

Innehåll

1	Inledning.....	9
1.1	Kort historik.....	9
1.2	Långtidsutredningen 2003/04	10
1.2.1	Ökad efterfrågan på välfärdstjänster i framtiden.....	11
1.2.2	Alternativa sätt att möta efterfrågan	12
1.2.3	Huvudbetänkandets disposition.....	14
2	Välfärdspolitikens mål och medel.....	15
2.1	Välfärdspolitikens medel	15
2.1.1	Transfereringar och välfärdstjänster.....	16
2.1.2	Välfärdspolitikens expansion och förändring	19
2.2	Välfärdspolitikens mål	22
2.2.1	Olika synsätt som grund för politiken.....	24
2.2.2	Svårt att utvärdera politikens måluppfyllelse	28
2.3	Förutsättningarna för välfärdspolitikerna förändras.....	30
3	Välfärdssystemens framtida utmaningar.....	33
3.1	En möjlig utveckling fram till år 2020	33
3.1.1	Långtidsutredningens scenarier	34
3.1.2	Arbetskraft och sysselsättning.....	36
3.1.3	Produktivitet och löner	41
3.1.4	De offentliga välfärdssystemen.....	43
3.1.5	Efter år 2020 ökar den demografiska utmaningen.....	47
3.2	En oförändrad ambition för välfärden är inte nog	49
3.2.1	Priser i omvandling.....	50
3.2.2	Dyrare tjänster, men ökad efterfrågan	53

3.2.3	En ökad alternativ finansiering kan skönjas	55
3.2.4	Fler och bättre välfärdstjänster kräver nya lösningar	57
3.3	Ökade resurser till välfärdstjänsterna nödvändigt.....	60
4	Höjda skatter	63
4.1	Höjda skatter medför samhällsekonomiska kostnader.....	63
4.1.1	Samhällsekonomiskt effektiva skatter	64
4.1.2	Internationaliseringen ökar marginalkostnaderna	66
4.2	Starka drivkrafter för kommunala skattehöjningar.....	68
4.2.1	Ökad efterfrågan kan höja kommunalskatterna	68
4.2.2	Höjda kommunalskatter ingen långsiktig lösning	69
4.2.3	Systemens utformning riskerar ge ineffektiva kommunalskatter	71
4.2.4	Breddad kommunal skattebas ger inte mer resurser	73
4.3	Ökade skatter ingen lösning på lång sikt.....	73
5	Ökad tillväxt.....	75
5.1	Arbetsledd tillväxt ökar de offentliga resurserna	75
5.1.1	Tillväxt genom ökad sysselsättning	77
5.1.2	Tillväxt genom högre produktivitet.....	79
5.1.3	Ökad tillväxt ger begränsade resurstillskott.....	81
5.2	Ökat arbetsutbud kräver trendbrott	82
5.2.1	Det genomsnittliga arbetsutbudet minskar.....	83
5.2.2	Allt färre män mellan 25 och 54 år arbetar	90
5.2.3	Viss potential kan finnas i enskilda grupper.....	95
5.3	Ökat arbetsutbud kräver förändringar.....	102
6	Ökad produktivitet i offentlig verksamhet	105
6.1	Produktivitet i offentlig verksamhet.....	105
6.1.1	Svag produktivitetstillväxt i offentlig verksamhet	106
6.1.2	Svårt att fånga kvalitetsförbättringar	111
6.2	Ändrade produktionsformer med oklara effekter.....	113
6.2.1	Ansvarsfördelning och styrsystem.....	113

6.2.2	Konkurrensutsättning och privata producenter	116
6.2.3	Erfarenheter av privatiserad produktion	122
6.3	Möjligheterna till ökad produktivitet	126
6.3.1	Utnyttja kommunala erfarenheter.....	126
6.3.2	Omfattande rekryteringar kan sänka produktiviteten	128
6.3.3	Ökad konkurrens i välfärdsproduktionen	128
6.4	Ökad produktivitet i offentlig verksamhet viktigt, men inte tillräckligt	132
7	Ökad alternativ finansiering av välfärdssystemen	133
7.1	Vad finansieras med skatter och varför?	133
7.2	Möjligheten till ökade avgifter på välfärdstjänster	135
7.2.1	Nuvarande avgifter är få och små	136
7.2.2	Avgifter dämpar efterfrågan.....	146
7.3	Möjligheterna till fler alternativa finansieringslösningar.....	148
7.3.1	Alternativa lösningar inom socialförsäkringarna.....	149
7.3.2	Alternativ finansiering av välfärdstjänster.....	154
7.4	Nya medel kräver nya mål	158
	Sammanfattning	161
	Referenser	173

1 Inledning

Långtidsutredningen 2003/04 har i likhet med sina föregångare till syfte att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken. En central uppgift är att analysera utmaningar och möjligheter som den svenska ekonomin står inför på längre sikt och studera vad de betyder för den ekonomiska politiken. Långtidsutredningen ska också bidra till debatten om ekonomins utveckling och den ekonomiska politikens utformning.

Långtidsutredningen har dessutom till uppgift att ge en samlad bedömning av den makroekonomiska utvecklingen på längre sikt. Denna bedömning utgör ett komplement till de prognoser på kort och medellång sikt som utarbetas på bl.a. Finansdepartementet. De långsiktiga bedömningarna tjänar inte som prognoser utan ska snarare ses som illustrationer av tänkbara utvecklingar av den svenska ekonomin utifrån ett antal antaganden om exempelvis den internationella utvecklingen och politikens inriktning.

Långtidsutredningens huvudbetänkande har utarbetats av tjänstemän vid Finansdepartementet. Till skillnad från andra statliga utredningar har regeringen inte fastställt några direktiv för långtidsutredningen. Utredarna väljer de ämnen och de metoder som de bedömer bäst svarar mot utredningens syfte; att tjäna som underlag för den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska debatten.

1.1 Kort historik

Den första långtidsutredningen presenterades 1948 och utfördes på uppdrag av den då nya ekonomiska samarbetsorganisationen OEEC (nuvarande OECD). Långtidsutredningen 2003/04 är den nittonde i ordningen.

I de första utredningarna dominerade frågor om den ekonomiska tillväxtens förutsättningar. Det fanns inslag av planering i beräk-

ningarna under 1950- och 1960-talen. Med hjälp av detaljerad information om utvecklingen i olika delar av ekonomin sammanställdes en totalbild av ekonomins utveckling, som sedan spreds till beslutsfattare i samhället. Syftet var att etablera en gemensam syn på den ekonomiska utvecklingen, vilket antogs kunna bidra till en mer stabil utveckling.

Långtidsutredningarna utvecklades metodmässigt under 1970- och 1980-talen till följd av bättre statistiskt underlag och förbättrade möjligheter att använda ekonometriska modeller. Utredningarna dominerades av detaljerade beskrivningar av den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren. På 1970- och 1980-talen kom också s.k. kravkalkyler till användning i långtidsutredningarna. Dessa var ett slags prognoser i vilka utredningen utifrån vissa antaganden försökte precisera vilka krav som behövde ställas på t.ex. lönebildningen för att en önskad utveckling skulle kunna uppnås.

Efterhand blev behovet av detaljplanering allt mindre intressant samtidigt som det ifrågasattes om det var möjligt att göra detaljerade prognoser för utvecklingen av delar av ekonomin. Tyngdpunkten i långtidsutredningarna har sedan slutet av 1980-talet legat på analyser av strukturella frågor.

1.2 Långtidsutredningen 2003/04

Långtidsutredningarna har traditionellt fokuserat möjligheterna att åstadkomma en god tillväxt. De långsiktiga tillväxtförutsättningarna har varit centrala i analysen, samtidigt som olika restriktioner för tillväxten har behandlats. Betydligt mindre utrymme har ägnats utformningen och finansieringen av välfärdssystemen.

I Långtidsutredningen 1999/2000¹ fanns emellertid en relativt omfattande analys av möjligheterna att i framtiden finansiera välfärdssystemen via skatter. I Långtidsutredningen 2003/04 fördjupas denna inriktning. Huvudtemat i utredningen är förutsättningarna att finansiera de välfärdstjänster som kan förväntas vara efterfrågade i framtiden. En rättvis fördelning av välfärden och en långsiktigt relativt god ekonomisk utveckling utgör därvid viktiga grundförutsättningar.²

¹ SOU 2000:7.

² En bredare diskussion och analys av de generella förutsättningarna för den ekonomiska tillväxten återfinns i den förra långtidsutredningen (SOU 2000:7).

Som ett komplement till huvudbetänkandet finns i bilagorna till långtidsutredningen fördjupningar i olika frågor. I bilagorna behandlas bland annat scenariobilden, dvs. en tänkbar bild av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen, arbetsutbudet och olika aspekter av fördelningspolitiken. I några bilagor behandlas också frågor som inte berörs närmare i huvudbetänkandet, t.ex. miljöpolitik och svensk konkurrenskraft.

1.2.1 Ökad efterfrågan på välfärdstjänster i framtiden

Långtidsutredningens huvudbetänkande fokuserar på välfärdssystemens, i synnerhet välfärdstjänsternas, finansiering. Även tjänsternas produktion och fördelning berörs. Utredningens utgångspunkt är att välfärdstjänsterna alltjämt ska vara väl utbyggda och bidra till omfördelning och till trygghet för medborgarna. I grunden handlar därför långtidsutredningen om hur välfärdssystemen ska kunna värnas och stärkas. Inriktningen är att skapa förutsättningar som gör att efterfrågan på välfärdssystemens tjänster ska kunna tillgodoses även i framtiden.

Utredningens scenarietext framskrivningar visar på en positiv utveckling när det gäller hushållens disponibla inkomster, vilket innebär förbättrad ekonomisk välfärd för hushållen. Det är sannolikt att denna inkomstförstärkning kommer att leda till ökad efterfrågan på välfärdstjänster, såväl vad gäller omfattning som kvalitet. *Välfärdstjänster* omfattar i denna utredning tjänster inom vård, omsorg och utbildning. Dessa betalas ofta helt eller delvis av skattemedel, men produceras i såväl offentlig som privat regi. Välfärdstjänsterna ingår i *de offentliga välfärdssystemen* som i övrigt omfattar främst transfereringar i form av socialförsäkringar och bidrag. Även om utredningen valt att främst fokusera utvecklingen av välfärdstjänsterna, är det troligt att också andra delar av välfärdssystemen, t.ex. socialförsäkringssystemen, kommer att utsättas för en ökad efterfrågan i framtiden.

På längre sikt finns det också andra skäl än stigande inkomster som talar för att efterfrågan på välfärdstjänster tilltar. Den demografiska utvecklingen medför att andelen äldre i befolkningen ökar. Även om de äldre successivt har fått bättre hälsa kan den ökade andelen äldre förväntas leda till att behoven av vård och äldreomsorg ökar. Detta ökar kraven på resurser till den offentliga sektorn, inte minst i form av personal.

Redan i dag finns det tydliga tecken på att staten, kommunerna och landstingen har problem att möta nya, tillkommande, krav. Under 1990-talet har det sammantagna utbudet av välfärdstjänster ökat i väsentligt mindre grad än under tidigare decennier. Då har ändå stora resurser tillförts vissa områden, t.ex. handikappomsorgen. Sådana satsningar har balanserats med neddragningar i andra verksamheter. I barnomsorgen har personaltätheten minskats och i äldreomsorgen har resurserna i ökad grad styrts över från lättare serviceinsatser till mer vårdkrävande fall. Svårigheterna att få resurser och behov att gå ihop har också resulterat i växande rekryteringsproblem för den offentliga sektorns del.

Det problem som långtidsutredningen uppmärksammar är en konsekvens av att vård, omsorg och utbildning i så hög grad finansieras med skatter. Problemet är hur en växande efterfrågan på dessa tjänster ska kunna tillgodoses, då möjligheterna till kontinuerliga skattehöjningar får anses vara begränsade. Problemet försvåras av att kostnaderna för att producera välfärdstjänsterna kan förväntas öka. Det är i sin tur ett resultat av att möjligheterna att förbättra produktiviteten i produktionen av välfärdstjänsterna i allmänhet är mindre än i annan produktion. Vård, omsorg och utbildning är personalintensiv verksamhet, varför produktionen i regel har svårt att växa utan att personalstyrkan ökar i motsvarande grad. Samtidigt följer lönerna i den offentliga sektorn utvecklingen i näringslivet, vilket belastar de offentliga systemen. Denna problematik, även kallad Baumols (kostnads-)sjuka, diskuteras närmare i utredningen.

1.2.2 Alternativa sätt att möta efterfrågan

Vilka möjligheter står då till buds för att klara finansieringen av en utveckling av välfärdssystemen? I långtidsutredningen undersöks ett antal olika möjligheter. Eftersom välfärdssystemen i dag bygger på skattefinansiering är en höjning av skatteuttaget den åtgärd som ligger närmast till hands. I utredningen undersöks därför först om ett *ökat skatteuttag* är en möjlig och rimlig väg. Den andra väg som belyses är om *ökad tillväxt* kan underlätta välfärdssystemens finansiering. Ännu en möjlighet som undersöks är om *produktiviteten inom den offentliga sektorn kan öka* för att på så sätt begränsa kostnadsökningarna för välfärdssystemen. Den fjärde väg som utredningen behandlar är om *ökad alternativ finansiering*, dvs. avgiftsfi-

nansiering eller privatisering, kan bidra till en utveckling av välfärdstjänsterna i framtiden.

Förutom ovanstående handlingsalternativ har det offentliga ytterligare en "möjlighet": att helt enkelt skjuta upp eller avstå från åtgärder som kan underlätta finansieringen av välfärdssystemen. Eftersom det alltjämt skulle finnas en efterfrågan på välfärdstjänster som inte tillgodoses (antingen i fråga om omfattning och/eller kvalitet) skulle det med största sannolikhet leda till framväxten av lösningar vid sidan om de etablerade välfärdssystemen. En sådan utveckling kan på sikt leda till ett minskat förtroende för de offentliga välfärdssystemens förmåga att leverera det som förväntas. Systemets legitimitet kan därigenom försvagas.

En rättvis fördelning av välfärden är det främsta motivet till ambitionen att utforma ett väl fungerande välfärdssystem som omfattar alla medborgare. Därför är fördelningseffekter centrala i en diskussion om hur välfärdssystemen kan förändras. Det är samtidigt viktigt att fördelningseffekterna inte hämmar nödvändiga förändringar i välfärdssystemen. Det är inte långtidsutredningens uppgift att besvara den i grunden normativa frågan hur långt omfördelningsambitionerna bör sträcka sig. Långtidsutredningen vill i stället fästa uppmärksamheten på frågan hur grundläggande komponenter i välfärdssystemen ska kunna finansieras i framtiden. Långtidsutredningen vill därmed bidra med ett underlag för det fortsatta arbete som bör utmytna i en precisering av vad de offentliga välfärdssystemen i framtiden bör omfatta.

I detta betänkande behandlas främst perioden fram till år 2020, i vissa fall är perspektivet längre. De problem som långtidsutredningen uppmärksammar och försöker finna vägar att hantera, kommer att fördjupas på sikt. Eftersom förutsättningarna är relativt gynnsamma under den närmaste tjuugoårsperioden, finns det anledning att utnyttja denna tidsperiod till att förbättra möjligheterna att hantera de ökade problem som sannolikt uppkommer längre fram.

1.2.3 Huvudbetänkandets disposition

Tonvikten i huvudbetänkandet ligger på svårigheterna att i framtiden klara finansieringen av välfärdstjänsterna: vård, omsorg och utbildning. Då välfärdstjänsterna är en del av välfärdspolitiken ges i *kapitel 2* en övergripande bild av välfärdspolitikens mål och medel. I *kapitel 3* beskrivs den ekonomiska och demografiska utvecklingen fram till år 2020 utifrån långtidsutredningens scenarieberäkningar. Kapitlet bygger på bilaga 1-2 till långtidsutredningen 2003/04, vilken ger en mer utförlig bild.³ I kapitlet ges en bakgrund till de framtida utmaningar som måste hanteras i anslutning till de offentliga välfärdssystemen.

