

HVAD KAN DE NORDISKE LANDE LÆRE AF HINANDEN? EN SAMMENLIGNING AF ØKONOMISK FRIHED

De nordiske landes velfærdssystemer er under pres. Ældrebyrden er stigende, befolkningen kræver mere generøse offentlige tilbud, og statens finanser i Danmark er i kraftig forværring. Der er derfor behov for flere og større reformer til at løse problemer med både konkurrenceevne, arbejdsudbud og de offentlige finanser. Reformen, der bidrager til større økonomisk frihed, fremhæves ofte, og med rette, som effektive tiltag til at bedre befolkningens økonomiske og sociale kår. I skandinavisk debat hævdes det dog ofte, at erfaringer fra andre lande med denne type reformer ikke kan overføres til skandinaviske forhold. Med andre ord hævdes det, at vores særlige samfundssystem ikke er modtageligt overfor råd fra andre typer samfund.

Sammenligninger mellem lande med meget forskellige styresystemer, politiske traditioner eller kulturelle særtræk skal i nogle tilfælde naturligvis tages med et gran salt. Ikke mindst gælder det, at reformer og andre politiske ændringer ikke altid er praktisk gennemførlige i andre lande. Mest dramatisk kan dette ses i kølvandet på den internationale gældskrise, hvor de samme reformkrav har udløst meget forskellige politiske reaktioner i lande med sammenlignelige gældsproblemer.

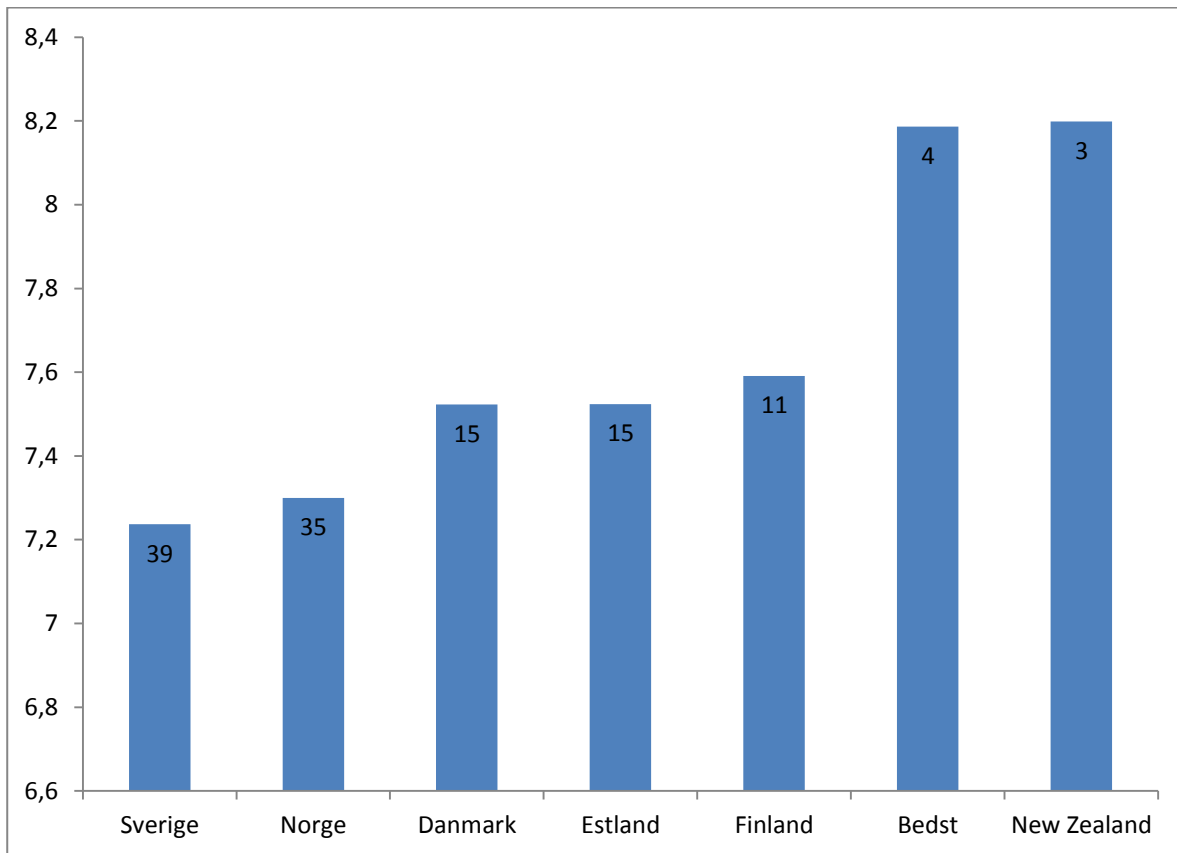
I dette notat begrænser vi derfor sammenligningerne til en gruppe lande, der i internationale sammenhænge ofte betragtes som så ens, at de behandles som én gruppe: De nordiske velfærdsstater. Vi spørger, hvad de nordiske lande kan lære af hinanden i form af, på hvilke områder deres politik har tilladt den største økonomiske frihed. På trods af, at Danmark, Finland, Norge og Sverige bliver set som meget ens, og alle har store offentlige sektorer, er velfærdsstater og derfor har nogle af de mest omfordelende offentlige institutioner, er der betragtelige forskelle på den konkrete måde, de samme politiske mål bliver udmøntet i praktisk politik.

