

Globaliseringsrådet 2007–09 – vad blev det av alla förslag?

PONTUS BRAUNERHJELM

är forskningsledare på Entreprenörskapsforum samt professor vid KTH och BTH. Han forskning berör effekterna av entreprenörskap, innovation och ekonomisk geografi på industriell dynamik och ekonomisk tillväxt.

Pontus.braunerhjel
@entreprenorskaps-
forum.se

Globaliseringsrådets tillsattes av regeringen i december 2006 och arbetet avslutades i maj 2009. Uppgiften var att analysera hur Sverige bäst kunde dra nytta av den tilltagande globaliseringen och vilka eventuella ekonomisk-politiska reformer det skulle förutsätta. Det omfattande och analytiskt kvalificerade arbetet i Globaliseringsrådet resulterade i bl a två slutrapporter (kansli- respektive rådsrapporten), där kansli-rapporten innehöll 118 specifika förslag medan rådsrapporten presenterade 16 mer sammanfattande rekommendationer. Slutrapporterna baserades på ett omfattande underlag, bl a 36 publicerade underlagsrapporter. Denna artikel undersöker i vilken grad Globaliseringsrådets ekonomisk-politiska förslag tio år senare fått genomslag.

Under senare år har globaliseringens effekter allt mer kritiserats och ifrågasatts, en process som kan spåras tillbaka till den globala kris som påbörjades 2008/09. Handelskriget mellan stormakterna har eskalerat, en rad icke-tariffära hinder har införts och den sista januari i år genomfördes brexit. Enligt Global Trade Alert (2019) har drygt 650 nya handelshinder införts sedan 2009 medan endast ca 160 åtgärder har införts för att underlätta för internationell handel. Politiska krafter har även skickligt fört fram globaliseringen som en huvudorsak till vidgade inkomstklyftor samt regional stagnation och tillbakagång, trots att dessa skeenden i regel förklaras av andra faktorer såsom t ex teknikutvecklingen.

Historiskt finns inga tvivel om att de medel- och långsiktiga konsekvenserna av internationell handel, gränsöverskridande investeringar och produktionsfaktorers rörlighet inneburit betydande välståndshöjningar. Men på kort sikt krävs en politik som underlättar omställning och anpassning till förändrade produktionsmönster och kompetensbehov. Vinsterna av en globaliseringsprocess kombinerat med ett genomgripande teknikskifte (digitaliseringen) kommer inte att vara jämnt fördelade. En av politikens viktigaste uppgifter är således att överbrygga kostnaderna i en strukturomvandling, inte att försöka bromsa globaliseringen.

Sveriges har historiskt lyckats väl med att ta tillvara på de möjligheter till högre tillväxt och högre välstånd som globaliseringen möjliggör. En förutsättning för den positiva utvecklingen har varit institutionella reformer och en framgångsrik omställningspolitik som främjat kunskapsuppbyggnad, företagsbyggande, entreprenörskap och innovation. Samtidigt har det funnits en politik för förlorarna i dessa omstruktureringsprocesser, som så småningom återigen slussats in i arbetslivet. Omställningspolitiken

Jag är tacksam för synpunkter från Pernilla Norlin och Per Thulin. Oscar Swinden har bidragit med värdefull assistans.

kommer sannolikt att vara av avgörande betydelse även framledes.

Globaliseringsrådets uppgift var att lämna förslag på ekonomisk-politiska reformer för att stärka svensk ekonomi inför den tilltagande globalisering och intensifierade konkurrens som då förväntades öka kraftigt. Sammantaget 118 konkreta förslag presenterades i Globaliseringsrådets kanslirapport (Braunerhjelm m fl 2009) som baserades på 36 kvalificerade underlagsrapporter skrivna av ledande nationella och internationella forskare inom sina respektive områden.¹ Bland författarna märks t ex Peter Diamond, som tilldelades Riksbankens pris till Alfred Nobels minne några år senare. Dessa rapporter kompletterades med fem myndighetsrapporter, fyra rådsrapporter samt 12 arbetspapper. Kansliet hade dessutom att verka för en ökad förståelse rörande globaliseringens mekanismer och drivkrafter, vilket innebar att 60 utåtriktade konferenser, globaliseringsluncher, -dueller, -dialoger samt Almedalsseminarier genomfördes på regional och nationell nivå. Till detta kom en uppsatstävling för gymnasister, 24 nyhetsbrev och 42 debattartiklar. Även om Globaliseringsrådet inte tillkom på grund av den globala finansmarknadskris vars omfattning blev uppenbar under slutet av 2008, kom arbetet ganska snart att präglas av denna nedgång.

Mot bakgrund av att makropolitiken som ett resultat av den tidigare Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16) omgärdats av stabila ramverk, fokuserades Globaliseringsrådets arbete på de mikroekonomiska förutsättningarna för att Sverige skulle kunna hävda sig i en tilltagande global konkurrens: Sverige som kunskapsnation, den svenska arbetsmarknaden, förnyelsekapaciteten i svenskt näringsliv samt de svenska skatte- och socialförsäkringssystemen. Dessa fyra områden bedömdes vara särskilt viktiga för Sveriges *utvecklingskraft* och *omställningsförmåga*. Utvecklingskraft är förknippat med förmåga att tillvarata nya marknadsmöjligheter, ny kunskap och de nya samarbets- och organisationsmöjligheter som skapas av globaliseringen. Omställningsförmåga handlar om ekonomins kapacitet att hantera förändringar, som kan vara genomgripande, snabba och oväntade, utan att produktionsresurser – arbetskraft och kapital – långsiktigt ställs utanför produktionen.

