

12345678

Välfärdstjänsternas dilemma

Varför är det så svårt för välfärdsstaten att få det att gå ihop i ett rikt land som Sverige? Varför finns det en ständig oro över hur välfärden ska finansieras trots att inkomsterna växer? Varför diskuteras kvaliteten på och omfattningen av de offentliga välfärdstjänsterna, inte minst de som rör skola, sjukvård och omsorg om barn och äldre?

Välfärdstjänster, det vill säga utbildning, sjukvård samt barn- och äldreomsorg, utgör tillsammans med socialförsäkringarna och bidrag kärnan i den svenska välfärdsstaten. De ger trygghet från vagan till graven, de är tillgängliga för alla efter behov och de är kollektivt finansierade via skatter. Välfärdstjänsterna ska svara mot de flesta människors behov och erbjuda god standard. Med andra ord, de offentliga välfärdstjänsterna ska inte vara av sämre kvalitet och inte enbart vara till för dem som inte har råd med något annat.

Kärnan i den svenska välfärdsstaten

Välfärdstjänsternas uppgifter

Generösa välfärdstjänster spelar en viktig roll för sammanhållningen och för (om)fördelningen i ett samhälle. Även om begreppet välfärd antyder att tjänsterna är nödvändiga för att skapa trygghet är de också viktiga för ett välfungerande samhälle. Arbetskraftens kompetens är viktig för produktivitet och tillväxt och beroende av att det finns ett utbildningssystem. Tillgången på arbetskraft i både kvan-

Välfärden viktig för att samhället fungerar

titativa och kvalitativa termer stärks av utbildning, hälsa och omsorg. Tillgång till barnomsorg ger både kvinnor och män förutsättningar att arbeta. Detta framgår inte minst av det faktum att arbetskraftsdeltagandet för kvinnor är nästan lika högt som för män i Sverige. Valfärdstjänsterna har därmed två uppgifter: dels att förbättra samhällsekonomin, dels att ge individen individuell trygghet och välfärd.

Valfärdstjänsterna är dock förknippade med några grundläggande dilemman. För det första blir de relativt dyrare att producera över tiden eftersom det är svårare att öka produktiviteten för sådana tjänster, exempelvis vård, än för annan varuproduktion. För det andra ökar efterfrågan på valfärdstjänster när den materiella standarden i samhället stiger och nya alternativ blir möjliga, inte minst när det gäller hälsa. Att tillhandahålla valfärdstjänster på en nivå som tillfredställer »de flestas« behov betyder i en växande ekonomi att denna nivå hela tiden måste omdefinieras i takt med vad som blir möjligt.

Svårt att tillfredsställa behoven

Sammantaget skapar detta ett tryck uppåt på de offentliga utgifterna. Om utgifterna inte tillåts att öka, kommer det att uppstå en växande klyfta mellan nivån och innehållet i tillgängliga välfärdstjänster och efterfrågan. Risken är att klyftan mellan vad välfärdsstaten erbjuder och vad som efterfrågas blir så stor att det starka stödet för en skattefinansierad välfärdsmodell urholkas. Det finns alltså all anledning att söka lösningar på välfärdstjänsternas dilemma.

Risk att stödet för välfärdsmodellen urholkas

Valfärdstjänsternas dilemma är inte nytt. Det har emellertid varit mindre synligt eftersom det fram tills nu har funnits ett finanspolitiskt utrymme för en expanderande välfärdssektor via skattehöjningar och ökande arbetsutbud (inte minst ökningen av kvinnors arbetskraftsdeltagande) från tidigt 1960-tal och framåt. Empiriska analyser visar också att utgifterna har ökat med mer än vad som kan förklaras av det antal personer som använder olika välfärdstjänster. Kvaliteten har förbättrats i den meningen att mer resurser används till välfärdstjänster. Den utvecklingen kommer med all sannolikhet att fortsätta i framtiden. Valfärdstjänsternas dilemma kommer att bli mer synligt både därför att vi blir rikare och fler valmöjligheter

ter blir tillgängliga, men också därför att det finanspolitiska utrymmet är begränsat.

