

Att reformera välfärdsstaten

Att flera av världens bästa forskare intresserar sig för välfärdsstatens funktionsätt i ett land av Georgias storlek är smickrande för svenska ekonomer. Den svenska modellen och dess förmåga att generera högkvalitativa data bidrar säkert, men SNS ska ha beröm för att två gånger om ha lyckats mobilisera en respektingivande samling amerikanska och svenska forskare att studera policy-relevanta frågor i Sverige.

Den s k *NBER-rapporten II* – en uppföljning av den drygt tio år gamla studien *Välfärdsstat i omvandling* – är en ambitiös analys av välfärdsstatens villkor. Den visar var Sveriges problem finns och ger viktiga insikter för den som vill hitta lösningar. I huvudsak framstår rapporten som intressant för såväl akademiska ekonomer som verksamma beslutsfattare, liksom för alla som vill skaffa sig mer kunskap om den svenska ekonomin. Tyvärr finns också exempel på slutsatser som snarare verkar fylla ett polemiskt syfte. Utöver de få mindre lyckade analyserna ligger min kritik i kopplingen mellan studiernas resultat och hur bokens redaktörer presenterar rapportens slutsatser.

Redaktörernas sammanfattande inledning ger bilden av Sverige som ett säreget land med avsevärda preferenser för jämlikhet och stor okänslighet för effektivitetsförluster. Läser man det första ordinarie kapitlet, av Anders Björklund och Richard Freeman själv, framgår dock två annorlunda mönster kring preferenser och effektivitet kontra jämlikhet.

- *Sverige har inga extrema jämlikhetspreferenser jämfört med liknande länder.*

Om data visar någon avvikande observation är det den stora toleransen för ojämlikhet i USA. I termer av jämlikhet lyckas Norden rätt väl med det de flesta européer vill. Det amerikanska perspektivet framgår visserligen tydligt av bokens titel, men i ljuset av preferensskillnaderna kanske några européer kunde ha kvalificerat sig för en utifrånblick på svensk ekonomi. Även om de flesta av världens bästa ekonomer tvivelsutan finns i USA kunde man också använda sig av forskare som inte har amerikanska data som naturliga jämförelsemått. (På liknande tema kan läggas en spekulatioon om att rapportens perspektiv möjligen skulle berikats om andelen kvinnliga forskare översteg en artondel.)

- *Sverige har problem med sysselsättningen i låga inkomstsikt, vilket är både ett effektivitets- och jämlikhetsproblem.* Den ökade ojämlikheten under 1990- och 2000-talen beror på en ojämnare fördelning av antalet arbetade timmar. Om man inte trivts i skolan, aldrig lärt sig ett hantverk, inte kan svenska eller inte vill flytta från hemkommunen kan det vara svårt att dra in de 20 000 i månaden till arbetsgivaren som lägstralöner och arbetsgivaravgift kräver. "Att finna vägar att få ut [relativt lågproduktiva] på arbetsmarknaden måste därför ha högsta prioritet för den ekonomiska politiken" (s 49), för att använda författarnas egna ord. Men i den strävan verkar en diskussion om effektivitet och jämlikhet som motsatspar tämligen improduktiv.

Resterande kapitel i boken kan ses som policystudier för den politik som har till uppgift att hantera sysselsättningsutmaningen. Flera av bidragen betonar vikten av att få in alla på arbetsmarknaden.

BOKANMÄLAN

Richard B Freeman, Birgitta Swedenborg och Robert Topel (red): *Att reformera välfärdsstaten – amerikanskt perspektiv på den svenska modellen (NBER-rapporten II)*, SNS Förlag, 2006, 176 sidor, ISBN 978-91-85355-39-6.

Däremot finner få studier stöd för att den praktiska politiken måste ta ställning mellan effektivitet och jämlikhet.

De mest intressanta studierna återfinns i bokens första hälft. Ann-Sofie Kolm och Edward Lazear studerar åtgärder för sysselsättningen bland kvinnor och fastställer att en lagom lång föräldraförsäkring är bra för arbetskraftsdeltagandet, liksom skattefinansierade dagis. På dessa områden kan stora subventioner vara motiverade om man ser till kvinnors karriär också efter en separation. Sannolikt skulle det också vara bra för arbetskraftsdeltagandet att ha skattelättnader för ett snävt urval av hushållsnära tjänster och att ha ett förvärsavdrag.