Resten av artikeln är disponerad på följande sätt. I nästa avsnitt redogörs kortfattat för de teoretiska utgångspunkterna för Globaliseringsrådets arbete medan avsnitt 2 tar upp tidigare kommissioner samt svårigheterna att bedöma framtiden och därmed relevansen av olika ekonomisk-politiska redskap. Därefter beskrivs i avsnitt 3 genomförandegraden av de 118 förslag som presenterades i den sk kanslirapporten. Avslutningsvis pekas på behovet av fortsatta reformer.

¹ Två slutrapporter levererades av Globaliseringsrådet. Dels den sk kanslirapporten (Braunerhjelm m fl 2009), dels den rapport som rådet – med vissa reservationer – ställde sig bakom (Ds 2019:21). Många av kanslirapportens förslag återfinns också i den senare men överlag är rådets slutrapport mer konsensusbetonad. Den innehåller också förslag som inte tagits upp i kanslirapporten, t ex att regeringen bör formulera en huvudkontorsstrategi. Se Leijonborg (2018) för en redogörelse av rådsrapportens förslag och genomförande.

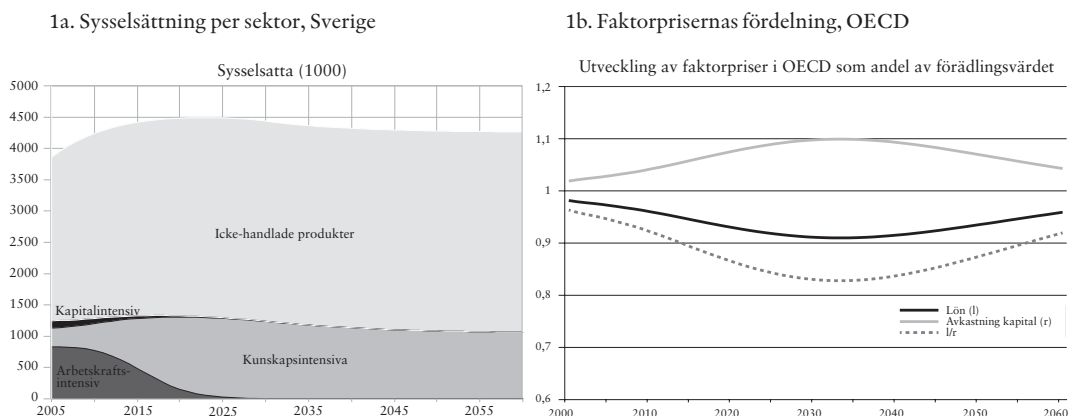
1. Teoretiska utgångspunkter

Teoretiskt utgick rådets arbete dels från traditionella handelsmodeller, där komparativa fördelar kan härledas till skillnader i tillgången på produktionsfaktorer eller teknologi, dels de modeller som också betonar vikten av skalekonomier i produktionen och agglomerationseffekter. Mer välutvecklade länder som Sverige förväntas specialisera sig i produktion som kräver relativt mycket välutbildad arbetskraft och sofistikerad teknologi. Förutsatt att omställningsförmågan är god kommer arbetskraft och kapital på sikt att sysselsättas i den mer avancerade sektorn, som expanderar samtidigt som den importkonkurrerande krymper (se t ex Feenstra 2015).

I industrialiserade länder med ungefär samma tillgång till arbetskraft, kapital och kunskap bedömdes agglomerationseffekter vara viktiga. Kunskapsintensiva verksamheter är i regel förknippade med spridningseffekter baserade i t ex arbetskraftens rörlighet, samverkan mellan underleverantörer/slutvaruföretag och beställarföretag/slutkunder liksom mötesplatser där nya forskningsrön och teknikutveckling kan kommuniceras. Om kunskapsspridningen av någon anledning utvecklas bättre i ett land – på grund av ren slump, hårdare konkurrens eller politiska vägval – kan produktiviteten och löneutbetalningsförmågan förväntas öka relativt snabbare. Under förutsättning att produktionsfaktorerna är rörliga (mellan och inom länder) kommer det att leda till att den kunskapsintensiva sektorn växer i det landet. Enligt denna teori kan ökad integration leda till att det blir viktigare för ett land att låta globalt konkurrenskraftiga och kunskapsintensiva kluster (agglomerationer) utvecklas.

För att bilda sig en uppfattning om behovet av förändringar ingick i uppdraget att ta fram en övergripande bild av den framtida utvecklingen. Simuleringar av såväl svensk som internationell ekonomi genomfördes med ett 60-årsperspektiv som kunde brytas ner på kortare perioder. Dessa simuleringanalyser genomfördes av ekonomer från Bergens Handelshögskola (Bjørvatn m fl 2008).

Figur 1
Simuleringar av sysselsättning och faktorpriser, 2005–60



Källa: Bjørvatn m fl (2008).

