på iriska och används än idag.

7 *”Insula Sanctorum et Doctorum”* var en medeltida benämning för Irland.

som den irländska regeringen tillsatte 1948. Där betonas utvandringens ekonomiska motiv, som till exempel de påvra arbetsmöjligheterna som fanns i Irland och önskan att kunna få tillgång till en högre levnadsstandard, men likaså viljan att lämna det monotona lantliga livet bakom sig, kunna uppleva en modern livsstil och, i de unga kvinnornas fall, förbättra sin personliga status genom att frigöra sig från den ställning och de roller som kvinnan av tradition gavs i det irländska samhället (Commission on Emigration 1955).

Mer än en halv miljon irländare, av en befolkning på ungefär tre miljoner, skulle lämna republiken mellan 1945 och 1960⁸. Det var ett ovedersägligt bevis på ett förkrossande misslyckande för det pastoralala, oföränderliga och djupt religiösa Irland som utgjorde frigörelsenarrativets kärna. Dagarna var räknade för den gamla antimodernistiska alliansen mellan separatistiska nationalister och katolska fundamentalister som hade dominerat öns politik alltsedan 1880-talet. Patriotismens krav, som inte längre kunde bortse

från behovet av att åstadkomma fundamentala sociala förändringar, och de som hörde ihop med bevarandet av landets kulturella och religiösa tradition skulle på det viset kollidera på ett ofrånkomligt sätt.

DEN ANTIMODERNA KOALITIONEN

Narrativet var viktigt, men än viktigare var de mycket mäktiga och mångfacetterade sociala och institutionella krafterna som inte bara gav narrativet dess faktiska styrka, utan bar hela projektet om ett Irland som vände ryggen mot den ekonomiska tillväxten och gjorde motstånd mot såväl förändringen som moderniseringen. Fem var de huvudsakliga krafterna som bildade kärnan i den bevarande eller antimoderna koalitionen: de självägande bönderna, den katolska kyrkan, fackföreningsrörelsen, statsbyråkratin och den politiska eliten.

Irland genomgick en period av grundläggande transformationer av jordägandet under de sista decennierna av det brittiska väldet. I ett försök att blidka upprorsstämningarna på lands-

8 Utvandringen har varit ett traditionellt sätt att ta itu med de återkommande umbärandena som sedan medeltiden präglade livet i ön. *The Great Famine* eller *Great Hunger* som hemsökte Irland 1845–1852 utlöste en enorm utvandringståg mellan 1850 och 1854, då nästan en miljon irländare lämnade sitt land främst med USA som mål. Emigrationen fortsatte också efteråt, men inte med samma intensitet. Mellan 1855 och 1929 tillkom nästa fem miljoner nya utvandrare. På det viset minskade Irlands totala befolkning från 8,5 miljoner 1845 till 4,3 miljoner i början av 1900-talet. Efter andra världskriget blev Storbritannien den huvudsakliga destinationen för de nya irländska emigranterna (Encyclopedia 2024).

bygden och ”fenianismens”⁹ eller den irländska separatismens frammarsch stiftade det brittiska parlamentet en rad lagar mellan 1870 och 1909 som så småningom ledde till en upplösning av de stora lantegendomarna som ägdes framför allt av protestantiska godsägare med engelskt eller skotskt påbrå.

Förändringen blev mycket genomgripande. År 1870 ägde 97 procent av bönderna ingen jord alls, medan situationen var den exakt omvända 1929. Det växte fram en omfattande klass av självägande bönder, bland vilka fanns en nyckelgrupp på drygt 200 000 bönder som ägde medelstora gårdar på mellan 6 och 40 hektar. Denna grupp blev det avgörande fundamentet för såväl den irländska ekonomin som den traditionella livsstilen, men också för de lokala eliternas ställning och den katolska kyrkans enorma institutionella och moraliska makt. Som Tom Garvin säger, alla försök att modernisera Irland ”kvävdes av det nostalgiska perspektivet och den enorma sociologiska barlasten som representerades av den massiva, folkliga och belåtna kon-

servativismen som härrör från familjegårdarnas system.” (Garvin 2004: 53)¹⁰

Katolska kyrkan var en nyckelkomponent i den irländska antimoderna koalitionen. Den utgjorde koalitionen moraliska kitt och kunde mobilisera ett stort antal institutioner, inte minst inom utbildningsväsendet där katolska kyrkan de facto hade en monopolställning, som på alla sätt värnade om status quo eller, som det också har kallats, ”en from oföränderlighet” (*”a pious stasis”*; Crotty & Schmitt 1998: 149).

Katolska kyrkans närvaro i det irländska samhället var överväldigande, antingen på ett direkt sätt, med cirka 18 000 präster, nunnor och munkar på 1950-talet, eller indirekt, genom en lång rad organisationer som bland annat omfattade de katolska fackföreningarna, pressen och en mängd olika skolor och vårdinrättningar samt Mariakongregationerna med sina 250 000 medlemmar och olika fundamentalistiska rörelser som Maria Duce. Katolska kyrkans ”sär-

9 *Fenians* (fenier på svenska) kallades de irländska nationalisterna på 1800-talet. Ordet kommer från *”Fianna”*, en grupp av mytiska krigare ledd av Fionn mac Cumhaill. Det används än idag i Nordirland som en nedsättande benämning för katoliker.

10 Kopplingen mellan självägande bönder och ett förändringsobenäget jordbruk är inte alls självklar, som det danska och det svenska exemplet visar. Bondekooperationen var det naturliga sättet att övervinna småjordbrukets begränsningar och främja den tekniska förändringen. Den var mycket spridd i Danmark och Sverige, men inte så i Irland med ett undantag: den protestantiskt dominerade landsbygden i Ulster (det blivande Nordirland). Det har lett till spekulationer om en eventuell inverkan av kristendomens olika riktningar – protestantismen visavi katolicismen – på böndernas vilja att samarbeta med andra bönder (O’Rourke 2004).

skilda ställning” fastställdes av artikel 44 av grundlagen från 1937 och dess kamp mot andra kristna inriktningar var mycket konsekvent och effektiv, utifrån det explicita kravet, som formulerades redan 1907 i det påvliga dekretet *Ne Temere*, att barn till blandade äktenskap i religiöst avseende skulle utbildas i den katolska tron. I början av 1990-talet bekände sig 95 procent av den irländska befolkningen som katoliker, en nivå som överträffar den som registrerades direkt efter självständigheten. Vid samma tid sa 90 procent att de gick i kyrkan åtminstone en gång per vecka, någonting som då var tämligen exceptionellt i västvärlden (Keogh 1996; Whyte 1980).

Till dessa konservativa krafter summerades statsbyråkratin, som formades på 1800-talet under den brittiska eran, en stor del av näringslivet, som ofta var helt beroende av bevarandet av den protektionism och de subsidier som präglade den irländska ekonomin, och slutligen det parti som under lång tid skulle dominera den irländska politiken, Fianna Fáil.

DEN IRLÄNDSKA VÄGEN MOT UNDERUTVECKLINGEN

I februari 1932 – vid det första valet som anordnades i ett fullt självständigt Irland¹¹ och under effekten av den stora internationella krisen som började 1929 – de besegrade i inbördeskriget 1922–1923 visade att de hade förlorat kriget, men vunnit freden. Fianna Fáil, som bildades 1926 ur resterna av den gamla *Irish Republican Army* (IRA) och leddes av Éamon de Valera, fick nästan 45 procent av rösterna och blev det största partiet i *Dáil Éireann*, det irländska parlamentets representanthus¹², en ställning som partiet skulle behålla fram till valet 2011.

Fianna Fáils valprogram lovade att IRA-fångarna skulle släppas fria, att tro- och huldhetseden gentemot den brittiska monarken skulle avskaffas och att kampen för ett enat Irland skulle fortsätta. Men man lovade också en ny ekonomisk inriktning, där självförsörjningen eller autarkin sattes som övergripande mål och en nationell industri skulle fostras med hjälp av en protektionistisk subsidiepolitik. Samtidigt lovades mer jordomfördelning, bostadspolitiska satsningar och fler sociala förmåner. Det var med andra

11 Det erkändes i den så kallade *Statute of Westminster* från 1931 som avskaffade det brittiska parlamentets befogenheter att stifta lagar gällande i det brittiska väldets *Dominions*, som inkluderade Irländska fristaten.

12 Det irländska parlamentet, *Oireachtas*, har också en indirekt vald senat (*Seanad Éireann*).

ord den politiska plattformen för den irländska vägen mot underutvecklingen.

På slutet av 1930-talet sammanfattade dåvarande finansminister, Sean MacEntee, resultaten av den väg som det Irland som styrdes av hans eget parti, Fianna Fáil, hade följt:

I syfte att tackla arbetslöshetsproblemet har vi höjt tulltarifferna, främjat lantbruket, gett subventioner till jordbruksproduktionen, utvecklat sockerindustrin, höjt priserna för jordbruksprodukterna, begränsat ungdomssysselsättningen, kringskurit den kvinnliga sysselsättningen, förkortat de anställdas arbetstid och gett dem fler betalda lediga dagar, fastställt restriktiva importkvoter och skapat en hel del de facto-monopol. Vi har fler förordningar, fler regleringar och mer kontroll överallt. Och fler arbetslösa!

(Garvin 2004: 48)

Denna genomreglerande och protektionistiska ekonomiska inriktning var inte alls något unikt för Irland. Överallt växte liknande orienteringar fram i samband med den nära nog fullständiga kollapsen som världsekonomin upplevde under 1930-talets inledande år, men i det irländska fallet fick denna autarkiska eller inåtvända inriktning

en enorm kraft eftersom den gick så väl ihop med den militanta nationalismen som förfäktades av det nya styrande partiet och framför allt dess ledargarnityr, som ofta kallades *"the men of 1916"* eftersom de hade deltagit i påskupproret. På detta vis skulle "ideologin och omständigheterna [...] samverka för att omvandla en öppen marknadsekonomi till en som var beroende av stödet från staten och importsubstitutionen" (O Grada & O'Rourke 1993: 13).

Följderna av denna statsinterventionistiska och inåtvända politik blev många. Industriprotektionismen uppnådde, på samma sätt som i många andra länder, viktiga framgångar i det korta loppet, med en stark ökning av både industriproduktionen och sysselsättningen. Men redan på slutet av 1930-talet syntes att denna expansion, som begränsades av den irländska marknadens knappa storlek och de nationella och lokala myndigheternas regleringsiver, hade gett upphov till en ineffektiv och teknologiskt efterbliven industristruktur, dominerad av små verkstäder och fabriker med låga grader av horisontell integration och produktivitet, som inte hade några som helst möjligheter att uppnå optimala produktionsnivåer som skulle kunna ge dem en chans att hävda sig på de internationella marknaderna.

Dessutom hade möjligheterna att påverka såväl regelverket som myndigheternas agerande skapat många situationer där man kunde sträva efter politiskt genererade vinstmöjligheter eller, som det kallas på ett mer specialiserat sätt, *rent-seeking*. Subsidier, billiga lån, värdefulla importlicenser och diverse monopolsituationer på nationell eller lokal nivå är typiska företeelser i en ekonomi där den ekonomiska och den politiska makten lierar sig med varandra. Existensen av räntegenererande mekanismer skulle bli ett långvarigt drag av den irländska ekonomin som sträckte sig mycket längre än tullprotektionismen under beteckningen ”industriell politik”. Fortfarande åren 1983–1986 motsvarade subsidierna tre procent av landets BNP (Leddin och Walsh 1992).

I en analys av det självständiga Irlands ekonomiska utveckling under landets första hundra år, som Cormac Ó Gráda och Kevin O'Rourke gjort, kan följande läsas om den utvecklingsstrategi som här kommenteras:

Industrialiseringen genom importsubstitution fungerade helt enkelt inte. I stället för att skapa en expansiv och hållbar ekonomi som var mindre beroende av jordbruket, ledde den till framväxten av en ineffektiv och starkt skyddad industrisektor, som produ-

cerade korta serier av en begränsad uppsättning varor i små anläggningar spridda runt om i landet (...). Många firmor tillverkade eller monterade ihop utländska produkter utan att ha en tanke på att dessa skulle kunna exporteras. I praktiken inget av de hundratals företag som skapades med hjälp av importsubstitutionspolitiken kunde överleva 1960-talets handelsliberalisering.

(Ó Gráda & O'Rourke 2021: 21)

Jordbrukssektorns utveckling blev också negativt påverkad av denna politik. I stället för att moderniseras och närma sig det teknologiska framåtskridandets frontlinje, hamnade den efter alltmer tack vare politiska regleringar och subventioner vars mål var att öka sysselsättningen även på bekostnad av konkurrenskraften av en för Irland så viktig näringsgren som jordbruket.

För att sammanfatta kan man säga att den misslyckade irländska erfarenheten bara var en till av de många, så vanligt förekommande i Latinamerika, som prövade protektionismens, subsidiernas och statsinterventionismens utvecklingsväg. Dess negativa följder blev inte helt påtagliga fram till 1950-talet, då det blev uppenbart att, utan grundläggande förändringar, skulle Irland vara dömt att inte bara

föbli ett underutvecklat land, utan också att fortsätta med dess sekelgamla demografiska nedgång genom emigrationen av framför allt en betydande andel av landets ungdomar. Detta var, i det irländska fallet, den mest kända konsekvensen av den inåtvända utvecklingsmodellen som landet hade valt.

När John F. Kennedy besökte sina förfäders land i juni 1963 sammanfattade han landets ekonomiska predikament med följande ord: ”De flesta länder skickar ut olja eller järn, stål eller guld, eller någon annan produkt, men Irland har haft bara en export och den är dess folk.” Det var en kärleksfull Kennedy som den dagen talade till den stora åhörarskaran som hade samlats i Cork. Dessa ord var inte ämnade att såra eller kritisera någon men, som den irländska skribenten Fintan O’Toole kommenterade många år senare i *The New York Times*:

Om ett lands enda export är dess döttrar och söner, då kan det inte vara en fantastisk plats att leva på.

(O’Toole 2022)



**DEN EKONOMISKA
TILLVÄXTENS
FÖRUTSÄTTNINGAR**

ÖVERGÅNGSFASEN FRÅN LÅG TILL HÖG TILLVÄXT

I sin kända bok från 1960, *The Stages of Economic Growth*, lade den amerikanska nationalekonomen Walt W. Rostow fram en tillväxtteori i vilken mellan det traditionella lågtillväxtsamhället och det moderna högtillväxtsamhällets ekonomiska take-off, det finns ett mellanliggande stadium eller övergångsfas under vilken det gamla status quo bryts och förutsättningarna skapas för övergången till en fas av snabb ekonomisk tillväxt.

Utöver detaljerna i Rostows ansats, handlar det om ett perspektiv som stämmer väl överens med den irländska erfarenheten. Där kan vi observera en lång övergångsfas som sträcker sig från slutet av andra världskriget och fram till 1980-talets andra hälft under vilken den kommande snabbtillväxtfasens förutsättningar kommer på plats. Det är en period som inleds med en viktig sinnelags- eller mentalitetsförändring som Tom Garvin har kallat "en tyst kulturrevolution" (Garvin 2004: 33). Den öppnar vägen för en omvärdering av den ekonomiska tillväxtens betydelse samt ett första moderniseringsprogram och några konkreta åtgärder i den riktningen, inte minst gällande främjandet av de utländska direktinvesteringarna och reformeringen av utbildningssek-

torn. Men det handlar om en trevande period, där tveksamheterna, bakslagen och misslyckandena är många. Låsningarna och obalanserna i den irländska ekonomin skulle bestå och slutligen leda till 1980-talets djupa lågkonjunktur, som de facto fungerar som en avgörande katalysator för de radikala reformerna som skulle väcka den keltiska tigern till liv.

KULTURREVOLUTION OCH LEDARSKAPSOMBYTE

Efterkrigstiden är den period som förbereder de kulturella och politiska förutsättningarna för den omorientering av Irlands utveckling som snart skulle göra sig gällande. Landet börjar att känna av inverkan av moderniteten och av ett visst ekonomiskt framåtskridande på samma gång som dess komparativa svaghet blir allt mer påtaglig, inte minst i jämförelse med det USA till vilket så många irländare hade emigrerat. Samtidigt fortsätter utvandringen att bevisa på ett drastiskt sätt hur oattraktivt, i synnerhet för dess unga generationer, det Irland som de Valera och 1916-års män drömde om var. På det viset skulle det självständiga Irlands befolkning nå 1961 dess lägsta nivå med 2,82 miljoner invånare.

1950-talet blir särskilt viktigt i det här sammanhanget. Detta på grund av de ekonomiska problemen som då

skulle bli uppenbara, men också för de betydande sociala och kulturella förändringarna som skulle underminera, också inom landets två stora politiska partier, Fianna Fáil och Fine Gael, den etablerade synen på Irland. Redan vid 1960-talets början talade prästen och psykologen E. Feichin O'Doherty om en kulturell revolution som höll på att omdana både det sociala livet och det mentala klimatet i Irland:

Vårt samhälle befinner sig i en högst föränderlig fas i detta ögonblick. I själva verket håller vi på att uppleva en djup och långtgående kulturrevolution (...) omfattande förändringar av vårt folks självbild, övergången från ett samhälle som inte var horisontellt stratifierat till ett som är högst stratifierat, från en levande kristendom till ett postkristet samhälle, där intresset förflyttas från det nationella till det internationella (...) från bejakandet av de traditionella värderingar och trossatser till deras totala förkastande (...) från ett samhälle som strukturerades och institutionaliserades kring bönderna till ett medelklassbetonat levnads-

sätt. Och allt detta inom loppet av en eller två generationer.”

