

ULF JAKOBSSON

På spaning efter Den Svenska Modellen – en kommentar till NBER-rapporten

SNS är att gratulera till det utmärkta initiativet att bjuda in ett antal amerikanska forskare med anknytning till NBER (National Bureau of Economic Research) att studera den svenska ekonomin. Metoden har varit att var och en av de amerikanska forskarna tillsammans med en svensk medarbetare granskat den svenska välfärdsstaten ur någon aspekt. Arbetet har resulterat i ett antal forskningsrapporter som kommer att publiceras under året. Rapporterna sammanfattas i en mera debattinriktad svensk skrift, som har samma format som SNS årliga konjunkturrapporter. Det är den senare skriften (Freeman m fl [1995]), som jag skall kommentera här.

Även om de vetenskapliga rapporterna ännu inte publicerats, ger dessa en tyngd och stadga också åt den nu publicerade sammanfattningen. Den kvalificerade granskning av den svenska ekonomin som

detta arbete innebär kommer med all säkerhet att vara av stor betydelse i den vetenskapligt inriktade debatten om svensk ekonomi.

NBER-forskarna är enligt sitt kontrakt förhindrade att komma med direkta politikförslag. Detta har inte hindrat dem att komma med mycket klart formulerade slutsatser, som i många fall har direkta policyimplikationer. Detta i kombination med det utomstående amerikanska perspektiv som genomsyrar skriften gör NBER-rapporten till en stimulerande och läsvärd debattskrift om den svenska ekonomin. Det skall tilläggas att det amerikanska perspektivet har anlagts medvetet i den svenska NBER-rapporten genom att det där är de amerikanska forskarna som hållit i pennan.

Det hindrar inte att den huvudsyn på svensk ekonomi som framkommer i rapporten liknar den som många svenska ekonomer tidigare uttryckt.

De amerikanska forskarna är genomgående mycket uppskattande i sin bedömning av den svenska modellen och den svenska välfärdsstaten. Det står emellertid också helt klart för dem att den svenska välfärdsstaten måste reformeras

Professor ULF JAKOBSSON är chef för Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

på ett genomgripande sätt för att kunna fungera väl i framtiden."Frågan inför resten av 1990-talet är inte om man skall reformera välfärdsstaten utan hur man skall få välfärdsstatens utgifter att stämma med den kraftigt krympta budgetrestriktionen på effektivast möjliga – minst kostsamma sätt."

Rimlig uppskattning

I rapportens olika kapitel finns gott om analyser och slutsatser som kan ge en utgångspunkt för tänkandet kring frågan om på vilket sätt denna reformering skall ske. I sammanfattningen konstateras att en huvudlinje i reformarbetet måste vara att få ned de offentliga utgifterna. Den effektivitetsförlust som skattesystemet ger upphov till beräknas i rapporten uppgå till storleksordningen 30 à 40 procent av de totala intäkterna. Som författarna påpekar är detta en minimiskattning eftersom den enda snedvridning som beaktas i kalkylen är den som uppstår i valet av antal kontrakterade arbetstimmar. Beräkningarna tar till exempel inte hänsyn till de långsiktiga effekterna av skatter och förmåner på individens beslut om investeringar i utbildning. På samma sätt görs på flera ställen i boken uppskattningar av de snedvridningseffekter och effektivitetsförluster som utgiftssystemen ger upphov till.

Dessa analyser har en mycket stark bäring på dagens debatt om huruvida budgetunderskottet skall reduceras genom skatteskarvningar eller genom utgiftsminskningar. En utgiftsreduktion ger generellt sett en dubbelt positiv effekt på ekonomin genom att den både reducerar underskottet och minskar effektivitetsförlusterna i ekonomin. Med skattehöjningar köps å andra sidan budgetförbättringen till priset av ännu större snedvridningar i den svenska ekonomin.

På något svajiga grunder uppskattas behovet av utgiftsnedskärningar till minst 17 procent av BNP, dvs 200 miljarder kro-

nor. Siffran ligger mycket långt ifrån vad som diskuteras politiskt i Sverige idag. Även om siffran i rapporten understöds av en kalkyl som inte saknar viss logik får den tas som en intuitiv uppskattning av storleksordningen på de samlade förändringskrav som framkommer ur de olika kapitlen. Snedvridningseffekterna av det höga skattetrycket är så stora att en reformering av den svenska välfärdsstaten måste ta sikte på att åstadkomma en viss sänkning av skattetrycket. För att klara både budgetunderskottet och detta krav så förefaller en ram på 200 miljarder som en rimlig uppskattning.