Peter Fredrikssons och Robert Topels bidrag förstärker framför allt slutsatsen att Sverige har problem med sysselsättning och lönebildning i låglöneskikten. Studierna av Thomas Aronsson och James Walker samt av Lars Ljungqvist och Thomas Sargent ger empiriska respektive teoretiska underlag till att känsligheten för marginaleffekter kan vara särskilt hög för den potentiella arbetskraft som i dag har sysselsättningsproblem.

I bokens kanske mest värdefulla bidrag sågar Anders Forslund och Alan Krueger stora delar av den aktiva arbetsmarknadspolitik. Det viktigaste resultatet är att deltagande i arbetsmarknadsutbildning är mindre effektivt än öppen arbetslöshet för att få ett arbete. Vidare påvisar författarna fördelar med subventionerad anställning för att komma över informationsasymmetrier mellan arbetsgivare och anställd, men framhåller att det finns en genuin avvägning mellan effekt och undanträngning.

Till de kapitel som ger mindre klara besked hör Steven Davis och Magnus Henreksons studie av tillväxt och sysselsättning. Höga skatter är redan på ett teoretiskt plan problematiska för många

serviceyrken. Tyvärr skyms den viktiga diskussionen om arbetsmarknaden för de mest utsatta av en analys som lyfts fram som ett av bokens huvudresultat. I en regressionsanalys visar författarna att Sverige sedan 1980 haft en relativt låg ökning av sysselsättningen i förhållande till BNP-tillväxten, vilket de tolkar som att Sverige drabbats av *jobless growth*. Denna tolkning är dock mycket problematisk, vilket bl a Martin Flodén (2006) visat. Av dessa är de viktigaste invändningarna att sambandet mellan tillväxt och sysselsättning i jämvikt bör vara just noll, samt att författarna inte justerar för förändringar i arbetskraften. Länder som hade hög sysselsättning 1980 och sedan dess inte upplevt stora förändringar i arbetskraftens storlek kommer därmed med nödvändighet att ligga nära noll. Om Sverige sedan 1980 haft samma relationer mellan tillväxt och sysselsättning som t ex Schweiz eller Mexiko skulle sysselsättningsgraden i riket vara långt över 100 procent.

Sam Peltzmanns och Stefan Fölsters bidrag lämnar också flera frågor obesvarade. Författarna stödjer sig på korrelationer och menar att borgerligt styrda kommuner med lågt skattetryck har en mer positiv ekonomisk utveckling än vänsterkommuner med hög skatt. Däremot övertygar knappast kausalitetsanalysen om att moderata kommunalråd skulle ge höga inkomster snarare än tvärtom. Man måste instämma i författarnas åsikt att det behövs ”en mer noggrann analys av dessa frågor” (s 154).

I bokens sista studie visar Rikard Forslid och Edward Leamer att Sverige i allt högre grad konkurrerar med vissa låglöneländer, samt diskuterar implikationerna av detta för produktion och sysselsättning. Då globaliseringen på senare tid i denna tidskrift avhandlats av långt mer kompetenta forskare än undertecknad, lämnar jag området därhän i denna recension.

Slutsatserna av hela studien är att utmaningen för den svenska ekonomin i hög grad handlar om att skapa arbete åt alla, att det finns stora problem med samsättningen bland relativt lågproduktiva och att arbetsmarknadspolitiken i snäv bemärkelse inte kan avhjälpa detta särskilt väl, utan att det sannolikt behövs en reformering av de ekonomiska incitamenten.

Bokens redaktörer väljer alltså att tolka slutsatserna som att Sverige valt att sätta jämlikhet framför effektivitet, men förvånas samtidigt över att landet ofta lyckats väl i att kombinera de två. Vidare menar de att Sverige genom att göra avkall på jämlikhetssträvanden skulle kunna åstadkomma en högre effektivitet. På dessa påståenden baseras mina invändningar mot rapportens vinkling.

Ska man betrakta det som en paradox att länder med nordiska skattenivåer kan ha lika hög tillväxt som europeiska mellanskatteekonomier, eller högre? För en mikroekonom är det inte konstigt att vissa skattefinansierade utgifter kan ge effektivitetsvinster i ett läge där snedvridningar redan finns.