(O'Doherty 1963: 131)

Denna utveckling, som var både lovande och frustrerande, kommer att sammanfalla med en viktig politisk händelse: de främsta ledargestalterna i frigörelsegenerationen drar sig tillbaka från ett aktivt politiskt liv. 1957 offentliggjorde de Valera sitt beslut att lämna Fianna Fáils ledarskap och sin post som regeringschef. Det blev verklighet 1959, då det mer symboliska ämbetet som republikens president blev vakant. Ett nytt ledargarnityr trädde då fram, bestående av män som kände allt mindre närhet till den gamla generationens lantliga utopi och mycket mer till det moderna stadslivet. Industri- och handelsminister Seán Lemass blev den nya partiledaren och regeringschefen. Han var en av de yngsta av 1916-års män, men kom ändå att stå för en mycket mer utvecklingsvänlig, modern och urban eller Dublinpräglad vision – Lemass var från Dublin – än de flesta andra i denna generation¹³. Han skulle bli en central inspirationskälla för ett Irland som skulle uppfatta den haltande eko-

13 Lemass deltog i påskupproret när han var 16 år gammal. Senare deltog han i självständighetskriget och inbördeskriget, och var en av grundarna av Fianna Fáil 1926. Han var Fianna Fáils ledare och *Taoiseach* mellan 1959 och 1966 (Horgan 1997).

nomiska tillväxten som ett viktigt problem och som i öppenheten mot omvärlden skulle se landets räddning.

På många sätt är Lemass ställnings- tagande för en öppen irländsk eko- nomi förvånande. Inte bara för hans politiska bakgrund, utan också för att det var han, som ung industri- och handelsminister, som 1932 utmejslade Irlands protektionistiska industripolitik. En av de första åtgärderna i den ekonomiska nyorienteringen som Lemass drev fram på 1950-talet var att avskaffa de lagar – *Control of Manufacturers Acts* – som han själv hade genomdrivit 1932 och 1934 i syfte att garantera att de nya industrierna som skulle utvecklas med hjälp av protektionismen skulle kontrolleras av irländare. Denna restriktiva lagstiftning gentemot de utländska direktinvesteringarna skulle komma att ersättas av en av världens mest välkomnande och generösa lagstiftningar för just dessa investeringar.

PÅ SPANING EFTER DEN EKONOMISKA UTVECKLINGEN

Inriktningen i den ekonomiska nyori- enteringen som Irland så väl behövde definierades i två viktiga dokument som Thomas Kennet Whitaker, stats-

sekreterare vid finansdepartemen- tet, presenterade i maj och november 1958: *Economic development och Program for economic expansion*¹⁴. Det utgjorde kärnan i de ekonomiska förslagen som Lemass skulle driva fram från 1959 och framåt.

Whitakers kritiska diagnos i *Eco- nomic development* var kategorisk: “Emigrationen och massarbetslöshe- ten fortsätter alltjämt. Befolkningen krymper och nationalinkomsten växer saktare än i resten av Europa”. Vägen för att vända på denna beklämmande utveckling var också klart definierad: det var nödvändigt att lämna protek- tionismen bakom sig och öppna den irländska ekonomin för världen, såväl vad gäller handeln som, framför allt, investeringarna. Så kunde Irland bli en konkurrenskraftig nation på den inter- nationella arenan. Så skrev Whitaker:

Utsikten att etablera en friare handel med Europa för med sig oroväckande följer för somliga irländska indu- strier och orsakar särskilda anpass- ningsproblem. Det gör nödvändigt att omdefiniera våra framtida utsik- ter för industrin och jordbruket. Det verkar uppenbart att skyddet, förr eller senare, måste försvinna och att

14 När den hundraårige T. K. Whitaker dog 2017 beskrevs han i *The Irish Times* som “den mest inflytelserika tjänstemannen i republiken historia”. För en biografi över Whitaker kan Chambers (2015) konsulteras.

*vi måste ta itu med den fria hand-
delns utmaning. Det finns, i själva
verket, inget annat alternativ för ett
land som materiellt skulle vilja hålla
sig på samma nivå som resten av
Europa. Att acceptera att våra pro-
duktionskostnader – inom industrin
eller jordbruket –permanent måste
vara högre än i de andra europeiska
länderna skulle bli en hopplös politik.*

(Whitaker 1958a)

Det handlade emellertid om en utma-
ning som vida översteg de renodlade
ekonomiska aspekterna. Det hand-
lade, i grunden, om att utveckla ett
öppnare och förändringsbenäget sin-
nelag. Ett av de inledande stycken i
Program for Economic Expansion beskri-
ver på följande sätt den vidd som
Irlands sökande efter en annorlunda
framtid hade:

*Våra problem kan inte lösas genom
en enkel ökning av investering-
arna i produktivt kapital, vare sig
offentliga eller privata. Kapitalet
är en nödvändig men inte en till-
räcklig förutsättning för det ekono-
miska framsteget. Det krävs mer:
att anamma nya metoder och tek-
nologier, att utveckla en mindre
restriktiv hållning, att höja den
tekniska utbildningens allmänna*

nivå, att stimulera nya idéer, etc.

(Whitaker 1958b)

LANDET ÖPPNAS FÖR UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR

De kommande förändringarna skulle
vara stegvisa och inte alltid conse-
kventa, med ett viktigt undantag:
främjandet av de utländska direkt-
investeringarna som ett sätt att
omvandla Irland till en exportplatt-
form mot omvärlden. De första åtgär-
derna som syftade till att skattemässigt
gynna de utländska direktinvestering-
arna genomfördes redan 1956 och
1958. Det året befriades de vinster som
kom från exportverksamheterna från
all beskattning. Det beslutet backades
upp av en bred politisk konsensus, men
under förutsättningen att de irländska
industrierna inte drabbades negativt
eller diskriminerades på något sätt.
Detta beslut ogillades emellertid av
den Europeiska ekonomiska gemen-
skapen (EEG) som hade inrättats vid
Romfördraget från 1957, eftersom
det betraktades som en diskrimine-
rande åtgärd. De förhandlingar som då
inleddes mellan EEG och den irländ-
ska regeringen utmynnade i att en
skattesats på 10 procent av vinsterna
infördes under en period av tjugo år,

men då gällande all tillverkningsindustri och inte bara den som var inriktad på export¹⁵.

I syfte att attrahera utländska investeringar skapades ett skraddarsytt ramverk och redan existerande institutioner specialiserades för ändamålet. Till exempel orienterades den viktiga *Industrial Development Agency* (IDA), som hade grundats 1949, nu mot främjandet av nyetableringar av utländska bolag. Det var denna myndighet som fick till uppgift att locka dessa företag till Irland och erbjuda förmånliga lån, underlätta den fysiska etableringen, starta kapacitationsprogram för blivande anställda och ställa resurser till förfogande för att kunna starta innovationsrelaterade projekt.

De amerikanska investeringarna var särskilt välkomna i detta sammanhang som ett sätt att minska det ekonomiska beroendet gentemot Storbritannien. Det gav ett starkt stöd till den nya politiken bland Fianna Fáils militanta antibrittiska anhängare (Barry & O'Mahony 2017). De restriktioner som fortfarande gällde för utländska direktinvesteringar i irländskt ägda företag minskade successivt tills att alla blev avskaffade 1964.

Den initiala effekten av dessa och liknande åtgärder var emellertid

begränsad, men den skulle öka i takt med nedmonteringen av den irländska protektionismen, en bredare tillgång till internationella marknader – så som det skulle hända tack vare frihandelsavtalet med Storbritannien 1966 – och, framför allt, när Irland 1973 blev medlem i EEG. Det gav en solid grund för omvandlingen av landet till en dynamisk exportplattform. Redan 1975 fanns det 450 utländska firmor etablerade i Irland, vars produktionsvärde representerade två tredjedelar av landets totala industriproduktion (Dorgan 2006).

Detta till trots är det värt att notera att enligt Världsbanken låg det årliga nettoinflödet av utländska investeringar på en relativt modest nivå fram till slutet av 1980-talet. Detta inflöde skulle på den tiden bara undantagsvist närma sig eller överträffa en nivå motsvarande två procent av landets BNP. Dessutom visade dessa investeringar en tydligt fallande tendens mellan 1978 och 1989 som andel av Irlands BNP. Från 1983 och fram till 1989 skulle dess nivå nästan alltid ligga under 1 procent av landets BNP.

Detta konstaterande är viktigt eftersom det indikerar att det inte räcker med låga skatter och tillgång till större marknader för att attrahera

15 Sedan utvidgades denna skattesats till att också omfatta andra verksamheter.

mer betydande flöden av utländska direktinvesteringar. Bara när Irland antog stränga makroekonomiska stabiliseringsåtgärder, stramade åt de offentliga utgifterna och skapade mer harmoniska relationer inom arbetsmarknaden, kunde den keltiska tigern träda fram.

Det avgörande i denna kontext var inte varje åtgärd för sig, utan deras sammantagna effekt i form av ett välkommande ekonomiskt klimat som backades upp av en solid social och politisk konsensus kring landets nya ekonomiska inriktning. Det skapade den stabilitet och den tillit som är utslagsgivande i dessa sammanhang.

Det successiva öppnandet för det privata näringslivet av sektorer där staten hade monopol – exempelvis telekommunikationerna och energisektorn – men också den avtagande betydelsen av de olika utvecklingsplaner som regeringen utarbetade spelade också en positiv roll för de kommande framgångarna. Allt detta skedde i en institutionell kontext där det privata ägandet respekterades fullt ut och rättsstaten fungerade väl.

HUMANKAPITALET BETYDELSE

Det finns ytterligare en viktig aspekt som bör uppmärksammas för att förstå Irlands efterföljande framgångar.

Det handlar om en av de mest betydelsefulla reformerna som Seán Lemass drev igenom i mitten av 1960-talet, som gällde såväl inriktningen som omfattningen av det irländska utbildningssystemet.

Under andra hälften av 1962 initierade ett expertteam från OECD i samarbete med det irländska utbildningsdepartementet en banbrytande studie av landets skolsystem som publicerades 1965 under den korta men kärnfulla titeln *Investment in Education*. Den skulle ha en avgörande betydelse inte bara för den irländska utvecklingen, utan också för hela den internationella debatten kring utbildningens tillväxtfrämjande roll. För första gången dokumenterades i detalj hur det irländska utbildningssystemet – som fullständigt dominerades av katolska kyrkan och genomsyrades av de traditionella idealen som var centrala för den antimoderna koalitionen – fungerade och vilka resultat det ledde till. Det mest betydelsefulla med rapporten var det nya perspektivet som den gav uttryck för. Som utbildningsexperten Muiris O'Connor har skrivit: "Den främsta bedriften av rapporten från 1965 var dess framgång i att ändra den irländska statens uppfattning om utbildningsutgifterna. Medan dessa tidigare sågs som en kostnad och en plikt, lyfte rapporten fram deras långsiktiga eko-

nomiska värde som en investering i framtiden.” (O’Connor 2014)

Med stöd i denna rapport beslutades 1966 om en genomgripande reformering av det irländska utbildningsväsendet. Reformen, som trädde i kraft året därpå, ändrade själva syftet med utbildningsverksamheten, vars främsta mål inte längre skulle vara ”att bygga upp en religiös och humanistisk gemenskap”, utan att ”forma kompetenta och produktiva medlemmar av en ekonomi”. På det viset kompletterades eller till och med ersattes idealet om den “fromma patrioten” av idealet om en nyttig person som bidrog ”till gemenskapens materiella välstånd” (Garvin 2004: 18).

Med andra ord, helgonens och de lärdas ö hade inlett sin omvandling till teknikernas och ingenjörernas ö. Med denna avsikt breddades den tekniska utbildningen och gymnasieskolan blev avgiftsfri, på samma sätt som de offentliga transportmedlen för att komma till skolan. Det var ett avgörande steg i ett land där enbart 36 procent av 16-åringarna fortsatte att studera. De utbildningsrelaterade offentliga utgifterna steg från 3,05 procent av BNP 1961–1962 till 6,29 procent 1973–1974. 1980 låg Irland långt över länder som Storbritannien, Frankrike och Tyskland vad gäller dessa utgifters andel av BNP (Tanzi & Schuknecht

2000). Antalet elever inom gymnasieutbildningen praktiskt taget tredubblades under 1970-talet i förhållande till 1960 (O’Reilly 2012). Om man betraktar hela den vuxna befolkningen kan man se att andelen personer med någon form av gymnasieutbildning gick upp mellan 1971 och 1991 från 32,1 procent till 61,5 procent. Andelen vuxna med avslutad högskoleutbildning mellan 1970 och 1990 mer än tredubblades. Andelen steg från 3,2 procent till 10,6 procent och överträffade därmed de nivåer som registrerades i de ovan nämnda länderna.

Detta var, med tanke på den avgörande betydelsen som humankapitalet har för den moderna utvecklingen, ett av de främsta bidragen till det irländska tillväxtundret. Befolkningens komparativt höga utbildningsnivåer skulle komma att bli en bestående karakteristik av den irländska utvecklingen fram till våra dagar. Enligt OECD:s rapport *Education at a Glance 2023* hade Irland Europas högsta andel vuxna med högskolestudier. Bland män 25–34 år gamla hade Irland, efter Sydkorea och Japan, den högsta andelen i världen i denna kategori. Bland kvinnorna i den åldern låg landet på fjärde plats efter Sydkorea, Japan och Litauen (OECD 2023: Tabell A1.1 och A1.2).

Detta har en annan extremt viktig betydelse. Det skapade en grundläggande resursjämlighet som inte bara gav landet en möjlighet att till fullo utnyttja praktiskt taget hela befolkningens tillväxtpotential, utan också blev en central drivkraft bakom den inkomstutjämnande utvecklingen som kunde observeras senare (diagram 9). Denna jämlighet i möjligheterna eller produktiva resurser gav på ett naturligt sätt en växande utfallsjämlighet som inte var beroende av direkta inkomstomfördelade politiska interventioner.

PLANTÄNKANDETS OCH KEYNESIANISMENS MISSLYCKANDEN

Den keltiska tigerns intåg på scenen skulle dröja mer än nödvändigt på grund av diverse faktorer. Det handlar, å ena sidan, om tidens överdrivna tillit till statens förmåga att framgångsrikt vägleda den ekonomiska utvecklingen genom den så kallade ”indikativa planeringen”¹⁶. Å andra sidan, och än viktigare, handlar det om de problem som skapades av den keynesianskt inspirerade konjunkturpolitiken med hjälp av vilken Irland, på samma sätt som Sverige gjorde med ”överbrygg-

ningspolitiken”, försökte parera de negativa följderna av oljeshocken 1973 och dess efterföljare 1979. Detta gav upphov till en ohållbar spiral av växande offentliga utgifter, underskott och skuldsättning. Till sist har vi en konfliktfylld och destabiliserande arbetsmarknad vars sätt att fungera drev upp arbetskostnaderna på ett sätt som allvarligt hotande landets konkurrensförmåga. Allt detta tillsammans skulle slutligen leda landet in i 1980-talets djupa lågkonjunktur.

Statens roll som motor och planerare av den ekonomiska utvecklingen var en av efterkrigstidens mest notoriska illusioner. Det byggde på statens expansion och omfattande ekonomiska styrning under krigsåren. De kommunistiska länderna tillämpade en fullfjädrad planhushållning, medan de västliga demokratierna antog mjukare former av planering med Charles de Gaulles *Commissariat général du Plan*, som inrättades 1946, som förebild. I detta perspektiv agerar staten som den ekonomiska aktivitetens centrala vägledare genom att fastställa utvecklingens inriktning, göra stora investeringar och skapa starka incitament så att det privata näringslivet rörde sig i den önskade riktningen. Allt detta

¹⁶ Begreppet kommer från efterkrigstidens Frankrike och konkretiserades i en serie fyra- och femårsplaner med vilkas hjälp staten skulle leda den ekonomiska utvecklingen mot vissa mål.

bygger på övertygelsen om att det är den politiska klassen och statens centrala myndigheter som bättre än någon annan begriper de omständigheter och villkor som leder till en framgångsrik ekonomisk utveckling. Meningen är att marknadsmekanismerna ska styras av politiska signaler och inte av de signaler som en fri marknad genererar. En annan viktig komponent av denna ansats är, i god keynesiansk anda, att en expansiv ekonomisk politik kan leda till både ökad tillväxt och lägre arbetslöshet.

Det var dessa idéer som Irland entusiastiskt anammade i och med Thomas K. Whitakers redan nämnda Program for economic expansion från 1956 som snart omvandlades till en femårig plan för ekonomisk utveckling: *First Programme for Economic Expansion, 1958–1963*. Efter det skulle nya fleråriga planer se dagens ljus och ge upphov till en kontinuerlig offentlig expansion. Det är bakgrunden till en ofta citerad fras som väl fångar tidens anda: ”*Keynes had come to Kinnegad*”¹⁷.

Men planeringens irländska väg skulle bli krokig. Den andra planen (1964–1970) övergavs halvvägs på grund av den uppenbara diskrepansen som kunde observeras mellan pla-

nens prognoser och det som höll på att inträffa. Den sista av dessa planer, som framför allt var ett stabiliseringsprogram, hette på ett symptomatiskt sätt *Building on reality* och lanserades 1984. Det var planen ”som markerade slutet på den irländska experimenteringen med ekonomisk planering. Denna experimentering påminner oss om att sätta och uppfylla detaljerade tillväxtmål för en liten ekonomi är en svår övning, för att inte säga helt meningslös” (Ó Gráda & O’Rourke 1993: 17).