De återstående kapitlen tar fasta på tänkbara vägar att möta de framtida utmaningarna. I *kapitel 4* diskuteras om det är möjligt och rimligt att höja skatteuttaget. I *kapitel 5* behandlas möjligheterna att genom ökad tillväxt finansiera välfärdssystemen. Eftersom det är avgörande hur tillväxten kommer till stånd, behandlas två alternativa tillväxtvägar: tillväxt genom ökad produktivitet och tillväxt genom en ökad sysselsättning i ekonomin. I kapitlet diskuteras också möjligheten att öka arbetsutbudet i ekonomin. I *kapitel 6* undersöks möjligheterna att öka produktiviteten i den offentliga sektorn, och då särskilt i produktionen av välfärdstjänster. I *kapitel 7* diskuteras möjligheterna att öka inslagen av alternativ finansiering av de tjänster som i dag tillhandahålls av det offentliga. Utredningen avslutas med en sammanfattning.

³ SOU 2004:11.

2 Välfärdspolitikens mål och medel

De skattefinansierade välfärdstjänsterna – här definierade som vård, omsorg och utbildning – är i fokus för långtidsutredningens huvudbetänkande.⁴ För att sätta in välfärdstjänsterna i sitt sammanhang ges i detta kapitel en kort beskrivning av välfärdspolitikens. I kapitlet redogörs för de medel som används och diskuteras de motiv som ligger bakom den förda politiken. Den bild som framtonar är att det är långtifrån självklart vad välfärdspolitikens bör omfatta och hur den ska utformas. Bakgrunden är att den till stor del har sin grund i begrepp som rättvisa och jämlikhet – båda omtvistade och normativa begrepp.

2.1 Välfärdspolitikens medel

Den ekonomiska politikens syfte är att skapa förutsättningar för en hög välfärd och en rättvis fördelning av denna. När välfärdspolitikens ska definieras kan därför i praktiken en stor del av alla offentliga åtgärder inbegripas, inte minst åtgärder som syftar till att förbättra tillväxten i ekonomin. Denna utredning har valt att med välfärdspolitik mena de medel som främst används för att *omfördela* välfärden. En god ekonomisk utveckling betraktas i betänkandet som en viktig grundförutsättning för välfärdspolitikens.

⁴ Socialförsäkringarna utgör också en tjänst (försäkringstjänst), men de inkluderas inte här i begreppet välfärdstjänster, i stället ingår de i de offentliga transfereringarna. Utöver välfärdstjänsterna finns det en stor mängd andra varor och tjänster som skattefinansieras, såsom försvar, samhällsskydd och rättsväsende, vilka ingår i den offentliga sektorns utgifter, se vidare diagram 2.2.

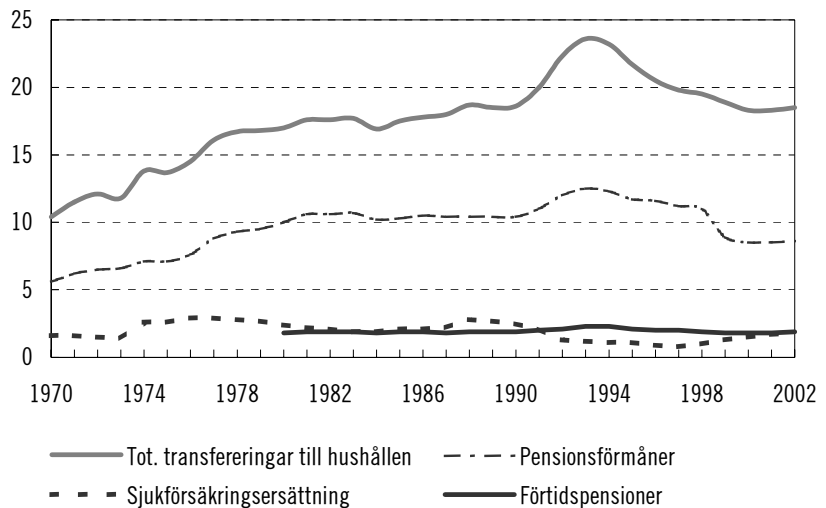
2.1.1 Transfereringar och välfärdstjänster

De huvudsakliga medlen som används för att omfördela välfärden är, förutom via skattepolitiken, *transfereringar* och *skattefinansierade varor och tjänster*.

De offentliga transfereringarna utgör drygt 40 procent av den offentliga sektorns utgifter. Transfereringarna utgörs till största delen av socialförsäkringsersättningar, som betalas ut i samband med tillfälliga och permanenta inkomstbortfall. Ersättningar betalas ut vid sjukdom, arbetslöshet, föräldradighet, vård av barn, ålderspension och förtidspension⁵. I transfereringarna ingår också olika former av bidrag, t.ex. bostadsbidrag, barnbidrag, studiestöd och socialbidrag. Av diagram 2.1 framgår hur de offentliga transfereringarna har utvecklats sedan 1970.

Diagram 2.1 Offentliga transfereringar till hushåll, 1970–2002

Procent av BNP

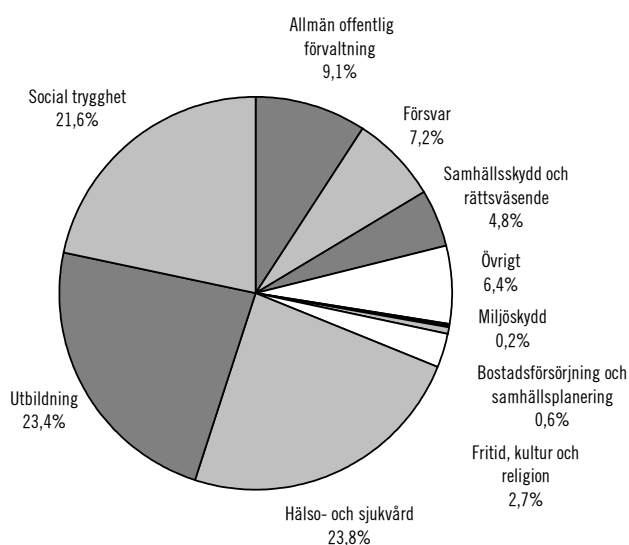


Anm.: Diagrammet ger ingen *exakt* information om hur stor andel av BNP som tas i bruk på detta sätt. Regeländringar, delvis av teknisk karaktär, påverkar kvotens storlek. Jämförelse över tiden och med andra länder är därför vanskliga.
Källa: Finansdepartementet.

⁵ Benämns sedan 2003 sjukersättning eller aktivitetsersättning, beroende på vilken åldersgrupp ersättningen riktas till.

Det andra centrala inslaget i välfärdspolitiken, skattefinansierade varor och tjänster, utgör ca hälften av den offentliga sektorns utgifter.⁶ Denna post kallas i nationalräkenskaperna *offentlig konsumtion*.⁷ Den offentliga konsumtionen fördelas på de olika ändamål som framgår av diagram 2.2. De kostnadmässigt mest omfattande tjänsterna finns inom hälso- och sjukvård, omsorg och utbildning, dvs. det som i denna utredning benämns välfärdstjänster. Efterfrågan på de övriga tjänster som ingår i begreppet påverkas inte i lika hög grad som välfärdstjänsterna gör av den demografiska utvecklingen.

Diagram 2.2 Offentlig konsumtion, andel av totala konsumtionsutgifter, 2002



Anm.: "Social trygghet" omfattar i huvudsak barnomsorg och äldreomsorg. "Övrigt" omfattar i huvudsak kommunikationer.

Källa: Finansdepartementet.

⁶ Den offentliga sektorns resterande delar utgörs av räntor och investeringar i främst infrastruktur.

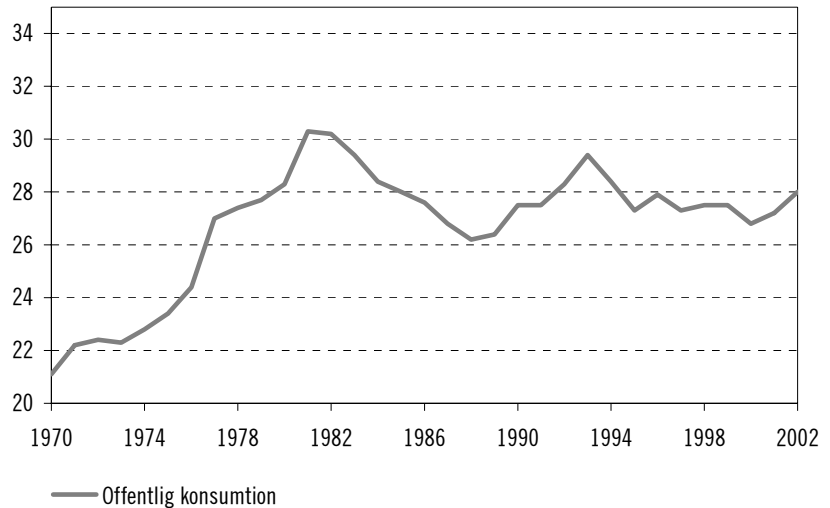
⁷ Offentlig konsumtion är den skattefinansierade verksamhet som bedrivs i offentlig eller privat regi inom t.ex. sjukvård, utbildning och allmän förvaltning. Den offentliga produktion som finansieras med avgifter ingår däremot inte i begreppet. I avsnitt 7.2.1 ges en bild av omfattningen av avgiftsfinansieringen av de offentliga tjänsterna.

Kommunerna och landstingen bär en stor del av det direkta ansvaret för de tjänster som finansieras med skatter. Bland kommunernas uppgifter ingår omsorgen om barn, gamla och handikappade, men också grund- och gymnasieskolan. Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvården samt delar av tandvården. De tjänster som produceras av staten är sammantaget inte av lika stor ekonomisk betydelse. Exempel på statligt tillhandahållna tjänster är polis, försvar och högre utbildning.

I diagram 2.3 visas hur den offentliga konsumtionen har utvecklats sedan 1970. Under 1970-talet, var det främst hälso- och sjukvården som byggdes ut. Under senare decennier är det framför allt utgifterna för omsorg som har ökat.

Diagram 2.3 Offentlig konsumtion, 1970–2002

Andel av BNP



Anm.: Diagrammet ger ingen *exakt* information om hur stor andel av BNP som tas i bruk på detta sätt. Regeländringar, delvis av teknisk karaktär, påverkar kvotens storlek. Jämförelse över tiden och med andra länder är därför vanskliga.

Källa: Finansdepartementet.

2.1.2 Välfärdspolitikens expansion och förändring

Expansionen av välfärdspolitikerna tog fart under 1960-talet, då det som kommit att kallas ”den generella välfärdspolitikerna” byggdes ut.⁸ Vad som egentligen menas med generell välfärd är inte helt lätt att precisera. I vissa fall syftar det på att tilldelningsreglerna i systemen är generella (dvs. ej riktade). I andra fall är det ett generellt omfång som avses, och då i bemärkelsen att det har ett stort omfång.⁹ Den svenska välfärdspolitikerna innehåller komponenter av båda dessa slag. Jämfört med många andra länder utmärker sig den svenska välfärdspolitikerna på så sätt att den innehåller färre riktade inslag. En annan skillnad är att välfärdstjänsterna i Sverige och de nordiska länderna främst tillhandahålls genom den offentliga sektorns försorg. I de kontinentaleuropeiska länderna involveras privata aktörer i betydligt större utsträckning i produktionen av välfärdstjänster.

Allt mer har kommit att finansieras med skatter

Välfärdssystemens utbyggnad har skett med hjälp av skatter, och periodvis också genom upplåning. I takt med utbyggnaden har skattekvoten, de sammanlagda skatteintäkterna som andel av BNP, ökat. Under 1960- och 1970-talet ökade skattekvoten kraftigt från knappt 30 procent till drygt 50 procent av BNP (se diagram 2.4). Takten i den skattefinansierade utbyggnaden av välfärdssystemen har senare avtagit och sedan 1980-talet har skattekvoten legat kring 50 procent. Sedan 1990 har reallönerna per timme efter skatt i stället ökat.¹⁰

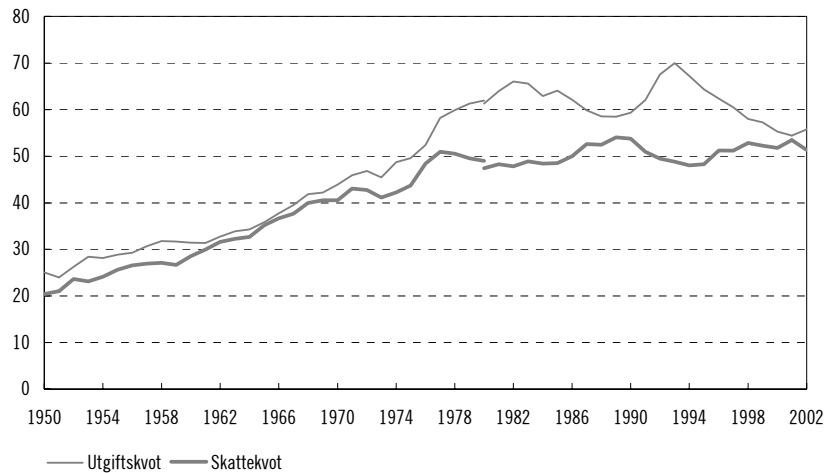
⁸ För en genomgång av välfärdssystemens utbyggnad och den offentliga sektorns utveckling, se t.ex. Ringqvist, M. [1996].

⁹ Det finns också andra sätt att definiera den generella välfärdspolitikerna än de ovannämnda. I Molander, P. [1999] ges en mer utförlig beskrivning av olika ansatser att tolka begreppet.

¹⁰ Se bilaga 1-2 till långtidsutredningen (SOU 2004:11).

Diagram 2.4 Utgifts- och skattekvot, år 1950–2002

Procent av BNP



Anm.: Brott på tidsserierna förekommer år 1980 pga. nya beräkningsprinciper för nationalräkenskaperna. Diagrammet ger ingen *exakt* information om hur stor andel av BNP som tas i bruk på detta sätt. Regeländringar, delvis av teknisk karaktär, påverkar kvotens storlek. Jämförelse över tiden och med andra länder är därför vanskliga.

Källa: Bilaga 7 till långtidsutredningen (SOU 2003:57) och Finansdepartementet.

I en växande ekonomi med ett redan högt skattetryck, begränsas utrymmet för ytterligare förbättringar i välfärdspolitikerna om skattetrycket inte kan höjas eller produktiviteten i den offentliga verksamheten inte kan förbättras. Det blir i det fallet svårt för den offentliga sektorn att tillgodose hushållens ökade efterfrågan på välfärdstjänster. I kapitel 4 i denna utredning diskuteras frågan om det är möjligt att höja skatten för att finansiera en utveckling av välfärdstjänsterna. I kapitel 6 behandlas möjligheten till produktivetsförbättringar i den offentliga sektorn.

Inom vissa områden har det offentliga åtagandet trappats ned

Ett ökat statligt budgetunderskott under början av 1980-talet ledde till att den offentliga sektorn började utsättas för ett omvandlingstryck som syftade till att öka effektiviteten och produktiviteten i delar av sektorn. Förändrade attityder och krav hos medborgarna har också legat bakom omvandlingen av sektorn. Detta har resulterat

rat i att ett antal statliga monopol har avskaffats, att graden av bolagisering har ökat och att verksamheter har lagts ut på entreprenad.

Energi-, telekommunikations- och transportmarknaderna är exempel på marknader som har öppnats för konkurrens. Ett viktigt inslag har varit att skilja tillhandahållandet av tjänsterna från driften av själva infrastrukturen.¹¹

Ett annat område som har genomgått betydande förändringar är bostadspolitiken. Den utgjorde tidigare ett viktigt inslag i välfärdspolitiken genom bl.a. kraftiga subventioner till bostadssektorn. Dessa har senare trappats av. Kommunerna har också sålt ut delar av de allmännyttiga bostadsföretagen.

Ytterligare ett exempel på område som har förändrats är övervaknings- och utryckningsverksamhet. Det dominerades tidigare av polisen, men privata bevakningsföretag har alltmer kommit att expandera inom detta område.

Även produktionen av välfärdstjänster har förändrats. Sedan början av 1990-talet har utvecklingen gått mot fler privata aktörer i produktionen av skola, vård och omsorg. I kapitel 6 beskrivs denna utveckling närmare.

Likaså inom socialförsäkringssystemen har olika förändringar skett. Inom sjukförsäkringsområdet har det inneburit att en karensgång och en sjuklöneperiod har införts. Ersättningsnivåerna har också förändrats inom såväl arbetslöshetsförsäkringen som sjukförsäkringen.

En större förändring i välfärdspolitiken som genomförts under 1990-talet är pensionsreformen. Reformen innebär att inbetalda avgifter har kommit att få en individuell koppling till framtida utbetalningar.

Mot bakgrund av de förändringar i det offentliga åtagandet som har skett under 1990-talet är en relevant fråga om de områden som i dag skattefinansieras är de som av olika skäl är lämpligast att skattefinansiera. Det leder över till frågan vilka målen är för välfärdspolitiken, och vilka motiven är för dessa mål.