Vi bruger det canadiske Fraser Instituts mål for økonomisk frihed, the Economic Freedom Index (Gwartney og Lawson, 2011). Institutet sammenligner 141 lande på tværs af verden på indikatorer på fem hovedområder: Den offentlige sektors omfang, retsvæsenet, pengepolitikken, åbenhed for international handel og reguleringsfrihed. På hvert hovedområde indgår en række politikområder, således at frihedsindekset i alt er baseret på en bedømmelse af 25 politikområder. Disse mål omformes til en skala fra 1 til 10, hvor 10 betragtes som maksimal frihed. Fraser Instituttet har publiceret disse sammenligninger i en årrække, fra 2000 på årlig basis og før da hvert femte år med data tilbage til 1970. Det økonomiske frihedsindeks fra instituttet betragtes i brede kredse som den bedste tilgængelige kilde til sammenligninger i institutionel kvalitet og økonomisk politik mellem lande.

Hvad er status i de nordiske lande?

Situationen i de sidst tilgængelige, sammenlignelige tal fra 2009 er vist i figur 1, der også viser det mulige resultat af at indføre en nordisk best-practice model i den økonomiske politik. Figuren viser tillige status for de to lande, der som oftest sammenlignes med de nordiske lande: New Zealand, der kulturelt ligner Norden i betragtelig grad og indtil slut-80erne vedligeholdt en velfærdsstat efter skandinavisk forbillede, og Estland, der i kultur- og værdimæssige sammenligninger placerer sig ekstremt tæt på sit nordiske naboland Finland. De nordiske lande ligger pt. på pladserne mellem nummer 11 (Finland) og 39 (Sverige) i Fraser Instituttets årlige sammenligning af 141 lande i hele verden. Hong Kong er som i tidligere år nummer 1 med den overordnet set frieste økonomi i verden, med Singapore som nummer 2.

Mens de nordiske placeringer er i den gode ende af spektret og også kan ses i landenes velstandsniveau, er en stor del af den gode placering en konsekvens af, at landene som helhed har nogle af verdens mest fair og effektive retsvæsener. Placeringerne på de fire andre områder af økonomisk frihed er ikke i samme grad positive og levner ofte mulighed for betydelige politisk reformer.



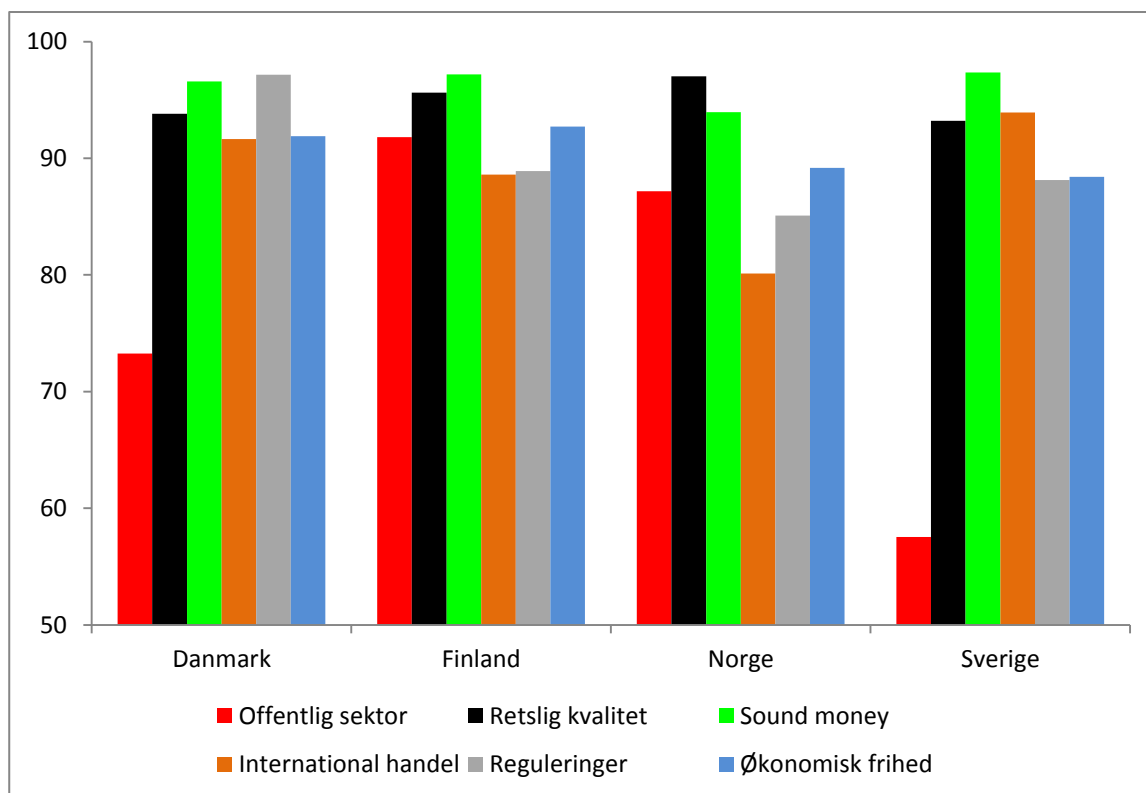
Figur 1. Økonomisk frihed i de nordiske og sammenlignelige lande