Detta experiment i statsillusionism och den oreda i de offentliga finanserna som det ledde till lämnade inte bara en hel del lärdomar om planeringens och statsinterventionismens tillkortakommanden bakom sig. Dess slutresultat var ett land som skulle uppleva en djup lågkonjunktur under 1980-talet, som just därför fick benämningen ”det förlorade decenniet”. Arbetslösheten skulle då överstiga 16 procent av arbetskraften, de offentliga utgifterna ligga kring eller över 45 procent av landets BNP och en galopperande statsskuld skulle nå upp till 130 procent av BNP, med räntor som vid mitten av 1980-talet tog en femtedel av de offentliga utgifterna i anspråk.

17 Kinnegad var då en liten lantlig by belägen kring 60 kilometer väster om Dublin. Frasen myntades av nationalekonomen Patrick Lynch för att referera till Irlands anammande av keynesianismen.

De två diagram som visas nedan illustrerar den dramatiska utvecklingen av de offentliga utgifterna och av arbetslösheten mellan 1973 och 2000. I diagram 5 ser vi den extremt expansiva reaktionen inför oljechocken 1973 och dito 1979, men också den drastiska vändningen nedåt från 1988 och framåt. Mellan 1987 och 1989 minskade de offentliga utgifterna med nästan 10 procentenheter av landets BNP och efter en mindre ökning fortsatte den nedåtgående trenden tills att år 2000 ligga nästan 19 procentenheter under nivån för 1983. Diagram 6 visar en lika dramatisk utveckling vad gäller arbetslösheten, där man först ser en våldsam ökning fram till 1985 för att sedan krympa på ett uppseendeväckande sätt vid slutet av denna period.

Ytterligare en viktig faktor till 1980-talets stora problem var arbetsmarknadens och i synnerhet de kollektiva förhandlingarnas sätt att fungera som resulterade i betydande löneökningar som urholkade landets konkurrenskraft från mitten av 1960-talet och framåt. Anställningskostnaderna, som motsvarade två tredjedelar av de rådande i Storbritannien på 1960-talet, översteg de brittiska vid 1980-talets mitt trots att Irlands inkomst per capita låg betydligt under den brittiska och att det rådde en

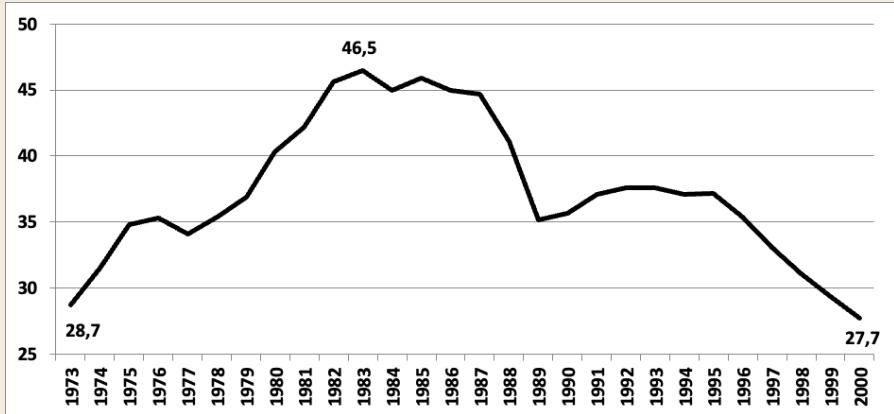
mycket hög arbetslöshet (Gerald et al. 2008).

Orsaken bakom denna inflation av arbetskostnaderna låg i arbetsmarknadens funktionssätt, vars främsta karakteristik var en destabiliserande kombination av centraliserade och decentraliserade förhandlingar som, enligt Ó Gradass och O'Rourkes uppfattning, ledde till "*the worst of both worlds*" (1993: 35).

Om vi begagnar oss av Lars Calmfors och John Driffills (1988) välkända teoretiska ansats, skulle Irland ligga i en mellanposition mellan helt centraliserade och helt decentraliserade former av förhandlingar mellan arbetsmarknadsparterna, en situation som enligt författarna är den sämsta tänkbara. I enlighet med Mancur Olsons banbrytande resonemang i *The Rise and Decline of Nations* från 1982, kan de mer organiserade intressena "bli mer skadliga när de är starka nog för att kunna orsaka betydande störningar, utan att vara tillräckligt breda för att de ska behöva bära en signifikativ del av de kostnader som deras egennyttiga handlingar tvingar på samhället." (Calmfors & Driffill 1988: 15) Den här beskrivningen passar mycket väl det irländska fallet med förödande konsekvenser för landet i stort. Löneinflationens pris var inte bara en rekordhög arbetslöshet, utan också en stor emi-

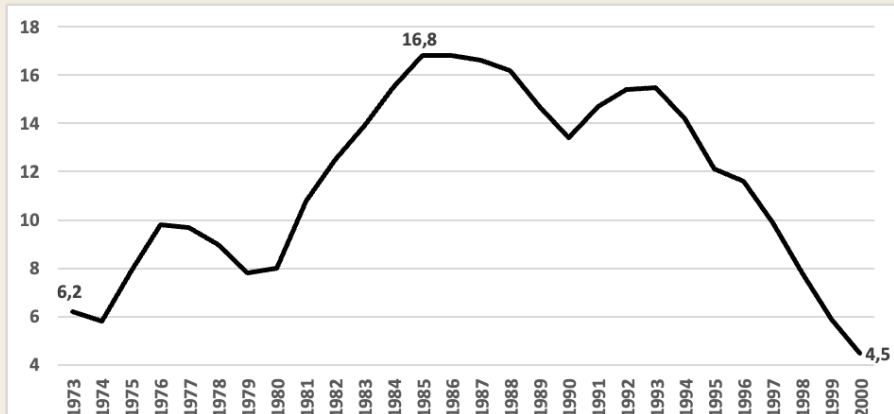
gration av framför allt unga irländare som låg på ungefär 40 000 personer per år vid slutet av 1980-talet.

Diagram 5. Irlands offentliga utgifter 1973–2000 i procent av landets BNP



Källa: World Bank (2024).

Diagram 6. Arbetslöshetens utveckling i Irland 1973–2000 i procent av arbetskraften



Källa: European Central Bank (2024).

DEN KELTISKA TIGERN TRÄDER FRAM

EN FÖRLÖSANDE KRIS

Föreställningen om 1980-talet som ett förlorat decennium fångar väl det kortsiktiga förloppet: problemen var onekligen mycket stora och tillväxtfacit otillfredsställande. Men det finns en annan sida av det som hände då som kan motivera en helt annan bedömning av årtiondet, eftersom det var då den process av mental och politisk förändring som fordrades för att omvandla Irland till den ekonomiska tillväxtens gyllene ö mognade. I det perspektivet är 1980-talet inte bara ett "vunnet decennium", utan det som kanske är det allra viktigaste i landets moderna historia. Priset som Irland betalade för denna mognad var mycket högt, som det brukar vara i dessa historiska ögonblick då krisens djup och hopplöshetens förtvivlan till slut tvingar fram en hållfast beslutsamhet att förändra allt, även om det görs i syfte att ingenting viktigt ska förändras.

Inom några år skulle somliga tala, med en viss försiktighet, om "den irländska haren"¹⁸, men allt fler skulle anamma den mer självsäkra och kaxiga *Celtic Tiger* som benämning för det

nya Irland som nu klumpades ihop med de kända östasiatiska tigrarna: Hong Kong, Singapore, Sydkorea och Taiwan¹⁹. Redan 1999 kunde Maria Rankka och Jonas Hellman skriva följande i Timbrorapporten *Irland, den globala ön*:

Medvetandet om landets ekonomiska framgångar är stort bland de människor vi möter. Den keltiska tigern har blivit ett begrepp. Inte minst utnyttjas det i reklamsammanhang. 'Idag pratar vi lika mycket om ekonomin som vi förr pratade om vädret', påstår ett finansföretag i sin radioreklam. På Essos bensinmackar finns affischer med en bild på en tiger och texten: 'Den keltiska tigern gör dina pengar mer värda.'

(Rankka och Hellman 1999: 11)

FIANNA FÁILS ÅTERKOMST OCH FINE GAELS TALLAGHT STRATEGY

Éamon de Valeras parti Fianna Fáil har varit nyckeln till det självständiga Irlands stora förändringar. Det var

18 Patrick Honohan och Brendan Walsh publicerade 2002 en studie kallad "*Catching Up with the Leaders: The Irish Hare*", men deras referens till en hare hade en varnande ton med hänvisning till den övermodiga och tankspridda haren i Aisopos berömda saga som till sist ser sig besegrad av den långsamma men målmedvetna och idoga sköldpaddan, som aldrig slutar att röra sig framåt.

19 Uttrycket "keltisk tiger" användes för första gången 1994 i en rapport - *The Irish Economy: A Celtic Tiger* - som ekonomen Kevin Gardiner skrev för investeringsbanken Morgan Stanley.

”ödets krigare” som 1932 drev igenom Irlands vändning mot protektionismen och imports substitutionen, och det var de som på 1950-talet i positiva termer omvärderade den ekonomiska tillväxtens betydelse och förde en statsledd utvecklingspolitik av keynesianskt snitt i syfte att frigöra Irland från stagnationens grepp. Till sist var det också de som 1987 gjorde rent hus med mycket av det som partiet tidigare tyckte och tänkte och på det viset öppnade dörrarna för den keltiska tigerns entré. Det var vad patriotismen krävde efter så många decennier av frustration och förlorade möjligheter.

I valet som hölls den 17 februari 1987 fick Fianna Fáil 44,2 procent av rösterna. Det var ett resultat som låg i linje med vad partiet brukade få, men partiet som hade regerat under de senaste fem åren och som var Fianna Fáils historiska konkurrent, Fine Gael²⁰, betalade krisens politiska kostnader och upplevde en mycket kraftig tillbakagång med en röstandel under 30 procent²¹. På det viset kunde Fianna Fáils ledare, Charles Haughey, bilda en minoritetsregering den 10 mars 1987.

Det var främst fem punkter som partiet lyfte fram i sitt valprogram (*The Programme For National Recovery*). I första hand den ekonomiska tillväxtens avgörande betydelse: ”*The issue is growth*” var den första rubriken i programmet (Fianna Fáil 1987). Andra punkten handlade om behovet av att bromsa de offentliga utgifternas tillväxt, reducera budgetunderskottet och minska statsskulden. Sedan fanns det två mycket viktiga punkter som hängde ihop: att sänka arbetarnas skattebörd och få till stånd ett trepartsavtal om arbetsmarknadens sätt att fungera som kunde sänka konfliktnivåerna och bromsa löneinflationen. Det ska även sägas att behovet av att fördjupa den exportinriktade utvecklingsstrategin som främjade etableringen av utländskägda företag, var särskilt stort inom de högteknologiska sektorerna.

Den nya regeringen skulle ägna mycket kraft åt två grundläggande uppgifter i syfte att stabilisera landets ekonomi. Dels att bedriva en mycket stram finanspolitik genom att med emfas tillämpa det åtgärds paket som den föregående regeringen hade beslutat.

20 Fine Gael (”Irländarnas släkt”) bildades 1933 och brukar definieras som ett liberal-konservativt parti. Fine Gael ingår i den kristdemokratiska och konservativa partigruppen EPP i det europeiska parlamentet. Fianna Fáil, å sin sida, ingår i den liberala partigruppen Renew Europe.

21 Fine Gael, som hade regerat i koalition med Socialdemokraterna (*Labour Party*), gick ner från 39,2 procent av rösterna vid föregående valet till 27,1 procent och förlorade 19 mandat i parlamentets andra kammare. Även Socialdemokraterna drabbades av en betydande valförlust.

tat om och som Fianna Fáil tidigare hade kritiserat på ett skoningslöst sätt. Dels att ro i land ett trepartsavtal inom arbetsmarknaden som skulle kunna förändra dess konfliktfyllda funktions-sätt och definiera en serie målsättningar som bromsade löneinflationen.

Angående den första punkten var resultatet en uppseendeväckande kraftig minskning av de offentliga utgifterna från 44,7 procent av landets BNP 1987 till 35,2 procent 1989. Underskottet i statsfinanserna, som 1986 låg på 10 procent av BNP, kunde stabiliseras kring 2 procent 1989. Inom arbetsmarknadsområdet uppnåddes också mycket signifikanta framgångar genom fackföreningarnas, arbetsgivarorganisationernas och regeringens undertecknande i oktober 1987 av *Programme for National Recovery* (Department of the Taoiseach 1987). Det var den första av en lång serie av samarbetsöverenskommelser kända som "*social partnerships*" som, på frivillig basis, skapade ett nytt ramverk för den irländska arbetsmarknaden. Dess huvuddrag var följande: arbetsfred, måttliga löneökningar, sänkning av inkomstskatten²², stram finanspolitik

samt en reduktion av antalet offentligt anställda i syfte att bromsa inflationen och ta itu med de fiskala obalanserna.

Avtalets avgörande punkt var den om måttliga löneökningar – "*more moderate pay expectations*" står det att läsa i dokumentet – som begränsades till 2,5 procent per år fram till 1990. Denna moderation kompenserades med de ovan nämnda skattelättnaderna och en hel del sociala förmåner²³. Avtalet lyckades över förväntan i detta avseende och löneökningarna för industriarbetarna låg, i reella termer, på sammanlagda 2,5 procent från 1988 och till 1992 (CSO 2024a). Men det allra viktigaste var att konfliktnivåerna på den irländska arbetsmarknaden minskade avsevärt efter avtalet. Det genomsnittliga antalet förlorade dagar på grund av arbetskonflikter minskade med 80 procent om man jämför de tio år som föregick avtalet med de tio åren som kom därefter (van der Velden 2015).

En tredje aspekt av stor betydelse måste uppmärksammas i denna kontext. Fianna Fáils vägval och de kraftfulla åtgärderna som den nya regeringen satte i verket ledde till en av

22 Denna punkt är central med tanke på den mycket höga arbetsbeskattningen som rådde på 1980-talet. Marginalskatten på arbetet, inklusive arbetsgivaravgifterna, låg då strax under 70 procent för en ogift arbetare som tjänade medianlönen. Den hade reducerats till 48 procent år 2002 (Walsh 2002).

23 Det specificerades i avtalets sektion IV om *Greater social equity* som handlade om socialbiståndet, hälsovården, utbildningen och bostadspolitiken.

de mest signifikativa händelserna i irländsk politisk historia som skulle ge ett stabilt parlamentariskt underlag och en långsiktig stabilitet åt den nya ekonomiska inriktningen. Den 2 september 1987 gav Alan Dukes, Fine Gaels nya ledare, sitt stöd åt regeringens vägval i ett berömt tal som han höll i Tallaghts handelskammare. Fine Gaels nya orientering blev därför benämnd Tallaght Strategy och bröt med den bittra konfrontationspolitiken som hade varit en konstant i den irländska republikens historia.

Många år senare skulle *The Economist*, i en dödsruna över Fianna Fáils gamla ledare Charles Haughey, på följande sätt sammanfatta betydelsen av Fine Gaels banbrytande ställningstagande 1987:

Det gjorde möjligt de häftiga besparingsåtgärderna och skattesänkningarna som inledde omvandlingen av Irland från en bananrepublik till en 'keltisk tiger'.

(The Economist 2006)

MARKNADENS MAGI

Att lita på att friare marknadskrafter kunde bringa fram ett snabbt ökande välstånd var inte lätt i ett land där staten hade spelat en så framträdande

ekonomisk roll. Det skulle behövas några mycket handfasta bevis för att ett sådant perspektivskifte skulle kunna ske. Ett par ögonöppnande erfarenheter kan nämnas i detta sammanhang.

Den första kom från telekommunikationssektorn. Det var, som det brukade vara nästan överallt på den tiden, ett statligt monopol som fram till 1983 direkt administrerades av kommunikationsdepartementet. Trots tiotusentals anställda omvandlades dess undermåliga tjänster till en allvarlig flaskhals för de utländska företagen som i växande antal sökte sig till Irland. Det var, som IDA påpekade, ett hot mot Irlands exportinriktade utvecklingsstrategi. Det ledde till en process där Telecom Éireann, som hade bildats 1983, övergick till att fungera enligt renodlade företagsekonomiska kriterier under ledningen av den irländska IBM:s före detta chef. Det blev en stor framgång som starkt bidrog till att regeringen, som James Burnham (2003) skrev i *The Independent Review*, upptäckte "the magic of the market". På det viset blev det naturligt att senare, 1999, privatisera Telecom Éireann.

Denna upptäckt av "marknadens magi" hade också att göra med framväxten av ett av Irlands mest framgångsrika företag genom tiderna: Ryanair. Det var ett litet företag som började operera 1985 med ett Embraer

Bandeirante flygplan för femton passagerare. Den våg av avregleringar som Margaret Thatcher drev fram i Storbritannien öppnade en möjlighet för det lilla företaget, trots den irländska regeringens motstånd som gärna ville skydda det statliga Aer Lingus, att börja flyga mellan Dublin och London (Luton). Snart hade Ryanair revolutionerat flygbranschen och visat vad marknadens och den öppna konkurrensens väg kunde betyda för Irland.

Denna framgångssaga tillsammans med erfarenheterna från Telecom Éireann spelade en central roll för de kommande privatiseringarna och, inte minst, för oviljan att starta nya statsägda bolag. På det viset skulle den andel som dessa företag representerade av landets sysselsättning reduceras från 7,8 procent 1980 till 2,7 procent 2002 (Barrett 2004).