Som framgår av figur 1a förväntades de största branschvisa förändringarna äga rum relativt tidigt i prognosspannet, fram till 2025. I de branscher som är utsatta för internationell konkurrens växer de kunskapsintensiva medan de kapital- och arbetsintensiva minskar i motsvarande mån. Relationen mellan handlade och icke-handlade varor och tjänster är konstant under större delen av perioden. I figur 1b illustreras den förväntade ersättningen till kapital respektive arbetskraft i OECD-området (med samma mönster för Sverige). Som framgår förväntas avkastning till kapitalägare öka markant i förhållande till lönearbete, likaså visar simuleringarna att inkomstklyftorna mellan låg- och högutbildade förväntas öka.

2. Att bedöma framtida politikbehov: Tidigare policyutredningar och långsiktiga bedömningar

Genom åren har ett antal breda och mer långsiktiga kommittéer och utredningar tillsatts i syfte att komma med ekonomisk-politiska inspel till regeringen: framtids-, hållbarhets-, digitaliserings- och skolkommissionen är några exempel från 2000-talet. Till detta kommer andra konstellationer, t ex Uppdrag Framtid och Innovationsrådet. De har haft lite olika mandat, men politiska reformer har stått i förgrunden.

Det tidigare utredningsarbete som ligger närmast Globaliseringsrådet är dock Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16), som levererade sin slutrapport i mars 1993. Utredningen la fram 113 förslag som fick ett stort genomslag i debatten och byggde på 27 underlagsrapporter. Den stora skillnaden jämfört med Globaliseringsrådet bestod i att Lindbeckkommissionen var en kriskommission som tillsattes på grund av den statsfinansiella kris och djupa lågkonjunktur som Sverige befann sig i 1991–93. Den var framåtblickande så till vida att det handlade om att bygga robusta institutioner för främst finans- och penningpolitiken. Förslagen delades in på följande tre huvudområden: makroekonomisk stabilitet, effektiv hushållning samt ekonomisk tillväxt. Bland förslagen märks en självständig Riksbank, ett finanspolitiskt ramverk samt förslag av mer statsvetenskaplig karaktär rörande riksdagens organisation och statsförvaltningens organisation. Vad gäller de mikroekonomiska fundamenten för tillväxt fokuserades på konkurrensfrågor, arbets- och bostadsmarknaderna. Uppskattningsvis hade 50 procent av förslagen genomförts 20 år senare (Lindbeck 2013).

Den svårbedömbara framtiden

Att formulera relevanta policyförslag förutsätter en bedömning av de viktigaste framtida utvecklingsbanorna. Ett betydande antal aktörer är också verksamma med att försöka prognosticera den ekonomiska utvecklingen, i första hand banker, myndigheter (Konjunkturinstitutet), Regeringskansliet (femåriga Långtidsutredningar) liksom en rad internationella organisationer (OECD, Världsbanken m fl). Fokus i deras arbete är emellertid kort till medellång sikt, medan mer långsiktiga bedömningar som spänner över

ett flertal decennier är mindre vanliga. Ambitionen med Globaliseringsrådet var otvetydigt att bidra med reformförslag som var långsiktigt robusta. Viss vägledning gavs också via de simuleringar över svensk och internationell ekonomi fram till 2060 som redogjorts för ovan. Samtidigt är utfallet i såväl långsiktiga trendframskrivningar som simuleringsmodeller förenat med stora osäkerheter. Nedan redogörs för ett axplock av tidigare försök att långsiktigt bedöma framtiden för att få en uppfattning om realismen i dessa försök och vilket stöd det kan innebära för att formulera en politik för framtida utmaningar.

Ett tidigt försök att uppskatta den framtida utvecklingen i ett mycket långsiktigt perspektiv är *År 2440*, skriven 1770 av Louis-Sébastien Mercier som var professor i retorik vid universitet i Bordeaux. Mot bakgrund av hur samhället såg ut då kan konstateras att Mercier på flera punkter träffade ganska rätt. Bland annat förutspådde han starkt centraliserade stater, en betydligt lägre andel fattiga, en utvecklad social omsorg, folkpension, minskad könsdiskriminering, utökad internationell handel samt nya transportmedel (aerostater som var ett slag flygfarkoster). Hans prognoser slog helt fel vad gäller beskattningens nivå och struktur, där Mercier förutspådde en proportionell skatt på två procent. Dessutom inträffade övriga förändringar betydligt snabbare än vad Mercier förutspådde.²

Ett långsiktigt perspektiv präglar också den forskning som pekat på regelbundna förändringar i den ekonomiska aktiviteten som sträcker sig mellan tio till 60 år. Företrädare för den inriktningen är bland andra Juglar, Kondratieff, Kuznets, Mandel, Rostow, Schumpeter och Schön. Dessa cykler drivs av uppgångar och fall i antingen investeringar eller innovationer.³ Beroende på vilken fas av dessa vågor vi befinner oss i, och vilken av dessa teorier som anses fånga situationen i mitten av 2000-talet, skulle träffsäkerheten i ovan visade simuleringar kunna påverkas.

