

## Initierat om Europas bristande dynamik

### RECENSION

Anders Åslund har skrivit flera internationellt uppmärksammade böcker om systemskiftet i Östeuropa och f d Sovjetunionen. För en svensk publik har han också gjort sig känd som en hård kritiker av de långtgående regleringar och höga offentliga utgifter som tidigare präglade den svenska ekonomin. När han lämnade sin professur vid Handelshögskolan i Stockholm för Carnegie Endowment i Washington var det i besvikelse över att den dåvarande Bildregeringen inte lyckats åstadkomma större förändringar under sina år vid makten än den gjorde. Under återstoden av 1990-talet skrev han ett antal böcker och debattartiklar där han argumenterade för betydligt mer radikala reformer, däribland en halvering av de offentliga utgifterna. Medan han skrev nyanserat och kunnigt om utvecklingen och reformbehovet i Östeuropa och Ryssland – och tidigt blev en internationell auktoritet på området – var det många som uppfattade hans debattinlägg om den svenska ekonomin som lite väl svepande och ideologiskt färgade för att riktigt tas på allvar.

I den nya boken *Europe's Growth Challenge* framstår Sverige däremot snarast som ett föredöme för andra europeiska länder. Åslund och hans medförfattare Simeon Djankov framhåller att Sve-

rige har starka offentliga finanser och ett stabilt pensionssystem. Satsningarna på forskning och utveckling är också stora och våra främsta universitet relativt framstående, åtminstone i ett europeiskt perspektiv. Tillgången till riskvilligt kapital är också god, om än återigen i ett europeiskt perspektiv. Till skillnad från flertalet europeiska länder har Sverige dessutom under senare år fått fram ett teknikföretag, Spotify, som blivit ledande inom sitt område.

När det gäller de offentliga utgifterna ligger Sverige däremot en bra bit över den högsta nivå som anses försvarbar i boken, dvs 42 procent av BNP. Med sina 50 procent ligger Sverige också en bit över genomsnittet inom EU, som år 2015 var 47 procent. Det kan jämföras med USA och välutvecklade asiatiska länder, där nivån ligger omkring tio procentenheter lägre. Den lägsta nivå som författarna anser motiverad i en välutvecklad demokrati är 35 procent. Det är också den lägsta nivån bland Europas länder och gäller för Irland, Litauen och Rumänien. Men även om Sverige ligger över det intervall författarna anser lämpligt är det bara Slovakien som har sänkt de offentliga utgifternas andel av BNP mer än Sverige sedan början av 1990-talet: Mellan 1993 och 2007 sjönk Sveriges offentliga utgifter från 71 till 50 procent av BNP.<sup>1</sup>

Om Sverige hade följt det råd om att halvera de offentliga utgifterna som gavs i Åslund (1998) hade den nu föreslagna lägstanivån underskridits med bred marginal – om halveringen beräk-

Simeon Djankov  
och Anders Åslund:  
*Europe's Growth Challenge*, Oxford University Press, 2017, 232 sidor, ISBN 978-0-190-49920-4.

<sup>1</sup> Djankov och Åslund (2017, figur 2.6).

nas på genomsnittet för åren 1995–98 skulle resultatet ha blivit 30 procent. Att det har gått ett par decennier mellan böckerna har förmodligen påverkat synen på vad som är en rimlig nivå för de offentliga utgifterna. Viktigare är nog ändå att *Europe's Growth Challenge* är en helt annan typ av bok. I stället för en provokativt skriven debattbok påminner den i hög grad om Åslunds initierade verk om systemskiftet i Östeuropa. Det nu föreslagna intervallet har därför ett betydligt bättre, om än inte fullgott, stöd i forskning och beprövad erfarenhet än den halvering av de offentliga utgifterna som Åslund föreslog i slutet av 1990-talet.

