

Sammanfattning

Välfärdstjänster som skola, vård och omsorg utgör kärnan i den svenska välfärdsstaten tillsammans med socialförsäkringar och bidrag. Välfärdsstaten ger trygghet från vaggan till graven, är tillgänglig för alla och är kollektivt finansierad via skatter och avgifter. En generös välfärdsstat spelar en viktig roll för ett samhälles sammanhållning och även om begreppet välfärd antyder att dessa tjänster är nödvändiga för att skapa trygghet är de också viktiga ur ett tillväxtperspektiv. Arbetskraftens kompetens är viktig för produktivitet och tillväxt och är synnerligen beroende av välfungerande utbildningsinstitutioner. Om utbildning, vård och omsorg är tillgängliga för alla ökar sysselsättningen och de anställdas produktivitet stärks. Välfärdsstaten har sålunda den dubbla rollen att främja ekonomisk tillväxt och att ge individuell trygghet och välfärd.

Välfärdstjänsterna är dock förknippade med några grundläggande dilemman. För det första tenderar de att bli relativt dyrare att producera över tiden eftersom det är svårare att öka produktiviteten i sådana, ofta personalintensiva, tjänster än i annan varuproduktion (Baumols kostnadssjuka). För det andra ökar efterfrågan på välfärdstjänster när den materiella standarden ökar och nya alternativ i välfärden blir möjliga, inte minst vad gäller hälsa (Wagners lag). Att tillhandahålla välfärdstjänster 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. För det tredje innebär den demografiska utvecklingen att försörjningsbördan på den arbetande befolkningen ökar.

Sammantaget skapar detta ett tryck uppåt på de offentliga utgifterna. Skulle utgifterna inte tillåtas öka uppstår en klyfta mellan å ena sidan nivån och innehållet i de välfärdstjänster som tillhandahålls och å andra sidan befolkningens behov och förväntningar. Konsekvensen kan bli att klyftan blir så stor att det

starka stödet för en skattefinansierad välfärdsmodell börjar minska. Det finns alltså skäl att söka lösningar på välfärdstjänsternas dilemma.

SNS Konjunkturråds rapport 2014 ger en bild av utmaningens art och omfattning på basis av både kända och nya kunskaper. Rapportens fokus ligger på att presentera och analysera olika förslag på lösningar. I denna del är fördelningsdiskussioner ett centralt inslag eftersom flera tidigare presenterade förslag riskerar att ge upphov till negativa fördelningskonsekvenser. Den övergripande frågan blir därmed hur problemet kan bemästras samtidigt som det sociala kontraktet mellan individen och staten, så utpräglat i den svenska välfärdsstaten, kan upprätthållas eller vilka förändringar i det sociala kontraktet som annars är nödvändiga. Ett bärande tema i rapporten är även en diskussion om olika aspekter av välfärdsstatens politiska stöd när förändringar av det sociala kontraktet genomförs.

Rapportens slutsatser

Det svenska välfärdssystemet har en rad utmärkande drag som skiljer det från andra typer av välfärdssystem. Det har fungerat väl de senaste årtiondena och jämfört med andra länder bidragit till både tillväxt och en fortsatt jämnt fördelad välfärd. Vidare konstaterar vi att stödet för systemet i befolkningen är fortsatt starkt och, om något, till och med har ökat det senaste decenniet. De stora politiska partierna ger också ett tämligen samstämmigt stöd för en blandmodell med gemensam finansiering (i huvudsak via skatter) men där utförandet också kan drivas på annat sätt än i offentlig regi. Mot denna bakgrund är vår utgångspunkt att de förslag vi kommer med ska ligga inom ramen för välfärdssystemets nuvarande utformning.

Den stora utmaningen med en åldrande befolkning är till stora delar löst i bemärkelsen att pensionsreformen ger drivkrafter till arbete och att pensionerna automatiskt anpassas till livslängden. Dock kan ett politiskt problem förstås uppstå om inte fler arbetar längre och pensionerna därför blir låga. Det är viktigt att understryka att nuvarande skattesystem klarar av att finansiera välfärden trots

den åldrande befolkningen, förutsatt *dagens* nivåer på kvalitet i och utbud av dessa tjänster. Den stora finansieringsutmaningen framöver beror således på att

- ☞ vissa tjänster blir *relativt* dyrare att producera
- ☞ efterfrågan stiger (ökade inkomster och kostnadsdrivande innovationer)
- ☞ efterfrågan på fritid ökar (också till följd av stigande inkomster).

Dessa faktorer utgör en reell utmaning som behöver antas, men den gör inte välfärdsstaten dödsdömd. Orsakerna till dilemmat är i grunden något bra för samhället: vi blir rikare och den tekniska utvecklingen fortgår. Vi drar slutsatsen att det är möjligt att behålla grunderna i välfärdsstatens utformning och ändå klara utmaningen. Däremot är förändringar nödvändiga. Problemen är visserligen inte akuta men arbetet med lösningar måste påbörjas omedelbart eftersom förändringar tar tid att genomföra och få effekt.