¹¹ Se även Långtidsutredningen 1999/2000 (SOU 2000:7) för en översikt över de strukturåtgärder som har genomförts sedan 1980-talet, samt en översikt över det senaste årets förändringar på produkt- och kapitalmarknaderna, Finansdepartementet [2003].

2.2 Välfärdspolitikens mål

De främsta motiven för välfärdspolitikerna är fördelningspolitiska, men det finns också effektivitetsmotiv och i viss utsträckning även stabiliseringspolitiska motiv.¹²

De fördelningspolitiska motiven inrymmer många mål

De fördelningspolitiska motiven för välfärdspolitikerna kan inte sammanfattas i ett enda mål, utan tar sig uttryck i en rad mål. En av ambitionerna i välfärdspolitikerna är att *förbättra för de sämst ställda*. Det sker bland annat genom olika riktade bidrag såsom socialbidrag och bostadsbidrag. En annan ambition är att *minska inkomstspridningen* mellan olika grupper i samhället. Huvudinstrumenten här är skatte- och bidragspolitiken, men även subventioner till offentlig konsumtion används. Ett exempel på det senare är subventionerad utbildning, som i förlängningen syftar till att utjämna livsinkomster. *Erbjuda skydd mot alltför stora inkomstbortfall* är ett annat mål för politiken, vilket främst åstadkoms genom socialförsäkringssystemen. En del av systemen har som främsta syfte att omfördela resurser över livscykeln. Det tydligaste exemplet är pensionssystemet. Ytterligare en ambition med fördelningsförtecken är att alla medborgare ska kunna garanteras välfärdstjänster *vid behov och oavsett betalningsförmåga*. Därför tillhandahålls vård, omsorg och utbildning kostnadsfritt eller starkt subventionerat. Som en del av denna ambition gäller också principen att *jämlikhet och likvärdighet ska garanteras* medborgarna vad gäller tillgången på välfärdstjänster.

I avsnitt 2.2.1 diskuteras några olika synsätt på vad som är en rättvis fördelning, men dessförinnan återges några av de övriga motiv som ligger bakom välfärdspolitikerna.

Även effektivitets- och stabilitetsmotiv bakom politiken

Välfärdspolitikerna kan också i vissa delar motiveras av effektivitets-skäl. Det gäller bl.a. det offentliga engagemanget inom utbildningsområdet, även om det här också finns fördelningsmotiv, vilket

¹² För utförligare diskussion om skälen till offentliga åtaganden inom välfärdsområdet, se bilaga 7 till denna långtidsutredning (SOU 2003:57).

redan har berörts.¹³ Statliga subventioner till utbildning bygger bl.a. på argumentet att enskilda inte har incitament att utbilda sig tillräckligt mycket sett ur samhällets perspektiv. Utbildning anses ge upphov till s.k. externa effekter som är positiva för samhället i stort, t.ex. bidra till tillväxt, stärka demokratin och den sociala sammanhållningen. Utan subventioner skulle inte lika mycket utbildning komma till stånd, och mindre positiva effekter av det ovan nämnda slaget skulle uppkomma. Sjukvård är ett annat exempel på en tjänst som antas vara till nytta inte enbart för dem som utnyttjar den. Friska medborgare är positivt även för samhället i stort, bl.a. genom minskad smittspridning och ökat arbetsutbud.

Effektivitetsskäl kan också sägas ligga bakom de delar av välfärdspolitikerna som syftar till att sprida risker mellan invånarna, samt över tiden. Främst är det socialförsäkringssystemen som kan betraktas på detta sätt. Genom dessa system är det möjligt att sprida sådana typer av risker för vilka det annars skulle vara svårt att få till stånd en marknad. Socialförsäkringarna får till följd att de som t.ex. blir sjuka, drabbas mindre hårt ekonomiskt än om försäkringar hade saknats. I praktiken leder detta också till att resurser omfördelas mellan olika individer, varför även dessa system får klara fördelningseffekter.

Även när det gäller vård och omsorg kan det sägas finnas försäkringsmässiga argument för att dessa tjänster subventioneras. Dessa välfärdstjänster verkar omfördelade, men inte främst mellan olika inkomstgrupper, utan snarare mellan hushåll med olika behov av dessa tjänster. En del blir sjukare än andra oavsett inkomst. Skattefinansierad sjukvård och äldreomsorg är ett sätt att fördela de ekonomiska bördorna mer lika.

Även tillhandahållandet av subventionerad barnomsorg har delvis andra motiv än fördelningsmässiga, eftersom barnomsorg bidrar till ett ökat arbetsutbud (främst bland kvinnor) och därför främjar tillväxten i ekonomin.¹⁴ Inom barnomsorgen, eller åtminstone inom förskolan, finns även motiv av fördelningskaraktär i och med att verksamheten också syftar till att utjämna skillnader i uppväxtvillkor.

Behovet av stabiliseringspolitik – att motverka effekter av konjunktursvängningar – är ytterligare ett skäl som motiverar offentli-

¹³ I bilaga 10 till denna långtidsutredning studeras utbildningspolitikens fördelningseffekter (SOU 2003:96).

¹⁴ Ds 1999:67.

ga ingripanden. Sådana stabiliseringspolitiska motiv ligger delvis bakom arbetslöshetsförsäkringen.

Välfärdspolitiken – en balansgång

Som framgått är de fördelningspolitiska motiven och de övriga motiven för välfärdspolitiken – effektivitet och stabilitet – nära sammanflätade med varandra. Välfärdspolitiken kan många gånger hänföras till flera av dessa motiv.

I många fall råder däremot också ett motsatsförhållande mellan främst fördelningsambitioner och effektivitet. Ersättningar vid sjukdom och arbetslöshet samt andra transfereringar ger visserligen skydd mot stora inkomstbortfall, men försämrar i förlängningen de ekonomiska drivkrafterna för arbete. Resursutnyttjandet blir därigenom ineffektivt och förutsättningarna för tillväxt försämrade. Det medför i sin tur att det blir svårt att upprätthålla den offentligt finansierade välfärden. Välfärdspolitiken kan i det här avseendet beskrivas som en balansgång mellan olika mål. Dels ska systemen tillförsäkra individerna trygghet, ifall de av någon anledning hamnar i en sådan situation att den egna inkomsten inte är "tillräcklig". Dels ska systemen vara sådana att de uppmuntrar medborgarna att ta ansvar för den egna livssituationen. Att hitta den "rätta" avvägningen mellan dessa mål är en av de svåra frågor som ligger i uppgiften att utforma välfärdspolitiken.

2.2.1 Olika synsätt som grund för politiken

Ytterligare en rad svåra frågor uppkommer vid utformningen av välfärdspolitiken. Mellan vilka bör en omfördelning ske? Hur långt bör omfördelningsambitioner sträcka sig? Hur uppnås målen bäst? Det går inte att ge något enkelt svar på någon av dessa frågor, men i de följande avsnitten ges en bild av några av de olika synsätt som finns.

Det dominerande motivet för välfärdspolitiken är att åstadkomma en fördelning som i något avseende betraktas som mer "rättvis" än den utan ingripanden. Ordet *rättvisa* har långtifrån någon självklar tolkning. Det är tvärtom ett kontroversiellt och värdeladdat begrepp. Det finns en omfattande litteratur kring begreppet och ett

antal tolkningar av rättvisa diskuteras i bilaga 8 till långtidsutredningen.¹⁵

*Vad är rättvisa?*¹⁶

Två huvudsakliga tolkningar av rättvisa framskyntar i såväl litteraturen som i den politiska debatten. Den ena tolkningen avser *jämlikhet*. Med jämlikhet menas – i grova drag – att alla medborgare ska ha samma rättigheter, och att de nyttigheter som finns i samhället ska fördelas så lika som möjligt. Den andra tolkningen avser *behålla-rättvisa*. Det innebär att var och en ska ha rätt att behålla sådant som hon/han har fått eller skaffat sig på ett rättmätigt sätt. Det går att finna argument för båda tolkningarna, men samtidigt står dessa också i direkt motsatsförhållande till varandra.

Inom välfärdstjänsternas områden används de olika tolkningarna av rättvisa delvis i olika avseenden. Argument för behålla-rättvisa ligger exempelvis bakom synen att det vore rimligare att medborgarna får behålla de skattepengar som används till offentligt finansierade välfärdstjänster. Medborgarna skulle därmed kunna använda dem på det sätt de själva finner lämpligt. Det kan t.ex. innebära att skaffa sig barnomsorg eller vård på privat väg och i den utformning som önskas.

Den andra tolkningen av rättvisa, grundad på begreppet jämlikhet, är en grundläggande princip vad gäller tillgången och kvaliteten på välfärdstjänsterna. Det vill säga, det begreppet används snarare i samband med de tjänster medborgarna får i utbyte av den offentliga sektorn. Rent formellt är jämlikhetsbegreppet i det sammanhanget tämligen okontroversiellt: välfärdstjänsterna ska komma alla som har behov av dem till del i lika utsträckning. I praktiken är det emellertid inte lika enkelt att slå fast vad som avses. Hur mycket kan t.ex. kvaliteten avvika mellan olika förskolor eller skolor innan det är att betrakta som oacceptabelt? Är lika tillgång det samma som likformighet? Om inte, hur stora skillnader kan accepteras i servicenivå och i de tjänster som medborgarna kommer i åtnjutande av? Detta är några av de frågor som uppkommer när jämlikhetsbegreppet ska omsättas i praktiken.

Jämlikhetsbegreppet kan även det tillämpas på avgiftsuttaget för välfärdstjänster. En tolkning kan då vara att jämlikhet råder om av-

¹⁵ SOU 2003:20.

¹⁶ Detta avsnitt bygger på den diskussion som förs i Ds 2001:42, samt i SOU 2003:20.

gifterna anpassas efter exempelvis familjeekonomin, dvs. är inkomstrelaterade. En annan tolkning är att jämlikhet råder om avgiften är lika för alla. Ett argument för det senare sättet att resonera är att skillnaden i betalningsförmåga gäller alla varor och tjänster. Då det inte går att lösa det problemet genom att varor och tjänster åsätts olika priser för olika hushåll, skulle det i stället tala för att en allmän inkomstutjämnning är att föredra. Å andra sidan strider detta uppenbart mot begreppet behålla-rättvisan.

Den praktiska politiken handlar ofta om att hitta en fungerande kompromiss mellan de olika rättviseuppfattningarna. Den praktiska möjligheten att föra en ”rättvis” politik kompliceras dessutom ofta av att det kan förekomma konflikter med helt andra politiska mål. Ett exempel på detta tas upp i bilaga 11 till denna långtidsutredning, där de målkonflikter som uppstår mellan miljöpolitik och fördelningspolitik analyseras.¹⁷

Välfärdspolitik med syfte att skapa ”möjligheter”

De olika tolkningarna av begreppet rättvisa, som redovisats ovan, berör i stor utsträckning utfallet av politiken: hur stor del av inkomsten som får behållas, vilka avgifter som erläggs etc. Ett annat sätt att se på välfärdspolitiken är att den ska skapa lika möjligheter för medborgarna. En politik som syftar till att stärka medborgarnas livschanser förväntas därmed på längre sikt också leda till en jämnare fördelning av inkomsterna. Samtidigt är det inte heller här självklart vad som menas med ”lika möjligheter”.

Utbildningspolitiken är det kanske tydligaste exemplet på en politik som syftar till att skapa lika möjligheter. Tillhandahållandet av kostnadsfri utbildning och studiestöd ska göra att alla, oavsett bakgrund, ska ges möjlighet att studera. Men personer kommer alltid oavsett de möjligheter de fått att ha skilda förutsättningar att hävda sig på till exempel arbetsmarknaden, varför det finns behov av en politik som också omfördelar utfallet.

En intressant definition av välfärdspolitiken, som tar fasta just på individens möjligheter att påverka sin egen situation, återfinns i utredningen ”Välfärdsbokslut för 1990-talet”.¹⁸ Välfärd definieras där med utgångspunkt i ”individuella resurser, med vars hjälp medborgarna kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor”. Om

¹⁷ SOU 2003:2.

¹⁸ SOU 2001:79.

denna definition används som utgångspunkt bör de olika välfärds-systemen – socialförsäkringarna, bidrag och välfärdstjänster – betraktas utifrån deras förmåga att öka möjligheterna för individerna att styra sina livsvillkor. Detta är samtidigt en bred definition som, förutom traditionell välfärdspolitik, också i högsta grad omfattar tillväxtpolitik. Ekonomisk tillväxt som bidrar till högre disponibla inkomster för hushållen medför att medborgarna får ökade möjligheter att av egen kraft kontrollera och styra sina livsvillkor. Ökade inkomster kan därmed också ge möjlighet att ompröva den politik som förs inom ramen för de offentliga välfärdssystemen.

Ingen klar gräns för välfärdspolitik

En slutsats av de olika synsätt som har redovisats ovan är att det är långtifrån självklart vilken omfördelning som bör ske eller hur politiken bör utformas. Av den anledningen har också olika länder valt delvis olika välfärdssystem och olika fördelningsambitioner. Det visar sig också i att det i många fall inte heller finns någon klart uttalad gräns för hur långt det offentliga åtagandet bör sträcka sig i strävan efter en jämnare fördelning. Värderingen av vad som bör ingå i den offentliga välfärdspolitik tenderar också att ändras över tiden.

I vissa fall är dock reglerna i systemen sådana att de avgränsar hur långt den offentliga fördelningsambitionen sträcker sig. Ett sådant exempel är den begränsning som finns inom socialförsäkringssystemen. Där skyddar systemen mot inkomstbortfall upp till en gräns som utgörs av förmånstaket på 7,5 basbelopp. Trots denna begränsning brukar socialförsäkringssystemen ändå anses ingå i den generella välfärdspolitik. Gränsen för det offentliga åtagandet är dock inte i praktiken konstant, eftersom gränsen i reala termer successivt har sänkts över tiden. Höjda reallöner har inneburit att försäkringarna till en del har urholkats. Den faktiska gränsen för välfärdspolitik blir i detta avseende ett resultat av såväl den politiskt fastställda gränsen som löneutvecklingen i ekonomin. Det kan konstateras att denna konstruktion samtidigt rimmar väl med den tidigare nämnda definitionen av välfärd som utgick från individens individuella resurser och möjligheter att styra över livsvillkoren.

Det är inte heller alltid uppenbart varför vissa varor och tjänster skattefinansieras, men inte andra. Det finns ett antal varor och tjänster som inte finansieras av skatter, trots att såväl fördelnings-

skäl som effektivitetsskäl skulle kunna tala för en skattefinansiering av dessa. Livsmedel och bostäder är ett par sådana exempel. Alla har behov av dem och konsumtionen ger också upphov till positiva externa effekter. Glasögon och tandvård är två andra exempel där fördelningsskäl skulle kunna tala för en skattefinansiering.

2.2.2 Svårt att utvärdera politikens måluppfyllelse

Utvärderingar av välfärdssystemens fördelningseffekter tar ofta fasta på fördelningen av inkomster mellan olika inkomstgrupper. Detta tillvägagångssätt har sina begränsningar, inte minst när det gäller att studera välfärdstjänsternas omfördelningseffekt. Dessa tjänster syftar främst till att omfördela mellan andra grupper än mellan olika inkomstgrupper: mellan sjuka och friska, arbetslösa och arbetande, gamla och unga m.fl. grupper. För att bedöma måluppfyllelsen i politiken är det därför omfördelningen mellan dessa grupper som bör studeras.

Som framgått tidigare i denna utredning är ett motiv för välfärdstjänsterna också strävan efter jämlikhet: likvärdiga tjänster ska garanteras de medborgare som är i behov av dem. Detta syfte bakom tillhandahållandet av välfärdstjänsterna fångas inte alls upp i utvärderingar som studerar inkomstomfördelning. Det är snarare så att mer ojämlikhet under vissa omständigheter skulle kunna ge upphov till en utjämning i dessa kalkyler. Om de offentliga välfärdssystemen inte längre levererar det som medborgarna förväntar sig, kan de som har råd välja att avstå från den service som tillhandahålls genom skatterna och i stället på privat väg köpa t.ex. vård och omsorg. Om dessa personer samtidigt fortsätter att betala in skatt som finansierar de offentliga välfärdssystemen, kan det anses vara en positiv utveckling ur inkomstomfördelningssynpunkt. De med höga inkomster kommer i minskad grad att ta i anspråk det som skatterna betalar. Om i stället de skillnader betraktas som uppstår beträffande vilka välfärdstjänster olika grupper kommer i åtnjutande av, uppfattas denna situation i stället som något negativt – även det ur fördelningssynpunkt.