Detta var en del av de stora liberaliserande förändringarna som Irland skulle genomföra från 1987 och framåt. Redan 2001 rankades Irland bland de tre friaste ekonomierna i världen enligt Heritage Foundations *Index of Economic Freedom*, samma position som landet uppvisar enligt den senaste upplagan av det index (Heritage Foundation 2024). Samtidigt skulle landet klättra upp i Förenta nationernas *Human Development Index* från 25:e plats 1990 till en sjunde plats år 2022

(UNDP 2024). Det var marknadens och den ekonomiska frihetens välståndbringande magi som gjorde sig gällande.

DET STORA SPRÅNGET FRAMÅT

Dessa var de grundläggande betingelserna som lade fundamentet för två årtionden av utomordentligt stark ekonomisk tillväxt, med en genomsnittlig årlig ökning av landets BNP på 6,3 procent mellan 1987 och 2007. På det viset kunde det en gång efterblivna Irland bli ett av de rikaste länderna i Europa. Men det fanns också några viktiga externa faktorer som underlättade den irländska framgången som exempelvis den europeiska sammanhållningsfonden (*Cohesion Fund*) som gjorde stora infrastrukturinvesteringar möjliga och, än viktigare, den blivande Europeiska unionens fördjupade ekonomiska samarbete som sjösattes genom bildandet av EU:s inre marknad som trädde i kraft den 1 januari 1993.

De utländska investerarnas, framför allt de från USA, positiva reaktion inför alla dessa gynnsamma förutsättningar för att göra Irland till en dynamisk exportplattform lät inte väntas på sig. Nettoinflödet av utländska direktinvesteringar steg från mindre än en procent av Irlands BNP vid

1980-talets mitt till drygt två procent under 1990-talets första hälft för att sedan, mellan 1998 och 2000, öka på ett exponentiellt sätt och nå den uppseendeväckande höga siffran 25,7 procent av landets BNP. Årliga nivåer på mellan 10 och 20 procent av BNP skulle sedan, med få undantag, bli normala, med en rekordnotering år 2015 då de utländska direktinvesteringarnas nettoinflöde motsvarade osannolika 81,1 procent av Irlands BNP (World Bank 2024).

Samtidigt, som en naturlig konsekvens av inflödet av direktinvesteringar och en mycket livlig företags-etablering ökade exporten till EU-länderna mycket kraftigt och den sammanlagda värdeökningen av Irlands totala expor av varor och tjänster – mät i fasta dollar från 2015 – gick upp 8,4 gånger mellan 1987 och 2007. Om man tar hela perioden från 1987 till 2022 i beaktning ökade exportvärdet 31 gånger²⁴ (Barry och Bergin 2019; World Bank 2024).

I termer av sysselsättning inträffade två parallella förändringar av mycket stor betydelse för landets förmåga att växa. Den första, och allra viktigaste,

gällde relationen mellan de sysselsatta och hela den vuxna befolkningen (+15 år) som under 1980-talet var komparativt mycket låg. Den skulle öka från 48 procent 1991 till 63 procent 2007²⁵. Den andra gäller arbetslösheten som kring 1990 låg över 15 procent av arbetskraften och som skulle kraftigt minska till nivåer som låg mellan 4 och 5 procent 2002–2007. På det viset skulle landet som hade den högsta arbetslösheten i hela EU bli det som hade den lägsta. Arbetskraften ökade med 62 procent mellan 1992 och 2008 och det var framför allt kvinnornas arbetsmarknadsdeltagande som växte på ett dramatiskt sätt under denna period. Den ovan angivna relationen mellan sysselsatta och vuxna steg i kvinnornas fall från 26,9 procent 1985 till 54,2 procent 2007 (World Bank 2024).

Bakom denna dynamiska utveckling finns givetvis de nya sysselsättningsmöjligheterna som både direkt och indirekt genererades av de utländska firmor som etablerades i Irland under denna period. Enligt uppskattningar gjorda av det statliga rådgivande organet i utvecklingsfrågor,

24 För att ha en referenspunkt kan nämnas att Sveriges exportvärde ökade 5 gånger under samma period och världens 5,1 gånger.

25 Som jämförelsepunkt kan nämnas att denna relation i Sverige låg på 64 procent 1991, men redan 1999 hade Irland passerat Sverige i denna så viktiga aspekt.

Forfás²⁶, stod de utländska företagen för omkring 70 procent av de nya jobb som skapades under 1990-talet (Forfás 1999). Det gav dessutom viktiga läns- effekter till många irländska företag och inte minst till de många startups som växte fram inom mjukvaru- och Internetindustrin (Burnham 2003). På utbudssidan spelade de nya och strängare reglerna för att kunna vara berättigad till diverse bidrag och en mycket mer aktiv arbetsmarknadspolitisk roll. Det ställdes mer krav för att få bidrag, men samtidigt gjordes mycket framgångsrika aktiveringsinsatser riktade inte minst mot de långtidsarbetslösa, en grupp som tidigare hade betraktats som i praktiken omöjlig att få tillbaka till arbete (Walsh 2004).

I denna kontext är det viktigt att nämna några grundläggande institutionella faktorer som inramar en dynamisk och hållbar ekonomisk utveckling. En välfungerande rättsstat är en sådan faktor och likaså en stark äganderätt. En offentlig sektor som kan definieras som *“competent and honest”* (Ó Grada & O’Rourke 2021: 30)²⁷, är en oskattbar tillgång. I alla dessa avseenden skulle Irland få en

allt mer framstående komparativ ställning som förstärkte den tillit till landets institutioner som är avgörande för att kunna attrahera ett stort flöde av investeringar. Men utöver dessa allmänna institutioner fanns det andra som var mer specifikt inriktade på att främja etableringen av utländska bolag i Irland. Den allra viktigaste har redan nämnts: Industrial Development Agency (IDA), som bildades 1949 som en del av den då rådande protektionistiska importsstitutionsmodellen. På 1950-talet omorienterades IDA:s arbete alltmer mot vad som kallades *“industrialisation by invitation”*, inom vilken de utländska investeringarna, som lockades till Irland med hjälp av generösa skatteregler, spelade en central roll (Barry & Ó Fathartaigh 2015). Till sist fullbordades denna omvandling när IDA gjordes om till ett organ som uteslutande ägnade sig åt att attrahera högkvalitativa utländska direktinvesteringar. Årsredovisningen 2022 sammanfattar IDA:s imponerande facit: 1796 företag, som anställde 301 471 personer, hade etablerats med dess hjälp (IDA 2023).

26 Forfás inrättades 1994 och var aktivt fram till 2014.

27 Även om detta inte bör överdrivas i det irländska fallet. Irland har upplevt stora korruptionsskandaler som tydligt visas av den så kallade “Mahon Tribunal”, efter efternamnet på dess ordförande (Alan Mahon), vars undersökningar ledde i maj 2008 till att Fianna Fáils ledare, Bertie Ahern, misstänktes för att ha tagit emot mutor och fick avgå som både partiledare och *Taoiseach*.

En annan viktig faktor bakom den keltiska tigerns framgångar är den politik som, med hjälp av starka skattelättnader som trädde i kraft 2004, främjar den privata sektorns investeringar i forskning och utveckling (R&D). Det kombineras med betydande satsningar på högskoleutbildningen, en sektor som spelar en avgörande roll för att kunna matcha den växande efterfrågan på kvalificerad arbetskraft som de exportinriktade företagen genererar. I detta sammanhang är det på plats att nämna bildandet år 2000 av Science Foundation Ireland (SFI) i syfte att förvalta Technology Foresight Fund, som fick en budget på 646 miljoner euro. SFI:s uppgift är att främja humankapitalutvecklingen – främst inom naturvetenskap och teknik – innovativa initiativ och olika allianser mellan de institutioner som arbetar inom de nyss nämnda områdena. Resultaten av dessa olika satsningar har jag redan nämnt gällande andelen ungdomar med högskolestudier, men åtminstone lika intressant är konstaterandet att Irland har EU:s högsta antal utexaminerade per capita inom STEM-sektorn (STEM står för *Science, Technology, Engineering, and Mathematics*) (IDA 2024).

Dessa och andra liknande initiativ ledde till framväxten av ett mycket dynamiskt nationellt innovations-

system (*National System of Innovation*). Dess betydelse och mest framträdande drag sammanfattades 2007 av Frank Barry, professor vid Trinity College Dublin, på följande sätt:

De multinationella företagen håller i större utsträckning på att etablera R&D-verksamheter i utlandet där de rådande förutsättningarna gör det mest sannolikt att innovationer kan uppstå. Denna möjlighet beror på det 'lokala innovationssystemet', det vill säga, den process genom vilken den privata och den offentliga sektorns institutioner, företagen och den nationella politiken sammanstrålar och samverkar för att alstra innovationer. Erkännandet av hur pass viktigt det var att utveckla ett irländskt innovationssystem blev bekräftat genom lanseringen, i form av en vit bok på temat, av den irländska regeringens första plan om vetenskap, teknologi och innovation 1996. Investeringarna i dessa områden femdubblades under National Development Plan 2000–2006. Andra initiativ bestod av lanseringen av Programme for Research in Third-Level Institutions (som möjliggjorde inrättande av 24 forskningscentra och likaså en rad projekt inom mänsklig genomteknik och datorfysik), finansieringen från Science Foundation Ireland av fem alli-

anser mellan högskolor och företag, och införandet, genom budgetlagen från 2004, av en tjugoprocentig skattecredit för investeringarna i R&D.

(Barry 2007: 213)

En av de mest relevanta följderna av Irlands ekonomiska framgångar gäller den demografiska utvecklingen. Som jag redan har kommenterat upplevde Irland en långsiktig trend mot en minskande befolkning fram till 1961 på grund av det stora utvandringsflödet som präglade landets historia sedan 1800-talets mitt. Det skulle nu med besked vändas till motsatsen. Mellan folkräkningen 1991 och dito 2022 växte Irlands befolkning med 46 procent eller cirka 1,6 miljoner personer. En stor nettoinvandring var en avgörande faktor bakom denna ökning, särskilt under två perioder: 1996–2008, med ett invandringsplus på 521 000 personer, och 2015–2022 med 340 000. Det gjorde att en femtedel av Irlands befolkning var född i utlandet år 2022, vilket är en uppseendeväckande hög andel för det som en gång var Europas mest framträdande utvandringsland.

Slutligen, några rader om skattepolitikens betydelse för den utvecklingsmodell som Irland har följt: Det är tveklöst att de komparativt låga bolagsskatterna har spelat en betydande roll för landets framgångar. Bolagsskatten låg på 10 procent mellan 1981 och 2002 och höjdes den 1 januari 2003 till 12,5 procent för vinster från regelbundna ekonomiska verksamheter (*trading profits*), men samtidigt skapades en hel del generösa skattelättnader för bland annat investeringar i R&D och, inte minst, utlandsvinster som överfördes till Irland. En skattesats på 12,5 procent var den lägsta skattenivån bland OECD-länderna efter Ungern och låg långt under EU-genomsnittet.

Kritiken mot Irland både för dess låga bolagsskatter och än mer för de olika mekanismerna som underlättar i praktiken helt skattebefriade vinstöverföringar har varit hård och konstant. En viktig episod i detta sammanhang var den Europeiska kommissionens beslut i augusti 2016 att, efter en undersökning som varade i två år, kräva 13 miljarder euro plus räntan från Apple för icke betalade skatter till Irland från 2004 till 2014 (European Commission 2016)²⁸. Allt fler länder tog olika initiativ för att bromsa den

28 Det ledde till en lång och mycket uppmärksammas domstolsprocess som fortfarande pågår. Processen ligger nu i EU-domstolen och ett slutligt beslut förväntas under 2024.

skattedränering som Irlands generösa regler gjorde möjlig och allt detta ledde till sist till att Irland i praktiken blev tvunget att skriva under det globala Pillar II-avtalet i oktober 2021. Det innebär att koncerner med en årlig omsättning om 750 miljoner euro eller mer ska betala minst 15 procent i effektiv skatt i alla länder där de bedriver verksamhet från och med den 1 januari 2024. Det handlar om en viktig förändring som påverkar omkring 1600 företag etablerade i Irland. Två aspekter är särskilt relevanta i ett irländskt perspektiv: att det ska handla om effektiv beskattning och, inte minst, att det kommer att reducera incitamentet att överföra företagsvinster till länder med lägre beskattningsnivåer.

Den avgörande frågan i detta sammanhang är om Irland har tillräcklig styrka i allt annat som fordras för att utveckla en företagsvänlig miljö av internationell klass som kompenserar en viss förlust av skatterelaterad konkurrenskraft²⁹. Det handlar, bland annat, om pålitliga institutioner, en välfungerande rättsstat, ett stabilt regelverk, en grundläggande politisk konsensus kring landets utvecklingsmodell, starkt socialkapital, tillgång

till högkvalificerad arbetskraft, ett dynamiskt innovationssystem, tillträde till breda marknader, en välutvecklad infrastruktur och betydande agglomerationsfördelar³⁰. Den irländska utvecklingen under de senaste tre decennierna ger hopp om att så är fallet i praktiskt taget alla dessa avseenden. Få länder är komparativt så väl rustade för att klara de nya beskattningsreglernas utmaningar. Men det finns mycket annat som Irland måste ta itu med för att framtiden inte ska bli dyster. Det ska jag återkomma till längre fram.

LEPRECHAUN ECONOMICS?

Klockan 11 den 12 juli 2016 offentliggjorde den irländska statistikbyrån (CSO) att landets BNP hade stigit med 26,3 procent år 2015. Ett tjugotal minuter senare skickade nobelpristagaren i ekonomi Paul Krugman en tweet som skulle bli berömd: "*Leprechaun economics: Ireland reports 26 percent growth! But it doesn't make sense. Why are these in GDP?*"

Den påhittiga rubriken – *Leprechaun economics* – refererar till en irländsk sagofigur, en sorts pyssling, som vanligtvis avbildas som en liten

29 Det har uppskattats att Irlands förluster i förhållande till en situation med oförändrad skattenivå kommer att "*be negative but not sizeable*" (Siedschlag et al. 2023: 18).

30 Det handlar om de fördelar som koncentrationen eller klustringen av många företag inom en och samma bransch kan ge.

gammal gubbe i gröna kläder, som gillar att spela spratt och ställer till med otyg. Krugman hade alldeles rätt i att något lurt dolde sig bakom Irlands rapporterade tillväxtsiffra. Det kunde helt enkelt inte stämma, men det gjorde det ändå tack vare de stora multinationella företagens fiffiga skatteplanering, som exempelvis Apples överföring av immateriella rättigheter motsvarande 300 miljarder dollar till en irländsk filial, Apple Sales International, första kvartalet 2015. Det blåste upp landets BNP på ett underligt vis och utvidgade på ett dramatiskt sätt gapet mellan Irlands BNP och dess reella ekonomi.

Det ledde till en uppfattning att hela eller åtminstone merparten av det irländska tillväxtundret bara var en synvillia som dessa moderna leprechauns som heter Apple, Google, Microsoft, Pfizer och så vidare hade skapat i syfte att berika sig på ett lagligt men ytterst tvivelaktigt sätt. Som *The Economist* påpekade för inte så länge sedan, standardmåttan för ett lands ekonomi, särskilt BNP som är det internationellt mest använda måttet, ”*make little sense in Ireland’s case*” (*The Economist* 2023).

Men inte bara det, på det viset kunde landets kreditvärdighet över-

skattas på ett farligt sätt och överhuvudtaget var det mycket svårt för myndigheterna att bedriva en verklighetsbaserad finans- och penningpolitik utan att ha bättre indikatorer till sitt förfogande. Detta plus uppståndelsen kring Krugmans tweet ledde till att en kommission bildades i september 2016 med syfte att utarbeta ett pålitligare mått av Irlands ekonomi än såväl BNP som BNI. Resultatet var ett mått som kallades *Modified GNI* (förkortas GNI*). Det viktiga med denna modifierade BNI var att eliminera olika aspekter som förvanskade den irländska ekonomins verkliga storlek och som sammanfattades med uttrycket ”globaliseringens effekter” (CSO 2023).

Det nya måttet motsvarar det vanliga BNI³¹ minus deprecieringen av immateriell egendom (*“intellectual property”*), deprecieringen av inhyrda flygplan (*“leased aircraft”*) och nettofaktorinkomsten av aktiebolagsomlokaliseringar (*“net factor income of redomiciled PLCs”*). Numera finns det uppskattningar av BNI* från 1995 och fram till 2022 tillgängliga (CSO 2024b) och det kan vi använda för att konstatera om det irländska tillväxtundret enbart

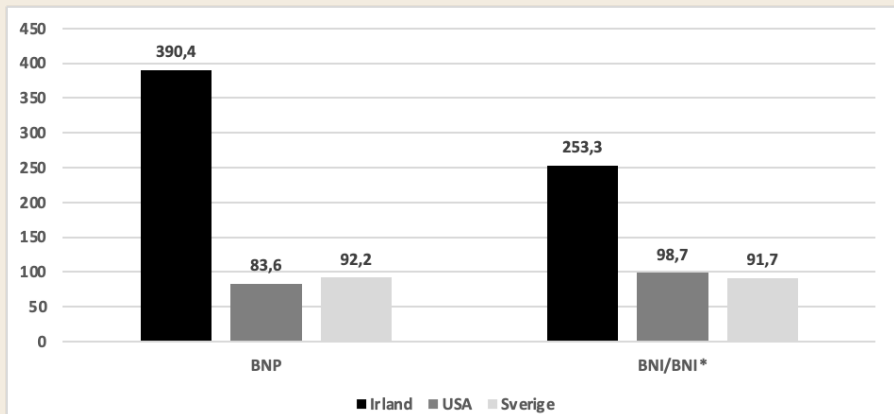
31 SCB definierar bruttonationalinkomsten (BNI) som ”summan av alla inkomster i ett land under en period, vanligtvis ett år. Bruttonationalinkomst är lika med BNP minus primära inkomster som inhemska enheter betalar till utländska enheter plus primära inkomster som inhemska enheter erhåller från utlandet.” (SCB 2024)

var ett spratt av lustiga irländska tom-
tar.