Om staten tar ut en skatt för att betala försvar, rättsväsende och pension till änkor framstår det som mycket sannolikt att subventionerad barnomsorg motverkar de ofrånkomliga dödviktsförlusterna. Om vissa föräldrar saknar kunskap eller intresse är det lika troligt att en avgiftsfri skola verkar i såväl effektivitetshöjande som utjämnande riktning. En obligatorisk sjukförsäkring är inte svår att motivera, vare sig man talar med Pareto eller Gini. Och har staten bestämt sig för större ambitioner än nattväktarens kan dagissubventioner vara än viktigare för att minska skatteki-larna. Självfallet försöker jag inte hävda att en 55-procentig skattenivå leder mot "first best", men den gåta som Freeman, Swedenborg och Topel pratar om verkar

i hög grad bygga på enkla implikationspilar mellan statliga utgifter, skatter och effektivitetsförluster.

Resonemanget om avvägningen mellan effektivitet och fördelning bygger på antagandet att ekonomierna ligger vid en nyttofront där varje effektivitetshöjande åtgärd har negativa fördelningseffekter, eller omvänt. Med tanke på de friktioner som präglar politiska system – i form av informationsbegränsningar, särintressen, icke-altruistiska politiker och annat – vore det förvånande om så var fallet. (Detta fenomen har i sin tur gett upphov till den moderna litteraturen i politisk ekonomi, en skola som i hög grad förbises av studien.)

Tvärtom finns det en hel del som tyder på att såväl Sverige och USA som andra länder befinner sig en bit innanför en eventuell nyttofront. För USAs del ger en enkel granskning av skolan, sjukvården och rättssystemet exempel på centrala funktioner med tveksam verkan på effektivitet och fördelning. Även i Sverige är det lätt att hitta lämpliga reformer. Skattesystemet, utbildnings- och forskningsväsendet samt infrastruktur- och bostadspolitiken lämnar väl synliga gratisluncher för den som vill öka jämlikheten utan att förstöra Sveriges tillväxtpotential. Utöver kloka förslag som framkommit i *Ekonomisk Debatts* "Valspecial" presenteras här en rad exempel på åtgärder som borde kunna stödjas av de flesta ekonomer utan alltför starka ideologiska agendor eller bindningar till särintressen.

Först och främst måste den ekonomiska politiken hitta former för att sätta folk i arbete. Maxtaxan har varit framgångsrik, men man kan också överväga ett förvärvsavdrag som gör det mer lönsamt att ta jobb. Skatterabatter till icke-självselektade grupper med lågt arbetskraftsdeltagande, som äldre och nyligen invandrade, verkar motiverade. Att regler för socialförsäkringar följs och

tillämpas konsekvent i hela landet borde vara självklart.

För att klara detta med brett stöd och en jämn välfärdsfördelning måste de mest rationella skattebaserna värnas. Att behålla fastighetsskatten och göra skatten på konsumtion enhetlig framstår som två vettiga åtgärder. Att beskatta trafikträngsel i likhet med andra externaliteter har visat sig vara en klok idé.

En högskola som i allt lägre grad lyckas förbereda studenterna för arbetslivet är också en kandidat för reformer. Även en enkel åtgärd som att få institutioner att redovisa sina studenters arbetsmarknadsutfall skulle tvinga fram nytänkande, och mest gynna de studenter som har sämst sociala förutsättningar.

En åtgärd av samma vikt som ekonomiska incitament är tidiga satsningar på elevers lärande. Att låna lite av sommarloven för att ge undervisning individuellt eller i smågrupper till barn som ligger efter borde vara en åtgärd med många positiva effekter.

På sikt är tidigare utvärdering och stödundervisning sannolikt självfinan-

sierande. Initialt kunde detta dock med fördel, åtminstone i storstäderna, betalas av ökade kommunala intäkter från en rimligare prissättning i de hyresledande allmännyttiga bostadsföretagen.

Detta är bara några reformer som kunde förbättra ekonomins funktions sätt och öka möjligheterna för de sämst ställda. Den intresserade rekommenderas en läsning av *NBER-rapporten* för att själv inspireras till fler policyslutsatser. Redaktörernas inledning kan dock med fördel läsas sist, så att läsaren har ett större underlag inför funderingar om huruvida effektivitetsproblem i svensk ekonomi beror på för mycket verklig jämlikhet eller på välorganiserade sär-intressen.

Per Sonnerby,
doktorand vid nationalekonomiska
institutionen vid Handelshögskolan i
Stockholm

REFERENS

Flodén, M (2006), "Tillväxt utan sysselsättning – dags att avliva en myt", manuskript, Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Stockholm.