I ett svenskt perspektiv ställde sig Ragnar Bentzel (1984) frågan hur Sveriges ekonomi skulle komma att utvecklas fram till år 2010.⁴ Han hade ett tydligt makroekonomiskt fokus inriktat på BNP:s långsiktiga utveckling och hur denna påverkas av branschförskjutningar (industrins minskning), samhällsomdaningar och teknikutveckling, särskilt den framväxande datoriseringen. Enligt Bentzel är det tveksamt om de samhällsekonomiska variablerna är tillräckligt stabila för att meningsfulla prognoser överhuvudtaget

² Det finns ett stort antal framtidsscenarioer eller snarast utopier i skönlitteraturen som varit relativt framgångsrika i sina förutsägelser. Några exempel är Huxley (1932) där tidsberäkningen utgår från Fords löpande band och beskrivningen avser samhället 500 år efter Ford. Huxley beskriver överljudsplan, syntetiska klädmaterial, liksom p-piller och användandet av LSD. Liksom Mercier hade Huxley dock en alltför pessimistisk tidsbedömning. Orwell (1949) fångade upp mycket av det som fortfarande präglar kommunistiskt styrda stater. Bradbury (1958) förutsåg i *Fahrenheit 451* den framväxande massunderhållningen via TV, som skulle ersätta den farliga kulturen och passivisera individerna. (Boktiteln syftar på den temperatur då papper, dvs böcker, brinner.)

³ Se Johansson (2005) för en genomgång av dessa teorier. Maddison (1977) finner visst empiriskt stöd.

⁴ Artikeln byggde på en utredning för 1981 års energikommitté (Bentzel 1983).

ska kunna göras. Tidigare prognoser hade uppvisat en varierande träffsäkerhet, men mer långsiktiga tenderade att leverera bättre resultat jämfört med skattningar på medellång sikt. Exempelvis förutspådde Schumpeter en årlig tillväxttakt på två procent 1928–78 medan den i verkligheten kom att ligga på tre procent, vilket dock innebar betydande reala skillnader över tid (Schumpeter 1943).⁵

Utgångspunkten i Bentzels arbete var den låga tillväxt som präglade 1970-talet och huruvida vi stod inför en permanent stagnation. Resonemanget påminner i vissa delar om dagens diskussion om sekulär stagnation (Summers 2013), men begreppet som då gällde var stagflation, dvs en kombination av låg tillväxt och hög inflation. Under perioden 1974–84 hade BNP-tillväxten stagnerat på 1,8 procent, ett brant fall från de årliga 5,5 procent som noterats under 1960–74. Bentzel noterade att inget decennium utvecklats lika svagt efter 1870, inte ens under världskrigen.

Bentzel slutsats var att vi var på väg in i en fas av betydligt lägre tillväxt, omkring två procent, än den historiska. Skälen till detta var flera: högre energipriser, en branschvis förskjutning mot tjänstesektorer, samt att speciella omständigheter präglade 1950- och 1960-talens snabba tillväxt, t ex en snabb handelsliberalisering och att teknikgapet till USA slutits. Nu förelåg emellertid en risk att världsekonomin inträtt i en nedåtgående fas av Kondratieff-cykeln enligt Bentzel. Dessutom hade marschen mot det post-industriella informationssamhället, där faktorer som livskvalitet, miljö och ekologi förväntades få en större vikt än ekonomiska framsteg, påbörjats. Traditionellt arbete förväntades "...övertas av robotar och självstyrande processer. 2000-talets arbetare kommer att sitta framför en dator och huvudsakligen ha kontrollfunktioner" (Benzel 1984, s 225). I takt med att datorer och "bildtelefoner" kom att utvecklas förväntades endast ett minimum av arbetsinsatsen äga rum på traditionella arbetsplatser.

Överlag var träffsäkerheten varierande också i Bentzels analys, men beträffande tillväxttakt hamnade han ganska rätt.⁶ Bentzels övergripande slutsats var att svensk export måste specialiseras på forsknings- och utbildningsintensiv produktion om Sveriges ställning som ett av världens rikaste länder skulle kunna bibehållas. Han lyfte fram vikten av såväl internationellisering som en fortsatt hög humankapitalnivå.

Går vi ner på en ytterligare finfördelad nivå presenterade 24 s k "framtidsskare" 1969 sina bedömningar av Sveriges utveckling fram till år 2000 på ett flertal områden: arbetsmarknad, industri, miljö, teknik samt hälsa och vård (Selander 1969). Träffsäkerheten i dessa prognoser varierade kraftigt beroende på område. På individnivå bedömdes exempelvis genomsnittslönen uppgå till 60 000 kr i månaden, semestern vara tre månader och varje familj förväntades ha två bilar.

Vad gäller näringslivets utveckling låg framtidsforskarna närmare den

⁵ Se Bentzels artikel för en diskussion om utfallet på tidigare försök till långsiktiga prognoser.

⁶ Årlig BNP-tillväxt var lite drygt två procent medan BNP per capita låg något under två procent.