I följande diagram jämförs dels Irlands med Sveriges och USA:s BNP-tillväxt mellan 1995 och 2022, dels tillväxten av Irlands BNI* med tillväxten av BNI i Sverige och USA, länder vars BNI inte blossas upp av den typ av transaktioner som påverkar det irländska BNI. Resultatet är slående. Enligt dessa jämförelser motsvarar Irlands

BNP-tillväxt 4,2 gånger den svenska och 4,7 gånger den amerikanska. Det är verkligen *leprechaun economics*. När vi nu tar bort de snedvridande ”globaliseringseffekterna” i det irländska fallet motsvarar landets tillväxt 2,8 gånger den svenska och 2,6 gånger den amerikanska och det är utan tvekan en utomordentligt stark prestation som väl förtjänar att kallas tillväxtunder³².

Diagram 7. BNP och BNI/BNI*, ackumulerad tillväxt mellan 1995 och 2022 i procent*



I fast penningvärde. Källor: World Bank (2024) och CSO (2024b) för Irlands BNI

32 Om man invänder att det i huvudsak handlar om en *catch-up* eller konvergens med mer utvecklade länder som på ett naturligt sätt föranleder höga tillväxttall kan det påpekas att en jämförelse med till exempel Spanien eller Portugal skulle bli betydligt mer fördelaktig för Irland: 4,1 gånger gentemot Spanien och 5,5 visavi Portugal.



**DEN KELITISKA
TIGERNS DÖD OCH
ÅTERUPPSTÅNDELSE**

DEN STORA KRISEN

Efter två decennier av snabb tillväxt kom en ekonomisk kollaps 2008 som ledde till mycket allvarliga ekonomiska problem under de kommande åren. Det var ett tillfälle då många sörjde, särskilt de som var tvungna att bära krisens kostnader, medan andra, kritiska till den världsomspännande expansionen av marknadsekonomi, gladdes över den berömda keltiska tigerns förmodade död. Den globaliserade kapitalismens *poster child* omvandlades på några korta månader till dess *problem child*, ett varnande exempel eller ”*a cautionary Irish tale*”, som Bruce Campbell och Lawrence Mishel skrev i februari 2011, om de dödliga farorna som den rådande ”nyliberala” ordningen medförde.

För att begripa den förödande kraften som den internationella krisen skulle få i Irland är det nödvändigt att notera att, även om den utlöstes som en direkt följd av Lehman Brothers bankrutt i USA i september 2008, det fanns en hel del lokala omständigheter som kan hjälpa oss att förstå lågkonjunkturrens våldsamma förlopp i Irland³³.

Ett av de mest karakteristiska dragen av Irland under 1990-talet var dess

mycket otillfredsställande bostadssituation, med EU:s lägsta antal bostäder per capita. Befolkningen växte snabbt och blev allt mer välmående, med en växande efterfråga på fler och bättre bostäder som följd. Det gav upphov till en byggboom, som gjorde att bostadsstocken växte från 1,2 miljoner bostäder 1991 till 1,4 miljoner år 2000 och 1,9 miljoner 2008. Samtidigt fyrdubblades bostadspriserna mellan 1996 och 2007. Denna enorma bostadsexpansion till allt högre priser åtföljdes av en mycket hög skuldsättningsgrad både för familjerna och för byggnadsbolagen. Initialt finansierades lånen med inhemska medel men från 2003 och framåt kom en betydande del av finansieringen från övriga Europa. Det var en period med extremt låga och även negativa räntesatser som följde efter lanseringen av euron den 1 januari 1999. Dessutom var det väldigt lätt att ta lån för de irländska bankerna beroende på den gedigna tilliten som landets stora ekonomiska framgångar, särskilt om man utgick från den överdimensionerade BNP, gav upphov till. På det viset ökade de irländska bankernas internationella skuld från 15 till 100 miljarder euro mellan 2003 och

33 Följande analys grundas på Barry & Bergin (2019), Baudino, Murphy & Svoronos (2020), Honohan & Gorecki (2010), Sibley (2018) och Whelan (2011).

2007, en siffra som motsvarade hälften av Irlands BNP.

Bostadsmarknaden började redan 2007 att visa tecken på avmattning och den uppåtgående prisspiralen bröts, men det bromsade inte byggboomen och den stora efterfrågan på nya lån som det genererade. Bankernas eget kapital reducerades till ett minimum i förhållande till den mycket omfattande utlåningen och en betydande del av densamma finansierades med kortfristiga lån från utländska banker.

Bankväsendets utsatthet sammanföll med statsfinansernas växande sårbarhet, som skulle spela en nyckelroll i det kommande krisförloppet. En växande andel av de offentliga utgifterna finansierades med konjunkturkänsliga skatter (*“cyclical taxes”*), till exempel beskattningen av bostadsaffärerna (Stamp Duty), som skulle komma att stå för ungefär 30 procent av de fiskala inkomsterna. Det, tillsammans med den ökning av de offentliga utgifterna som andel av landets BNP som registreras från år 2000, skapade de förutsättningar som med nödvändighet skulle leda till starka fiskala obalanser ifall konjunkturen vände nedåt.

Till detta måste en viktig faktor läggas. Under tillväxtåren minskade arbetslösheten så pass mycket att lönerna började stiga så pass snabbt att det underminerade landets kon-

kurrenskraft. Mellan 2000 och 2009 ökade den genomsnittliga reallönen med 39 procent och passerade de tyska, franska, brittiska och svenska lönerna. År 2000 låg genomsnittet för OECD-länderna 20 procent över de irländska lönerna, medan OECD-genomsnittet 2009 låg 7,4 procent under Irlands löner (OECD 2024).

Lehman Brothers kollaps den 15 september 2008 utlöste en regelrätt flykt i kapitalmarknaderna mot säkrare positioner som drastiskt reducerade möjligheterna till kortfristiga lån och exponerade sårbarheterna i ett banksystem, som det irländska, med övervärderade tillgångar, bristande transparens, stora portföljer med riskabla bostadslån och ett stort behov av kortsiktig finansiering. De irländska bankerna drabbades omedelbart av krisens verkningar. Deras läge blev på en gång ohållbart och tvingades söka regeringens hjälp, som inför en panikartad utveckling beslutade redan den 30 september att införa en praktiskt taget obegränsad bankgaranti som skulle skydda all bankinlåning samt säkerställa obligationerna och skuldebrev. Detta beslut grundades på en felaktig diagnos av bankkrisens art. Man utgick från att det var en kortsiktig likviditetskris men det handlade om någonting mycket allvarligare: en omfattande solvenskris relaterad till en

stor låneportfölj – till både familjer och byggnadsbolag – som i praktiken blev värdelös på kort sikt. När detta blev uppenbart tvingades den irländska staten att pumpa in enorma resurser i banksektorn genom att ta hand om bankernas dåliga lån och andra ”toxic assets”. Det bildades ett särskilt organ för det ändamålet, *National Asset Management Agency* (NAMA), och notan blev nästan 80 miljarder euro³⁴. På det viset omvandlades bankkrisen till en statsfinansiell kris av stora mått som tvingade Irlands regering att söka hjälp hos både EU och Internationella valutafonden (IMF).

Det ekonomiska sammanbrottet var totalt och kom mycket snabbt. Nationalinkomsten per capita föll nästan 15 procent mellan 2007 och 2009. Bostadspriserna föll med 25 procent mellan 2007 och 2009, för att sedan fortsätta att falla till mindre än hälften av nivån för 2007³⁵. Arbetslösheten, som låg under 5 procent mellan 2000 och 2007, sköt i höjden och landade över 15 procent 2011–2012. Det återspeglade, bland annat, byggsektorns mycket svåra problem, en sektor som före krisen sysselsatte kring 14 procent av landets arbetskraft. Denna utveckling skulle, på samma sätt som i Sve-

rige vid 1990-talets första hälft, dels minska skatteinkomsterna, dels öka de offentliga utgifterna i form av arbetslöshetsrelaterade och andra subsidier.

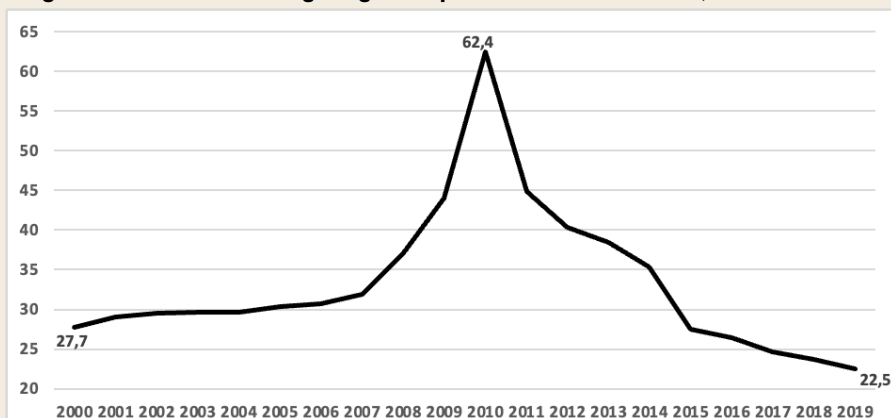
Det sammanlagda resultatet var en makalös expansion av de offentliga utgifterna, som ökade med 66 procent – i fast penningvärde – mellan 2007 och 2010. Det betydde att dessa utgifter steg från 31,9 procent av landets BNP till 62,4 procent mellan dessa år. 2010 motsvarade budgetunderskottet 32 procent av BNP och statsskulden höjdes från 27 procent av BNP 2007 till 132 procent 2013. Som konsekvens av allt detta klassades de irländska statsobligationerna 2011 som ”skräp” (*“junk status”*) av Moody’s Investors Service, samma status som Portugals och Greklands.

Det var en fullständigt ohållbar utveckling och med en riskpremie som låg 6 procent över den tyska tvingades den irländska regeringen redan i mitten av november 2010 att söka ett treårigt *“rescue package”* av EU tillsammans med IMF på 85 miljarder euro. Villkoren var mycket hårda, men Irland skulle överträffa alla förväntningar i beslutsamhet och förmåga att bekämpa de stora obalanser som krisen hade gett upphov till. Den allra

34 Det motsvarade ungefär 60 procent av Irlands nationalinkomst och hälften av dess BNP.

35 2012 nåddes botten på prisutvecklingen inom bostadsmarknaden med 46,7 procent av 2007 årsnivå och det skulle dröja fram till 2022 innan man kom tillbaka till den nivån (CSO 2022).

Diagram 8. Irlands offentliga utgifter i procent av landets BNP, 2000–2019



Källa: World Bank (2024)

viktigaste hade med statsfinanserna att göra och i syfte att rätta till dessa obalanser inleddes ett systematiskt arbete med att kraftigt reducera de offentliga utgifterna som redan 2015 hade kommit ner till en nivå som låg under nivån före krisen och som skulle fortsätta att gå ner till nivåer som inte hade registrerats sedan 1960-talets första hälft (World Bank 2024 och Ryan 1971).

Diagram 8 illustrerar denna uppseendeväckande utveckling mellan 2000 och 2019, där kostnaderna för bankstödet spelade en viktig roll för att förklara den utomordentligt branta uppgången 2010.

Denna utveckling mot fallande offentliga utgifter hängde ihop med ett annat av den irländska tillväxtmodellens mest karakteristiska drag på

längre sikt: ett sjunkande skattetryck. Irland valde att inte långsiktigt höja skatterna för att balansera statsfinanserna i samband med krisen som började 2008. Det gjorde man kortsiktigt och försiktigt mellan 2011 och 2014 för att sedan åter falla in på skattesänkarvägen. Det har gjort Irland till det av de utvecklade OECD-länderna som har den lägsta skattekvoten.

En av krisens viktigaste följder var att Irlands politiska karta ritades om. Vid valet i februari 2011 fick Fianna Fáil, som hade regerat under dessa svåra år, det som med stor marginal var partiets sämsta valresultat någonsin och föll från 41,6 procent av rösterna i valet 2007 till 17,5 procent 2011. För första gången var inte Fianna Fáil det största partiet i parlamentet, utan bara det tredje eftersom det också blev pas-

serat av Labourpartiet. Det blev en gång till Fine Gaels tur att bilda regering, men den mest intressanta händelsen för framtiden var Sinn Féins uppgång till strax under 10 procent av rösterna³⁶. Det var början på en utveckling som skulle göra Sinn Féins till Irlands största parti vid valet 2020, någonting som tvingade fram något tämligen unikt i irländsk politisk historia: en koalitionsregering mellan Fianna Fáil och Fine Gael.

DEN KELTISKA TIGERNS ÅTERKOMST

Efter några mörka år då allt verkade rasa samman började en återhämtning som var lika oväntad och förvånande för de flesta som krisen hade varit några få år innan. Snart skulle Irland återigen bli det europeiska firmamentets starkast lysande stjärna. Vi kan illustrera detta med hjälp av diagram 9 där utvecklingen av eurozonens och OECD-ländernas BNI per capita jämförs med Irlands BNI* per capita, det vill säga, när man har dragit av ”globaliseringseffekterna”. Där kan vi konstatera två saker. Det första är att Irlands ökning på 47,2 procent mellan 2012 och 2022 vida överträffar

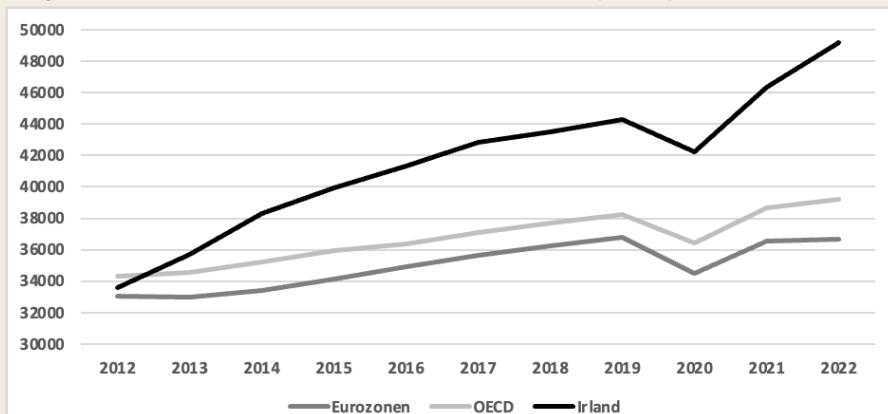
både OECD-ländernas 13,5 procent och än mer eurozonens 11,1 procent³⁷. Det andra är att från en utgångspunkt som 2012 var ungefär densamma öppnas ett växande gap till Irlands fördel som 2022 var på 25,4 procent gentemot OECD-länderna och 35 procent gentemot eurozonen. Om man i stället hade valt att jämföra med Irlands icke-reviderade BNI per capita hade avståndet varit mycket större: 69 procent gentemot OECD-länderna och 81 procent i eurozonens fall.

Denna snabba tillväxt har haft en mycket positiv inverkan på Irlands situation i många olika avseenden. Statsfinanserna har till exempel inte bara konsoliderats, utan till och med gett upphov till betydande överskott på grund av de stora skatteintäkterna som bolagsskatten genererar (nästan 23 miljarder euro 2022). De utländskägda bolagen stod 2022 för 86,5 procent av dessa intäkter (McCarthy 2023). *The New York Times* publicerade i september 2023 en lång text med en rubrik som ingen hade trott tio eller tolv år innan att det skulle vara möjlig: *”Ireland’s Latest Fiscal Headache: What to Do With 10 Billion Euros”*. Lösningen på detta ”problem” är att,

36 Det handlar om ett vänsternationalistiskt parti med starkt stöd bland katolikerna i det konfliktfyllda Nordirland som bildades 1970 som politisk gren av Provisoriska irländska republikanska armén (*Provisional IRA*).

37 Det överträffar i själva verket alla andra utvecklade länder. Den svenska ökningen under denna period var en tredjedel av den irländska.

Diagram 9. BNI (eurozonen/OECD) och BNI* (Irland) per capita, 2012–2022*



Fasta dollar från 2015. Irlands BNI per capita har beräknats genom att reducera landets BNI per capita med den skillnad mellan BNI och BNI* som CSO redovisar. Källor: World Bank (2024) och CSO 2023.

enligt norsk modell, fondera en del av dessa inkomster och, framför allt, undvika att finansiera permanenta offentliga utgifter med inkomster som per definition är högst skiftande. Det gör att det numera finns utrymme för välbehövliga engångsinvesteringar i infrastrukturprojekt eller, exempelvis, i att bygga det som med all sannolikhet kommer att vara världens dyraste sjukhus tillsammans med Nya Karolinska, Dublins nya barnsjukhus, med en kostnad på ungefär 2,2 miljarder euro.