Det är viktigt att slå fast vad som *inte* löser problemet:

- ☞ Tillväxt löser inte automatiskt finansieringsproblemet.
- ☞ Enbart skatter kan inte lösa problemet. Ett alltför högt generellt skattetryck riskerar att skada ekonomin. Däremot kan utformningen av skattesystemet vara en del av lösningen.
- ☞ Drastiska nedskärningar av välfärdsstatens utgifter minskar förstås problematiken, men då riskeras de grundfundament i välfärdsstaten som samhället värnar om och som det finns stor uppslutning kring.
- ☞ Redan genomförda reformer för ökat arbetsutbud är bra men fler arbetade timmar måste komma till stånd och arbetslivet förlängas i takt med livslängdsökningen.

Det finns således ingen enkel lösning på problemet. I stället krävs en palett av förändringar inom olika områden.

Rapportens rekommendationer

Effektivisering och utvärdering

- ¶ Utveckla bättre information om produktiviteten i offentligt finansierade tjänster för att kunna värdera effektiviteten i produktionen av välfärdstjänsterna. I dag finns vissa mått men för stora delar av välfärdstjänsterna saknas information. I den mån mått existerar brister de ofta i transparens och systematik. Ett ramverk och en systematik för att mäta produktivitet behöver utformas.
- ¶ Utmana utföraren av välfärdstjänsterna. Oavsett privat eller offentlig regi måste utföraren av välfärdstjänsterna utmanas, som på en välfungerande marknad, vad gäller kostnadseffektivitet, kvalitet och nyskapande. För att detta ska komma till stånd krävs:
 1. För alla utförare ska finnas systematisk utvärdering och kriterier för utvärdering.
 2. Vid val av privat eller offentlig utförare måste krav ställas på utvärdering av tjänsterna i efterhand. Man måste ta ställning till hur tjänsterna ska utvärderas innan verksamheten läggs ut på entreprenad.
 3. Staten, regionerna och kommunerna ska utveckla kvantitativa och kvalitativa mål för att göra verksamheter, resultat och kostnader synliga för alla som utför välfärdstjänster.
 4. Resultatet av utvärderingarna ska användas för benchmarking. Den ska utformas på ett sätt som undviker att verksamheterna fokuserar på enstaka, snäva mål som inte visar hela verksamhetens kvalitet. Benchmarking kan användas för att identifiera *best practice*.
 5. Ledningsstrukturen för offentliga institutioner ska vara tydlig och ge väldefinierade befogenheter till ledningen och ange sanktioner som grundas på utebliven prestation.

Mer försäkring

- ¶ Skilj finansieringen för välfärdstjänsterna och socialförsäkringarna. Stärk försäkringsmässigheten i socialförsäkringarna genom att göra sjukförsäkringen autonom. I en autonom försäkring krävs balans mellan utgifter och intäkter. En kostnadsökning, till exempel större utnyttjande av försäkringen, måste hanteras inom försäkringen och skattemedel ska inte behövas från annan verksamhet som vård och omsorg för att finansiera ökade utgifter. Genom att frikoppla socialförsäkringarna från statsbudgeten skulle andra välfärdstjänster kunna lämnas opåverkade av utvecklingen av socialförsäkringarna. En autonom socialförsäkring ger också förutsättningar att upprätthålla ersättningsnivåerna. Om socialförsäkringen utvecklas mot ett grundtrygghetssystem, genom att ersättningsnivåerna sjunker i förhållande till inkomsten, är det en förändring mot ett i grunden annat system. Då riskerar betalningsviljan och stödet för allmänna försäkringar att urholkas.
- ¶ Utvärdera om försäkringslösningar på andra områden kan införas, i första hand en obligatorisk äldreomsorgsförsäkring.

Utforma principer för egenavgifter

- ¶ Ta fram ett ramverk för hur egenavgifter ska utformas och användas. Egenavgifter är redan i dag en del av finansieringen av välfärdstjänsterna. Denna finansieringsform går att utveckla men det kommer inte att öka intäkterna särskilt mycket. Genom att egenavgifter håller nere efterfrågan på de avgiftsbelagda tjänsterna bidrar de dock indirekt till att avhjälpa finansieringsproblemen. I dag styrs egenavgifterna av oklara principer och det tycks ofta vara slumpmässigt på vilka områden de tas ut. Användningen av egenavgifter ser dessutom mycket olika ut i olika regioner. Det är viktigt att egenavgifter används och utformas efter vissa principer. Vi föreslår därför att sådana utarbetas av stat, kommun och landsting.

Fler arbetade timmar

- Upprätthåll ett högt arbetskraftsdeltagande. Pensionsreformen ger positiva drivkrafter till arbete men det krävs åtgärder för förbättrad arbetsmiljö och omställning under livet för att ett förlängt arbetsliv ska kunna komma till stånd.