Jag tror att det är en riktig bedömning av NBER-ekonomerna att en nedskärning i denna storleksordning i princip skulle vara möjlig utan att välfärdsstatens centrala mål skulle behöva eftersättas. Däremot visar de senaste årens utveckling att omställningsproblemen kan vara mycket stora och att det politiska motståndet mot även begränsade förändringar är stort. Så stort att den reformering av den svenska välfärdsstaten som föresvävar NBER-ekonomerna, från politiska utgångspunkter, för närvarande ter sig totalt orealistisk.

Bland de utvecklade industriländerna representerar USA och Sverige extrempunkter vad gäller välfärdsstatens omfattning. En föreställning som inte uttrycks klart i rapporten men som ändå genomsyrar många av resonemangen i inledningskapitlet är att det finns en slags optimal omfattning av välfärdsstaten som ligger någonstans mellan dessa extrempunkter. Från den position som USA har skulle välfärden för medborgarna kunna höjas genom en riktigt utformad utbyggnad av deras mycket svaga välfärdsstat. För Sveriges del kan istället välfärden höjas genom en riktigt utformad neddragning av välfärdsstatens omfattning.

Denna föreställning, ger ett viktigt perspektiv på relationen mellan svensk och amerikansk debatt kring välfärdsstaten. Bland ekonomer i USA finns det många

"liberals", ofta rådgivare till Clinton-administrationen, som gärna skulle vilja se en utökad amerikansk välfärdsstat, vilket oundvikligen skulle dra med sig högre offentliga utgifter och högre skatter. I den svenska debatten har detta ofta tolkats, som varande automatiskt liktydigt med att offentliga utgifter och skatter bör öka också i Sverige. NBER-ekonomerna som innefattar flera av dessa "liberals" visar att det kan vara helt konsistent att plädера för ökade offentliga åtaganden i USA, samtidigt som man hävdar att de offentliga utgifterna måste minska i Sverige.

Den mycket svaga position som välfärdsstaten har i USA har sannolikt bidragit till att forskningen kring den utvecklade välfärdsstatens problem inte fått den omfattning som varit önskvärd från europeiska utgångspunkter. Den stora amerikanska dominansen inom nationalekonomisk forskning innebär att agendan för forskningen i stor utsträckning sätts i USA. Detta innebär att de problemställningar som står i centrum för forskningen tenderar att ta sin utgångspunkt i amerikanska förhållanden. Förhoppningsvis kan NBER-rapporten också i detta avseende ge ett bidrag genom att den kan stimulera det internationella intresset för forskning kring välfärdsstatens problem.

Medan det alltså finns flera poänger med det amerikanska perspektiv som tas i rapporten har det också inneburit att man får en överdriven bild av den svenska välfärdsstaten som en extrem företeelse. Mycket som de amerikanska ekonomerna förundrar sig över finns också i andra europeiska länder. Den svenska avvikelsen från ett europeiskt genomsnitt är i många fall väsentligt mindre än skillnaden mellan det europeiska genomsnittet och USA. Ur ett europeiskt perspektiv framstår den amerikanska välfärdsstaten som mera extrem än den svenska. Detta förhållande berörs inte i boken.

Kontroversiell analys

Om huvudslutsatserna i rapporten är relativt välbekanta i den svenska debatten, så finns det i boken gott om nya analyser och nya infallsvinklar på de svenska problemen. Priset för mest kontroversiell analys går utan tvekan till Sherwin Rosen, som tagit sig an den offentliga sysselsättningen med särskild betoning på daghemmen.

Rosen, som inte kan etiketteras som "liberal", går emot den traditionella uppfattningen att offentligt subventionerad barnomsorg ger en entydig välfärdsvinst. Denna uppfattning stöds av ett *second-best*-argument. Eftersom skatter gör att den privata avkastningen på arbete understiger den samhällsekonomiska finns det effektivitetsskäl för att subventionera barnomsorg så att man uppnår en effektivare fördelning mellan egenarbete och anställd hjälp i produktionen av hushållstjänster.