Utmaningen

Utvecklingen är en utmaning för de offentliga finanserna. En generös välfärdsstat kräver ett högt arbetskraftsdeltagande. Med förbättrad materiell levnadsstandard ökar också efterfrågan på fritid (kortare arbetstid, längre semester, tidigare pensionering m.m.), vilket får till följd att skatteunderlaget och därmed skatteintäkterna minskar. Samtidigt är det kostsamt att höja skatterna ytterligare i en globaliserad värld.

Utgångsläget för Sverige är tämligen gott jämfört med de flesta andra länder. Flera reformer har genomförts för att stärka drivkrafterna till arbete, och framför allt pensionsreformen bidrar till att möta utmaningarna med en åldrande befolkning. Bedömningar som har gjorts av olika observatörer – inklusive Finansdepartementet – visar att de offentliga finanserna uppfyller det så kallade hållbarhetskriteriet. Det betyder att skattesystemets nuvarande utformning kan finansiera de utgifter som följer av den åldrande befolkningen med nuvarande nivå på välfärdstjänsterna (vård, skola och omsorg). Detta är avgörande, men det är också viktigt att notera att dessa bedömningar grundas på ett kritiskt antagande, det vill säga att standarden inom välfärdstjänsterna förblir oförändrad över tiden liksom utformningen av socialförsäkringssystemen. Kort sagt, det ökande behovet av och efterfrågan på välfärdstjänster, liksom de möjligheter som skapats av teknisk utveckling, tas inte med i beräkningen!

Utgångsläget är gott ...

... men ökat behov och ökad efterfrågan räknas inte in

Två myter om finansieringen

Debatten kring finansieringsproblemet präglas ofta av två motsatta myter: å ena sidan domedagsuppfattningen att inga lösningar existerar utom välfärdsstatens nedrustning, å andra sidan solskensscenariot som hävdar att problemen är kraftigt överdrivna. Den svens-

*Förbättring
med nya
alternativ*

ka välfärdsstatens utmaningar presenteras ofta som förutsägelser om välfärdsstatens framtida sammanbrott, ofta uttryckt som »vi har inte råd med vår välfärdsstat«. Det är värt att notera att välfärdsstatens död, eller åtminstone sammanbrott, har förutspåtts många gånger tidigare. Ändå har välfärdsstaten visat sig vara mycket robust och med ett brett politiskt stöd. Välfärdstjänsternas dilemma är inte att behöva förutspå välfärdsstatens sammanbrott. Snarare är det så att vi får det bättre och drivkrafterna är nya alternativ inom välfärdstjänsterna och ökad efterfrågan.

*Prioritering
nödvändigt
även om till-
växten ökar*

I politiska diskussioner hävdas ofta att om tillväxten ökar blir det lättare att finansiera den offentliga sektorn. Men det är en myt att tillväxt mildrar behovet av att prioritera. Tillväxt ger mer inkomster via större produktivitet och därmed högre skatteintäkter vid givna skattesatser. Men innan vi drar slutsatsen att detta skapar ett finanspolitiskt utrymme måste vi beakta utgifterna.

Något förenklat består den offentliga sektorns utgifter av två huvudkategorier: dels så kallad offentlig konsumtion, vilket omfattar utgifter för välfärdstjänster och traditionella verksamheter inom den offentliga sektorn (administration, militär, polis, rättssystemet etc.), dels utgifter för socialförsäkringar och andra transfereringar. Transfereringarna måste följa löneutvecklingen för att inte ojämlikheten ska öka med tillväxten. Löneutvecklingen i offentlig sektor måste följa lönerna i privat sektor. Därför måste utgifterna för offentlig konsumtion öka i takt med tillväxten för att nivån på det offentliga åtgandet ska upprätthållas. Resultatet är en ökning av både skatteintäkter och utgifter proportionellt till samhällets produktivtetsutveckling. Om den nuvarande modellen för välfärdsstaten ska bestå – oförändrad inkomstfördelning och oförändrad tillgång på välfärdstjänster – skapar tillväxt inga frihetsgrader i de offentliga finanserna. Många detaljer skulle kunna läggas till detta resonemang men argumentets huvudtema är oförändrat: det blir inte automatiskt lättare att finansiera välfärdsstaten när vi blir rikare.