En av de mest positiva effekterna av de goda tiderna har varit en kraftig minskning av arbetslösheten som har fallit tillbaka till nivåerna före krisen under 5 procent efter att ha nått nivåer som låg över 15 procent 2011–2012. Det är en anmärkningsvärd utveck-

ling, inte minst med tanke på att pandemin höjde arbetslöshetskvoten till drygt 26 procent under första kvartalet 2021 (ESRI 2021). En avgörande faktor bakom denna utveckling har varit de exportinriktade multinationella företagens extrema dynamism under pandemiåren, särskilt inom läkemedelsbranschen plus informatiken. Sys-selsättningen i utländska firmor som samarbetar med IDA växte med drygt 50 000 personer eller 20 procent mellan 2019 och 2022.

Dessa företag är emellertid bara en del av alla utländskägda företag verk-samma i landet. Enligt CSO handlar det om fler än 6000 firmor som 2020 genererade drygt 450 000 jobb, av vilka två tredjedelar skapades i stora företag med mer än 250 anställda

(CSO 2022a). Men utöver de jobb som skapats direkt i dessa företag skapas en hel del arbetstillfällen tack vare deras efterfråga på varor och tjänster producerade av irländskägda firmor. IDA (2022) har uppskattat att för varje tio jobb som skapas i de företag som organisationen samarbetar med skapas åtta till i resten av ekonomin. Det skulle alltså handla om sammanlagt ungefär 700 000 arbetstillfällen som direkt eller indirekt har med de utländska direktinvesteringarna att göra. Det representerar en dryg fjärdedel av Irlands totala sysselsättning.

De utländskägda företagen spelar idag inte bara en nyckelroll vad gäller beskattning och sysselsättning. De är dessutom helt dominerande aktörer inom Irlands näringsliv och stod 2020 för 72 procent av det totala bruttofördlingsvärdet inom näringslivet³⁸. Bland de företag som anställde 250 eller fler personer var deras dominans ännu tydligare. Inom det segmentet står de utländskägda firmorna för 90 procent av bruttofördlingsvärdet.

Vad gäller exporten, som är en avgörande del av den irländska utvecklingsstrategin, kan det konstateras att

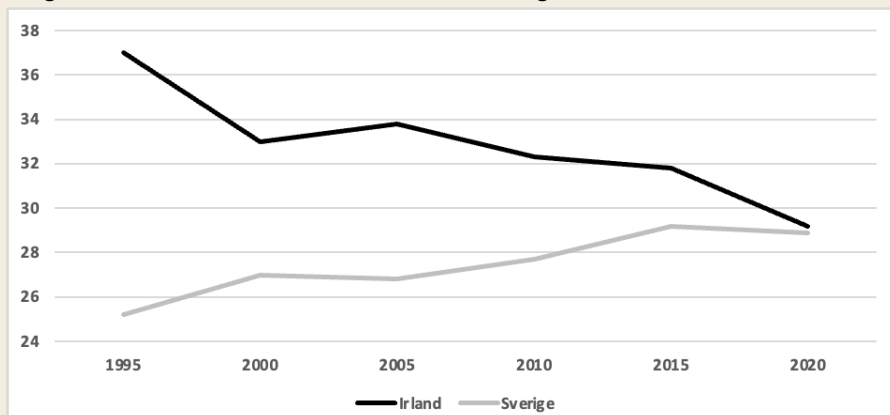
de utländskägda bolagen 2022 stod för ungefär tre fjärdedelar av densamma. Det har spelat en central roll i den ständiga ökningen av exportens betydelse för den irländska ekonomin. Det totala exportvärdet har nästan sexdubblats (i fast penningvärde) mellan 2000 och 2022 och det året motsvarade 137 procent av landets BNP.

En sista aspekt som är värd att nämna i detta sammanhang är inkomstfördelningen. Irlands utvecklingsmodell har präglats av en starkt inkomstutjämnande profil som har gått emot den tendens som har observerats i de flesta höginkomstländerna under de senaste decennierna. Det har en hel del att göra med den ökande sysselsättningskvoten och reallönernas mycket positiva utveckling, inte minst inom exportsektorn. För att få perspektiv på denna aspekt av Irlands utveckling redovisas i diagram 10 Irlands och Sveriges utveckling gällande Ginikoefficienten³⁹.

38 Närmare bestämt de verksamheter som ingår i EU:s Structural business statistics (SBS), som “covers all activities of the business economy with the exception of agricultural activities, public administration and (largely) non-market services such as education and health” (Eurostat 2024).

39 Ginikoefficienten mäter inkomstspridningen inom ett land och kan ha ett värde mellan 0 och 1. I diagrammet ovan redovisas den disponibla inkomstens Ginikoefficient i en skala som i stället går från 0 till 100.

Diagram 10. Ginikoefficienten i Irland och Sverige 1995–2020*



Källa: World Bank (2024)

IT'S THE INSTITUTIONS, STUPID!⁴⁰

En avgörande aspekt bakom den irländska ekonomins framgångar är utvecklingsmodellens långsiktiga kontinuitet. Detta gäller givetvis exportorienteringen och de multinationella företagens nyckelroll i densamma. Men det gäller än mer det institutionella och regelmässiga ramverket som gjorde det möjligt att framgångsrikt utveckla och upprätthålla denna modell. Det är enligt min mening den yttersta hemligheten bakom den keltiska tigerns imponerande vitalitet⁴¹.

I de första delarna av detta arbete har det studerats hur en viktig mentalitetsförändring – en ”tyst kulturrevolution” som Tom Garvin kallade det – var nödvändig för att skrota en konservativ, statsstyrd och inåtvänd utvecklingsmodell och skifta perspektivet mot öppenheten, förändringsviljan och en allt friare marknadsekonomi. Det var ett avgörande steg på vägen mot ett Irland som skulle gå från *rags to riches*.

Denna utveckling landade till sist i skapandet av en institutionell ram som starkt främjade den ekonomiska

40 Denna omskrivning av James Carvilles berömda ”*It's the economy, stupid!*” användes 1995 av Sven Steinmo och Jon Watts i ett helt annat sammanhang.

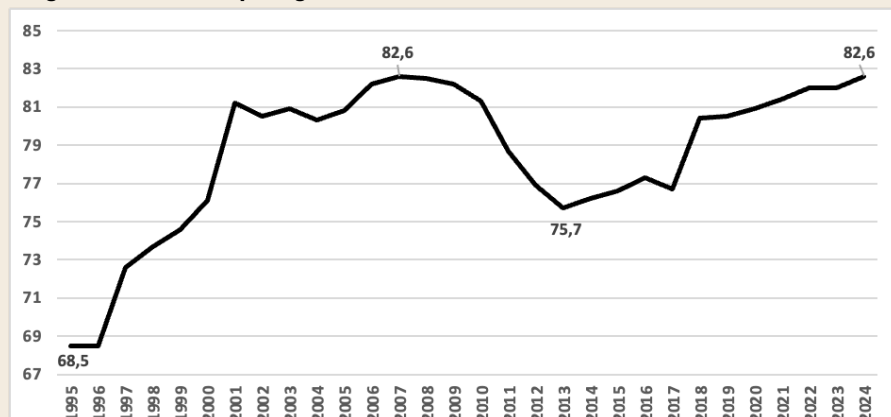
41 Detta ligger helt i linje med den idag dominerande synen på institutionerna som den ekonomiska tillväxtens yttersta fundament eller, för att säga det med titeln på en essä som Daron Acemoglu, Simon Johnson och James Robinson publicerade 2005: *Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth*.

friheten kompletterad med signifikativa insatser – utbildningen var den i särklass viktigaste – som gav befolkningen rimliga chanser att ta del av frihetens växande möjligheter. Med hjälp av The Heritage Foundations *Index of Economic Freedom* kan vi fånga och jämföra några viktiga institutionella komponenter av en fri ekonomi⁴². I följande diagram visas Irlands resultat i en poängskala som går från 1 (total ofrihet) till 100 (fullständig frihet). Som man kan se där, hade Irland i mitten av 1990-talet ett institutionellt ramverk som placerade landet bland de ekonomier som, enligt indexets terminologi, var ”moderately free”. Den positionen förbättrades snabbt och några

år senare hade landet klättrat till tredje plats. Krisen som började 2008 ledde till en tillbakagång i detta avseende, men det mest intressanta och definitivt avgörande var Irlands bestämda postkrissatsning på att snabbt återerövra en framskjuten position gällande ekonomisk frihet. Det ledde till att landet åter kunde stoltsera med en tredje plats i rankingen vid 2020-talet. Det var ett avgörande vägval: Irland skulle, trots krisens bakslag, förbli lojal med den utvecklingsmodell som hade gett landet så stora framgångar mellan 1987 och 2007.

Professor Benjamin Powell sammanfattade denna utveckling i en text

Diagram 11. Irlands poäng i Index of Economic Freedom 1995-2024



Källa: Heritage Foundation (2024)

⁴² Det handlar om tolv indikatorer som går från äganderättens skydd och myndigheternas integritet till investerings- och den finansiella friheten. Indexet har publicerats varje år sedan 1995.

från 2003 som enligt min mening fortfarande är giltig:

snabb tillväxt har varit framdriven av en tilltagande ekonomisk frihet. Så länge Irland fortsätter att bedriva en politik som ökar den ekonomiska friheten kommer det irländska 'undret' att med all sannolikhet att fortsätta.

(Powell 2003: 446)

FRAMTIDENS UTMANINGAR

IRLANDS BEREDSKAP ÄR GOD

Irland står inför en serie viktiga utmaningar. De flesta är inte på något sätt unika, men inte desto mindre allvarliga. Somliga har en mera kortsiktig natur, som exempelvis att hantera följderna av de nya internationella beskattningsreglerna, medan andra kommer att verka under lång tid, som de som relateras till demografiska och klimatförändringarna. I vissa fall handlar det om interna utmaningar, som de spänningar som den snabba utvecklingen har gett upphov till mellan olika ekonomiska sektorer och mellan regionerna, i andra fall är de helt beroende av den globala utvecklingen, som de alltmer spända och mycket osäkra internationella relationerna eller tendenserna mot det som har kallats ”deglobalisering”. Dessutom gäller utmaningarna helt olika aspekter av samhällsutvecklingen, som de politiska utmaningar som Sinn Féins uppgång representerar eller de ekonomiska utmaningar som hänger ihop med Irlands behov av att hantera de svängningar som är karakteristiska för ett litet och extremt exportberoende land.

Inför allt detta kan man säga att, till skillnad från det Sverige som Per Albin Hansson talade om 1939⁴³, Irlands beredskap är god. Förmågan att klara framtida utmaningar kan bedömas utifrån många olika kriterier, men enligt min mening finns det två som borde vara givna: institutionell styrka och konkurrensförmåga, det vill säga ramverket och substansen.

Vad gäller den institutionella aspekten har jag redan sagt tillräckligt mycket. Det handlar om en öppen och mycket flexibel ekonomi med solida spelregler som backas upp av en gedigen politisk konsensus som också inkluderar Sinn Féin. Det är ett parti som vill reformera mycket och strävar efter att återföreina Irland, men utgångspunkten, som det står i valmanifestet 2020, är att *”we recognise and value the many benefits and jobs foreign direct investment has brought”*⁴⁴. Partiet ville förstärka Irlands ekonomiska utveckling genom att behålla den låga bolagsbeskattningen och sprida de utländskägda firmornas verksamhet till hela landet. Att främja de irländska företagens utveckling, inte minst de små och medelstora, är viktigt för

43 Det var som bekant i ett tal på Skansen den 27 augusti 1939 som Per Albin Hansson sa de så småningom så förlöjligade orden ”vår beredskap är god”.

44 Vidare kan man läsa följande i manifestet: ”Sinn Féin values foreign direct investment and is committed to retaining the 12.5% corporation tax rate that has been key in attracting many multinational corporations to locate in Ireland. We would continue to support the IDA efforts to attract FDI to these shores. We are especially keen to see more of these MNCs located in regional Ireland.” (Sinn Féin 2020: 18–19)

partiet, liksom att ge mer stöd åt jordbrukssektorn. Men ingenting av det eller andra av partiets ekonomiska förslag syftar till att ändra inriktningen i den irländska utvecklingsmodellen.

Vad gäller konkurrenskraften kan det vara lämpligt att använda den mest solida, aktualiserade och omfattningsrika rankingen vi har, nämligen *World Competitiveness Ranking* som sedan 1989 har publicerats årligen av Institute for Management Development (IMD)⁴⁵. Detta index baseras på 330 kriterier och inkluderar, utöver de direkta ekonomiska kriterierna, en rad andra viktiga indikatorer, som till exempel utbildningen, hälsovården, infrastrukturen och miljön. I rankingens senaste utgåva (*World Competitiveness Center 2023*) placeras Irland efter Danmark på andra plats bland 64 studerade ekonomier⁴⁶. Det handlar om en enastående prestation med tanke på att landet 2011 rankades på tjugofjärde plats.

En av Irlands starkaste sidor är, som det redan påpekats, landets humankapital, speciellt gällande högskoleexaminerade ungdomar inom STEM-sek-

torn (vetenskap, teknik, ingenjörsutbildning och matematik). Inom detta område var Irland helt överlägset resten av Europa⁴⁷, men detta kompletteras med en stor förmåga att attrahera högkvalificerad arbetskraft utifrån. I den internationella handelshögskolan INSEAD:s *Global Talent Competitiveness Index 2023* ligger Irland i det avseendet på femte plats av 130 studerade länder (INSEAD 2023)⁴⁸.

Det är Irlands grundförutsättning för att klara kommande utmaningar och risker, och de är onekligen lovande. Nu kan vi titta närmare på de viktigaste av dessa utmaningar med hjälp av framför allt tre källor: den irländska regeringens *National Risk Assessment 2023* (Government 2023) samt två tal av centralbankchefen Gabriel Makhlouf, ett från maj 2023 och ett annat från januari 2024 (Makhlouf 2023 och 2024).

GLOBALA UTMANINGAR

Det finns en befogad oro i Irland om konsekvenserna av det man brukar kalla ”deglobalisering” eller, som Gabriel Makhlouf (2023) kallade det,

45 Det andra viktiga komparativa indexet var *Global Competitiveness Report* som publicerades av World Economic Forum mellan 2004 och 2020. Tyvärr har inte nya versioner av det indexet publicerats sedan dess.

46 Sverige fanns på åttonde plats och USA på nionde.

47 Enligt Eurostat år 2021 hade Irland 40,3 utexaminerade inom STEM-sektorn per 1000 personer mellan 20 och 29 år gamla. Genomsnittet för EU var 21,9 och siffran för Sverige 19,2 (Eurostat 2023).

48 Luxemburg, Singapore, Schweiz och Förenade Arabemiraten finns, i den ordningen, på indexets första fyra platser. Sverige låg på plats elva.

”*geoeconomic fragmentation*”, det vill säga, ”*a policy-driven reversal in global economic integration*”. Det skulle handla om en motsatt tendens än den som präglade den långa globala tillväxtyckeln som började efter andra världskriget och fördjupades från 1970-talet och framåt. En tilltagande öppenhet mot flöden av varor, tjänster, kapital och teknologi ledde då till en alltmer integrerad världsekonomi vars framväxt var central för Irlands framgångsrika utveckling som global exportplattform. Nu ser vi hur protektionistiska tendenser, sökandet efter ”strategisk autonomi”, en mer aktiv statlig ”industriell politik” och överhuvudtaget en nationalistisk renässans på det ekonomiska och politiska planet har blivit alltmer framträdande.

Pandemin blev en vändpunkt i detta avseende genom att den synliggjorde de sårbarheter som globaliseringen kunde ge upphov till ifall de långväga internationella leveranskedjorna drabbades av betydande störningar. Men pandemin visar också att det som kan vara ett hot mot många länder kan utgöra en ovärderlig möjlighet för en högteknologisk ekonomi som den irländska som hårbärgerar många av världens ledande företag

inom olika områden. I det här fallet var det företag inom läkemedelsindustrin samt medicinsk forskning och utrustning som Pfizer, Roche, Merck, AbbVie, Bayer och Johnson & Johnson som spelade en nyckelroll. Irlands BNP växte på ett explosionsartat sätt mellan 2020 och 2022 med en ackumulerad tillväxt, i fast penningvärde, på 26 procent (18 procent om man refererar till landets GNI*).

Brexit ger oss ett annat intressant exempel på hur ett land som Irland kan gynnas av händelser som allmänt uppfattas som negativa och som dessutom försvårade handeln med en av landets viktigaste kommersiella partners. De facto påverkades handeln mellan Irland och Storbritannien negativt mellan 2018 och 2020, men sedan kom en mycket kraftfull och snabb återhämtning som trotsade alla de pessimistiska prognoserna som hade gjorts och redan 2022 hade det kommersiella utbytet med Storbritannien överträffat rekordåret 2018 med 23 procent⁴⁹. Men det allra viktigaste hände på ett annat plan, nämligen de utländska direktinvesteringarna. Under de första fem åren efter 2016, då folkomröstningen om Brexit hölls, registrerades en flykt av direktinveste-

49 Ett typexempel på de pessimistiska prognoserna angående Brexits påverkan på Irlands handel och tillväxt var den som gjordes 2017 av konsultbolaget Copenhagen Economics på begäran av den irländska regeringen.

ringar från Storbritannien till Irland på sammanlagt 240 miljarder pund netto (Department for Business & Trade 2024). Med det handlade inte bara om investeringar. Många stora firmor valde att helt enkelt flytta sitt huvudkontor till Irland, som exempelvis Barclays, Coinbase, Morgan Stanley, S&P Global, Equilend, JP Morgan och Stripe. En viktig irländsk konkurrensfördel i sammanhanget var att bli den enda självklara återstående länken mellan USA och EU. Kultur, språk och geografiskt läge förstärkte landets attraktivitet för utländska investerare när Storbritannien lämnade den Europeiska unionen.