Hvor stort er potentialet ved at lære af hinanden?

Figur 1 viser, at reformpotentialet ikke blot er stort på visse områder i de nordiske lande, men ikke mindst at de nordiske lande kan lære af hinanden i økonomisk og reguleringspolitik. Vi illustrerer dette ved at kombinere den bedste praksis - den frieste status i hvert af de fire nordiske lande - på hvert af de 25 detaljerede politikområder, som Fraser Institutets økonomiske frihedsindeks omfatter. Hvis man forestiller sig, at man således skaber en hypotetisk 'Bedste' mulighed i Norden, kunne denne have placeret sig som det fjerde frieste land i verden i 2009. Potentialet for at lære af hinanden i Norden er derfor tydeligvis stort.

Figur 2 viser på hvert af de fem hovedområder, hvor potentialet for liberaliserende reformer er størst for de fire nordiske lande. Dette potentiale er beregnet som den procentvise andel af den score, som findes ved at sammenveje den mest frie politik indenfor hvert af hovedområdet politikområder. Med andre ord er det et udtryk for, hvor meget og på hvilke områder, de fire lande kan lære fra hinanden.

Når vi gennemfører en sådan beregning, skal man være opmærksom på, hvilke konsekvenser reformer vil have i de nordiske lande. En central problemstilling er her, om landenes forskellige begrænsninger af den økonomiske frihed er at opfatte som forskellige veje til at opnå det samme mål. Denne situation, der ofte benævnes som 'institutionel ækvivalens', opstår således, hvis reformer på et politikområde kan erstattes af reformer på et andet område. En sammenligning af udviklingen i de forskellige momenter af økonomisk frihed de sidste ti år viser imidlertid, at dette potentielle problem ikke har nogen betydende relevans.



Figur 2. Reformmuligheder i de nordiske lande. Afstand fra bedste kombinerede score.

Først dokumenterer denne sammenligning, at der ikke er særligt potentiale i 'sound money', dvs. i pengepolitikken. Danmark og Finlands pengepolitik er bundet op på den Europæiske Centralbanks politik - i Danmarks tilfælde på grund af den reelt faste valutakurs, i Finlands på grund af deltagelse i euroen - mens Sverige på trods af landets flydende valutakurs fører næsten forbilledligt fast og forudsigelige pengepolitik. Kun Norge synes at have et vist potentiale for forbedringer. Forskellene i retslig kvalitet er ligeledes overskuelige, og der synes næppe at være tydelige områder, hvor de fire lande kan lære af hinanden. På tre områder er der dog markant evidens for muligheder for at lære af andre nordiske lande: Åbenhed for international handel og investeringer, reguleringspolitik, og den offentlige sektor.