Det är givetvis svårt, kanske till och med omöjligt, att göra en analys som fångar in alla de aspekter som välfärdspolitikerna omfattar, inte minst välfärdstjänsterna. Det beror inte enbart på bristande metoder för uppföljning, utan i hög grad också på frågans komplexitet. Metoderna för fördelningsanalys har ändå utvecklats be-

tydligt under senare år. I flera bilagor till denna långtidsutredning utnyttjas de instrument som i dag finns för fördelningsanalys.¹⁹

I bilaga 9 till långtidsutredningen²⁰ studeras den omfördelning som sker mellan olika inkomstgrupper när bl.a. värdet av subventionerade offentliga tjänster beaktas. Resultaten i denna och flera andra studier²¹ är att *transfereringar* och *skatt* har en relativt stor utjämnande effekt. Värdet av *offentliga tjänster* ger däremot ett mer blygsamt bidrag till inkomstutjämnning. Välfärdstjänsternas omfördelningseffekt skiljer sig dock åt mellan olika inkomstgrupper. Störst betydelse har tjänsterna för de lägsta inkomstgrupperna. Det ska tilläggas att om andra indelningsgrunder än inkomstgrupper hade använts, t.ex. sysselsatta/arbetslösa, friska/sjuka etc. hade andra resultat uppnåtts.

Författarna går vidare och beräknar hur stor del av alla transfereringar och subventioner som är "självfinansierade", dvs. är betalda av individens egna skatter vid något tillfälle under livet. För en genomsnittlig person är drygt åtta av tio kronor finansierade av personen själv vid någon tidpunkt. Resten, knappt två av tio kronor är vad som skulle kunna kallas *genuin omfördelning mellan individer*.²² Eftersom beräkningarna även omfattar pensioner är det dock inte särskilt förvånande att en hel del av transfereringarna och subventionerna är självfinansierade.

En relevant fråga att ställa är om det finns delar av den periodisering av individernas inkomst, som görs via välfärdssystemen, som skulle kunna överlätas till individerna själva.

En annan fråga är om det inte finns skäl att klarare separera de olika delarna av välfärdssystemen från varandra, såsom har skett med pensionssystemet. En fördel med detta är att det ökar insynen i vad som betalas in till systemen och vad som medborgarna får ut av dem. En annan fördel med att separera olika delar av välfärdssystemen är att det skulle möjliggöra en tydlig precisering av det offentliga åtagandet inom respektive område. Utgiftsökningar i ett system skulle då inte behöva leda till besparingar i andra system, såsom är fallet i dag.

¹⁹ SOU 2003:20, SOU 2003:110 samt SOU 2004:2.

²⁰ SOU 2003:110. I bilagan används en s.k. dynamisk mikrosimuleringsmodell.

²¹ Regeringens proposition 1999/2000:1, bilaga 4, Regeringens proposition 2001/02:100, bilaga 3 samt Ds. 1994:86.

²² Ett antagande för beräkningarna är att varje födelsekohort finansierar sina egna transfereringar och subventioner.

2.3 Förutsättningarna för välfärdspolitikens förändras

I detta kapitel har det givits en bild av den svenska välfärdspolitik, med betoning på välfärdstjänsterna. Liksom i andra länder omfattar välfärdspolitik ett offentligt åtagande i form av hälso- och sjukvård, omsorg för framför allt yngre och äldre, utbildning och transfereringar. Begreppet välfärdspolitik kan också breddas till att omfatta även tillväxtfrämjande åtgärder som genererar högre inkomster.

Förutsättningarna för de offentliga välfärdssystemen förändras över tiden. I detta betänkande har det inledningsvis lyfts fram att en ökad disponibel inkomst sannolikt kommer att innebära att efterfrågan på välfärdstjänster ökar. Detta utvecklas ytterligare i nästa kapitel. Ökad inkomst kan också innebära större möjlighet att ompröva den politik som förs inom ramen för de offentliga välfärdssystemen. Även andra förutsättningar förändras, vilket innebär att det knappast är ändamålsenligt att upprätta ett välfärdssystem som gäller en gång för alla.

Den *tekniska utvecklingen* är ett exempel. IT-utvecklingen har haft och kan i framtiden förväntas ha betydande effekt för administration och styrning av olika system. Vidare kan den tekniska utvecklingen inom medicin och IT-området bidra till förbättrade behandlingsmetoder och samtidigt förändra kostnaderna för såväl hälso- och sjukvård som omsorg.

Ett annat exempel på förändrade förutsättningar är den ökade *efterfrågan på valfrihet* i konsumtionen av olika välfärdstjänster. Inte minst med hjälp av IT finns det goda möjligheter att skaffa sig kunskaper om olika alternativ. Likaså kan det finnas en önskan bland medborgarna att också få välja kostnadsnivå och omfattning på välfärdstjänsterna, t.ex. inom sjukvården. Sammantaget kommer detta sannolikt att ge upphov till en efterfrågan på välfärdstjänster som är mer individuell och individanpassad. För att kunna möta en mer diversifierad efterfrågan kommer det att behöva finnas kanaler för att tillmötesgå en sådan efterfrågan.

Ytterligare en förändrad förutsättning för välfärdspolitik är den ökade *internationella integrationen*, bl.a. inom EU. Även om samarbetet inom EU inte uttryckligen rör välfärdsområdet, påverkas den nationella välfärdspolitik av EU:s regelverk och av den förda ekonomiska politiken. Strävan efter fri rörlighet för arbetskraften reser exempelvis krav på koordinering av socialförsäkringsystemen. Den ökade rörligheten har också aktualiserat frågan om

rätten för EU:s medborgare att exempelvis söka vård i andra länder och vem som då ska stå för vårdkostnaderna.²³

Efter denna övergripande bild av välfärdspolitikens mål och medel belyser nästa kapitel de ekonomiska förutsättningarna att utveckla välfärdssystemen.

²³ För en genomgång av hur den skandinaviska välfärdsstaten påverkas av den ekonomiska integrationen inom EU, se Blomqvist, P. (red.) [2004].

3 Välfärdssystemens framtida utmaningar

Huvudtemat i denna långtidsutredning är de utmaningar de offentligt finansierade välfärdssystemen står inför och vilka vägar som står till buds för att möta en förväntad ökad efterfrågan på välfärdstjänster. I detta kapitel riktas fokus mot den första delen i denna frågeställning.

I kapitlet redovisas en tänkbar bild – ett scenario – av hur samhällsekonomin kan komma att utvecklas fram till år 2020. Ett syfte med denna framskrivning är att peka på några av de utmaningar som de offentliga välfärdssystemen står inför. En sådan utmaning är den demografiska utvecklingen som får till följd att de yrkesverksamma i framtiden måste kunna försörja, men också ge vård och omsorg åt, allt fler äldre. En annan utmaning är de nya och tillkommande krav på välfärdssystemen som en växande materiell välfärd ger upphov till.

3.1 En möjlig utveckling fram till år 2020

En viktig del i långtidsutredningen är att ge en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen på medellång till lång sikt. Scenarierna fyller som regel flera syften. Ett är att de tillhandahåller en bakgrund till de ekonomisk-politiska problemställningar som utredningen vill lyfta fram. Ett annat är att de används som underlag för annan utredningsverksamhet, när behov finns av en genomarbetad bild av hur den framtida ekonomiska utvecklingen kan komma att gestalta sig. Genom att konstruera olika alternativscenarier är det också möjligt att peka på de osäkerheter som finns i beräkningarna och att analysera konsekvenserna av olika handlingsalternativ.

Även i denna långtidsutredning har ett antal utvecklingsscenarier utarbetats. *Basscenariot*, som presenteras i detta kapitel, ska ge en bild av produktions- och konsumtionsmöjligheter vid en utveckling som i huvudsak ligger i linje med de senaste decenniernas, och

där inga avgörande förändringar genomförs i politiken. Längre fram i detta betänkande, i kapitel 5, redovisas två scenarier med en tillväxt som är högre än i basscenariot. I det ena fallet beror den högre tillväxten på en högre produktivitetstillväxt. I det andra fallet beror den högre tillväxten på en mer positiv utveckling av sysselsättningen. Syftet med de valda alternativscenarierna är att visa hur tillväxt kan ha olika effekt på den offentliga sektorns reala resurser. En mer detaljerad redovisning av de tre scenarierna återfinns i bilaga 1-2.²⁴

3.1.1 Långtidsutredningens scenarier

I ett längre perspektiv är det rimligt att utgå från att produktionsresultatet, men också efterfrågan, bestäms av produktionsresursernas storlek och kvalitet. För att samhällsekonomin långsiktigt ska kunna växa krävs endera mer resurser i form av arbete och kapital eller ett allt effektivare utnyttjande av befintliga resurser, dvs. en ökad produktivitet.

Basscenariot utgår från att produktiviteten i näringslivet framöver ökar i ungefär samma takt som under de senaste decennierna, vilket innebär en årlig ökning av produktionen per arbetad timme med omkring 2,2 procent. Sysselsättningen, definierad som antalet arbetade timmar, är i ekonomin som helhet samtidigt oförändrad. Den framtida tillväxten kan således fullt ut återföras på en ökad produktivitet.

I basscenariot har de framtida behoven av offentlig verksamhet skrivits fram med den förväntade befolkningsutvecklingen. Utgångspunkten för beräkningarna är således ett blygsamt anspråk, nämligen att vård, omsorg och utbildning ska hålla en oförändrad personaltäthet och standard. Denna utveckling är fram till år 2020 förenlig med ett oförändrat skatteuttag och med de mål som ställts upp för den offentliga sektorns sparande.

I basscenariot växer BNP med i genomsnitt 1,8 procent per år mellan 2002 och 2020. Det kan jämföras med en genomsnittlig tillväxt på drygt 2,0 procent per år under perioden 1970–2002.

Som framgår av tabell 3.1 beräknas tillväxten avta något på sikt så att den i genomsnitt är 1,7 procent per år under perioden 2010–2020. Den svagare tillväxten är en följd av att antalet personer i yrkesverksam ålder upphör att öka, vilket bidrar till en minskning av antalet arbetade timmar.

²⁴ SOU 2004:11.

De redovisade tillväxttakterna innebär att BNP är ca 39 procent högre år 2020 än 2002, medan BNP per invånare blir ca 27 procent högre. Som en jämförelse kan nämnas att motsvarande storheter ökade med ca 44 respektive 35 procent under den föregående artonårsperioden (dvs. perioden 1984–2002).

Tabell 3.1 Försörjningsbalansen 1970–2020

Genomsnittlig årlig procentuell förändring i fasta priser

	1970– 1980	1980– 1990	1990– 2000	2000– 2010	2010– 2020
Privat konsumtion	1,6	1,7	1,5	2,0	2,7
Offentlig konsumtion	3,2	1,7	0,6	0,7	0,5
Kommuner	3,9	2,2	0,7	0,8	0,6
Stat	1,8	0,6	0,3	0,3	0,3
Investeringar	0,6	3,8	0,4	1,7	1,8
Export	3,8	4,3	7,8	3,7	3,4
Import	2,4	3,8	5,5	3,2	4,0
BNP	2,0	2,2	2,0	1,8	1,7
BNP per invånare	1,7	1,8	1,6	1,4	1,3

Källa: Långtidsutredningens scenarioräkningar i bilaga 1-2 (SOU 2004:11).

Den totala konsumtionen, dvs. summan av offentlig och privat konsumtion, utvecklas i ungefär samma takt som under de närmast föregående decennierna, men tillväxtens sammansättning är annorlunda. Historiskt, med undantag för 1990-talet, har den skattefinansierade konsumtionen ökat lika fort eller snabbare än den del av konsumtionen som finansieras med hushållens egna inkomster. Framöver förväntas den offentliga konsumtionen öka klart långsammare än den privata, samtidigt som den privata konsumtionen ökar väsentligt snabbare än under perioden 1970–2000. Till stor del förklaras det av det antagande som i beräkningarna gjorts om oförändrade skattesatser. I de följande avsnitten diskuteras de antaganden som ligger till grund för utvecklingen i basscenariot.

3.1.2 Arbetskraft och sysselsättning

Ett viktigt underlag för den typ av långsiktiga beräkningar som presenteras här är en bedömning av hur befolkningens storlek och sammansättning kommer att ändras. Befolkningsutvecklingen har betydelse för den framtida tillgången på arbetskraft, och därmed för framtida tillväxtpöjligheter.

Totalbefolkningens utveckling bestäms av tre faktorer: barnafödandet, livslängden och in- och utvandringen. Antalet personer i åldersgruppen 20–64 år, vilka har störst betydelse för sysselsättningen, påverkas fram till år 2020 inte alls av storleken på barnafödandet, och endast i ringa grad av framtida förändringar i livslängden. I detta tidsperspektiv är det framför allt in- och utvandringen som avgör hur antalet personer i yrkesverksam ålder utvecklas.

Den befolkningsprognos som ligger till grund för beräkningarna i denna utredning presenterades av SCB under våren 2003.²⁵ Enligt denna framskrivning kommer Sveriges befolkning att uppgå till ca 9,7 miljoner personer år 2020, en ökning med 836 000 personer jämfört med 2002. Under samma tidsperiod ökar antalet personer mellan 20 och 64 år med 230 000 personer till knappt 5,5 miljoner personer, se tabell 3.2.

Tabell 3.2 Befolkningsutvecklingen 1970–2020

Tusentals personer

	1970	1985	2000	2010	2020	1970–2000	2000–2020
	Nivå					Förändring	
0–19 år	2 233	2 091	2 139	2 140	2 231	-94	92
20–24 år	658	588	517	617	520	-141	3
25–54 år	3 089	3 308	3 662	3 609	3 749	573	87
55–64 år	987	917	1 034	1 181	1 177	47	143
64–79 år	923	1 141	1 078	1 234	1 523	155	445
över 79 år	190	313	453	485	519	263	66
Befolkning	8 081	8 358	8 883	9 266	9 719	802	836

Källa: SCB [2003b].

Mer än 70 procent av befolkningsökningen mellan 2000 och 2020 kan således hänföras till grupper som inte är i yrkesverksam ålder. Därtill kommer att det framför allt är personer i åldrarna 55–64 år,

²⁵ SCB [2003b].

med ett jämförelsevis lågt arbetsutbud, som står för merparten av den ökning som under perioden sker i antalet personer i yrkesverksam ålder. Den demografiska utvecklingen bidrar således inte i någon högre grad till att öka det framtida arbetsutbudet.

Invandringen kan bidra till ett ökat arbetsutbud

Ett annat betydelsefullt drag i den förväntade befolkningsutvecklingen är invandringens stora betydelse. Av tabell 3.3 framgår att det är invandringen som under den närmaste tjugoårsperioden står för hela ökningen av antalet personer i åldersgruppen 20–64 år och mer därtill. Det inhemska bidraget till befolkningsökningen i denna åldersgrupp är negativt. Utan en positiv nettoinvandring skulle antalet personer i åldersgruppen 20–64 år således minska.

Den avgjort största delen av befolkningstillskottet via invandring utgörs i dag av personer som är födda utanför ett utvidgat EU och detta mönster väntas bestå. Denna grupp uppvisar i dag en betydligt lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet, samtidigt som nivån på arbetslösheten i denna grupp är högre än i andra grupper. För att den framtida befolkningsökningen i åldersgruppen 20–64 år ska resultera i mer än en marginell ökning i sysselsättningen måste invandrarnas ställning på arbetsmarknaden stärkas.²⁶

²⁶ I bilaga 4 till denna långtidsutredning diskuteras invandrares etablering på arbetsmarknaden.

Tabell 3.3 Befolkningsutvecklingen 1970–2020 fördelad på nettoinvandring och inhemskt bidrag*Förändring i tusentals personer*

		Netto- invandring	Inhemskt bidrag	Summa förändring
1970–1980	Totalbefolkningen	82,2	154,4	236,6
	Befolkning 20–64 år	41,7	-14,8	26,9
1980–1990	Totalbefolkningen	170,1	102,3	272,4
	Befolkning 20–64 år	104,5	87,1	191,6
1990–2002	Totalbefolkningen	259,3	90,7	350,0
	Befolkning 20–64 år	155,3	155,0	310,2
2002–2010	Totalbefolkningen	245,8	79,7	325,5
	Befolkning 20–64 år	152,8	-9,1	143,7
2010–2020	Totalbefolkningen	267,6	185,6	453,2
	Befolkning 20–64 år	159,5	-121,0	38,5

Källa: SCB [2003b].