Dessa exempel kan betraktas som exceptionella, men de belyser väl hur en ekonomi som den irländska kan vända svåra utmaningar till sin fördel. Detta betyder inte att en allt djupare deglobalisering inte skulle vara problematisk för ett land som är starkt beroende av fungerande globala leverantörskedjor. Så är det, men även en sådan framtid kan föra med sig oväntade möjligheter för den keltiska tigern tack vare den stora anpassningsförmågan som en mycket fri högteknologisk ekonomi har.

En annan betydande utmaning av global natur har med klimatom-

ställningen att göra. Irland befinner sig mitt i omställningsprocessen och har kraftigt reducerat utsläppet av växthusgaser per capita från toppnoteringen på 12,4 ton per capita 2001 till 7,7 ton 2022 (Our World in Data 2024b). Men mycket mer återstår att göra för att kunna uppnå det delmål som har satts upp för 2030 – en minskning av växthusgaser med 51 procent mellan 2018 och 2030 – och likaså slutmålet 2050 då klimatneutralitet, enligt den europeiska klimatlagen, borde ha uppnåtts.

Facit hittills, i likhet med många andra utvecklade länder, är inte alls tillfredsställande, som framgår i den omfattande *Ireland's Climate Change Assessment 2023* (EPA 2023)⁵⁰. Detta gäller i princip alla sektorer, men främst jordbrukssektorn som svarar för landets största utsläpp av växthusgaser. Att uppnå de uppsatta målen kan därför tvinga fram en omställning som kan bli, som Daniel Makhlof säger i sitt tal från januari 2024, mer *"disorderly than previously expected, involving deeper and faster emissions cuts in order to meet current targets"*. Det är onekligen en stark utmaning som kommer att kräva betydande investeringar och, inte minst, innovativ förmåga. I det avseende kan Irland, tack vare landets

50 Den består av fyra rapporter och en sammanfattande *Synthesis Report*.

starka humankapital och dess många teknologiskt ledande företag, ha en möjlighet att bli världsledande med en stor exportpotential som följd. Det skulle bli en ny arena för den keltiska tigers äventyr.

Till sist måste den nordirländska frågan nämnas i detta sammanhang. Det handlar givetvis inte om en global fråga men den påverkar Irland i allra högsta grad. Här har utvecklingen varit i stort sett positiv, inte minst med tanke på utgångspunkten: den ytterst våldsamma perioden på cirka trettio år – från slutet av 1960-talet och fram till *Good Friday Agreement 1998* – som kallas ”*the Troubles*”. Brexit gav upphov till en hel del spänningar angående eventuella gränskontroller mellan Irland och Nordirland, men det mesta har hittills kunnat lösas inom ramen för den ursprungliga *Northern Ireland Protocol*, tillsammans med det så kallade *Windsor Framework* från februari 2023. Men frågan är mycket känslig för protestanterna – unionisterna – i Nordirland eftersom den de facto skapar en gräns mot Storbritannien och i stället ökar den ekonomiska integrationen med Irland. Sinn Féins – katolikerna som vill förena Irlands två delar – betydande framgångar både i Irland

och Nordirland⁵¹ kan bidra till att öka spänningarna på båda sidorna av gränsen mellan Irland och Nordirland. Det är en öppen fråga som onekligen har en stor destabiliserande potential, men minnena av en avskräckande historia kommer säkerligen att leda till fortsatta förhandlingslösningar som inte utsätter den irländska framtida utvecklingen för oförutsedda risker.

INHEMSKA UTMANINGAR

De främsta interna utmaningarna har med landets sammanhållning att göra och detta i olika avseenden. Den första gäller de betydande ekonomiska utvecklingsskillnaderna som råder mellan olika sektorer av ekonomin. Det är hotet av det som har kallats ”en dual ekonomi”, där gapet mellan den exportorienterade högteknologiska sektorn som domineras av internationella bolag och resten av ekonomin vidgas alltmer. Detta uppmärksammades i en rapport från 2021 utarbetad av det irländska parlamentets budgetavdelning – Parliamentary Budget Office, PBO – som heter *Ireland’s dual economy*. Det uppmärksammades också samma år av Internationella valutafonden under rubriken ”*two-speed economy*” (IMF 2021).

51 Partiet är numera det största i båda delarna av Irland och leder den nordirländska regeringen sedan februari 2024 efter en lång blockering från protestanternas sida.

PBO:s rapport beskriver denna klyvning på följande sätt: "Ett framträdande drag av den irländska ekonomin är dess duala natur: en global, exportinriktad multinationell sektor och en mer hemmamarknadsorienterad, arbetsintensiv sektor som domineras av små och medelstora företag." (PBO 2021: 1) Rapporten redovisar en hel del uppgifter för att belägga denna beskrivning utöver den mycket stora differensen som i tillväxtavseende registrerades 2020⁵². En viktig uppgift gäller arbetsproduktiviteten, där skillnaden har varit påtaglig och långsiktig. Det kunde observeras redan på 00-talet då den exportinriktade sektorns produktivitet växte mer än sex gånger fortare än resten av ekonomin (sammanlagt 64,7 procent visavi 10,8 procent mellan 2000 och 2009). Sedan växte klyftan explosionsartat, särskild efter 2014 men då högst beroende av bokföringstransaktionerna inom den utlandsägda sektorn (sammantaget 227,2 procent kontra 9,4 procent 2010–2019) (CSO 2021a).

Detta ger givetvis upphov till betydande löneskillnader mellan olika sektorer men också inom en och samma sektor. Så till exempel år 2022 motsvarade medianveckolönerna inom

kommunikation och informatik 3,6 gånger de som gällde inom hotell- och restaurangbranschen. Men också inom kommunikation och informatik var löneskillnaderna mycket stora mellan de utländskägda och de irländskt ägda företagen (CSO 2022b och 2023b).

Till sist finns det också påfallande regionala skillnader, framför allt mellan den mycket dynamiska Dublinregionen och södra Irland kring Cork, å ena sidan, och de västra och norra landskapen, å den andra. Det handlar om ganska naturliga skillnader mellan högst urbaniserade och mycket mer tätbefolkade regioner och mer lantliga och glesbefolkade sådana. Och den klyftan växte mellan 2011 och 2020, men, och detta är mycket viktigt, inte för att någon hade blivit fattigare, utan för att välståndsutvecklingen hade gått fortare i östra och södra Irland än i resten av landet. Till exempel ökade den disponibla inkomsten per capita 24 procent i den nordvästra regionen, medan ökningen i Dublin var på 40 procent, mellan 2011 och 2020 (CSO 2023c).

Om dessa och andra klyftor skulle fördjupas mycket mer är det självklart att samhällssammanhållningen skulle sättas under press. Men här måste man

52 Ett talande exempel: den exportinriktade industrins bruttofördälingsvärde växte det året 22 procent medan flera hemmamarknadsorienterade sektorer krympte med mellan 10 procent (byggnadssektorn) och 26 procent (underhållningsindustrin).

poängtera att det också finns mycket som pekar åt det motsatta hållet. De exportinriktade utländskägda företagen är så pass många och viktiga att de med nödvändighet tenderar att dra med sig en betydande andel av de inhemska företagen. Det är skillnaden gentemot dessa praktiskt taget isolerade enklaver som vi så många gånger har sett utvecklas i fattigare länder kring en värdefull naturresurs. Ovan påpekades en avgörande aspekt av dessa länkeffekter. Det gällde sysselsättningen, där en dryg fjärdedel av landets sysselsättning genereras direkt eller indirekt av de exportinriktade sektorerna. Ett annat exempel på viktiga länkeffekter och en dynamisk inhemska sektor gäller investeringarna i R&D, där de irländskägda företagen 2022 stod för ungefär 30 procent av totalen – och inte bara det. Mellan 2020 och 2022 växte de inhemska investeringarna i R&D betydligt fortare än de utländska (CSO 2023d).

Samtidigt finns det tydliga tecken på att den inhemska ekonomin har en dynamik som inte bara följer den exportinriktade sektorns skiftande öde. 2023 kunde observeras något som inte hade inträffat på länge: att det var den inhemska ekonomin som höll landets efterfrågetillväxt på plus efter

en viss kontraktion av exportsektorn (minus 4,8 procent). Denna kontraktion föranledde ett BNP-fall på 3,2 procent, men ändå växte den så kallade ”*modified domestic demand*” (MDD) – som mäter hushållens, den offentliga sektorns och de inhemska företagens efterfrågan – med 0,5 procent (Central Bank 2024)⁵³.

I detta sammanhang kan man också nämna en sårbarhet som ofta lyfts fram i olika analyser. Det handlar om den starka koncentrationen av de mest dynamiska bolagen i vissa industrier, som läkemedelsindustrin och IT-branschen. Dessutom har några få företag fått en utomordentligt stor betydelse för både exportverksamheterna och, genom beskattningen, landets finanser. I denna kontext nämns dessutom den höga ekonomiska koncentrationen inom vissa regioner av Irland och vad gäller exportmarknaderna. Denna koncentration har hittills representerat en betydande styrka, men en större diversifiering och geografisk spridning ses som ett välbehövligt skydd mot eventuella globala störningar och som ett sätt att förstärka landets sammanhållning.

Slutligen har vi den stora demografiska utmaningen som Irland, liksom så många andra länder, står inför. Den

53 MDD är för närvarande den viktigaste indikatorn för Irlands penningpolitiska beslut.

påverkar på ett avgörande sätt landets tillväxtpotential men också pensionssystemets hållbarhet. Om detta reflekterar centralbankschefens Gabriel Makhlouf i det tal han höll den 30 januari 2024 vid University College Cork om de långsiktiga utmaningarna som Irland står inför.

Enligt hans redogörelse har en viktig komponent för Irlands snabba tillväxt varit det som kallas ”demografisk utdelning” (*”demographic dividend”*), det vill säga, när befolkningen i arbetsför ålder växer snabbare än resten av befolkningen. Det ger en minskande ”beroendekvot”, alltså relationen mellan den arbetande och den icke arbetande delen av befolkningen. Den kvoten håller på att snabbt förändras i det irländska fallet. Om man tar relationen mellan de i arbetsför ålder och de som är 65+ år gamla, ser man att den sistnämnda gruppen motsvarade 23 procent av den förra 2022, med redan 2030 förväntas uppgå till 27 procent och närma sig 50 procent 2060. Det betyder att dagens relation, där det går drygt fyra personer i arbetsför ålder för varje person 65+, reduceras till hälften 2060.

Detta medför stora påfrestningar för ett pensionssystem som den irländ-

ska som till stor del är ett fördelnings-system, vilket innebär att de förvärvsarbetande betalar pensionen för de som är pensionerade⁵⁴. Enligt Mercer CFA Institutes välkända *Global Pension Index* rankades det irländska inkomst-pensionssystemet år 2023 på plats 13 av 47 jämförda system, men om man bara tar hänsyn till systemets hållbarhetsaspekt ligger landet på plats 24, långt efter Sverige som ligger på sjätte plats (Mercer 2023).

Det som är säkert är att en åldrande befolkning kommer att innebära en betydande belastning för statsfinanserna. I en rapport från det irländska finansdepartementet från 2021 står följande att läsa om framtida statsfinansiella risker:

Effekterna av en åldrande befolkning är den främsta bland de risker för Irlands offentliga finanser som går att identifiera (...) Irland kommer att ha en av EU:s snabbast åldrande befolkningar under de kommande decennierna (...) den förändrade demografin kommer under de kommande årtiondena att resultera i en långsammare ekonomisk tillväxttakt och utökade åldersrelaterade offentliga utgifter. En långsammare

54 Enligt OECD:s *Pensions at a Glance 2023*, har den lagstadgade obligatoriska pensionen en mycket låg kompensationsgrad i Irland. Den ligger netto på 36,1 procent för en genomsnittlig löntagare, men den ökar till 74,4 procent om man lägger till det frivilliga pensionssparandet (OECD 2023a: Tabell 4.5).

ökning av inkomsterna (beroende på en mer modest ekonomisk expansion) och ökande utgifter (produkt av de åldersrelaterade fiskala kostnaderna) kommer att påfresta statsfinanserna på ett betydande sätt.

(Department of Finance 2021: i)

Enligt finansdepartementets beräkningar kommer de utgifter som genereras av de äldre att öka från 21,4 procent av Irlands BNI* 2019 till 29,5 procent 2050. I förhållande till landets BNP blir det en uppgång från 13,2 till 18,1 procent (European Commission 2021)⁵⁵. Denna ökning på drygt 37 procent återspeglar Irlands snabba demo-

grafiska förändring och kontrasterar mot länder som redan har gått igenom samma process. I Sveriges fall handlar det till exempel om en ökning på bara 2,3 procent. En viktig faktorn bakom den irländska kostnadsexpansionen är givetvis pensionerna, särskilt den icke inkomstrelaterade garantipensionen.

Irland har fortfarande interna arbetskraftsreserver och en betydande invandring – som aldrig är oproblematisk – skulle kunna förbättra försörjningskvoten, men den givna vägen för att tackla den demografiska utmaningen är att höja arbetsproduktiviteten och det finns få länder som är så bra rustade som Irland för att kunna göra det.

55 Dessa kalkyler bygger på det så kallade "basscenariot".

**AVSLUTANDE ORD OM
DEN KELTISKA TIGERNS
SAGA I DEN SVENSKA
SPEGELN**

Den irländska resan från trasor till rikedom är imponerande, men inte unik. För hundrafemtio år sedan fanns det en annan fattig periferi av Europa som gjorde en liknande resa: Sverige. Likheter med den keltiska sagan är många och hjälper oss att bättre förstå dess sensmoral.

På samma sätt som den irländska utvecklingsprocessen började den svenska med en lång förberedande fas, en övergångsfas för att begagna oss av Rostows redan nämnda ansats, från det traditionella lågtillväxtsamhället till det moderna högtillväxtsamhället. Det var kulturella, politiska och institutionella förändringar som skapade de impulser och det ramverket som möjliggjorde Sveriges industriella genombrott vid 1800-talets slutdecennier. Det gällde jordbrukets omorganisering genom skiftesreformerna, skrotandet av de traditionella restriktionerna till handeln och industrin som kulminerade med näringsfrihetsstadgan 1864, nya lagar, som banklagen och aktiebolagslagen, som underlätade framväxten av en dynamisk marknadsekonomi, en tydlig orientering mot frihandeln som gjorde Sverige till en av de öppnaste ekonomierna i världen 1875⁵⁶ och främjade en väx-

ande integration i den internationella ekonomin. Till detta bör läggas politiska reformer, som ståndsriksdagens avskaffande 1866 och mycket annat som skapade industrialiseringens och moderniseringens institutionella förutsättningar.

Staten gjorde då mycket färre saker än vad den gör idag, men det som gjordes var avgörande för att främja framväxten av en modern och öppen ekonomi. Det handlade givetvis om moderniseringen av det institutionella ramverket och betydande infrastruktursatsningar (kanaler, hamnar och inte minst stambanorna), men också mycket betydelsefulla satsningar på utbildningen, som var centrala för att öka resursjämligheten och utveckla ett humankapital av en nivå med få paralleller i andra länder.

I detta avseende var statens insatser mycket tidiga och hängde ihop med den nationella lutherska statskyrkans betoning, som det stod i kyrkolagen från 1686, att varje svensk man och kvinna med egna ögon skulle kunna ”ta del av och skåda Guds ord”. Det gav en enastående hög nivå på läskunnigheten och så småningom också på skrivkunnigheten. Redan 1820 kunde ungefär 75 procent av de vuxna svensk-

56 Denna frihandelsvänliga linje fick ett visst bakslag under 1800-talets slutdecennier, speciellt vad gäller vanliga konsumtionsvaror. Men integrationen i världsekonomin minskade inte alls eftersom kapitalvaru- och råvaruimporten samt exporten växte starkt.

arna läsa och skriva, och 80 procent av barnen i skolåldern gick till skolan, vilket är nivåer som vida överträffade de som registrerades i USA, Tyskland och Frankrike (Our World in Data 2024). Svenskarna, som en svensk-amerikansk professor sa, var fattiga men sofistikerade eller sofistikerade fattiga⁵⁷. Denna utveckling förstärktes av bland annat folkskolestadgan från 1842 och betydande satsningar på den tekniska utbildningen, med bildandet av KTH 1827 som en viktig milstolpe. Det gjorde att Sverige på slutet av 1800-talet hade drygt 2000 högskoleingenjörer och en högre ingenjörstätthet per capita än USA eller Kanada (Maloney & Valencia 2017)⁵⁸.

Mycket av detta påminner om Irlands skrotande av det gamla protektionistiska ramverket och övergången från en inåtvänd utvecklingsmodell till en präglad av öppenhet och integration i världsekonomin. Också satsningarna på utbildningen och resursjämligheten samt humankapitalets höga nivå påminner om den irländska utvecklingen. Och nedbantningen av den irländska staten, som går i riktning mot en mycket mindre stat som

renodlar sina funktioner, har också en principiell likhet med den svenska staten vid industrialismens genombrott vars utgifter som andel av landets BNP låg bland de lägsta i Västeuropa (Our World in Data 2024a)⁵⁹.

