

Ett nytt Sverige – hur genomförs tillväxthöjande reformer?

Andreas Bergh, Fil dr och välfärdsforskare

Introduktion

Denna rapport sammanfattar en rad resultat inom Ratios projekt kring politisk förändring. Den bygger främst på egen och andras forskning som publicerats i vetenskapliga tidskrifter, men presenterar också en del helt nya siffror från en reformdatabas över OECD-länder som byggts upp inom projektet. Rapporten är tänkt att fungera som ett faktabaserat diskussionsunderlag. För fördjupande läsning, se den bok som getts ut inom projektet: Reform – Förändring och tröghet i välfärdsstaterna (Santesson-Wilson och Erlingsson, 2009) samt litteraturlistan på sista sidan.

Utgångspunkten är att det finns politiska reformer som teoretiskt sett och rätt utformade gör det möjligt för alla att få det bättre. Det handlar alltså om reformer som ger en effektivare resursanvändning i ekonomin.

I praktiken är dylika reformer sällsynta: Det brukar alltid finnas någon som förlorar på effektivitetshöjande reformer. EUs jordbrukspolitik utgör ett illustrativt exempel. Genom subventioner och handelshinder stöds europeiska jordbrukare på bekostnad av jordbrukare utanför EU. Eftersom politiken leder till högre priser inom EU drabbar den även konsumenterna i EU-länderna. Den gemensamma jordbrukspolitiken är därmed ett skolboksexempel på hur politiska regleringar har avsevärda kostnader för stora grupper av både konsumenter och producenter. Samtidigt gynnas ett antal Europeiska jordbrukare av regleringarna, och detta förklarar sannolikt att politiken lever kvar.

En tänkbar reformstrategi kan således vara följande:

1. Identifiera områden där det finns utrymme för effektivitetsvinster
2. Identifiera vinnare och förlorare
3. Hitta sätt att kompensera förlorarna med de vinster som reformen skapar
4. Verkställ!

En central poäng i Bergh och Erlingsson (2009) är att Sverige tack vare ett välfungerande utredningsväsende lyckats relativt bra med denna strategi. Sveriges reformstrategi kan sägas ha gått ut på att öka välfärdsstatens hållbarhet både politiskt och ekonomiskt. Kärnan i välfärden är alltjämt huvudsakligen skattefinansierad och universellt tillgänglig för medborgarna – men graden av valfrihet och konkurrens har ökat. Flera av skattesystemets mest snedvridande inslag har korrigerats – men skatterna är fortsatt mycket höga i ett internationellt perspektiv.¹

Sveriges reformer

Ett sätt att beskriva Sveriges reformer är att ta fasta på OECDs publikation Economic Surveys. Sedan tidigt 1980-tal har OECD här granskat och gett råd till sina medlemsländer om framför allt den ekonomiska politiken, men även välfärdspolitik och arbetsmarknad berörs.

I ett pågående forskningsprojekt har OECDs policy-rekommendationer kvantifierats efter följande skala:²