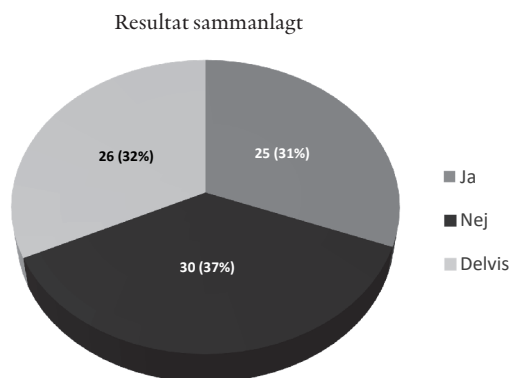
faktiska utvecklingen. Flertalet sysselsatta skulle återfinnas inom serviceyrken och dessutom bo i storstadsregioner. Sysselsättningsökningarna antogs komma att ske särskilt inom marknadsföring och logistik medan traditionell industri skulle backa, förutsägelser som hyggligt väl speglar utvecklingen. Ägarledda företag spordes bli sällsyntare och i stället antogs teknokrater komma att styra företagen. Det befarades att en ny överklass – meritokraterna – skulle växa fram och nya klyftor bildas. Samtidigt troddes storföretagen bli så mäktiga att de kunde diktera villkoren för att utöka eller fortsätta bedriva produktion, medan mindre företag skulle komma att specialisera sig inom olika nischer. Vad gäller anslutningsgrad till fackföreningarna år 2000 förutspåddes tio procent vilket uppenbarligen är långt ifrån det faktiska utfallet. Vi befinner oss inte heller i en situation där en generell basinkomst onödiggjort arbetandet för individens egna försörjning. Inte heller har diskussionen om inkomstfördelningen försvunnit från agendan, snarare tvärtom.

Mer rätt fick framtidsforskarna vad gäller den ökade efterfrågan på kvalificerad arbetskraft i takt med den tekniska utvecklingen (datoriseringen), liksom att arbetskraften framledes måste vara beredd på omställningar och högre rörlighet. Övergripande prognosticerades en utbildningsexplosion, vilket också ägt rum. Vidare förutsågs knapptelefoner med bildskärm som var kopplade till en dator, vilket i sin tur skulle kunna möjliggöra konsumtion via telefonerna där varor levereras direkt hem. Röstidentifiering och användandet av *big data* prickades också in, även om man låg ett eller ett par decennier för tidigt. Man insåg också att alla tekniska framsteg sannolikt inte skulle anses vara goda eller ens önskvärda; stor vikt lades vid integritetsfrågor och de manipuleringsmöjligheter som den nya tekniken skulle kunna ge upphov till.

Slutsatsen av dessa tidigare framtidsbedömningar är att aggregerade förlopp kan fångas upp relativt väl, medan träffsäkerheten tenderar att vara sämre för mer finfördelade marknader eller sektorer. Detta innebär i sin tur att policyförslag från dylika kommissioner bör vara av generell karaktär med breda tillämpningsområden.

3. Globaliseringsrådets förslag och genomförande

För att även framöver kunna hävda sig i den globala konkurrensen innehöll Globaliseringsrådets kanslirapport 118 förslag, varav merparten riktade sig mot de fyra övergripande områden som definierats som strategiskt viktiga: 34 förslag rörde Sverige som kunskapsnation och omfattade hela kedjan från förskola till forskning, 17 förslag handlade om svensk arbetsmarknad, med betoning på rörlighet och flexibilitet men också infrastruktur, 15 förslag riktades mot näringslivets förnyelse och dynamik, medan 15 förslag avsåg skatter och socialförsäkringar i såväl ett fördelnings- som tillväxtperspektiv. Bedömningen var att de centrala mikroekonomiska fundamenten för såväl tillväxt som möjlighet att tillgodogöra sig de potentiella



Figur 2
Antal (andel) förslag
som genomförts helt,
delvis eller inte alls

Källa: Egna beräkningar.

välståndsvinster som en globalisering förde med sig rymdes inom dessa områden.

Till dessa 81 förslag lades ytterligare 16 förslag som rörde penning- och finanspolitik samt finansmarknaderna, nio förslag på klimat- och miljöområdet (dessa frågor hanterades av en annan kommitté som verkade parallellt med Globaliseringsrådet) samt 13 förslag som bl a täckte bistånd, regeringskansliets omvärldsbevakning, vissa konkurrensfrågor, överklaganden, m m.

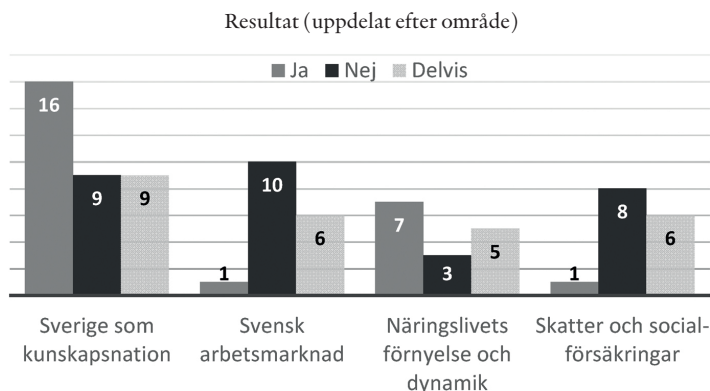
I redogörelsen nedan för genomförandegraden av de olika förslagen är dessa fördelade på helt, delvis eller inte alls genomförda.⁷ Kategorin delvis genomförda innefattar förslag där vissa delar av förslagen implementerats eller snarlika reformer genomförts. Teoretiskt skulle partiella reformer kunna leda till olika suboptimala lösningar, men uppskattningsvis har även dessa reformer varit positiva för svensk ekonomi. Bedömningen av genomförandegrad är oundvikligen subjektiv till viss del och visst tolkningsutrymme finns. Ambitionen har dock varit att anlägga en restriktiv tolkning och alltså hellre fälla än fria. I figur 2 visas den sammantagna genomförandegraden för de fyra områdena.