I termer av tillväxten av BNP per capita är också det svenska och det irländska förloppet slående likt. Detta blir påtagligt om vi jämför diagram 1 och framför allt diagram 2 om Irlands tillväxtsfacit med nedanstående diagram som visar den svenska övergången från låg eller ingen tillväxt alls till en dynamisk fas av mycket hög per capita tillväxt som skulle göra Sverige till Europas snabbast växande ekonomi mellan 1870 och 1970. I diagrammet kan vi först observera en mycket lång period av stagnation som varar fram till början av 1840-talet, sedan en övergångsperiod med positiv men långsam tillväxt och till sist take-off-fasen från 1870-talet och framåt då inkomsten per capita nästan tredubblas fram till 1913.

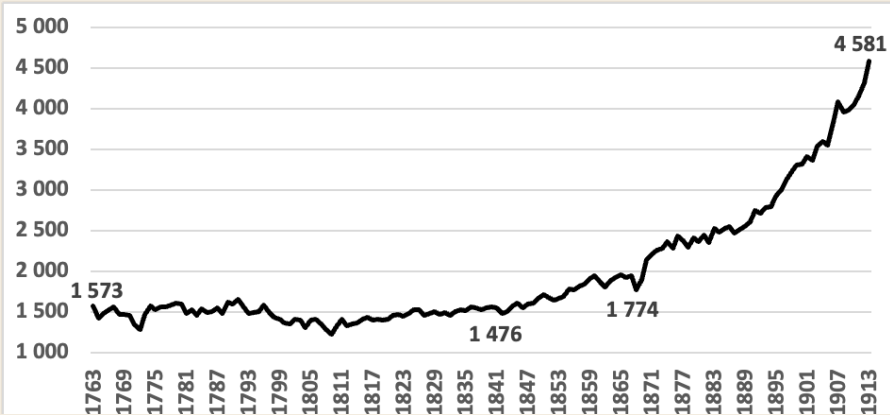
Det finns givetvis viktiga skillnader mellan den svenska och den irländska utvecklingen. Den främsta gäller den inhemska ekonomiska dynamiken

57 1979 publicerade Lars Sandberg, professor vid Ohio State University, en berömd essä om det svenska tillväxtundret som hette *The Case of the Impoverished Sophisticate: Human Capital and Swedish Economic Growth before World War I*.

58 Om man bara skulle ta hänsyn till norra USA är ingenjörstättheten per capita högre där än i Sverige.

59 År 1900 låg dessa utgifter på 7,7 procent av BNP, långt under Tyskland (19,4), Italien (16,8), Frankrike (14,1), Holland (13,5), Storbritannien (11,9) och Spanien (11,5).

Diagram 12. Sveriges BNP per capita, 1763–1913*



*I köpkraftsjusterade US dollar från 2011. Källa: Maddison Project (2020)

som var grundläggande i det svenska fallet. Det var krafter inifrån som drev fram den svenska utvecklingen, från en jordbruksmodernisering som hade avgörande följder för både hemmamarknadens och exportens utvidgning till framväxten av de så kallade ”snilleindustrierna”, företag baserade på svenska uppfinningar och innovationer som låg vid den teknologiska utvecklingens frontlinje⁶⁰. I Irlands fall kom dynamiken utifrån, genom utländska direktinvesteringar och etableringen av världsledande företag inom diverse sektorer. Om den irländska utvecklingen kan definieras som *industrialisation by invitation* så kan den

svenska definieras som *industrialisation by innovation*.

Trots denna viktiga skillnad är likheterna mellan det svenska och det irländska tillväxtundret många och centrala: en välfungerande rättsstat, ett solitt marknadsekonomiskt ramverk, mycket höga komparativa nivåer av humankapital, världsledande internationaliserade företag som drivande kraft samt öppenhet mot och integrering i den globala ekonomin. Det som Sverige gjorde under globaliseringens första våg gjorde Irland under dess andra våg. I båda länderna ledde tillväxten till en påtagligt allmänt förbättrad levnadsstandard, men också till en

60 Detta perspektiv på den svenska utvecklingen som betonar de interna faktorernas avgörande betydelse utgår från lundaprofessorn Lennart Schöns bidrag till svensk ekonomisk historia från hans banbrytande *Industrialismens förutsättningar* (1982) och *En modern svensk ekonomisk historia* (2000).

jämnare inkomstfördelning. Mer ekonomisk frihet och en ökande resursjämlighet var en oslagbar kombination för att skapa en dynamisk marknads ekonomi som ledde till ett rikare och mer jämlikt samhälle. Statens grundläggande roll var att utveckla den ekonomiska frihetens institutioner och skapa bättre och bredare möjligheter att ta del av denna frihet.

Det var, med andra ord, ett klassiskt liberalt utvecklingsrecept av det snitt som Adam Smith hade argumenterat för i *Nationernas välstånd*⁶¹. Det gällde igår och det är lika giltigt idag. Det är både den irländska och den svenska sagans sensmoral.

61 För en sammanfattning av Adam Smiths bidrag som skiljer sig från den karikatyrartade bilden av ett slags nyliberal apostel se min essä *Den förste socialliberalen* (Rojas 2023).



REFERENSER

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson & James Robinson (2005), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth". *Handbook of Economic Growth* I A. Philippe Aghion & Steven N. Durlauf (red.). Elsevier.
- Barrett, Sean (2004), *Privatisation in Ireland*. CESifo Working Paper 1170.
- Barry, Frank (2007), "Third-level education, foreign direct investment and economic boom in Ireland". *International Journal of Technology Management* 38:3.
- Barry, Frank & Adele Bergin (2019), "Export Structure, FDI and the Rapidity of Ireland's recovery from Crisis". *The Economic and Social Review* 50:4.
- Barry, Frank & Clare O'Mahony (2017), "Regime Change in 1950s Ireland: The New Export-Oriented Foreign Investment Strategy". *Irish Economic and Social History* 44:1.
- Barry, Frank & Micheál Ó Fathartaigh (2015), "The Industrial Development Authority". *Irish Historical Studies* 39:155.
- Baudino, Patrizia, Diarmuid Murphy & Jean-Philippe Svoronos (2020), *The Banking Crisis in Ireland*. Bank for International Settlements, Financial Stability Institute.
- Burnham, James (2003), "Why Ireland Boomed", *The Independent Review* Spring 2003.
- Calmfors, Lars & John Driffill (1988), "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy* 3:6.
- Campbell, Bruce & Lawrence Mishel (2011), *Death of the Celtic Tiger: A Cautionary Irish Tale*. Economic Policy Institute.
- Central Bank (2024), *Quarterly Bulletin QB1 – March 2024*. Central Bank of Ireland.
- Chambers, Anne (2015), *T.K. Whitaker: Portrait of a Patriot*. Transworld Publishers.
- Cheyre, Hernán och Mauricio Rojas (2022), *Un decálogo para que Chile vuelva a progresar: Lecciones internacionales sobre el Estado y el desarrollo*. Ediciones El Líbero.
- Commission on Emigration (1955), "Report of the Commission on Emigration and Other Population Problems, 1948–1954". *Encyclopaedia of Irish History and Culture*.
- Copenhagen Economics (2017), *Ireland & the Impacts of Brexit: Strategic Implications for Ireland Arising from Changing EU-UK Trading Relations*. Copenhagen Economics
- Craft, Nicholas (2008), *The Celtic Tiger in Historical and International Perspective*. Warwick Economic Research Papers 867. The University of Warwick.
- Crotty, William & David Schmitt (1998), *Ireland and the Politics of Change*. Routledge.
- CSO (2021a), *Productivity in Ireland 2019*. Central Statistics Office.
- CSO (2022), *Residential Property Price Index December 2022*. Central Statistics Office.
- CSO (2022a), *Structural Business Statistics 2020: Irish-owned and Foreign-owned enterprises*. Central Statistics Office.
- CSO (2022b), *Information and Communications Technology: A Value Chain Analysis 2019*. Central Statistics Office.
- CSO (2023), *Modified GNI*. Central Statistics Office.
- CSO (2023a), *NA002: Modified Gross National Income at Constant Market Prices*. Central Statistics Office.
- CSO (2023b), *Earnings Analysis using Administrative Data Sources 2022*. Central Statistics Office.

- CSO (2023c), County Incomes and Regional GDP 2020. Central Statistics Office.
- CSO (2023d), Business Expenditure on Research and Development 2021-2022. Central Statistics Office.
- CSO (2024), Ireland and the EU at 50: Consumer Prices. Central Statistics Office.
- CSO (2024a), Historical Earnings 1938–2015: The Average Industrial Wage and the Irish Economy. Central Statistics Office.
- CSO (2024b), NA002: Modified Gross National Income at Constant Market Prices. Central Statistics Office.
- Department for Business & Trade (2024), Trade and Investment Factsheets: Ireland. UK Government.
- Department of Finance (2021), Population Ageing and the Public Finances in Ireland. Economics Division. Department of Finance.
- Department of the Taoiseach (1987), Programme for National Recovery. The Stationery Office.
- de Valera, Éamon (1943), The Ireland That We Dreamed Of, RTÉ Archives.
- Dorgan, Sean (2006), How Ireland Became the Celtic Tiger. Backgrounder 1945. Heritage Foundation.
- Encyclopedia (2024), “Migration: Emigration from 1850 to 1950”. Encyclopedia of Irish History and Culture.
- EPA (2023), Ireland’s Climate Change Assessment 2023. Environmental Protection Agency (EPA).
- ESRI (2021), Quarterly Economic Commentary, Winter 2021. Economic and Social Research Institute (ESRI).
- European Central Bank (2024), Statistical Data Warehouse. European Central Bank.
- European Commission (2016), Commission Decision of 30.8.2016 ON STATE AID SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple. European Commission.
- European Commission (2021), The 2021 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070). European Commission.
- Eurostat (2023), Tertiary education statistics. Eurostat.
- Eurostat (2024), Structural business statistics. Eurostat.
- Fianna Fáil (1987), The Programme for National Recovery. Irish Election Literature.
- Forfás (1999), Forfás Annual Employment Survey. Forfás.
- FR (2022), “The 1980s: ‘When things actually happened’”. Financial Review 28.1.2022.
- Garvin, Tom (2004), Preventing the Future: Why was Ireland So Poor for So Long? Gill & Macmillan.
- Gerald, John F. et al. (2008), Medium-Term Review 2008-2015. The Economic and Social Research Institute.
- Government (2023), National Risk Assessment 2023: Overview of Strategic Risks. Government of Ireland.
- Heritage Foundation (2024), 2024 Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation.
- Honohan, Patrick & Paul Gorecki (2010), The Irish Banking Crisis: Regulatory and Financial Stability Policy. Report to the Irish Minister for Finance by the Governor of the Central Bank.
- Honohan, Patrick & Brendan Walsh (2002), Catching Up with the Leaders: The Irish Hare. Brookings Papers on Economic Activity. Brookings Institution.

- Horgan, John (1997), *Seán Lemass: The Enigmatic Patriot*. Gill & Macmillan.
- House of Representatives (1991), *Official Hansard No 176, 1991*. House of Representatives.
- IDA (2022), *Record FDI Performance in 2021*. Industrial Development Agency.
- IDA (2023), *Annual Report & Accounts 2022*. IDA Ireland.
- IDA (2024), *Facts about Ireland 2023*. IDA Ireland.
- IMF (2021), *Ireland: 2021 Article IV Consultation – Staff Report*. International Monetary Fund.
- INSEAD (2023), *The Global Talent Competitiveness Index 2023*. INSEAD.
- Keogh, Dermott (1996), “The Role of the Catholic Church in the Republic of Ireland 1922-1995”. *Building Trust in Ireland*. Blackstaff Press.
- Kirby, Peadar (2005), “The Irish State and the Celtic Tiger: A flexible developmental state or a competition state?”. Graham Harrison (ed), *Global Encounters: International Political Economy, Development and Globalisation*. Palgrave Macmillan.
- Leddin, Anthony & Brendan Walsh (1992), *The Macroeconomy of Ireland*. Gill & Macmillan.
- Lee, Joseph (1989), *Ireland 1912-1985: Politics and Society*. Cambridge University Press.
- Maccarrone, Vincenzo y Roland Erne (2021), *Ireland: Recovering after being put off balance by the Great Recession? European Trade Union Institute*.
- Maddison Project (2020), *Maddison Project Database 2020*. University of Groningen.
- McCarthy, Larry (2023), *Corporation Tax: 2022 Payments and 2021 Returns*. Revenue Research. Irish Tax and Customs.
- Makhlouf, Gabriel (2023), *Geoeconomic fragmentation from a small open economy perspective*. Central Bank of Ireland.
- Makhlouf, Gabriel (2024), *Looking over the Horizon: the long-term outlook for the Irish economy*. Central Bank of Ireland.
- Maloney, William & Felipe Valencia (2017), *Engineering Growth: Innovative Capacity and Development in the Americas*. CESifo Working Paper 6339.
- Mercer (2023), *Global Pension Index 2023*. Mercer CFA Institute.
- O’Connor, Muiris (2014), “Investment in Edification: Reflections on Irish Education Policy since Independence”. *Irish Educational Studies* 33:2.
- O’Doherty, E. Feichin (1963), *The Priest and Mental Health*. Alba House.
- OECD (2022c), *Public expenditure and participant stocks on LMP*. Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2023), *Education at a Glance 2023*. Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2023a), *Pensions at a Glance 2023*. Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2024), *Average annual wages: Table N1. Real average annual wages*. OECD.Stat. Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Ó Gráda, Cormac & Kevin O’Rourke (1993), *Irish Economic Growth, 1945-1988*. Working Paper 93:27. Center for Economic Research. University of Dublin.
- Ó Gráda, Cormac & Kevin O’Rourke (2021), *The Irish Economy During the Century After Partition*. CAGE Working Paper 552. University of Warwick.

- Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. Yale University Press.
- O'Reilly, Barney (2012), "Education Policy in Ireland since the 1940s". *Italian Journal of Sociology of Education* 2012:1.
- O'Rourke, Kevin (2004), *Late 19th Century Denmark in an Irish Mirror: Towards a Comparative History*. Department of Economics and IHS, Trinity College Dublin.
- O'Toole, Fintan (2022), "A Country Whose Main Exports Are Its Daughters and Sons". *The New York Times*, 21.10.2022.
- Our World in Data (2024), *Education and knowledge*. Global Change Data Lab.
- Our World in Data (2024a), *History of government spending*. Global Change Data Lab.
- Our World in Data (2024b), *CO₂ and Greenhouse Gas Emissions*. Global Change Data Lab.
- PBO (2021), *Ireland's Dual Economy*. Parliamentary Budget Office. Houses of the Oireachtas.
- Powell, Benjamin (2003), "Economic Freedom and Growth: The Case of the Celtic Tiger". *Cato Journal* 22:3.
- Rankka, Maria och Jonas Hellman (1999), *Ireland, den globala ön*. Timbro, Pejling 17.
- Rojas, Mauricio (2023), "Den förste socialliberalen". *Axess* 2023:5.
- Rostow, Walt W. (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.
- Ryan, Loudon (191), "Fiscal Policy and Demand Management in Ireland 1960-70". *Economic and Social Review* 2:2.
- Sandberg, Lars (1979), "The Case of the Impoverished Sophisticate: Human Capital and Swedish Economic Growth before World War I". *The Journal of Economic History* 39:1.
- SCB (2024), *Begreppsförklaringar inom nationalräkenskaperna*. Statistiska Centralbyrån.
- Schön, Lennart (1982), *Industrialismens förutsättningar*. Liber förlag.
- Schön, Lennart (2000), *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel*. Studentlitteratur.
- Sibley, Ed (2018), *The Banking Crisis: A Decade On*. Central Bank of Ireland.
- Siedschlag, Iulia, Juan Durán Vanegas, Robert McLoughlin & Daire De Hora (2023), *The Impact of the Global Tax Reforms on Ireland's Attractiveness to Foreign Direct Investment and the Wider Economy*. ESRI Working Paper 761.
- Sinn Féin (2020), *Giving workers & families a break. A Manifesto for Change*. Sinn Féin.
- Steinmo, Sven & Jon Watts (1995), "It's the institutions, stupid! Why comprehensive national health insurance always fails in America". *Journal of Health Politics, Policy and Law* 20:2.
- The Economist (2006), "Charles Haughey: Obituary". *The Economist* 22.6.2006.
- The Economist (2023), "What's weird about Ireland's GDP?". *The Economist* 31.10.2023.
- van der Velden, Sjaak (2015), *Number of Days not Worked as a Result of Labour Conflicts per Country, 1927-2013*. *Clio-Infra*.
- Walsh, Brendan (2002), *When Unemployment Disappears: Ireland in the 1990s*. School of Economics. University College Dublin.

- Walsh, Brendan (2004), "The transformation of the Irish labour market: 1980-2003". *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland* XXXIII.
- Whelan, Karl (2011), *Ireland's Sovereign Debt Crisis*. UCD Centre for Economic Research WP11:09. University College Dublin.
- Whitaker, Thomas K. (1958a), *Economic Development*. The Stationery Office.
- Whitaker, Thomas K. (1958b), *Programme for Economic Expansion*. The Stationery Office.
- Whyte, John (1980), *Church and State in Modern Ireland 1923-1979*. *Gill & Macmillan*.
- World Bank (2024), *World Bank Open Data*. The World Bank.
- World Competitiveness Center (2023), *World Competitiveness Yearbook 2023*. IMD World Competitiveness Center.

Timbro är Nordens främsta marknadsliberala tankesmedja. Sedan starten 1978 är uppdraget att långsiktigt bilda opinion för marknadsekonomi, fri företagsamhet, individuell frihet och ett öppet samhälle.