År 2002 var i genomsnitt 80,9 procent av de svenskfödda i åldersgruppen 20–64 år sysselsatta. Motsvarande siffra för dem som fötts utomlands var 62,7 procent. Om förvärvsfrekvensen framöver antas vara oförändrad med avseende på ålder och födelseland skulle den genomsnittliga sysselsättningsgraden för utlandsfödda sjunka till 58,3 procent år 2020. Minskningen beror på den förskjutning som under perioden sker i gruppen utlandsföddas sammansättning. Andelen personer som är födda utanför ett utvidgat EU, den grupp som i dag har den svagaste kopplingen till arbetsmarknaden, förväntas växa snabbt. Nordbor och personer födda i dagens EU-länder minskar däremot påtagligt sin andel.

I beräkningarna till denna utredning har det förutsatts att de utlandsföddas position på arbetsmarknaden gradvis närmar sig de svenskföddas. I basscenariot beräknas den genomsnittliga sysselsättningsgraden för utlandsfödda öka till 64,2 procent år 2020. Ökningen är särskilt uttalad i de grupper som i dag uppvisar de största skillnaderna mot infödda personer, dvs. bland utlandsfödda kvinnor och personer som är födda utanför ett utvidgat EU. I kapitel 5 diskuteras vidare om det finns förutsättningar för en ytterligare ökning av sysselsättningsgraden bland de utlandsfödda.

Sjukfrånvaron förutsätts minska

En annan kritisk faktor med betydelse för det framtida arbetsutbudet är dagens höga sjukfrånvaro. Under 2002 var enligt SCB:s arbetskraftsundersökning i genomsnitt ca 6,7 procent av de sysselsatta mellan 20 och 64 år frånvarande på grund av sjukdom någon del av en genomsnittlig vecka.²⁷ För personer i åldern 55 till 64 år uppgick sjukfrånvaron, beräknad på detta sätt, till omkring 10 procent. Andelen sjukfrånvarande är hög i internationell jämförelse, och den har under senare år ökat kraftigt i omfattning. År 1997 uppgick sjukfrånvaron definierad på detta sätt till 4,0 procent i gruppen 20–64 år och till 6,6 procent i gruppen 55–64 år. Under perioden 1997 till 2002 ökade samtidigt det allmännas kostnader för sjukförsäkringen från knappt 15 miljarder kronor till drygt 43 miljarder kronor per år.²⁸

I långtidsutredningens beräkningar har det förutsatts att dagens höga sjukfrånvaro reduceras, framför allt i åldersgruppen 55–64 år. Nedgången beräknas endast i ringa grad komma till stånd genom att de som i dag är långtidssjukskrivna återvänder till sina arbeten. En betydande del av dessa antas i praktiken ha lämnat arbetsmarknaden och kommer med tiden att ges förtids- eller ålderspension. Den beräknade nedgången i sjukfrånvaron beror i stället på att morgondagens 55–64-åringar inte antas vara sjukskrivna i samma grad som dagens 55–64-åringar.²⁹

Svag utveckling av antalet arbetade timmar

De antaganden som har gjorts i basscenariot avseende invandrare och sjukskrivna innebär att antalet sysselsatta förväntas bli fler än i en beräkning som enbart baserats på befolkningsutvecklingen och oförändrade beteenden. Samtidigt har det antagits att en del av den framtida tillväxten kommer att tas ut i form av kortare arbetstid. I takt med att BNP och konsumtionsmöjligheterna växer antas även efterfrågan på fritid öka, vilket ger upphov till att den genomsnittliga arbetstiden för dem som är i arbete kontinuerligt kortas med 0,2 procent per år. Det är en förhållandevis begränsad minskning, som innebär att den genomsnittliga veckoarbetstiden för heltidsar-

²⁷ SCB [a].

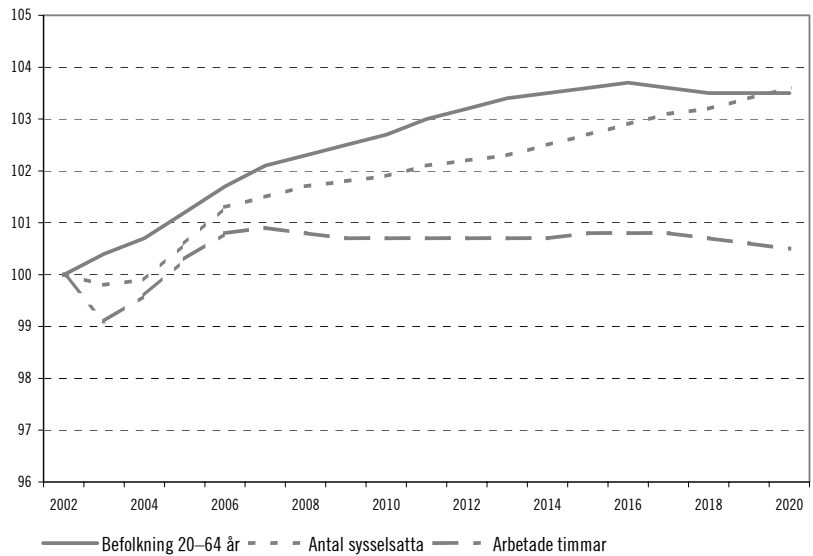
²⁸ SOU 2004:11.

²⁹ I bilaga 5 till denna långtidsutredning beskrivs utvecklingen av sjukfrånvaron, med tonvikt på de äldre.

betande kortas med ungefär en timme fram till år 2020. En sådan förkortning av arbetstiden är i linje med utvecklingen under de senaste decennierna.

Diagram 3.1 Arbetsutbudet i basscenariot 2002–2020

Index 2002=100



Källa: Långtidsutredningens scenarioräkningar i bilaga 1-2 (SOU 2004:11).

Ur diagram 3.1 kan utläsas att antalet arbetade timmar i stort sett är oförändrat fram till år 2020 i basscenariot. Den ökning som sker av antalet sysselsatta är inte av tillräcklig omfattning för att uppväga den minskning av antalet arbetade timmar som följer av gradvis kortare arbetstider. Antalet sysselsatta ökar i ungefär samma grad som befolkningen i yrkesverksam ålder. De förskjutningar som under perioden sker i befolkningens sammansättning mot grupper med en relativt låg sysselsättningsgrad, som äldre och utlandsfödda, uppvägs i beräkningarna av minskad sjukfrånvaro och ökad sysselsättningsgrad för utlandsfödda.

3.1.3 Produktivitet och löner

Produktivitetstillväxt, dvs. att produktionen ökar vid en given arbetsinsats, är den avgjort viktigaste faktorn för den allmänna välfärdsutvecklingen. Historiskt har produktivitetstillväxten svarat för mer än hela tillväxten av BNP per invånare, medan förändringen av antalet arbetade timmar gett ett negativt bidrag till tillväxten. Antalet arbetstimmar var år 2002 något färre än 1970, trots att antalet personer i åldrarna 16–64 år under samma period ökat med närmare 10 procent. Under samma tidsperiod har BNP ökat med närmare 90 procent.

I basscenariot har det antagits att produktivitetstillväxten i näringslivet uppgår till 2,2 procent per år. Det innebär att produktiviteten i hela ekonomin växer med ca 1,8 procent per år. Det är en något snabbare takt än under 1980-talet, men långsammare än under 1990-talet.

Att produktiviteten inte antas fortsätta att växa i samma takt som under 1990-talets senare del, beror på att en del av den relativt snabba ökningstakt som registrerades då bedöms ha varit av temporär natur. Återhämtningen efter krisen i början av 1990-talet, och de rationaliseringar som då tvingades fram, var delvis av engångskaraktär och bidrog främst till en varaktigt högre produktivitetsnivå. En annan faktor som bidrar till att dämpa den framtida produktivitetstillväxten är en fortsatt förskjutning i efterfrågan mot mer tjänster. I basscenariot tar sig detta uttryck i att den genomsnittliga tillväxten för produktiviteten i näringslivet tenderar att sjunka något över tiden.

I nationalräkenskaperna antas att produktiviteten i offentlig sektor är oförändrad över tiden. Det innebär att varje ökning av produktionen i offentlig sektor i princip motsvaras av en lika stor ökning av antalet arbetstimmar. I scenarioräkningarna har samma antagande använts. Rimligheten i detta antagande diskuteras vidare i kapitel 6.

Rekryteringen av fler offentliganställda kan bli problematisk

Med det antagande som har gjorts om en kontinuerlig nedgång i genomsnittlig arbetstid kommer antalet sysselsatta i offentlig sektor att öka i något snabbare takt än produktionen och antalet arbetade timmar. Antalet anställda i offentlig sektor beräknas i bassce-

nariot öka med ca 120 000 personer, från 1 278 000 personer eller 30,1 procent av samtliga sysselsatta år 2002, till 1 415 000 personer eller 32,3 procent av de sysselsatta år 2020.

En sådan expansion av personalstyrkan i den offentliga sektorn kan bli problematisk av åtminstone två skäl. För det första motsvaras denna nettoökning av antalet sysselsatta av ett betydligt större rekryteringsbehov. Medelåldern hos de personer som i dag är anställda i offentlig sektor är jämförelsevis hög, vilket innebär att omkring hälften sannolikt kommer att sluta före år 2020, antingen på grund av åldersskäl eller för att arbeta i privat sektor. Det innebär att totalt sett närmare 800 000 personer behöver rekryteras till den offentliga sektorn fram till 2020.³⁰

En annan faktor som försvårar personalförsörjningen i den offentliga sektorn är den ojämna könsfördelningen. Ca 75 procent av de sysselsatta i den offentliga sektorn utgörs i dag av kvinnor. Inom barnomsorgen och äldre- och handikappomsorgen är kvinnornas andel av de sysselsatta över 90 procent. Om dessa könsmonster inte ändras är det främst kvinnor som kommer att rekryteras till den offentliga sektorn. Det betyder att en allt större andel av samtliga sysselsatta kvinnor kommer att vara verksamma i denna del av arbetsmarknaden. Om sysselsättningsökningen i basscenariot sker med oförändrat könsmonster kommer omkring hälften av alla sysselsatta kvinnor att vara offentligt anställda år 2020.

Rekryteringsproblemen hotar att bli särskilt stora inom omsorgen av äldre och handikappade. Antalet ungdomar som väljer vård-/omsorgsutbildning i gymnasieskolan har minskat radikalt under de senaste 10–15 åren. År 1989 gick ca 9 000 elever i årskurs 1 på den gren av vårdlinjen som motsvarar det nuvarande omvårdnadsprogrammet, att jämföra med ca 3 500 under de senaste åren. Det antalet skulle behöva fördubblas för att antalet i arbetskraften med denna utbildning ska ligga kvar på samma nivå som i dag.³¹

De siffror som redovisats ovan avser nationella genomsnitt. Regionalt kan utbud och efterfrågan på arbetskraft se väsentligt annorlunda ut. I många regioner i framför allt glesbygd kommer rekryteringssvårigheterna att bli särskilt stora. I en bilaga till denna utredning åskådliggörs de matchningsproblem som framöver riskerar att uppstå på det lokala planet.³²

³⁰ Bilaga 1-2 till långtidsutredningen (SOU 2004:11).

³¹ Svenska Kommunförbundet [2003c], sid. 23.

³² Se vidare bilaga 3 till långtidsutredningen.

De stora rekryteringsbehoven, och strävan efter en jämnare könsfördelning, bidrar sannolikt till att löneläget pressas upp i delar av den offentliga sektorn i förhållande till övriga delar av ekonomin. Under 1990-talet har lönerna för offentligt anställda försämrats i förhållande till lönerna för anställda i den privata sektorn. Denna försämring är en fortsättning på en process som fortgått åtminstone sedan slutet av 1960-talet. En offentliganställd tjänade år 2000 i genomsnitt omkring 16 procent mindre än en privatanställd med samma utbildningslängd och arbetslivserfarenhet. År 1991 var denna skillnad 11 procent och 1968 var den mindre än 2 procent.³³

I beräkningarna har antagits att den årliga timlöneutvecklingen i kommuner och landsting i genomsnitt kommer att vara 0,5 procentenheter snabbare än i övriga delar av ekonomin. Denna löneutveckling innebär att lönerna i kommunsektorn väsentligt närmar sig de löner som betalas i näringslivet. Relativlöneförskjutningen får också till följd att produktionen i kommunsektorn ytterligare fördras i förhållande till annan produktion.

3.1.4 De offentliga välfärdssystemen

De flesta tjänster som produceras i offentlig regi konsumeras i stor utsträckning av en specifik åldersgrupp. Konsumtionsutgifterna är högre för de yngsta och framför allt för de äldsta, medan personer i åldrarna 30–65 år utnyttjar de offentliga tjänsterna i mindre grad. Kvinnor utnyttjar den offentliga konsumtionen i högre utsträckning än män. Dessa tydliga köns- och åldersmönster gör att de totala konsumtionsutgifterna och olika verksamheters omfattning påverkas av den framtida utvecklingen av antalet personer i olika åldersgrupper.

I basscenariot har den offentliga konsumtionen skrivits fram med utgångspunkt från hur befolkningen i olika åldersgrupper utvecklas. Ett ökat antal barn innebär till exempel att resurserna till verksamheter som skola och barnomsorg förutsätts öka i motsvarande grad. Utgångspunkten för framskrivningarna är således ett i princip oförändrat utbud av skattefinansierade välfärdstjänster per invånare i varje åldersgrupp.

Ett undantag från denna enkla framskrivningsmetod är äldreomsorgen. Resurserna till denna verksamhet antas inte växa i samma

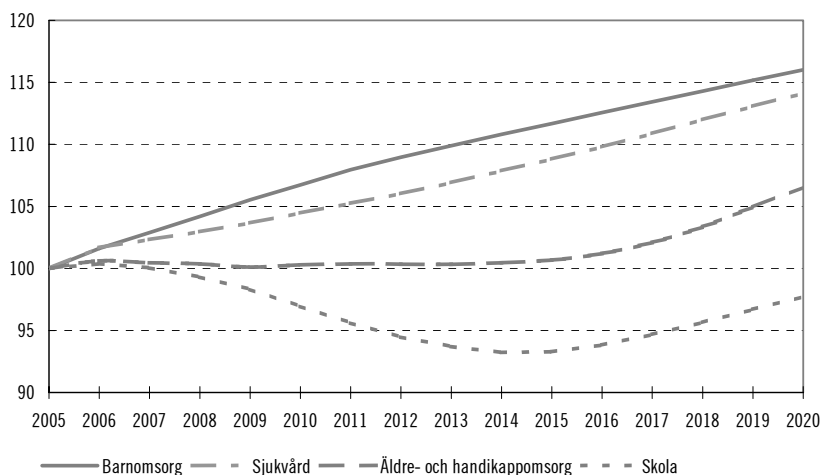
³³ SOU 2001:53, sid. 169–170.

takt som antalet äldre. Skälet är att ohälsan antas minska. De äldre blir fler, delvis som en följd av att chanserna att överleva i högre åldrar gradvis ökar. En förbättrad hälsa förutsätts också föra med sig att behoven av äldreomsorg förskjuts uppåt i åldrarna. Den tidpunkt då behovet av äldreomsorg uppstår antas i beräkningarna därför infalla allt senare i livet. En sådan utveckling är dock inte självklar.

I avsnitt 3.1.2 gavs en kortfattad presentation av den framtida befolkningsutvecklingen. Det högre barnafödandet innebär att det efterhand blir allt fler barn i förskoleåldern och därmed ett växande behov av barnomsorg. Barnantalet i skolåldern kommer däremot att minska till följd av att de framtida födelsetalen inte riktigt når upp till de höga nivåerna under 1990-talets början. Sammantaget sker därför en nedgång i skolans demografiskt betingade resursbehov under det närmaste decenniet. Ett ökat antal äldre för med sig stadigt ökade behov av sjukvård. Ökningen är inte lika uttalad i äldreomsorgen. Det beror dels på det antagande som gjorts om att äldreomsorgsbehovet gradvis förskjuts upp i åldrarna, dels på att det framför allt är de ”yngre äldre” som ökar i antal de närmaste åren. I dessa åldersgrupper är inte behovet av äldreomsorg lika stort. Efter år 2020 börjar dock den stora grupp som föddes på 1940-talet att passera 80 års ålder, och då sker en mer påtaglig uppgång i behoven av äldreomsorg. I diagram 3.2 åskådliggörs utvecklingen inom några mer betydande verksamhetsområden i den kommunala sektorn om en oförändrad standard per brukare ska bibehållas fram till år 2020.