0: Inget eller försumbart reformbehov

1: Visst reformbehov

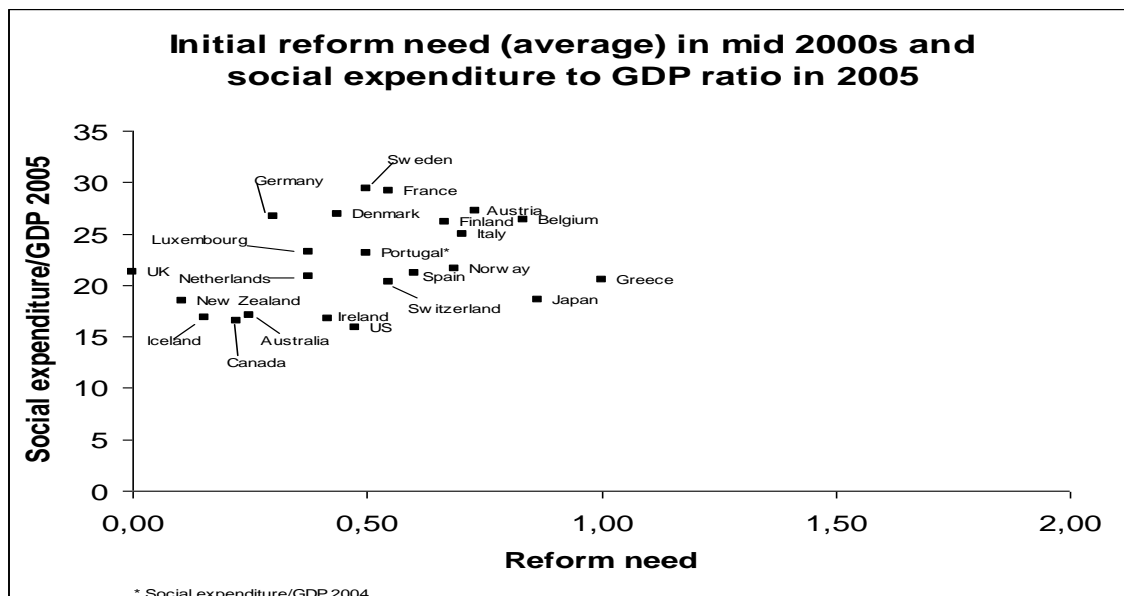
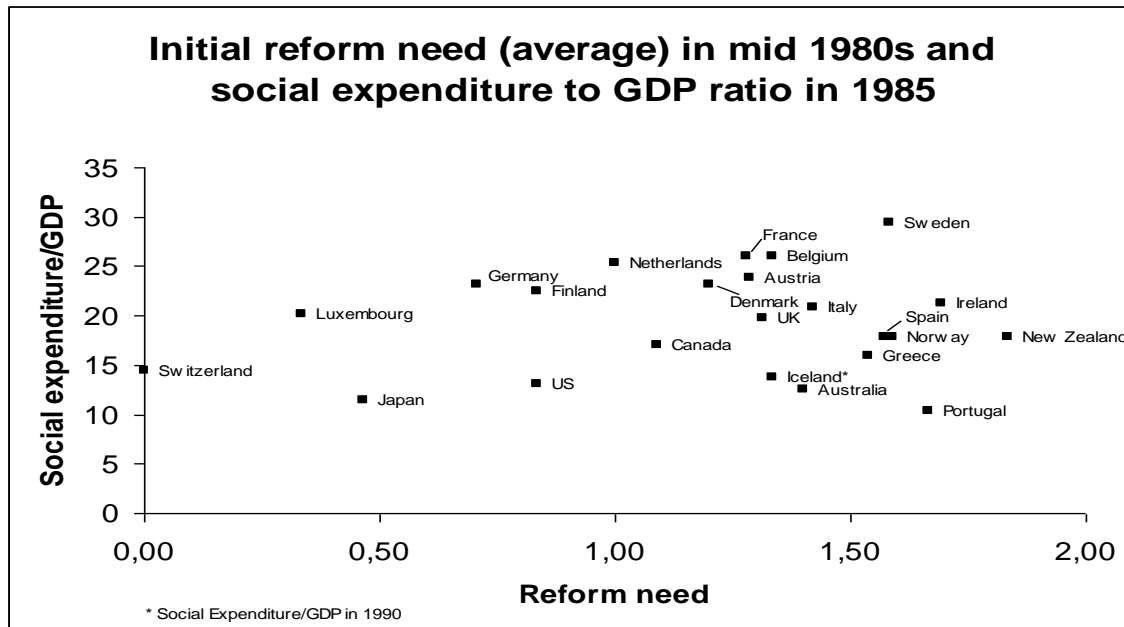
2: Stort reformbehov

¹ Bergh och Erlingsson (2009), Bergh (2009).

² Bergh och Dackehag (2010).

Figurerna nedan visar OECD-länderna med reformbehov enligt denna skala på X-axeln och ett mått på välfärdsstatens storlek på Y-axeln.

Reformbehov och välfärdsstat i OECD runt 1985 resp 2005



Som synes är Sverige både 1985 och 2005 ett land med relativt stor välfärdsstat, men reformbehovet är enligt OECDs bedömning betydligt lägre 2005 än på 1980-talet. En närmare granskning av rapporterna visar emellertid att Sveriges reformer är ojämnt fördelade:

OECDs råd rör följande områden:

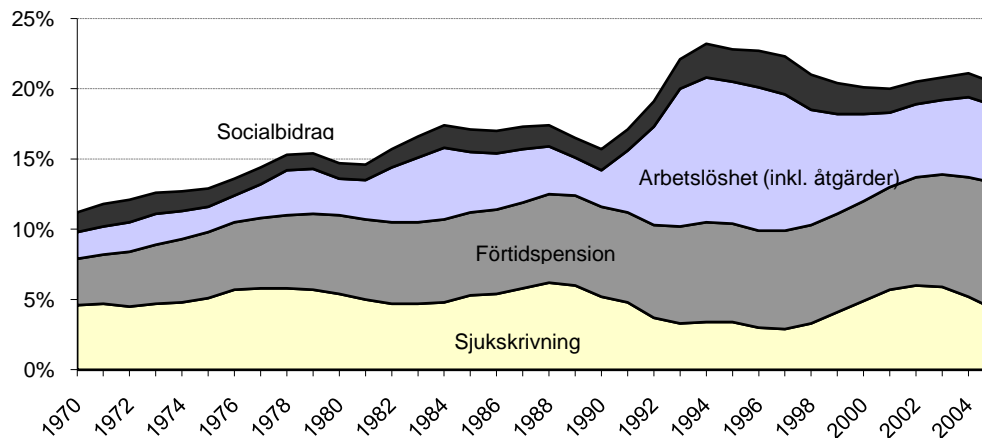
Ökad konkurrens
Ökade arbetsincitament
Peningpolitik
Budgetbalans
Arbetsmarknadsflexibilitet

Sverige har genomfört långtgående reformer på samtliga områden utom det sista: Reformerna av arbetsmarknaden har varit få och inte särskilt långtgående. Vad har detta för konsekvenser och hur kan det förklaras?

Vinnare och förlorare på arbetsmarknadsreformer

Redan före finanskrisen var arbetslösheten bland ungdomar tre till fyra gånger högre än landsgenomsnittet statistik från Eurostat. Under nuvarande kris, precis som under 90-talskrisen, är det de med svagast ställning på arbetsmarknaden som drabbas värst. I Eurostats statistik över ungdomsarbetslöshet (15-24 år) låg Sverige på föga smickrande 24,4 under första kvartalet 2009, långt över EU-genomsnittet på 18,1 procent. Andelen vuxna som inte arbetar hade ökat trendmässigt sedan 1970 – som framgår av diagrammet nedan.

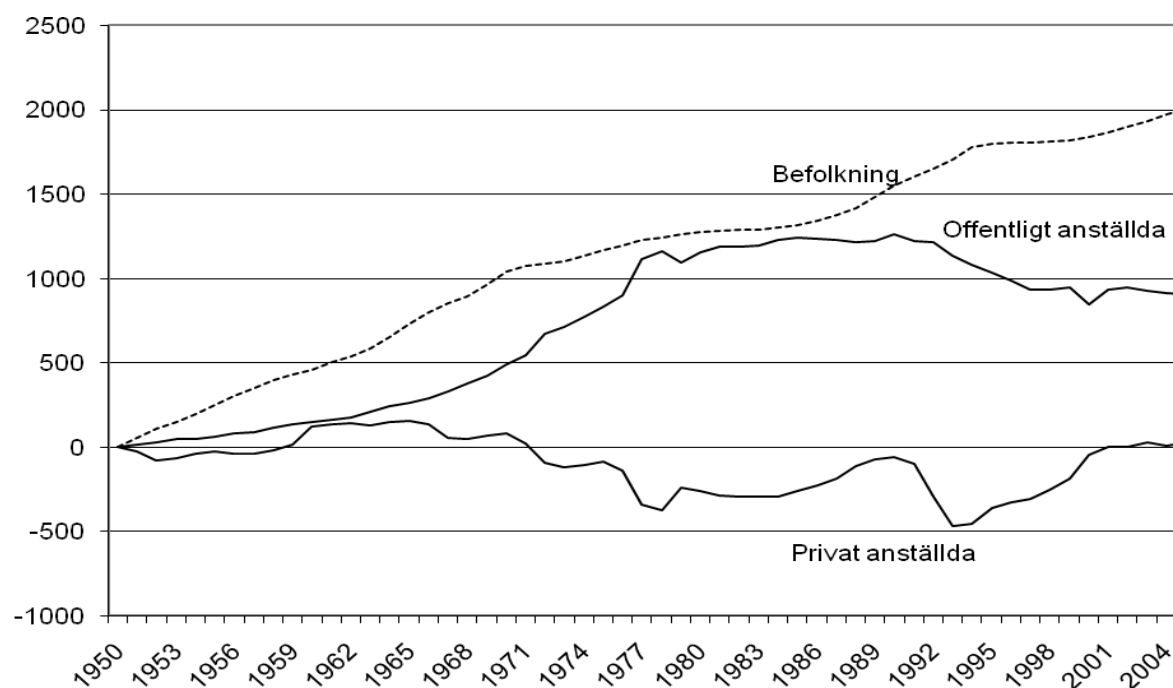
Andel vuxna i olika transfereringssystem (20-64 år, heltidsekivalenter)³