Rosens poäng är att subventionen introducerar en ny snedvridning. Den måste finansieras med höjda skatter, vilket gör att relativpriset på hushållsrelaterade tjänster sjunker. Därmed blir konsumtionen av hushållstjänster för stor i förhållande till alla andra varor och tjänster. Inom ramen för en traditionell modell för hushållens ekonomiska beteende visar Rosen att en subvention av barnomsorgen leder till att den totala produktionen av övriga varor och tjänster i ekonomin minskar. En subvention som stimulerar marknadsarbete leder alltså enbart till ökad produktion av hushållstjänster medan produktionen av andra tjänster minskar. Analysen är inte endast tillämplig på barnomsorg utan också på vissa delar av sjukvården, framförallt äldreomsorgen.

Rosen finner stöd för de teoretiska resultaten när han studerar utvecklingen av den kvinnliga sysselsättningen. Hela det kvinnliga utträdet på arbetsmarknaden sedan mitten av 1960-talet motsvaras av ökad kvinnlig sysselsättning i den offentliga sektorn. Den kvinnliga sysselsätt-

ningen i privat sektor har under samma period legat stilla.

Effekten av den kraftiga subventioneringen av dessa områden har, som Rosen ser det, blivit en omfattande nationalisering av familjen. "I de flesta andra länder tillhandahålls en större andel av dessa tjänster på privat väg i den informella hushållssektorn, ofta genom transaktioner som aldrig registreras i statistiken. I Sverige tar en stor andel av kvinnorna hand om andra kvinnors barn så att dessa kvinnor skall kunna arbeta i den offentliga sektorn och ta hand om föräldrarna till de kvinnor som tar hand om deras barn. Om svenska kvinnor tar hand om varandras föräldrar i utbyte mot att de tar hand om varandras barn, hur mycket extra produktionsvärde kommer ut av detta?"

Rosens teser är givetvis hårdragna. Observationen när det gäller den kvinnliga förvårutvecklingen är bestickande, men för att visa att modellresultaten är riktiga krävs en mycket mera noggrann analys av utvecklingen. Sannolikt har dock Rosen rätt i att en betydande del av den offentliga sektorns utbyggnad har inneburit att arbete som tidigare utfördes i hemmen av kvinnor har organiserats om så att det nu till en oftast högre kostnad utförs av kvinnor i den offentliga sektorn. Mot den högre kostnaden svarar dock förmodligen en högre kvalitet. Rosens tes är då att vi inte skulle vara beredda att betala för denna kvalitet om den inte vore subventionerad.

Att kostnaden i varje fall för daghemmen är så hög att få om ens någon familj skulle vara beredd att betala den om den blev synlig borde vara klart. En daghemsplats kostade förra året i genomsnitt 60 000 kronor per år. Man kan göra tankeexperimentet att varje familj som är berättigad till en daghemsplats istället erbjuds ett val mellan följande alternativ :

(a) ta emot 60 000 skattefritt(resurskostnaden) per år och ordna barntillsynen på egen hand. Om lösningen skulle

innebära att en av föräldrarna stannade hemma skulle man få betala skatt och sociala avgifter på beloppet.

(b) fri plats på kommunalt daghem, men inget penningbidrag.

Jag är övertygad om att endast mycket välbärgade familjer överhuvudtaget skulle överväga det andra alternativet. Sannolikt skulle man kunna minska penningbidraget i det första alternativet till nedmot 30 000 kr innan det börjar väga jämnt mellan alternativen. I så fall skulle Rosens kostnadsöverslag vad gäller daghemmens *dead-weight loss* få stöd.

En salomonisk slutsats av Rosens analys är att det uppenbarligen också är andra överväganden än strävan efter samhällsekonomisk effektivitet som styr utbyggnaden av den offentliga sektorn. Skall man kunna reformera den offentliga sektorn på det genomgripande sätt som föresvävar NBER-ekonomerna måste även dessa överväganden beaktas eller i varje fall analyseras.

Dubbla jämvikter

Det mest originella bidraget i rapporten är enligt min mening Ljungqvist och Sargents kapitel "Svensk arbetslöshet: Betydelsen av skatter och subventioner".