Diagram 3.2 Verksamhetsvolym inom olika kommunala och landstingskommunala ansvarsområden 2005–2020, givet oförändrad standard per brukare

Index 2005 = 100



Anm.: I beräkningarna har antagits en förbättrad hälsa bland de äldre och därigenom något mindre anspråk på äldreomsorgen än vad som annars skulle varit fallet.

Källa: Långtidsutredningens scenarioräkningar i bilaga 1-2 (SOU 2004:11).

Sammantaget behöver den offentliga konsumtionen öka med 7,4 procent mellan år 2005 och 2020 för att servicenivån ska vara oförändrad. Det motsvarar en årlig ökning om knappt 0,5 procent. Om de äldres hälsa inte förbättras så som antagits, skulle konsumtionen behöva öka med närmare 10 procent, vilket är liktydigt med en årlig ökningstakt på 0,6 procent.

I ett historiskt perspektiv framstår dessa ökningstal som ytterligt begränsade. Den skattefinansierade konsumtionen har som regel vuxit betydligt snabbare än vad demografin motiverar, vilket kan tolkas som en gradvis höjning av ambitionsnivån (se tabell 3.4).

Tabell 3.4 Offentlig konsumtion 1950–2000

<i>Genomsnittlig årlig procentuell förändring</i>					
	1950– 1960	1960– 1970	1970– 1980	1980– 1990	1990– 2000
Offentlig konsumtion	4,4	5,7	3,2	1,7	0,6
Demografiskt betingad efterfrågan	0,8	0,9	0,5	0,5	0,5
Differens	+3,6	+4,9	+2,7	+1,2	+0,1

Anm.: Beräkningen av den demografiskt betingade efterfrågan baseras på köns- och åldersspecifika användarmönster från 1999 i kombination med den historiska befolkningsutvecklingen. Beräkningen är den samma som den som görs för framskrivningen av den offentliga konsumtionen i basscenariot.

Källa: SCB [b] och egna beräkningar.

Scenarioberäkningarna visar att en utveckling mot en allt högre ambitionsnivå inte längre är möjlig om de offentliga åtagandena ska klaras i ett mer långsiktigt perspektiv. För att klara den demografiskt betingade efterfrågeökningen efter år 2015, utan att skattekvoten höjs kraftigt, krävs ett högt sparande och en återhållsam utgiftsutveckling i den offentliga sektorn under de närmaste åren.

En rad kritiska förutsättningar måste vara uppfyllda

I basscenariot kan den välfärd som finansieras med skatter med mycket knapp marginal upprätthållas på dagens servicenivå fram till år 2020. Detta kräver dock att en rad viktiga förutsättningar är uppfyllda. En avgörande förutsättning är en gynnsam utveckling av arbetsutbudet. Detta kräver, såsom antas i scenarierna, att utvecklingen mot ett ökat antal sjukskrivningar och förtidspensioneringar bryts, och att invandrarnas ställning på arbetsmarknaden stärks.

Utöver en positiv utveckling av skattebasen i form av en god arbetsmarknadsutveckling krävs, vid oförändrade kommunalskattesatser, reala tillskott från statens sida för att kommuner och landsting ska kunna utveckla sin verksamhet i samma takt som förändringarna i befolkningens storlek och ålderssammansättning. Statsbidragen till kommunerna och landstingen förutsätts i basscenariot öka från 5,0 till 5,5 procent i förhållande till BNP. Denna ökning är i kalkylerna förenlig med målet om ett finansiellt sparande i offentlig sektor motsvarande 2 procent av BNP fram till 2015.

För att utvecklingen i basscenariot ska komma till stånd krävs också återhållsamhet när det gäller nya offentliga utgifter. Det

finns, med de antaganden som gjorts, inget utrymme för att ytterligare höja ambitionsnivån för den skattefinansierade välfärden. Därmed förutsätts bland annat att de förstärkningar av de generella statsbidragen som görs från statens sida, sker utan förbehåll. Staten förutsätts med andra ord öka statsbidragen till kommunsektorn i den takt som den demografiska efterfrågeökningen kräver det, utan nya krav på en mer omfattande eller förbättrad verksamhet. En sådan utveckling skiljer sig från den under tidigare år, då statliga resurstillskott i betydande grad har åtföljts av ökade krav.

I beräkningarna har vidare förutsatts att kommuner och lands-ting kan höja avgiftsuttaget i takt med att deras produktionskostnader ökar, vilket inte är i linje med de nuvarande systemen med maxtaxor inom barnomsorg och äldreomsorg.

En annan förutsättning som måste vara uppfylld för att utvecklingen i basscenariot ska bli möjlig är att kommunsektorn omfördelar resurser på ett flexibelt sätt, från de verksamhetsområden som kan minskas till de verksamhetsområden som av demografiska skäl behöver växa. Som exempel förutsätts resurserna till skolan minska med 7 procent mellan år 2005 och 2015 till följd av att antalet skolbarn minskar i motsvarande grad (se diagram 3.2). De resurser som på detta sätt frigörs ger utrymme för fler platser inom bland annat barnomsorg och sjukvård. Exemplet avser utvecklingen på riksnivå. På det lokala planet, kommer behoven av omfördelningar i många fall att vara betydligt större än så. En sådan flexibilitet kan vara svår att åstadkomma i verkligheten.

3.1.5 Efter år 2020 ökar den demografiska utmaningen

Utvecklingen fram till 2015 kan på sätt och vis liknas vid en andhämtningspaus. De förskjutningar som fram till dess sker i befolkningens ålderssammansättning väntas inte ge upphov till någon mer påtaglig ökning av de sammantagna behoven av skattefinansierad verksamhet. I basscenariot ökar den offentliga konsumtionen i ungefär samma takt som antalet invånare fram till år 2020.

Därefter blir utvecklingen mer problematisk. Under perioden 2015–2035 förväntas antalet personer som är äldre än 65 år, och särskilt åldersgruppen över 80 år, öka kraftigt i förhållande till befolkningen i yrkesverksam ålder. Det kommer att leda till en kraftigt stigande efterfrågan på vård- och omsorgstjänster, samtidigt som arbetsutbud och skatteunderlag endast växer i måttlig takt.

I tabell 3.5 visas hur produktionen av olika offentligt tillhandahållna tjänster måste utvecklas fram till år 2050 för att en oförändrad standard per brukare ska kunna vidmakthållas. Framskrivningen bygger på köns- och åldersspecifika användarmönster från 1999, i kombination med den aktuella befolkningsprognosen. För att barnomsorg ska kunna tillhandahållas med samma personalintensitet år 2050 som i dag, till det antal barn i aktuella åldersklasser som förväntas finnas då, måste produktionen öka med ca 23,5 procent jämfört med år 2002. Motsvarande siffror för sjukvård och omsorgen om äldre och handikappade är 38,5 respektive drygt 52 procent. Detta förutsätter ändå att en viss neddragning i äldreomsorgen per omsorgsberättigad kan göras till följd av ett förbättrat hälsoläge. Utan en sådan förbättring av hälsan ökar behoven med över 80 procent fram till 2050. Sammantaget behöver den offentliga konsumtionen öka med ca 26 procent fram till år 2050 för att samma servicegrad ska kunna bibehållas.

Tabell 3.5 Demografiskt betingad efterfrågan på välfärdstjänster 2010–2050

Index 2002=100

	2010	2020	2030	2040	2050
Barnomsorg	107,3	116,6	117,4	117,0	123,5
Ungdomsutbildning	98,8	99,6	106,8	107,8	108,8
Eftergymnasial utbildning	102,7	99,1	102,2	107,6	109,0
Sjukvård	108,6	118,7	127,8	134,3	138,5
Äldre- och handikappomsorg	102,1	108,5	135,2	144,6	152,1
Övrig verksamhet	103,3	108,5	113,1	116,0	119,2
Summa offentlig konsumtion	103,8	109,3	118,2	122,5	126,4

Anm.: En förbättrad hälsa bland äldre förutsätts dämpa efterfrågan på äldreomsorg.
Källa: Långtidsutredningens scenarioräkningar i bilaga 1-2 (SOU 2004:11).

Den demografiska efterfrågeökning som visas i tabell 3.5 kommer till stor del att ligga i kommunsektorn. Om kommunerna och landstingen själva ska stå för finansieringen krävs att den genomsnittliga kommunala utdebiteringen höjs med drygt 3 kronor mellan 2020 och 2050. Om i stället den demografiska efterfrågeökningen finansieras genom ökade statsbidrag måste dessa öka med ytterligare 2,2 procent av BNP mellan 2020 och 2050.

3.2 En oförändrad ambition för välfärden är inte nog

I långtidsutredningens kalkyler har de framtida resurserna för offentlig verksamhet skrivits fram med den förväntade befolkningsutvecklingen. Det innebär att resurserna till offentliga verksamheter som vård, omsorg och utbildning förutsätts vara oförändrade per brukare. Genom att produktiviteten i dessa verksamheter antas vara oförändrad kommer servicenivån och tjänsternas kvalitet att vara oförändrade. Utgångspunkten för beräkningarna är således att vård, omsorg och utbildning ska hålla oförändrad standard samtidigt som utrymmet för hushållens egna konsumtionsutgifter gradvis växer. En berättigad fråga är om en sådan utveckling är acceptabel för medborgarna. I takt med att den materiella välfärden stiger kommer sannolikt anspråken att växa på de välfärdstjänster som i dag finansieras med skatter.

Ett iögonfallande drag i utvecklingen är de omslag som sker i den privata respektive den offentliga konsumtionens tillväxt (se tabell 3.6). Den privata konsumtionen uppvisar under de kommande decennierna en tillväxt som inte har noterats sedan 1950- och 1960-talen. Samtidigt förväntas den offentliga sektorn fortsätta att växa i ungefär samma takt som under 1990-talet, en period som många förknippar med besparingar och nedskärningar. Per invånare räknat är detta liktydigt med en i stort sett oförändrad offentlig konsumtion.

Tabell 3.6 Offentlig och privat konsumtion per invånare 1950–2020

<i>Genomsnittlig årlig procentuell förändring</i>							
	1950– 1960	1960– 1970	1970– 1980	1980– 1990	1990– 2000	2000– 2003	2003– 2020
Offentlig konsumtion	3,8	5,0	2,8	1,4	0,2	0,9	0,0
Privat konsumtion	1,8	3,0	1,3	1,4	1,2	0,8	2,0
Kvot	2,1	1,6	2,2	1,0	0,2	1,2	0,0

Källa: SCB (b) och långtidsutredningens scenarioräkningar i bilaga 1-2 (SOU 2004:11).

Den historiskt sett svaga utvecklingen av den offentliga konsumtionen är nödvändig för att på sikt begränsa den offentliga skuld-

sättningen vid en given nivå på skattesatserna. Att utrymmet för offentlig verksamhet inte kan växa mer är en följd av att kostnaderna för den offentliga produktionen utvecklas avsevärt snabbare än kostnaderna för annan produktion. I sin tur är detta ett resultat av att möjligheterna till produktivetsförbättringar är mindre i produktionen av välfärdstjänster än i annan produktion. I nästa avsnitt beskrivs mekanismerna bakom denna kostnadsförskjutning närmare.

3.2.1 Priser i omvandling

Möjligheten att öka produktionen per arbetstimme varierar mellan olika delar av ekonomin. Inom industrin och jord- och skogsbruket är möjligheterna av naturliga skäl större än inom tjänstesektorerna. Produktionen av industrivaror kännetecknas av en hög grad av mekanisering, där ny produktionsutrustning och förbättrade metoder leder till att produktiviteten ökar år från år. Inom många tjänstebanscher är förutsättningarna betydligt sämre. Produktionen av vård- och omsorgstjänster utmärks av ett stort inslag av kontakter mellan olika individer, vilket är svårt att dra ner på utan att kvaliteten på tjänsten blir lidande. Även här går det att föreställa sig att tekniska hjälpmedel, exempelvis ett ökat användande av datorer, höjer effektiviteten, men förutsättningarna för rationalisering av produktionen är väsentligt sämre än inom industrin.

Den snabba produktivitetstillväxten inom många industribranscher får till följd att priset på de varor som produceras ökar i svag takt eller t.o.m. faller. Effektivare produktionsmetoder leder till att samma mängd varor kan produceras med lägre kostnader för personal och andra insatsvaror. Om dessa besparingar enbart skulle resultera i en ökad vinst i det specifika företaget skulle en mycket liten grupp komma i åtnjutande av den välståndökning som produktivetsökningen innebär. Med en fungerande konkurrens kommer dock lägre produktionskostnader att föras vidare till alla konsumenter i Sverige och omvärlden i form av sänkta priser. Detta innebär i sin tur att dessa konsumenter får mer pengar över för konsumtion av andra varor och tjänster. På så sätt är produktivitetstillväxt, i kombination med en väl fungerande konkurrens, de viktigaste drivkrafterna för en generell ökning av det materiella välståndet.

Om priset på en vara eller tjänst beror av hur effektivt denna kan produceras, kommer priset på varor som kan produceras allt effektivare att sjunka i förhållande till varor och tjänster där produktivitetstillväxten är lägre. Från historiska observationer står det klart att priset på tjänster har tenderat att öka i förhållande till priset på varor. Detta är ett fenomen som är känt sedan länge, och som ofta benämns Baumols (kostnads-)sjuka efter den ekonom som först beskrev detta mer i detalj.³⁴

Prisers och inkomsters betydelse för efterfrågan

Om priset på en nytting höjs i förhållande till priset på andra varor och tjänster kommer som regel efterfrågan på den dyrare nyttingen att minska. Hur stor minskningen blir, varans *priselasticitet*, hänger ihop med hur lätt denna nytting kan ersättas med andra produkter och hur umbärlig den är för konsumenten. För vissa produkter kan efterfrågan minska påtagligt om priset stiger, för andra kan relativt stora prisökningar tolereras utan att efterfrågan påverkas nämnvärt.

En positiv produktivitetstillväxt innebär att hushållens reala inkomster stiger över tiden. Ökade inkomster innebär att mer kan efterfrågas och konsumeras. Efterfrågan kommer dock inte att öka i samma grad för alla nyttinger. För vissa produkter kommer efterfrågan, vid en given inkomstökning och oförändrade priser, att öka mer än för andra. Hur stor ökningen blir, i det specifika fallet, beror på varans *inkomstelastitet*, dvs. hur efterfrågan ändras när inkomsten ökar. För vissa produkter kan detta förhållande vara negativt så att ökade inkomster tenderar att leda till en minskad och inte till en ökad efterfrågan på varan i fråga.

Med de antaganden som gjorts i denna långtidsutredning kommer hushållens utrymme för konsumtion att växa över tiden. Samtidigt sker kontinuerliga förskjutningar i de efterfrågade nyttingernas relativa priser. Det senare är en följd av att produktiviteten inte ökar i samma grad i alla delar av ekonomin. I vilken omfattning hushållen väljer att konsumera en viss nytting i framtiden beror å ena sidan på i vilken grad relativpriser och inkomster förändras. Å andra sidan beror det på i vilken omfattning efterfrågan på den specifika nyttingen påverkas av förändringar i relativa priser och inkomster.

³⁴ Baumol, J.W. [1967] samt Baumol, J.W., Blackman, S.A.B. & Wolff, E.N. [1985].

Om inkomsteffekten är positiv och större än den negativa priset-effekten kommer efterfrågan att öka även om varan fördyras i förhållande till annan konsumtion. För vissa nyttigheter är benägenheten att konsumera mer då inkomsten ökar så stor att efterfrågan på dessa produkter kommer att växa snabbare än för annan konsumtion. Detta även om produkten i fråga blir relativt sett allt dyrare. Sådana produkter kommer därför att ta i anspråk en stadigt växande andel av hushållens inkomster. Även andra nyttigheter som påtagligt fördyras i förhållande till annan konsumtion, men som trots det kommer att efterfrågas i ökad grad, kan över tiden komma att ta i anspråk en ökad andel av hushållens budgetar.

Mer offentlig verksamhet kräver som regel mer personal

Ett grundläggande problem för den offentliga sektorns finansiering är att mer offentlig verksamhet som regel förutsätter mer personal. Det är svårt att minska den tid som en läkare ägnar åt en patient eller en lärare åt sina elever utan att detta uppfattas som försämrad kvalitet. Om nya mediciner och behandlingsmetoder kommer fram leder det ofta till att dessa kan göras tillgängliga för nya patientgrupper och att nya åkommor kan botas. Den medicinsk-tekniska utvecklingen leder snarare till en förhöjd kvalitet än till att resurser frigörs för andra ändamål.