Som framgår av figuren har en knapp tredjedel av förslagen genomförts fullt ut. Drygt 60 procent av förslagen har helt eller delvis genomförts, medan knappt 40 procent inte beaktats överhuvudtaget. Andelen fullt genomförda förslag är något lägre än för Lindbeckkommissionen (Lindbeck 2013), men något högre om de delvis genomförda förslagen inkluderas. Bedömning av genomförandegraden i Lindbeckkommissionens skedde dessutom 20 år efter att slutbetänkandet överlämnades till regeringen. Resultatet för Globaliseringsrådet förefaller alltså vara relativt jämförbart med genomförandetakten i Lindbeckkommissionens förslag.

I figur 3 har genomförandegraden fördelats på de fyra huvudområdena. Inom området *Sverige som kunskapsnation* har överlägset flest av förslagen

⁷ Detaljerad bilaga rörande förslagens genomförande kan erhållas från författaren.

Figur 3
Genomförandegrad
fördelat på respektive
policyområde



Källa: Egna beräkningar.

genomförts sedan 2009, knappt 50 procent. Detta trots att flest förslag lämnades inom just detta område. Tillsammans med delvis genomförda förslag uppgår procentandelen till knappt 75 procent medan 25 procent av förslagen inte har genomförts.

Övergripande har detta område att göra med hur globaliseringen påverkar betydelsen av humankapital, fördelningen av humankapital, samt vilken typ av humankapital som är viktigt i en globaliserad värld. Humankapitalet kan förväntas påverka utvecklingen av komparativa fördelar och specialisering. Det kan också förväntas att teknikutveckling och globalisering förstärker sambandet mellan humankapitalfördelning och lönespridning. Humankapitalfördelningen kan därmed i högre utsträckning än tidigare komma att återspegla inkomstfördelningen. I den mån en någorlunda jämn inkomstfördelning eftersträvas även framgent blir det då särskilt viktigt att utbildningssystemet bidrar till att utjämna livschanser mellan individer.

Vad gäller förslagen rörande *arbetsmarknadspolitiken* har endast ett (validering av examina/erfarenhet) blivit fullt ut genomfört, men ca en tredjedel av förslagen har beaktats på något sätt. Det är också det område som tillhörde mest politiskt känsliga och här förordades radikala reformer avseende bl a uppluckring av turordningsregler och ett kompetenskriterium som skäl för uppsägning, kombinerat med en utökad obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, höjt tak i arbetslöshetsförsäkringen, kompetenskonto samt partsavtalade avgångsvederlag.

Den teoretiska forskningslitteraturen drar slutsatsen att arbetsmarknadsregleringar, speciellt regler för anställningsskydd, inverkar på ekonomins omställningsförmåga. Förslagen utgick från att strukturomvandlingstakten skulle komma att öka, vilket tillsammans med lönestelheter och svaga drivkrafter till omställning riskerar leda till ökad arbetslöshet. Individens beteende kan t ex ändras då upparbetad anställningstrygghet är kopplad till anställningstiden (Lindbeck m fl 2009). Likaså tenderar ett starkare anställningsskydd och högre minimilöner att minska dynamiken i ekono-

min (Skedinger 2008) även om det är svårt att finna några otvetydiga resultat på den aggregerade sysselsättningen (von Below och Skogman Thoursie 2008). För Sveriges del konstaterades även att den relativt stora rörlighet som präglar svensk arbetsmarknad till överväldigande del kunde hänföras gruppen visstidsanställda: de utgjorde bara 12–14 procent av de sysselsatta men svarade för ca 60–70 procent av rörligheten. Dessutom konstaterades att arbetsmarknaden inte kan frikopplas från en fungerande hyresmarknad och infrastruktursatsningar som gör det möjligt att bo och arbeta i hyggligt stora arbetsmarknadsregioner.

Vad gäller förnyelsekapaciteten i svenskt näringsliv var utfallet betydligt bättre: sju respektive fem förslag har helt eller delvis genomförts, medan tre förslag är ogenomförda, dvs 80 procent av förslagen är genomförda helt eller delvis. Det har sannolikt bidragit till svenskt näringslivs anpassning till nya och mer specialiserade produktionsstrukturer.

Förnyelsen drivs i hög grad av entreprenörer och småföretag som också svarar för en anmärkningsvärt stor andel av de riktigt omdanande och radikala innovationerna. Storföretag är i större utsträckning organiserade för gradvisa förbättringar av sina existerande produkter och processinnovationer (Christensen 1997). I väl fungerande innovationsmiljöer kompletterar följaktligen stora och små företag varandra, dels med avseende på typ av innovation, dels vad gäller kommersialisering av ny kunskap. Större företag har många gånger det marknadskunnande och den organisation som krävs för att klara en kommersialisering.