Deras grundläggande frågeställning är om Sverige nu i likhet med en rad andra europeiska länder riskerar att få en bestående arbetslöshet på en mycket hög nivå. En enkel observation är att flera av de länder som har en arbetslöshet som parkerat på en mycket hög nivå har en ekonomisk struktur som i övriga avseenden är relativt lik den svenska. Detta understryker att risken för att Sverige skall hamna i samma arbetslöshetsituation som dessa är stor. Samtidigt reses frågan varför Sverige så länge, till skillnad från dessa länder, kunde klara en låg arbetslöshet.

Svaret på denna fråga försöker de ge genom att konstruera en modell av ar-

betsmarknaden som ger dubbla jämvikter. För rimliga värden i modellen framkommer en jämvikt med låg arbetslöshet och en med hög. Länder med i övrigt samma ekonomiska struktur kan alltså ha en helt olikartad arbetslöshetssituation. Tolkningen av den svenska utvecklingen i denna stiliserade värld är givetvis att Sverige fram till början av 1990-talet befann sig i jämviktsläget med låg arbetslöshet och att systemet vid denna tidpunkt utsattes för en chock som kastade iväg ekonomin mot jämviktspunkten med hög arbetslöshet. Denna jämviktspunkt är i ekonomisk mening stabil och det finns ingen automatik som för tillbaka ekonomin till den gamla jämvikten.

Vad som ger detta resultat är att möjligheterna att genomdriva en kontroll av de arbetslösa (arbetslinjen), påverkas av arbetslöshetsnivån. Under 1970- och 80-talen balanserades höga ersättningsnivåer i arbetslöshetsersättningen av bland annat den hårda kontrollen av de arbetslösa. Denna kontroll är inte längre möjlig att upprätthålla sedan arbetslösheten av andra orsaker stigit kraftigt. Därför hamnar arbetslösheten nu i jämvikt på en hög nivå. Författarna ser också risken som mycket stor att den förblir kvar där, om inte ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen sänks. Eftersom någon ytterligare sänkning inte verkar vara på gång kommer vi under de närmaste åren att få se ett test av teorins giltighet.

Ljungqvists och Sargents kapitel är så vitt jag kunnat se det enda ställe där sammanbrottet för den svenska arbetslinjen diskuteras. En central tes i rapporten är annars att ett skäl till att den svenska modellen under lång tid fungerat så bra har varit att det svenska välfärdssystemet har varit knutet till förvärvsarbete. Detta har lett till att systemet har färre fattigdomsfällor än exempelvis det amerikanska och därför fungerar väsentligt mycket bättre. För att illustrera detta används i skriften begreppet *workfare* istället för *welfare*. Om sammanbrottet för ar-

betslinjen blir bestående så innebär detta att det blir socialhjälpssystemen som får ta över en stor del av den börda som idag bärs av de arbetsrelaterade socialförsäkringssystemen.

Om dagens ersättningsnivåer bibehålls kan man räkna med att den höga arbetslösheten medför att det blir väsentligt mera accepterat än idag att ta emot socialbidrag. Något som också under senare år fått stöd av en utvidgad rättighetslagstiftning på detta område. Skulle utvecklingen ta denna väg så skulle arbetslinjens sammanbrott också innebära ett grundskott mot det svenska "*workfare*-systemet". Resultatet skulle bli ett system med sämre funktionssätt än vi varit vana vid, med ett väsentligt mycket större inslag av fattigdomsfällor än idag.

Ljungqvists och Sargents analys pekar sålunda mot att den svenska modellen och de svenska välfärdssystemen kan stå inför större anpassningsproblem än vad som framkommer i rapportens sammanfattning. Den officiella reaktionen har istället varit den omvända. Något större ytterligare anpassningsbehov föreligger inte. Punkt och slut. Där står debatten för närvarande. Om man i likhet med NBER-ekonomerna tror att anpassningsbehoven finns där och är betydande så är den tråkiga slutsatsen att anpassningen inte kommer till stånd förrän dess nödvändighet har blivit demonstrerad av nya akuta kriser.

Referenser

Freeman, R.B., Swedenborg, B & Topel, R (red), [1995], *NBER-Rapporten, Välfärdsstat i omvandling*, SNS Förlag, Stockholm.