*Tillväxt
löser inte
automatiskt
finansierings-
problemet*

Bevara välfärdsstatens principer

Två alternativ tycks återstå: antingen måste välfärdsstatens grundläggande principer frångås eller så måste skatterna höjas med avsevärda samhällsekonomiska kostnader som följd. Vi hävdar att inget av dessa alternativ är nödvändigt. I stället är det möjligt att behålla de grundläggande principerna för välfärdstjänsterna i välfärdsstaten – tillgång till skattefinansierade tjänster med god kvalitet för alla.

Det går att hålla fast vid modellen

Om vi efterfrågar och vill ha fler välfärdstjänster skulle en enkel lösning vara att höja skatterna så att finansieringen motsvarar efterfrågan på kvantitet och kvalitet. Om man lämnar politiska åsikter om skatternas storlek och skattebördan därhän, kvarstår att allmänna skatthöjningar skulle ha negativa ekonomiska effekter. Skatterna är inte direkt knutna till användningen av och efterfrågan på välfärdstjänster. Det är å ena sidan en fördel, det säkerställer att tillgången på och användningen av välfärdstjänster inte är beroende av förmågan att betala. Det är en grundläggande princip i välfärdsstaten. Å andra sidan skapar skatter en kil som gör att den privata avkastningen på arbete och utbildning blir lägre än den sociala avkastningen och incitamentsstrukturen snedvrids. Ett standardresultat i ekonomisk teori är att snedvridningarna ökar mer än proportionellt med skattesatsen. Betydande skatteökningar skulle dessutom vara kostsamma eftersom de medför lägre materiell levnadsstandard. Att använda skatthöjningar för att hantera dilemmat med välfärdstjänsterna är därför problematiskt. Det betyder emellertid inte att nuvarande skattesystem är idealiskt eller att det saknas utrymme inom skattesystemet för förändringar.

Det är problematiskt med skatthöjningar

Välfärdstjänsternas dilemma skiljer sig från problemet med en åldrande befolkning i flera viktiga avseenden. När livslängden ökar och det finns fler äldre i samhället, är det inte svårt att tekniskt föreslå lösningar som senare pensionering och mer pensionssparande – även om sådana förslag kan vara politiskt kontroversiella. Frågan är svårare när det gäller välfärdsdilemmat. Att skapa ett finanspolitiskt utrymme genom generella nedskärningar av välfärds-

tjänsterna eller socialförsäkringarna skulle innebära en annan välfärdsmodell, och skattehöjningar är kostsamma. Däremot kan utformningen av skattesystemet vara en del av lösningen. Flera förändringar har genomförts för att öka tillgången på arbetskraft och sysselsättningen för att förbättra de offentliga finanserna (lägre utgifter och mer skatteintäkter) och flera delar i socialförsäkringssystemen har nyligen reformerats. Pensionsreformen från 1994/1998 skapar drivkrafter till senare pensionering genom att pensionerna automatiskt anpassas till livslängden. Mycket har alltså gjorts för att öka arbetsutbudet. Att lösa välfärdstjänsternas dilemma är svårare eftersom det är mindre synligt och tekniskt enkla lösningar saknas.

Inga enkla lösningar på välfärdsdilemmat

Rapporten är upplagd enligt följande. Vi börjar med att beskriva vad som huvudsakligen kännetecknar den svenska välfärdsmodellen när det gäller dess struktur, vad den åstadkommer och vilket politiskt stöd den har (kapitel 2). Välfärdstjänsternas dilemma presenteras mer utförligt (kapitel 3). Därefter diskuteras hur den offentliga sektorn försöker lösa problemet med utförandet av välfärdstjänster (kapitel 4), följt av en diskussion om möjliga lösningar på tre viktiga områden: effektivitet (kapitel 5), förändringar i finansieringen (kapitel 6) och egenavgifter (kapitel 7). De huvudsakliga rön och insikterna sammanfattas i kapitel 8.