Den nedåtgående trenden som kan skönjas i diagrammet ovan på senare tid, bröts under finanskrisen, men något säkert facit finns ännu inte att tillgå. Klart är att Sverige står inför en stor utmaning: Att öka sysselsättningen i privat sektor utan att den offentliga sektorn kan växa särskilt mycket. Att detta är en utmaning framgår av nedanstående diagram som visar hur Sverige länge lyckades hålla nere arbetslösheten tack vare en växande offentlig sektor, en väg som numera förmodligen måste betraktas som stängd.

³ Källa: Bergh (2009).

Privat och offentligt anställda 1950-2005, kumulativ förändring (tusental)⁴



En tydlig effekt av det sätt på vilket vi diskuterar reformer, är att varje reform skapar vinnare och förlorare. Den underförstådda jämförelsepunkten är då en tänkt situation utan reformer – men med fortsatta samhällsförändringar som politiken inte kan påverka. Institutioner som var ändamålsenliga under industrialiseringen är inte självklart att föredra under av-industrialiseringen.

Forskning om arbetsmarknadens regelverk visar sammantaget att trygghetslagar av typen "sist in, först ut" inte vare sig sänker eller höjer den totala arbetslösheten, men den påverkar dess struktur. Grupper med svag koppling till arbetsmarknaden, såsom ungdomar och invandrare missgynnas, medan tryggt förankrade (så kallade insiders) gynnas.⁵

Den ineffektivitet som en stel arbetsmarknad innebär skapar utrymme för andra aktörer att kringgå regelsystemens negativa effekter. Detta är ett sätt att tolka den senaste tidens uppgång för bemanningsföretagen. Dessa har insett att många arbetsgivare efterfrågar en flexibilitet som inte tillgodoses av rådande institutioner och regler, och deras affärsidé är att kringgå dessa. Därmed minskar effektivitetsförlusten av att rådande regelverk sannolikt är ineffektiva, men det blir också allt mer uppenbart att de inte längre fyller sitt avsedda syfte: Att skapa trygghet på arbetsmarknaden.

En framgångsrik reformering av den svenska arbetsmarknaden förutsätter sannolikt ett perspektivskifte: De strukturer som var rationella under industrialiseringen främjade stora företag med stordriftsfördelar och planerad verksamhet. Nya små och växande företag behöver andra villkor, som betonar bland annat dynamik,

⁴ Bjuggren och Johansson (2009).

⁵ Skedinger (2010), Lindbeck och Snower (1988).

experimenterande och en flexibel riskkapitalförsörjning. Ett sådant perspektivskifte ska dock snarast ses som ett nödvändigt villkor för framgångsrika reformer, inte ett tillräckligt.

Litteratur och forskning som refereras i denna rapport:

- Bergh, Andreas. 2009. *Den kapitalistiska välfärdsstaten*. Stockholm: Norstedts akademiska förlag.
- Bergh, Andreas och Margareta Dackehag. 2010. "OECD recommends: A consensus for or against welfare states? Evidence from a new database." *Presented at the Annual Meeting of the American Public Choice Society, Monterey, March 2010*.
- Bergh, Andreas och Gissur Ó Erlingsson. 2009. "Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms." *Scandinavian Political Studies* 32:71-94.
- Bjuggren, Carl Magnus och Dan Johansson. 2009. "Privat och offentlig sysselsättning i Sverige 1950-2005." *Ekonomisk Debatt* 37:41-53.
- Lindbeck, Assar och Dennis J Snower. 1988. *The Insider-Outsider theory of employment and unemployment*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Santesson-Wilson, Peter och Gissur Ó Erlingsson. 2009. *Reform - Förändring och tröghet i välfärdsstaterna*. Stockholm: Norstedts.
- Skedinger, Per. 2010. *Employment Protection Legislation - Evolution, Effects, Winners and Losers*: Edward Elgar.