Bland mer konkreta åtgärder kan noteras att ett riskkapitalavdrag införts och att ett offentligt-privat partnerskap etablerats på riskkapitalsidan genom bolaget Saminvest. Däremot har inte den marknadspotential som finns inom t ex sjukvårdssektorn utnyttjats för utvecklingen av en framgångsrik exportnäring även om andelen avancerade och företagsnära tjänster har ökat. Generellt behöver konkurrensen förstärkas och övervakas mer rigoröst. Konkurrensverkets roll skulle i högre utsträckning kunna omfatta offentlig sektor.

I det sista området, *svenska skatte- och socialförsäkringssystem*, har endast ett (värnskattens avskaffande) av de 15 förslag som presenterades helt genomförts. Sex förslag har fått visst gehör (bl a förenkling av fåmansbolagsreglerna), medan drygt 50 procent av förslagen inte rönt något intresse ännu. Skattesystemet bör i ett globaliseringsperspektiv präglas av stabila skattebaser samt ett långsiktigt fördelnings- och tillväxtpolitiskt perspektiv (nyföretagande, innovationer, växande företag). Ledorden för de reformer som skedde i skattepolitiken i början av 1990-talet – effektivitet, likformighet och transparens – är inte mindre angelägna i dag. Det skapar legitimitet för skattepolitiken vilket är avgörande för att undvika att skatteintäkterna urholkas och att illojala konkurrenssituationer uppstår.

Förslaget om att värnskatten avvecklas har precis genomförts, medan en gradvis nerdragning av statsskatten bara tagits upp i vissa partiers budgetmotioner. Kapitalskatten har delvis sänkts och likaså ska enligt 73-punkts-

programmet som ligger till grund för regeringsarbetet fåmansbolagsregelverket (3:12) förenklas. Det tog dock tio år och en regeringsskris för att dessa reformer skulle genomföras. Som visades i kansli rapporten bör fåmansbolagsreglerna till stora delar kunna ersättas med en enkel proportionalitetsregel med två procentsatser i stället för dagens mycket krångliga system. Förslaget att återinföra fastighetsskatten samt att införa enhetlig moms på nivån 25 procent har inte väckt politiskt gillande.

Övriga förslag

Ytterligare 38 förslag lämnades med avseende på Regeringskansliets organisation och kapacitet, offentliga sektorns roll, bistånds-, stabiliserings- och miljö/klimatpolitiken. Av dessa har knappt hälften (17) inte gjort något avtryck alls i politiken medan en dryg femtedel (8) har genomförts och ca en tredjedel (13) beaktats åtminstone delvis. Exempelvis har tillståndsgivning och informationsfrågor för nya och unga företag förenklats genom den webbaserade portalen verksamt.se och konkurrenssituationen gentemot aktörer i offentlig sektor har delvis förbättrats. Å andra sidan är överklagandeprocesserna fortfarande tidsmässigt utdragna och omständliga. Inte heller har den analytiska kompetensen på Regeringskansliet stärkts. Vad gäller mer mellanstatliga frågor har t ex utlandsbiståndet i högre grad vägt in mottagarländernas institutionella förutsättningar och kvalitet, medan Sverige inte fått gehör för att den europeiska jordbrukspolitiken i sin nuvarande form ska avvecklas eller starkt reformeras.

Beträffande stabiliseringspolitiken har riskbedömningar av robustheten i de finansiella systemen blivit ett återkommande inslag och ett striktare kapitaltäckningskrav har införts. Inflationens koppling till utbud (t ex ökad produktivitet som leder till lägre priser) eller efterfrågefaktorer (t ex fallande efterfrågan på grund av ökad arbetslöshet) är dock inget som kommuniceras av Riksbanken eller förefaller påverka penningpolitiken. På finanspolitikens område har bl a en ”gyllene” skuldregel införts, medan kommunernas kortsiktiga balanskrav består. Slutligen kan noteras att på miljöpolitikens område har utsläppshandel fått ett större genomslag medan förslaget att tydligt redovisa olika produkters klimatavtryck inte förverkligats. Sammantaget är utfallet blandat även i gruppen övriga förslag, men uppskattningsvis har även här knappt hälften av förslagen genomförts fullt ut eller delvis.

4. Avslutning

Både Lindbeckkommissionens och Globaliseringsrådets arbeten kom att präglas av de kriser som ekonomin då befann sig i: den för svenskt vidkommande djupgående lågkonjunkturen 1991–93 respektive krisen 2007–09, som var den globalt största sedan depressionen på 1930-talet. En annan likhet är det mycket gedigna underlag som togs fram, låt vara att Globaliseringsrådet i högre grad använde sig av utländska experter, hade ett bredare

uppdrag och framför allt betydligt mycket mer tid till sitt förfogande. I båda fallen ligger genomförandegraden på ca 50 procent av de förslag som presenterades 20 respektive tio år efter att slutrapporterna lämnats.