*Europe's Growth Challenge* är nämligen som helhet en gedigen genomgång av de ekonomiska problem som präglar flertalet av Europas länder, men också av de möjligheter som finns att åtgärda dessa problem. Boken utmärks av såväl bredd och detaljrikedom som god vetenskaplig förankring. Att Djankov är en framstående ekonom med flertalet publiceringar i högt rankade tidskrifter som *American Economic Review* och *Journal of Political Economy* har säkerligen bidragit till den starka förankringen i aktuell nationalekonomisk litteratur.

Djankov har också utvecklat Världsbankens *Doing Business Index*. Indexet är grundat på forskning som Djankov bedrivit tillsammans med Harvardprofessorerna Oliver Hart (Ekonomipristagare 2016) och Andrei Shleifer. I indexet utvärderas företagsklimatet i närmare 200 länder, bl a utifrån hur enkelt det är att starta företag, se till att kontrakt upprätthålls, betala skatt, ansöka om bygglov, komma tillbaka efter en konkurs och skaffa krediter.

Indexet är inte bara brett, det är också detaljerat. Djankovs arbete med indexet har av allt att döma också gagnat boken. Samtidigt som erfarenheter från

ett stort antal länder vävs samman till en bild av hur Europas tillväxtproblem kan lösas hade precisionen i en del av de råd som ges knappast varit möjlig utan den detaljkännedom som arbetet med indexet inneburit. Författarna har också omfattande erfarenheter som rådgivare till olika länder. Djankov har dessutom varit finansminister i Bulgarien mellan 2009 och 2013 och då kunnat dra nytta av de insikter hans forskning genererat.

Bokens utgångspunkt är de styrkor Europa har. De grundläggande ekonomiska institutionerna är goda, inkomstfördelningen är jämn och den förväntade livslängden liksom den generella utbildningsnivån är hög. Efter ett antal svåra år i följderna av finanskrisen och eurokrisen har nu också tillväxten tagit fart. Det är därför inte uppenbart att Europa faktiskt har ekonomiska problem och att de i så fall skulle vara kopplade till låg tillväxt. I det längre perspektiv som författarna anlägger blir problemen tydligare. Från andra världskrigets slut till mitten av 1970-talet närmade sig EU15 USA i termer av köpkraftsjusterad BNP per capita.<sup>2</sup> Därefter upphörde konvergensen trots att avståndet fortfarande var relativt stort. I samband med finans- och eurokrisen tappade EU15 ytterligare mark.

Genomsnittet för såväl sysselsättningen som antalet arbetade timmar bland dem som har ett arbete är fem procentenheter lägre i EU än i USA. Orsakerna är stelheter på arbetsmarknaden och stora skattekilrar på arbete. Också trygghetssystemen spelar en viktig roll i sammanhanget, både för att de håller människor borta från arbete och för att finansieringen av systemen ökar skattekilarna.

Men bilden är inte så entydig som den framställs. Det finns ett antal länder i EU15 som har högre sysselsättningsgrad än USA, exempelvis Sverige,

<sup>2</sup> I denna del av analysen jämförs de 15 länder som var medlemmar i EU 1995 med USA.

Nederländerna och Tyskland. I Sverige och framför allt Tyskland har arbetskraftsdeltagandet dessutom ökat sedan finanskrisen, medan det har minskat i USA. När Europa jämförs med USA är det viktigt att ha skillnaderna inom Europa i åtanke eftersom policyslutsatserna annars kan bli fel. Det är dessvärre något som i relativt hög utsträckning överläts åt läsaren att klara av på egen hand.

Också produktiviteten är högre i USA än i EU15. Sedan finanskrisen har utvecklingen dessutom varit bättre, speciellt under perioden 2007–10. Skillnaderna när det gäller arbetsutbud och produktivitet mellan de mer framstående EU-länderna och USA är sammantaget ändå inte speciellt stora.