I forhold til den internationale handel og åbenhed overfor udenlandske investeringer og multinationale selskabers rolle i økonomien er der store muligheder for at lære af andre nordiske lande. Norge har som det eneste nordiske land udenfor EU højere toldmure, ikke mindst på fødevarerområdet, hvilket indebærer markant højere udgifter for befolkningen. Landets pludselige mangel på smør i december 2011 var en tydelig refleksion af disse udgifter. Når der ses bort fra den officielle toldpolitik, er Danmark i den dårligste tilstand i forhold til international handel. På den ene side er de direkte omkostninger ved at følge eksport- og importprocedurer lavere i Danmark end i resten af Norden, på grund af en ganske effektiv administration af området. På den anden side er der ganske betydelige tekniske og bureaukratiske barrierer forbundet med at handle med Danmark i forhold til Finland og Sverige. Disse såkaldte 'non-tariff

barriers' vurderes af Fraser Institutet til en score på 6,8 ud af 10 mulige, mens Sverige definerer den nordiske best-practice med 8,9. Det bør ydermere bemærkes, at vurderingen af Danmarks teknisk-bureaukratiske barrierer overfor udlandshandel er substantielt forværret de seneste ti år, efter at landet fra 1990 og frem havde nogle af de laveste barrierer i verden. Danmark har således udviklet et intransparent protektionistisk problem, som det ikke havde for ti eller tyve år siden.

I forhold til reguleringspolitikken tegner Danmark derimod den nordiske best practice, ikke mindst på grund af et mindre reguleret arbejdsmarked. Det gælder i særdeleshed, at den danske model er overlegen gennem de meget lempelige regler for hyringer og fyringer, der gør markedet mere fleksibelt end andre nordiske lande, og sænker søgearbejdsløsheden. Danske priser på produktmarkeder er heller ikke underlagt de samme restriktioner som i nabolandene, uanset at alle fire nordiske lande lider under bureaukratiske omkostninger, der ligger blandt verdens tungeste.

Sidst, men ikke mindst, er der ganske betragtelige forskelle i, hvor tung den offentlige sektor er i de fire nordiske lande. Det rene udgiftstryk er størst i Danmark og Sverige, hvor de offentlige udgifter i 2009 udgjorde henholdsvis 39 og 36 % af det samlede forbrug. Overførsler og subsidier var også størst i Danmark og Sverige (21 og 23 % af BNP), mens Sverige har et langt større forbrug på offentlig virksomhed og investeringer (20 % af de samlede investeringer) end andre nordiske lande, og Danmark har den mindste direkte offentlige indblanding i erhvervlig produktion og investering (11 %). Samlet set trækker dette i retning af, at Danmark og Sverige har betydeligt læringspotentiale fra Finland og Norge, der opnår praktisk taget de samme resultater i den offentlige sektor, og på områder som uddannelse markant bedre resultater, end Danmark og Sverige. Danmark og Sverige finansierer også deres offentlige sektorer på en anden måde, med væsentligt mere progressive skattesystemer, der lægger effektive marginalskatte på indkomst på cirka 60 % på en betragtelig del af arbejdsmarkedet.

En maksimalt fri nordisk stat

Skulle man således med spørgsmålet, "hvordan skulle en nordisk superstat se ud?", basere sig udelukkende på, hvad de nordiske lande kan lære af hinanden, er der bemærkelsesværdigt potentiale i at øge den økonomiske frihed i Norden. Det er almindeligt kendt, at økonomisk frihed er en væsentlig kilde til økonomisk udvikling (se de Haan og Siermann, 1998; Berggren, 2003). Hvad man kan lære af sine umiddelbare nabolande på dette område er således også potentielt vigtigt input i en diskussion af, hvad man kan gøre for at forhindre stagnation og sikre yderligere økonomisk og social fremgang. Denne fremgang kommer ikke blot af at begrænse størrelsen og vægten af den offentlige sektor, om end de vækstbegrænsende virkninger af denne ikke bør undervurderes (se Bergh og Henrekson, 2011). Politiske tiltag, der begrænser den internationale handel, svækker fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og hindrer konkurrence på de finansielle markeder, vil også forhindre udvikling af både nye arbejdspladser, finansiel service og generel levestandard. De nordiske lande behøver ikke at søge inspiration fra fremmede himmelstrøg - eksemplerne ligger bogstaveligt talt på vores dørttrin.

Litteratur

- Berggren, Niclas. 2003. The Benefits of Economic Freedom: A Survey. *The Independent Review*, 8, 193-211.
- Bergh, Andreas og Magnus Henrekson. 2011. Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence. *Journal of Economic Surveys*, 25, 872-897.
- de Haan, Jakob og Christian L. J. Siermann. 1998. Further Evidence on the Relation between Economic Freedom and Economic Growth. *Public Choice*, 95, 363-380.
- Gwartney, James og Robert Lawson. 2011. *Economic Freedom of the World: 2011 Report*. Vancouver: Fraser Institutet.