Två frågor (åtminstone) kan ställas tio år efteråt. För det första, är ett 50-procentigt helt eller delvist genomförande bra eller dåligt? Benägenheten att genomföra reformer sägs ofta vara högre i kristider. Det är möjligt att genomförandegraden speglar ett tynande intresse av att ta sig an ett reformarbete som kan vara kontroversiellt när den ekonomiska utvecklingen vänder uppåt igen. Den politiska processen genomsyras av försiktighet och förankring; sällan ändras reformer som genomförts av en tidigare regering, oavsett politisk färg. Svaret blir att 2007–09 års kris sannolikt bidrog till att relativt många förslag genomfördes, men också att den saktfärdighet som präglar den politiska beslutsprocessen kommer att hämma viktiga reformer i avsaknad av kriser. Detta riskerar att urholka Sveriges konkurrenskraft i ett läge där allt fler länder deltar i de globala handels- och investeringsflödena.

Den andra frågan är i vilken utsträckning en motsvarande utredning skulle ta sig an samma frågor i dag? Sannolikt skulle hoten mot globaliseringen (som togs upp som en framtida risk i Globaliseringsrådet) ägnas större utrymme, liksom klimatproblemen samt effekterna av digitalisering/kompetensförsörjning, global migration och ett i vissa länder minskande entreprenörskap. Den låga och fallande tillväxttakten per capita i Sverige och andra länder skulle troligen röna större uppmärksamhet. I övrigt kvarstår ungefär samma strategiska områden som de fyra som definierats ovan; arbetsmarknaden, utbildningens kvalitet, näringslivets förnyelse men också bostadsmarknaden och integrationsprocessen.

Även om globaliseringen saktat in under de senaste åren kan den på sikt förväntas leda till en ökad rörlighet hos arbetskraft och kapital och sannolikt en högre takt i strukturuomvandlingen. Politiken, särskilt vad gäller de mikroekonomiska förutsättningarna, bör därför fortsatt inriktas på att främja utvecklingskraft och omställningsförmåga. Det är viktigt att en helhetssyn präglar omfattande reformer för att undvika partiella och suboptimala lösningar. Sammantaget bör de åtgärder som föreslogs i Globaliseringsrådet för att öka drivkrafterna för att arbeta, investera, starta företag och engagera sig i entreprenöriella aktiviteter utgöra en god grund för fortsatt tillväxt. Men nya utmaningar har också tillstött som kräver ett fortsatt reformarbete.

von Below, D och P Skogman Thoursie (2008), "Last in, First out? Estimating the Effect of Seniority Rules in Sweden", IFAU Working Paper 2008:27, Uppsala.

Bentzel, R (1983), *Svensk ekonomi i ett 30-års perspektiv*, Rapport till 1981 års Energikommitté, DsI 1983:12.

Bentzel, R (1984), "Sveriges ekonomi år 2010", *Ekonomisk Debatt*, årg 12, nr 2, s 219–228.

Bjorvatn, K, V Norman och L Orvedal (2008), *On the Road to Samarkand – Globalisation and the Swedish Economy*, Underlagsrapport nr 21 till Globaliseringsrådet, Regeringskansliet, Stockholm.

Bradbury, R (1958), *Fahrenheit 451*, Ballantine Books, New York.

Braunerhjelm, P, C von Greiff och H Svalleryd (2009), *Utvecklingskraft och omställningsförmåga – en globaliserad svensk ekonomi*,

REFERENSER

- Slutrapport från Globaliseringsrådets kansli, Regeringskansliet, Stockholm.
- Christensen, C (1997), *The Innovator's Dilemma. When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business Review Press, Boston.
- Ds 2009:21, *Bortom krisen – om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin*, Regeringskansliet, Stockholm.
- Feenstra, R (2015), *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Global Trade Alert (2019), <https://www.globaltradealert.org/>.
- Huxley, A (1932), *Du sköna nya värld*, Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Johansson, T (2005), "Långa vågor av tillväxt – en doktrinhistorisk studie", *Lund Papers in Economic History*, vol 97, Institutionen för ekonomisk historia, Lunds universitet.
- Leijonborg, L (2018), "Globaliseringsrådet 10 år senare", i Eklund, J och Norlin, P (red), *Festskrift till Pontus Braunerhjelm*, Entreprenörskapsforum, Stockholm
- Lindbeck, A (2013), "Lindbeckkommissionen och framtiden", *Ekonomisk Debatt*, årg 41, nr 4, s 5–17.
- Lindbeck, A, M Palme och M Persson (2009), "Social Interaction and Sickness Absence", *Research Papers in Economics* 2009:4, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Maddison, A (1977), "Phases of Capitalist Development", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol 30, s 103–137.
- Mercier, L-S (1770), *År 2440 (L'an 2440, rêve s'il en fut jamais)*, Franklin Classics, New Jersey.
- Orwell, G (1949), 1984, Secker and Warburg, London.
- Schumpeter, J (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row, New York.
- Selander, T (1969), *Sverige år 2000 – 24 svenska framtidsforskare om morgondagens samhälle*, Team, Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Skedinger, P (2008), *En exkluderande arbetsmarknadsmodell? Den svenska arbetsmarknadens trösklar i ett globalt perspektiv*, Underlagsrapport nr 24 till Globaliseringsrådet, Regeringskansliet, Stockholm.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*.
- Summers, L (2013), "Why Stagnation Might Prove to Be the New Normal", *Financial Times*, 5 december 2013.