Något som skiljer ekonomierna desto mer är dynamiken och graden av förnyelse i näringslivet. Det tar sig bl a uttryck i att det kommer fram fler nya stora och snabbväxande företag i USA. Dessa företag är bättre på att utveckla ny teknik för nya marknader och skapar därmed fler nya jobb. Skillnaderna har funnits relativt länge och har uppmärksammats också av internationella organisationer och regeringar. Djankov och Åslund refererar bl a till en rapport från Världsbanken, som finner att ”[å]ldrande européer kläms mellan innovativa amerikaner och effektiva asiater”.<sup>3</sup> Europa utmanas alltså inte bara av USA utan också av ett antal välutvecklade asiatiska länder.

Också EU har kommit till liknande insikter. Den bristfälliga dynamiken blev speciellt tydlig mot bakgrund av den snabba framväxten av en lång rad teknikintensiva amerikanska företag. Det var också en viktig orsak till att den s k Lissabonstrategin utformades mot

slutet av 1990-talet. Det övergripande målet var att EU till år 2010 skulle bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi.

Beskrivningarna av hur ambitionerna gradvis klingade av i takt med att det växte fram en insikt om att en ökad dynamik skulle kräva omprövningar på en rad områden är något av en höjdpunkt i boken. I stället för förslag som kunnat leda till ökad dynamik blev resultatet ett otal dokument där ökad samverkan mellan olika aktörer sades kunna förbättra förutsättningarna för tillväxt. I Sverige manifesterades detta synsätt bl a i en intetsägande s k innovationsstrategi. Att Lissabonstrategin ersatts av den betydligt mindre ambitiösa Europa 2020-strategin är det väl få som minns och ännu färre som bryr sig om.<sup>4</sup>

Vad beror det då på att europeiska länder har så svårt att få fram nya företag och ny teknik? En förklaring är skillnader i språk och kultur, som kan vara svåra att överbrygga. Djankov och Åslund pekar också ut skillnader i regleringar, som gör att marknaden segmenteras. Det finns exempelvis ett 50-tal olika myndigheter i Europa som granskar hälsovårdsprodukter, inklusive mediciner och medicinsk apparatur, varav vissa på regional nivå. För att det ska kunna bli en gemensam marknad för hälsovårdsprodukter, som svarar för omkring 20 procent av sjukvårdskostnaderna, måste regelverken harmoniseras. Att det är av stor betydelse för möjligheterna till FoU-investeringar framgår av att denna sektor svarat för 25 procent av Europas FoU-investeringar under senare år. Också inom digitala och finansiella marknader innebär skillnader i regelverk att storleken på olika marknader hålls nere och därmed möjligheterna till

<sup>3</sup> Djankov och Åslund (2017, s 18); egen övers. Citatet är ursprungligen från Gill och Raiser (2012).

<sup>4</sup> I stället för att mäta sig med andra länder och regioner har Europa 2020-strategin tre övergripande, och påfallande vaga, prioriteringar: smart tillväxt, hållbar tillväxt och tillväxt för alla.

skalfördelar och ökade drivkrafter till investeringar och innovationer.

Det finns också ett betydande kunskapsunderskott i Europa jämfört med USA och delar av Asien. Med utgångspunkt i internationella rangordningar konstaterar Åslund och Djankov att det inte finns något europeiskt universitet utanför Storbritannien, som ju avser att lämna EU, bland världens 20 främsta. Sämst ställt är det i södra respektive östra Europa, där de högst rankade universiteten återfinns på plats 166 respektive 279. När det gäller utgifter för forskning och utveckling ligger flertalet europeiska länder sedan länge efter USA. Under den senaste tioårsperioden har Europa halkat efter ytterligare. Mellan 2007 och 2015 ökade det europeiska näringslivets utgifter för FoU med endast två procent, medan ökningen i USA var 40 procent och i Asien 60 procent. Samtidigt satsade europeiska företag betydligt mer på FoU i USA 2015 än 2007, vilket måste betyda att de förväntade sig en högre avkastning på satsningarna där.

