

Så kan vi få veta om reformerna fungerat

Dagens Nyheter den 28 mars 2018

Vilka effekter hade de sänkta arbetsgivaravgifterna för unga? Hur påverkades barnafödandet av maxtaxan? Vilka effekter har det fria skolvalet fått? Tycka går ju alltid. För att få svar kan man vända sig till forskarna.

Efter att den borgerliga alliansen vann valet 2006 sänktes skatten på inkomst av anställning genom det så kallade jobbskatteavdraget. På bara något år kröp arbetslösheten under 6 procent. Efter att avdraget utvidgats steg emellertid arbetslösheten till över 9 procent innan den åter föll. Vid maktskiftet 2014 var dock arbetslösheten högre än när alliansen tillträdde. Reformen var således misslyckad. Eller?

Resonemanget i stycket ovan är naturligtvis heltokigt. Arbetslöshetens variation förklaras främst av 2008 års finanskris och konjunkturen i allmänhet. Det är ett vanligt misstag vid utvärdering av reformer att utgå från att det som sker efter en reform, också sker på grund av reformen. Det stämmer så gott som aldrig.

I likhet med många reformer är jobbskatteavdraget svårt att utvärdera eftersom vi inte vet vad som skulle ha hänt om det inte hade införts. För att en utvärdering ska kunna säga vilka effekter en reform har haft är det önskvärt med en så kallad kontrollgrupp att jämföra med. En bra kontrollgrupp består av människor som inte har påverkats av reformen, men som i övrigt är lik den grupp som påverkas. Det är svårt när det gäller jobbskatteavdraget som påverkade alla med inkomst av anställning.

I många fall har dock forskare kunnat hitta kontrollgrupper och andra metoder som gör att vi vet en hel del om olika reformers konsekvenser. När det finns en gräns för vilka som påverkas av en reform, kan det finnas en naturlig kontrollgrupp bestående av personer som av rena tillfälligheter inte påverkas. När förändringar sker i olika geografiska områden vid olika tidpunkter är det också ofta lättare att identifiera eventuella orsakseffekter. Flera politiskt omdiskuterade förändringar har utvärderats med raffinerade metoder. Här kommer ett axplock:

Johan Egebark och Niklas Kaunitz har utvärderat de sänkningar av arbetsgivaravgifterna för personer under 25 år som genomfördes i två steg mellan 2007 och 2009. Reformen gjorde att anställningskostnaden varierade rejält beroende på födelseår, vilket gör att reformens effekter kan identifieras. Förändringen ökade sysselsättningen en smula, mest för dem som hade långt kvar till 25-årsgränsen. Sysselsättningen ökade inte för grupper med svag koppling till arbetsmarknaden och antalet arbetade timmar ökade inte. Som sysselsättningsfrämjande åtgärd var reformen således inte särskilt effektiv.

Carl Magnus Bjuggren har utvärderat förändringen i de så kallade turordningsreglerna som sedan 2001 tillåter företag med färre än 11 anställda att undanta två personer från principen om sist in, först ut vid uppsägningar.

Utvärderingen bygger på att regeländringen påverkade företag olika mycket beroende på deras storlek, och visar att de berörda företagens produktivitet (mätt som förädlingsvärde per anställd) ökade med 2-3 procent på grund av reformen. Det är mer än ett års produktivitetstillväxt, vilket är en ganska stor effekt med tanke på att reformen innebar en relativt liten förändring av regelverket på arbetsmarknaden.

Maxtaxan i barnomsorgen som infördes 2002 har flera forskare satt tänderna i. Eftersom kommunernas taxor skilde sig åt före reformen blev dess effekt olika stor i olika kommuner. På så sätt kunde Eva Mörk, Anna Sjögren och Helena Svaleryd visa att maxtaxan ökade barnafödandet i Sverige med nästan fem procent, främst bland yngre och deltidsarbetande. Löftet om att införa maxtaxa gjorde dessutom föräldrar med barn i förskoleålder avsevärt mer benägna att rösta på socialdemokraterna eller vänsterpartiet i 1998 års val, enligt forskarna Mikael Elinder, Panu Poutvaara och Henrik Jordahl.

Vad kan forskningen säga om en av en mest omdiskuterade frågorna just nu, problemen i den svenska skolan? En svårighet är att skolsystemet har förändrats på många olika sätt. Vi har bland annat fått kommunalisering, friskolor, vinstdrivande aktörer, nytt betygssystem, ny lärarutbildning, nya pedagogiska metoder och ändrad elevsammansättning. Dessutom kompliceras situationen av att många konsekvenser av skolans kvalitet syns först när eleverna läst vidare eller kommit ut i arbetslivet. En metod är att jämföra elever som när valfriheten infördes råkade bo nära flera skolor så att valfriheten i praktiken ökade kraftigt med elever som fick ingen eller liten ökning av valfriheten. Några negativa effekter av valfrihet har då inte kunnat påvisas, men långt ifrån alla är övertygade.

Även faktorer bortom utbildningspolitik kan spela roll. En studie av Erik Grenestam och Martin Nordin tyder på att utbyggnaden av snabbt internet har påverkat gymnasieelevers tidsanvändning och försämrat deras gymnasiebetyg. Effekten är inte stor, men den är större för pojkar och för elever med lågutbildade föräldrar.

Numera finns det alltså gott om studier vars resultat inte kan viftas bort med frasen korrelation betyder inte kausalitet. En lärdom är att tvärsäkra påståenden om vad som gått fel i den svenska skolan knappast är motiverade. En annan är att många reformer har oförutsedda konsekvenser. Dessutom bör framhållas att det faktiska syftet med en reform kan vara något annat än det påstådda. Jobbskatteavdragets sysselsättningseffekter må vara svåra att påvisa – men det sänker statens skatteintäkter än i dag.

Andreas Bergh