I andra verksamheter kan som regel produktionen växa utan att personalstyrkan behöver öka i motsvarande grad. Dessa skillnader i förutsättningar innebär att de tjänster som tillhandahålls av den offentliga sektorn kontinuerligt blir allt dyrare i förhållande till vad som produceras i andra sektorer. Det kan också beskrivas som att mer offentlig verksamhet kräver högre skatt. För att den verksamhet som finansieras med skatter långsiktigt ska kunna hålla jämna steg med annan produktion och konsumtion krävs fortlöpande skattehöjningar.

Att den offentliga sektorns verksamhet fördyras i förhållande till annan produktion och konsumtion betyder inte att stat, kommuner och landsting behöver vara "sämre" producenter och arbetsgivare än privata, vinstdrivande företag. Av större betydelse är de skillnader som föreligger i vad som produceras. Kärnan i den offentliga sektorns verksamhet utgörs av tjänster som vård, omsorg och utbildning. Dessa tjänster är inte enbart uttalat personalintensiva utan förutsätter som regel också en direkt personlig kontakt mellan

producenter och brukare. Denna tid är svår att nedbringa utan att tjänsternas kvalitet blir lidande.

3.2.2 Dyrare tjänster, men ökad efterfrågan

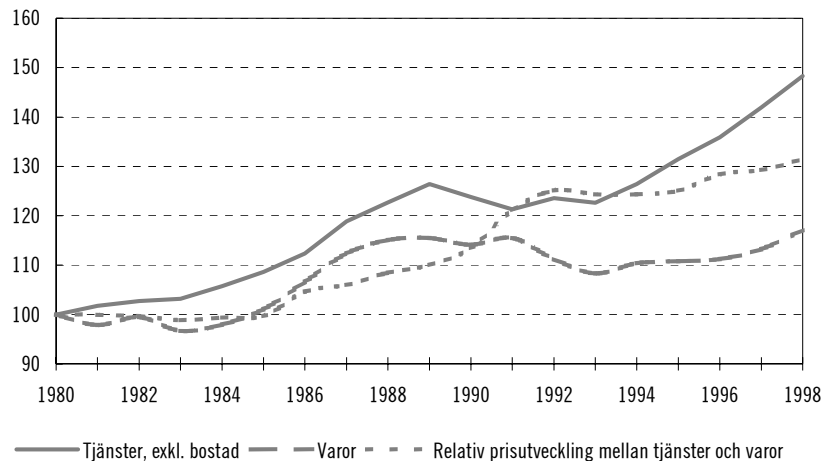
Det dilemma som välfärdsstaten står inför är ytterst en konsekvens av att den i huvudsak finansieras med skatter. Skulle den välfärd som i dag betalas med skatter i stället betalas direkt av hushållen skulle restriktionerna inte vara lika uppenbara. Med privat finansiering är hushållen fria att i ökad grad efterfråga och konsumera dessa välfärdstjänster.

Ett möjligt sätt att studera huruvida det skulle vara fallet är att undersöka på vilket sätt hushållen över tiden har valt att fördela sina konsumtionsutgifter för varor och tjänster. Den skillnad i produktivitet utveckling som föreligger mellan privat och offentlig verksamhet är av ungefär samma omfattning som den skillnad i produktivitet utveckling som normalt föreligger mellan den privata sektorns produktion av varor kontra tjänster. Privat producerade tjänster fördyras därmed i förhållande till privat producerade varor i ungefär samma takt som skattefinansierade tjänster fördyras i förhållande till summan av den konsumtion som betalas direkt av hushållen. Hushållens val mellan tjänster och varor kan därför sägas ha vissa likheter med det val som politikerna står inför då utrymmet mellan skattefinansierad och privat konsumtion ska fördelas.

Normalt sett växer hushållens och nationens inkomster i sådan takt att konsumtionen överlag kan växa. För att samtliga typer av konsumtion ska kunna växa *i samma takt* krävs dock att en ökande andel av inkomsterna avsätts för de nyttigheter vars priser ökar mest. Om offentlig konsumtion ska växa i samma takt som privat konsumtion krävs skattehöjningar. Om hushållen ska öka sina inköp av tjänster i samma takt som inköpen av varor blir resultatet en motsvarande förskjutning i den egna budgeten. En likartad volymtillväxt kräver, per definition, att de nyttigheter vars priser ökar mest måste tillåtas ta i anspråk en ökad andel av konsumtionsutgifterna.

Diagram 3.3 Privat konsumtion av tjänster och varor 1980–1998

Index 1980 = 100



Anm.: Tjänster och varor avser volymutveckling.

Källa: SCB [b].

Skatternas nivå och hur stor del av produktionen som tas i anspråk för skattefinansierad produktion är väl dokumenterad. Att en gradvis ökad andel av hushållsbudgeten går åt till inköp av tjänster rönner inte samma uppmärksamhet. Denna förskjutning i hushållens budgetar är till viss del en följd av att tjänsterna gradvis blir allt dyrare i förhållande till varorna, men också en konsekvens av att konsumtionen av tjänster ökar i reala termer. Det är t.o.m. så att inköpen av tjänster, efter avdrag för prispörändringar, normalt ökar i snabbare takt än inköpen av varor (se diagram 3.3). Tjänsternas andel av hushållens konsumtion ökar således både som en följd av en relativ fördyring och som en konsekvens av att denna del av konsumtionen utvecklas särskilt snabbt.

Hushållen möter inga uppenbara problem att på egen hand avsätta en växande andel av inkomsterna för något som fördyras i förhållande till annan konsumtion. Den historiska utvecklingen av hushållens privata inköp tycks därför kunna stödja hypotesen att hushållen skulle vilja ha fler eller bättre välfärdstjänster trots att dessa kontinuerligt blir allt dyrare i förhållande till andra nyttigheter. Med undantag för 1990-talet har också den offentliga konsumtionen ökat i samma takt eller snabbare än den privata konsumtionen.

3.2.3 En ökad alternativ finansiering kan skönjas

Samtidigt som det har skett en uppbromsning i den offentliga konsumtionens tillväxt har inslaget av alternativ finansiering till skattefinansiering ökat under senare år inom välfärdsområdet. Det har tagit sig olika uttryck och skiljer sig i omfattning på olika områden.

Den förskjutning som skett i riktning mot en ökad alternativ finansiering kan till viss del ses som ett resultat av de svårigheter som under 1990-talet funnits att genom höjda skatter möta en växande efterfrågan på bland annat välfärdstjänster. Krisen under 1990-talets början föranledde omfattande nedskärningar inom stora delar av kommunernas och landstingens verksamhet. I långtidsutredningens basscenario ökar framöver den offentliga konsumtionen i ungefär samma takt som under 1990-talet (tabell 3.6). Förutsättningarna att få knappa resurser att räcka till "växande behov" kommer antagligen inte att vara större i framtiden. Erfarenheterna från 1990-talet kan därför ha betydelse vid en analys av framtida utmaningar och möjligheter.

Egna arbetsinsatser i stället för avgift

Inom barnomsorgen är de privat finansierade alternativen få. De offentligt subventionerade förskolornas avgifter styrs i dag av maxtaxan, vilken försvårar möjligheterna för hushållen att genom egen extra finansiering komma i åtnjutande av en bättre tjänst.

Detta utesluter inte att det på såväl kommunala som kooperativa förskolor förekommer att föräldrarna bidrar med egna arbetsinsatser. Det kan röra sig om sådant som att städa, göra inköp eller vikariera för frånvarande personal. Liknande inslag finns även inom skolan. Exempel är att föräldrarna hjälper till att rusta upp lokaler och skolgårdar, medverka vid utflykter eller skicka med matsäck vid utflykter, trots lagens regler om avgiftsfri skollunch. Detta möjliggör visserligen att föräldrar får ta större del i sina barns vardag, men innebär i praktiken också en form av avgift, inte finansiellt utan in natura i form av eget arbete.

Avgiftssystemens utformning kan på vissa områden således medföra att den betalningsvilja som finns utöver den centralt eller lokalt fastställda avgiften inte tillåts komma till uttryck i en direkt betalning, utan i stället utmynnar i oavlönat arbete. Om föräldrarnas betalningsvilja i framtiden ökar, kommer nuvarande regler för

avgiftsuttag för barnomsorg och skola sannolikt att leda till ett ökat inslag av oavlönat föräldrarbete.

Äldreomsorgens kombination av betydande offentlig subvention och maxtaxa har tillsammans med den ökande andelen äldre medfört en hårdare ransonering av tjänsterna. Färre får hemtjänst i dag än tidigare, och det genomsnittliga omsorgsbehovet hos dem som får hjälp har ökat betydligt. Delvis som en följd härav finns inom äldreomsorgen ett betydande inslag av anhörigarbete som komplement till den offentligt finansierade omsorgen. De intervjuundersökningar med hemmaboende äldre som Socialstyrelsen genomfört visar att två tredjedelar av de personer över 75 år som fick hjälp i hemmet får denna hjälp i form av informella insatser. Ytterligare en sjättedel fick informell hjälp i kombination med hemtjänst. Endast en sjättedel av de hemmaboende som mottog hjälp fick år 2000 hjälp i form av enbart hemtjänst.³⁵

Av undersökningarna framgår också att andelen hjälpbehövande som enbart får hemtjänst har minskat från 28 till 18 procent mellan 1994 och 2000. Hela denna minskning kan återföras till minskad hemtjänst till ensamboende. För de ensamboende är det – i förekommande fall – barnen, och då främst döttrar och svärdöttrar, som står för en stor del av den informella hjälpen. För sammanboende uppgick andelen med enbart informell hjälp år 2000 till 88 procent. Det är också i viss utsträckning möjligt att själv köpa kompletterade tjänster på marknaden, särskilt servicetjänster såsom städning och inköp.

Mer privata betalningar också i form av pengar

Inom hälso- och sjukvården liksom inom tandvården är informellt arbete knappast något alternativ. Här kan i stället privata betalningar komma i fråga. Det finns privata sjukvårdsförsäkringar som i vissa fall möjliggör snabbare tillgång till vård än genom de offentliga systemen. Det finns också möjlighet att köpa sjukvårdstjänster helt privat. Likaså finns möjligheten att köpa tjänster som inte betalas av den offentliga sjukvården, exempelvis skönhetsoperationer eller vissa typer av ögonbehandlingar.

Även inom socialförsäkringsområdet har det privata inslaget ökat. Det gäller t.ex. på pensionsområdet, där det privata pensionssparandet har vuxit sig allt starkare. Samtidigt har avtalspensioner-

³⁵ Socialstyrelsen [2002a].

na utvecklats från förmåns- till avgiftsbaserade system, där individen i många fall på egen hand fått möjlighet att själv besluta över vem som ska förvalta pensionskapitalet. Flertalet anställda omfattas dessutom av en kompletterande sjuk- och arbetslöshetsförsäkring, som parterna på arbetsmarknaden har avtalat fram.

3.2.4 Fler och bättre välfärdstjänster kräver nya lösningar

Att välfärdstjänster i så hög grad finansieras med skatter är ett resultat av olika politiska beslut. Ytterst syftar denna politik till att välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning ska tillhandahållas efter behov och inte efter betalningsförmåga. Ett annat argument för att välfärdstjänster ska finansieras med skatter är att dessa tjänster ger upphov till positiva externa effekter. Subventioneringen innebär att dessa tjänster kommer att konsumeras i en omfattning som är större än om tjänsterna betalades med egna pengar. Utbildning och sjukvård är två exempel på tjänster som förutsätts vara till nytta inte enbart för dem som brukar dem utan också för samhället i stort. På liknande sätt förutsätts barnomsorgen ge upphov till positiva spridningseffekter genom att den bidrar till ett högre arbetskraftsdeltagande bland småbarnsföräldrar och framför allt bland småbarnsmödrar.

De externa effekterna av skattefinansiering tenderar att minska

För att skattefinansierade välfärdstjänster ska ge upphov till positiva externa effekter krävs att konsumtionen av dessa tjänster uppfattas som särskilt eftersträvansvärd. Det krävs också att subventioneringen medför att tjänsterna faktiskt konsumeras i en utsträckning som är större än vad som annars skulle ha varit fallet. För att den sistnämnda förutsättningen ska vara uppfylld krävs att den offentliga sektorn förfogar över erforderliga resurser. Problemet är dock att en växande efterfrågan på välfärdstjänster svårligen kan mötas med ökade skattefinansierade resurser. Ett strikt bevarande av nuvarande system för finansiering av välfärdstjänster riskerar därför att på sikt ge upphov till en situation där dessa tjänster konsumeras i en utsträckning som är *mindre* än om tjänsterna i stället hade kunnat finansieras på egen hand.

Diagram 3.4 Utbud och efterfrågan på välfärdstjänster

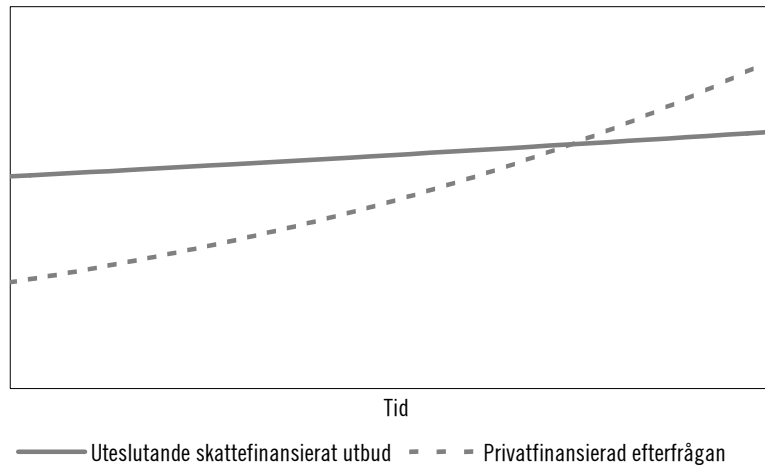


Diagram 3.4 beskriver detta grundläggande problem. Den heldragna linjen representerar det utbud av tjänster som kan tillhandahållas om de uteslutande finansieras med skatter. Detta är en förenklad bild av verkligheten eftersom välfärdstjänsterna, som tidigare framgått, i många fall bygger på en kombination av skattefinansiering och avgifter. Den streckade linjen representerar den underliggande efterfrågan som skulle ha kommit till stånd om tjänsterna inte hade varit subventionerade. I periodens början är det skattefinansierade utbudet väsentligt större än vad som skulle efterfrågas om tjänsterna fullt ut hade betalats på privat väg. Den högre konsumtionen i kombination med att konsumtionen av dessa nyttigheter är eftersträvansvärd ger upphov till positiva, samhällsekonomiska effekter.

De positiva effekter som följer av skattefinansieringen blir emellertid med tiden allt mer begränsade, eftersom den underliggande efterfrågan utvecklas i en snabbare takt än vad som kan finansieras skattevägen. Till slut nås en punkt där de två kurvorna korsar varandra. Bortom denna punkt innebär ett utbud som uteslutande finansieras av skatter att nyttigheterna kommer att tillhandahållas och konsumeras i en utsträckning som är *mindre* än om dessa tjänster i stället hade finansierats på privat och frivillig väg. Med tiden (givet ökande inkomster), riskerar därför de positiva externa effekterna att helt utebli av ett uteslutande skattefinansierat utbud av välfärdstjänster. Därmed försvinner också ett viktigt argument för

att merparten av välfärdstjänsterna uteslutande ska finansieras med skatter.

Trösklarna för privat finansiering tenderar att minska

Hushållens egna köp för att komplettera ett otillräckligt offentligt utbud sker ännu inte i någon högre grad. Det är svårt att konkurrera med den offentliga sektorns kraftigt subventionerade tjänster. Hushållen kan på egen hand utföra en del av dessa tjänster, t.ex. omsorgen av barn och gamla, men även i detta fall reser skattefinansieringen hinder. Att på egen hand tillhandahålla omsorg ger som regel ett väsentligt sämre ekonomiskt utbyte jämfört med att förvärvsarbeta och överlåta ansvaret för omsorg till kommunen. Detta är också ett motiv till att skatter har valts som finansieringsform.

Det överläge som den skattefinansierade produktionen har kommer även fortsättningsvis att ha stor betydelse för medborgarnas val. Med ett växande gap mellan vad medborgarna vill ha och vad den offentliga sektorn kan erbjuda kommer emellertid nya vägar att prövas. De stadigt växande hushållsinkomsterna innebär att de hinder som finns för alternativa lösningar efterhand framstår som allt mindre.