Regelverken på arbetsmarknads- och skatteområdet påverkar också tillväxtförutsättningarna. Svårigheter att göra sig av med arbetskraft skapar problem vid rekryteringar, speciellt i branscher med hög rörlighet, exempelvis it, spel och media. Höga marginalsatser och restriktiva regler för personaloptioner utgör också hinder för en snabb expansionstakt eftersom de gör det svårare att konkurrera om välutbildad arbetskraft. Eftersom en hög expansionstakt är nödvändig för att bli en ledande aktör blir det också mindre attraktivt för entreprenörer och finansärer att driva respektive finansiera företag i europeiska länder. Som en konsekvens av bl a detta uppgick mängden s k *venture capital* en-

dast till en tiondel av den i USA under 2014.

De flesta slutsatser i boken är som tidigare nämnts väl underbyggda. Något som kan ifrågasättas är emellertid den argumentationskedja som landar i att de europeiska länderna bör ha platt skatt och offentliga utgifter på en väsentligt lägre nivå än i dag. Utgångspunkten är det tidigare nämnda intervallet för de offentliga utgifterna på 35–42 procent av BNP. Intervallet nås genom att författarna adderar utgiftsnivåer för ett antal ”nödvändiga” utgiftsposter, exempelvis rättsväsende, utbildning, sjukvård och pensioner.<sup>5</sup> Utgifter för exempelvis arbetslöshets- och sjukförsäkringen karakteriseras däremot inte som nödvändiga, åtminstone inte på de nivåer som gäller i många europeiska länder. I stället konstaterar de, med hjälp av ett citat från Gill och Raiser (2012), att ”Europa har åtta procent av världens befolkning, 25 procent av dess BNP, men hälften av dess sociala utgifter.”<sup>6</sup>

En annan del i kedjan är argumentet att skattesystemen i Europa är regressiva eftersom arbete beskattas hårdare än kapital. Skattesystemen missgynnar därmed, enligt författarna, personer som försörjer sig genom arbete, medan de gynnar dem som lever på kapitalinkomster. Det finns emellertid en koppling mellan höga inkomster av arbete och kapital på individnivå. Personer med höga inkomster av arbete tenderar också att ha, eller på sikt få, höga inkomster av kapital. Det är därför inte säkert att skattesystemet som helhet är regressivt bara för att skatten på arbete är högre än den på kapital. Argumentet att skatten på arbete måste sänkas för att öka arbetsutbudet bland kvinnor är inte heller övertygande mot bakgrund av de höga ni-

<sup>5</sup> Utgiftsnivåerna är baserade på faktiska nivåer i ett antal välutvecklade länder.

<sup>6</sup> Djankov och Åslund (2017, s 29; egen övers). På s 59 hävdas i stället att Europa har 20 procent av världens BNP men 50 procent av världens sociala utgifter. Det är ett av många exempel på att boken hade varit betjänt av bättre korrekturläsning.

vår på kvinnors arbetsutbud som finns i de nordiska högskatteländerna. Argumentet att skillnader i beskattningen av arbete och kapital är en orsak till att inkomst- och förmögenhetsskillnaderna har ökat i många länder är däremot mer övertygande.

Med kraftigt sänkta sociala utgifter skulle skatten på arbete kunna sänkas och platt skatt införas. Det finns visserligen goda argument för en betydligt plattare skatt än den åtskilliga av Europas länder har i dag. Men dessa argument har mer att göra med faktorer som ökad produktivitet, stärkta drivkrafter för utbildning och innovationer samt framväxten av nya stora företag inom

högteknologiska branscher. Att argumentationen för platt skatt haltar gör inte boken mindre läsvärd – speciellt inte för den som vill ha en initierad och detaljerad inblick i de problem Europa står inför.

*Anders Bornefalk*

Ekonom i nationalekonomi, Svenskt Näringsliv

#### REFERENSER

Gill, I S och M Raiser (red) (2012), *Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model*, Världsbanken, Washington, DC.

Åslund, A (1998), *Hälften så dyrt, dubbelt så bra*, Timbro, Stockholm.