Utvecklingen i basscenariot avspeglar början av en sådan process. Den samhällsekonomiska utvecklingen är gynnsam, men ger med automatik inte upphov till några nya tillskott till offentlig verksamhet. Politiken förutsätts vara återhållsam. Skattesatserna hålls oförändrade och avgifterna till offentlig verksamhet utvecklas i linje med verksamheternas kostnader. De resurstillskott som uppstår under perioden kanaliseras till de delar av verksamheten där behoven av demografiska skäl växer mest. Det innebär ökade resurser till barnomsorg, äldreomsorg och sjukvård, men minskade resurser till skolan. Överlag innebär resurstillskotten att välfärdstjänsternas kvalitet i stort sett kan bibehållas på dagens nivå.

Medborgarna vill med tiden förmodligen ha mer än så. Missnöjet med de välfärdstjänster som tillhandahålls kan därför antas växa. Den offentliga sektorn kan förväntas få växande svårigheter att rekrytera personal. För att nuvarande omfattning och kvalitet på verksamheten ska kunna bibehållas måste antagligen lönerna för offentligtanställda höjas mer än lönerna på den övriga arbetsmarknaden. Hushållen söker samtidigt nya vägar för att tillgodose sin

efterfrågan. Detta tar sig uttryck i en ökad efterfrågan på privata alternativ, men också i att en ökad del av välfärdstjänsterna utförs av hushållen själva.

På medellång sikt hinner inte avtrycken i nationens räkenskaper bli särskilt stora, men i ett längre perspektiv är det troligt att den ökade efterfrågan på välfärdstjänster på ett eller annat sätt måste få sitt utlopp. Lösningarna kan variera. Hushåll med god ekonomi kommer sannolikt i högre grad än andra att pröva alternativ som innebär att man betalar med egna pengar. Hushåll med sämre ekonomi är mer hänvisade till lösningar som innebär att efterfrågan tillfredsställs på informell väg, t.ex. av släkt och vänner. Oavsett hur alternativen ser ut finns risken att de skatter som måste tas ut i ökad grad ifrågasätts. Om utvecklingen går mot att allt fler välfärdstjänster tillhandahålls på informell väg kan dessutom skattebasens storlek påverkas i negativ riktning. Sammantaget innebär detta att skatteinkomsterna riskerar att försvagas och därmed också förutsättningarna för fortsatta välfärdstjänster i offentlig regi.

På medellång sikt kan basscenarioets återhållsamma politik vara möjlig. I ett längre perspektiv kan dock gapet mellan efterfrågan på det som finansieras skattevägen och vad som i praktiken tillhandahålls förväntas öka. Under 2020-talet skärps problemen ytterligare av att den stora generation som föddes på 1940-talet börjar passera 80-års ålder, med kraftigt stigande behov av äldreomsorg som följd.

3.3 Ökade resurser till välfärdstjänsterna nödvändigt

De framtida problemen för den skattefinansierade tjänsteproduktionen är av två slag. För det första leder den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning till ökad efterfrågan på vård och omsorgstjänster, tjänster som i dag i huvudsak finansieras genom skatter. Ett enkelt framskrivningsförfarande visar att det med mycket knapp marginal går att upprätthålla dagens nivå på de offentliga tjänsterna fram till år 2020. Det finns under denna period inte något utrymme för reformer eller kvalitetsförbättringar. Därefter skärps de demografiska problemen, vilka för med sig stigande anspråk på framför allt äldreomsorg, men även sjukvård. För att klara denna utveckling krävs en betydande återhållsamhet när det gäller nya offentliga utgifter – åtminstone om skattekvoten ska kunna hållas oförändrad.

För det andra innebär scenariot att det blir en mycket stor skillnad i utvecklingen av privat och offentlig konsumtion. Medan den privata konsumtionen kan öka med 40 procent i volym och per invånare räknat mellan år 2003 och 2020 är den offentliga konsumtionen per invånare oförändrad. Trots att de privata inkomsterna ökar kraftigt uppstår med automatik inget extra utrymme för skattefinansierade tjänster. Med kraftigt ökade privata inkomster är det emellertid högst sannolikt att en del av inkomstökningen kommer att riktas mot efterfrågan av välfärdstjänster.

Vilka möjligheter finns det då att öka resurserna till välfärdstjänsterna i framtiden? I den återstående delen av betänkandet prövas olika möjligheter att öka de offentliga resurserna. Först undersöks om ett höjt skatteuttag är en möjlig och rimlig väg. Därefter undersöks om ökad tillväxt kan underlätta välfärdssystemens finansiering. Ännu en möjlighet är om produktiviteten inom den offentliga sektorn kan öka. Ytterligare en väg som prövas är att öka inslagen av alternativ finansiering av de tjänster som i dag tillhandahålls av det offentliga.

4 Höjda skatter

I långtidsutredningens scenarier är utgångspunkten för beräkningarna oförändrad politik, vilket på skatteområdet innebär oförändrade skattesatser. Beräkningarna i föregående kapitel visar att skatteintäkterna med mycket knapp marginal räcker för att upprätthålla dagens kvalitetsnivå inom de offentliga välfärdssystemen. Det finns däremot inget utrymme för ambitionshöjningar. Med dagens skattesatser finns det därför inget finansiellt utrymme att möta den ökade efterfrågan på välfärdstjänster, som kan förutses till följd av ökande inkomster. Det kan också bli svårt att på lång sikt möta den ökade efterfrågan till följd av den demografiska utvecklingen efter 2015.

Skatter svarar för den absolut största delen av den offentliga sektorns finansiering. Historiskt har skattesatserna successivt höjts och skattebaserna breddats för att finansiera utbyggnaden av den offentliga sektorn. En stor del av den ekonomiska tillväxten har därför tagits ut i skattehöjningar i stället för reallöneökningar. Sedan mitten av 1980-talet har denna utveckling avstannat och skattekvoten, det sammanlagda skatteuttaget i relation till BNP, har varit mer eller mindre oförändrad.

En tänkbar väg att möta en framtida efterfrågan på offentligt finansierade tjänster vore att förändra skattesatserna eller bredda skattebaserna för att därigenom öka de offentliga skatteintäkterna och skapa ett reformutrymme. I detta kapitel diskuteras därför om det är rimligt och möjligt att höja skatteuttaget.

4.1 Höjda skatter medför samhällsekonomiska kostnader

Skatter är det huvudsakliga sättet att finansiera offentliga utgifter, såväl transfereringar till hushållen som välfärdstjänster. De flesta skatter är dock förenade med samhällsekonomiska kostnader ge-

nom att de ger upphov till s.k. skattekilrar. Skattekilarna skapar en skillnad mellan den privatekonomiska och den samhällsekonomiska avkastningen av t.ex. arbete eller investeringar. Det påverkar i sin tur individers och företags beteenden. Därigenom påverkas också effektiviteten i användningen av resurser och produkter i samhället.

För att beskriva skatternas inverkan på effektiviteten i resursanvändningen används begreppet marginalkostnad för skatteintäkter.³⁶ Denna består, förutom av den direkta kostnaden i form av minskad disponibel inkomst genom ökade skatter, även av en indirekt kostnad i form av de snedvridningar i ekonomin som skatten ger upphov till. Exempelvis medför skatt på arbete att lönen efter skatt blir lägre än lönen före skatt och att arbetsutbudet därför tenderar att bli lägre och fritiden (eller det oavlönade hushållsarbetet) större än om ingen skatt fanns.³⁷ Därigenom blir också produktionen mindre än vad som vore fallet vid lägre skatt. Detta innebär att en viss skatt är förenad med en samhällsekonomisk kostnad, utöver den rena skattebetalningseffekten.

Genom skatternas effekter på arbetsutbudet kan skattehöjningar komma att påverka möjligheterna att rekrytera personal till de offentligt finansierade verksamheterna inom vård, omsorg och utbildning, utöver de rekryteringsproblem som beskrivs i avsnitt 3.1.3. Rekryteringssvårigheter kan i sin tur driva upp lönerna inom dessa yrken utöver vad som redan antagits i basscenariot, något som ytterligare skulle försvåra finansieringen av välfärdstjänsterna. På motsvarande sätt kan skatt på kapital påverka omfattningen och inriktningen på investeringar.

De samhällsekonomiska kostnaderna för skatteintäkterna ska vägas mot den nytta som de offentliga utgifterna ger upphov till. En skattehöjning är samhällsekonomiskt effektiv så länge den samhällsekonomiska marginalnyttan av de ökade offentliga utgifterna är större än marginalkostnaden för skatteintäkten.

4.1.1 Samhällsekonomiskt effektiva skatter

Empiriska undersökningar visar att marginalkostnaderna för skatteintäkterna är större för känsliga skattebaser, såsom exempelvis

³⁶ För en genomgång av teorierna om skatternas indirekta kostnader och marginalkostnader för skatteintäkter, se Hansson, I. & Norrman, T. E. [1996].

³⁷ Detta förutsätter att substitutionseffekten till följd av den ökade skatten är större än inkomsteffekten, vilket de flesta empiriska studier visar.

bolagsskatt, än för mindre känsliga skattebaser, såsom den genomsnittliga skatten på arbete. De empiriska undersökningarna visar också att marginalkostnaderna varierar mellan olika skatter. Generellt ökar marginalkostnaderna för skatteintäkter med stigande nivå på skattesatserna. Ett samhällsekonomiskt effektivt skattesystem innebär att skattesatserna justerats så att marginalkostnaden är densamma för alla skatter med beaktande av fördelningseffekterna.³⁸

Marginalkostnaderna för skatteintäkterna och marginalnyttan av offentliga utgifter är inte konstanta utan kan förändras över tiden. Detta gör det relevant att diskutera vilka förändringar som i framtiden kan komma att påverka marginalkostnaderna och marginalnyttan och hur detta i sin tur borde påverka skatternas framtida utformning. Marginalkostnaderna för skatteintäkter liksom marginalnyttan av det skatterna finansierar förändras över tiden till följd av bland annat ändrade värderingar eller ändrade förutsättningar i omvärlden. Detta kommer att innebära att skattesystemet i framtiden successivt behöver anpassas till nya förutsättningar för att vara samhällsekonomiskt effektivt.

Två effekter av betydelse för den framtida marginalkostnaden och marginalnyttan är den demografiska utvecklingen och en fortsatt internationalisering av ekonomin. Under i övrigt oförändrade förhållanden kommer en åldrande befolkning att öka efterfrågan på vård och omsorg. Detta medför att marginalnyttan av ökad offentlig konsumtion i form av bl.a. vård och omsorg kommer att öka. Vid en oförändrad skattesats ökar då marginalnyttan av skatteintäkter. En fortsatt internationalisering av ekonomin kommer att påverka marginalkostnaden för skatter i Sverige, även om effekterna varierar mellan olika skattebaser (se vidare avsnitt 4.1.2). Detta medför att marginalkostnaden för skatt ökar för en given skattesats. Det går inte på förhand att avgöra vilken av dessa två motverkande effekter som kommer att dominera och därför inte heller vilka skattesatser som kommer att vara optimala. Däremot kommer marginalkostnaden för skatteintäkter otvetydigt att vara högre vid den nya optimala skattesatsen. Detta innebär att den optimala nivån för andra offentliga utgifter än offentlig konsumtion av vård och omsorg, t.ex. transfereringar, kommer att vara lägre i framtiden såvida inte andra förutsättningar t.ex. medborgarnas preferenser förändras.

³⁸ Se bilaga 7 till denna långtidsutredning för en sammanställning av studier om skatters kostnader (SOU 2003:57).

4.1.2 Internationaliseringen ökar marginalkostnaderna

Den fortgående internationaliseringen påverkar möjligheterna till skattefinansiering av välfärdssystemen. De alltmer rörliga skattebaserna innebär att marginalkostnaderna för skatteintäkter ökar.

Skattebaser är olika känsliga för internationaliseringen, vilket innebär att marginalkostnaderna för skatteintäkterna kan förändras på skilda sätt för olika skattebaser. En ökad rörlighet för en skattebas ökar marginalkostnaden för skatteintäkter från denna skattebas. Detta medför i sin tur att skattesatsen kan behöva sänkas för att skatterna ska vara samhällsekonomiskt optimala.

Med den ökande internationaliseringen följer således att det samhällsekonomiskt blir allt dyrare att beskatta skattebaser som är lätttrörliga. Arbetskraften brukar i allmänhet betraktas som en resurs som är möjlig att beskatta relativt hårt, eftersom arbetstagarernas rörlighet är låg. Arbetskraftens ökade rörlighet har ännu begränsade effekter på skattesystemet eftersom den del av arbetskraften som är internationellt rörlig fortfarande utgör en liten andel av den totala arbetskraften.³⁹ Men som nämnts i tidigare avsnitt kan höjd skatt på arbete genom sin effekt på arbetsutbudet påverka samhällsekonomin negativt, även om det mot bakgrund av internationaliseringen skulle vara möjligt att genomföra.

Den näst största skattekällan är skatt på konsumtion av varor och tjänster, och den kommer förmodligen också fortsättningsvis att vara en relativt stabil bas för beskattning. Det är framför allt vid gränserna mellan länder som skillnader i skattesats kan medföra att skattebasen krymper. Handel via Internet kan på sikt medföra att skattebasen blir alltmer lätttrörlig i och med att den sänker rese- och andra transaktionskostnader. Skattebasutredningen⁴⁰ pekar på att Sverige sett i ett längre perspektiv bör ha en beredskap att minska gapet mellan den svenska nivån på momsen och EU:s miniminivå. Utredningen pekar samtidigt på att det finns ett visst utrymme för att finansiera detta genom att slopa de nedsättningar av momsen som förekommer på vissa områden. Vidare menar utredningen att Sverige bör verka för att en specialskattenivå för e-handel och liknande tjänster tillåts inom EU.

Skatt på kapital bidrar, i jämförelse med skatt på arbete och konsumtion, i förhållandevis liten utsträckning till finansieringen av välfärdssystemen. Skattebasen påverkas däremot i hög grad av in-

³⁹ Se t.ex. Långtidsutredningen 1999/2000 (SOU 2000:7).

⁴⁰ SOU 2002:47.

ternationaliseringen. Därvid bör man skilja på kapital som används i produktionen, oavsett var ägaren bor, och kapital som ägs av personer bosatta i Sverige. Skatter på kapital som används i produktionen i Sverige innebär vid en internationellt integrerad kapitalmarknad krav på en motsvarande högre avkastning före skatt. Detta gör att skatt på kapital som används i produktionen ofta är samhällsekonomiskt mer kostsam än skatt på arbete. Dessa skatteintäkter är mycket känsliga för internationaliseringen och för förändringar av skatteuttaget i andra länder. Därmed ökar också marginalkostnaden för skatteintäkter för denna skatt vid en ökad internationell rörlighet.

Skatt på kapital som ägs av personer bosatta i Sverige, oavsett var kapitalet placeras, är känslig för internationaliseringen av helt andra skäl. I princip skulle denna typ av kapital kunna beskattas högre än i andra länder, eftersom personer bosatta i Sverige är skyldiga att skatta för alla kapitalinkomster oavsett var inkomsterna uppstår. Problemet är att internationella kapitalmarknader har gjort det enklare att flytta kapital och därigenom enklare att dölja kapitalinkomster för de svenska skattemyndigheterna. Vidare kan skatten påverka individens val av bosättningsland.

Internationaliseringen och skattebasernas ökade rörlighet påverkar marginalkostnaderna för skatteintäkter och har därigenom effekter på vad som är en samhällsekonomiskt effektiv utformning av skatterna. Olika skattebaser påverkas i olika utsträckning av internationaliseringen. Skatt på kapital förefaller vara det som är mest känsligt för internationaliseringen och därför det område där reformer av rådande skatter är mest relevanta de kommande åren.⁴¹ Beträffande nivån på det totala skatteuttaget drar Skattebasutredningen slutsatsen att det ur internationaliseringssynpunkt är möjligt att bibehålla dagens skattenivå, men att en del förändringar då krävs. Denna slutsats handlar enbart om möjligheten att upprätthålla skattenivån vid en fortsatt internationalisering, ingen bedömning görs av möjligheten att höja skattenivån. Även om det skulle visa sig möjligt att upprätthålla nivån är det inte självklart att denna nivå är samhällsekonomiskt optimal om marginalkostnaderna för skatteintäkter förändras.

⁴¹ Skattebasutredningen, SOU 2002:47, pekar på att det bör finnas en beredskap för att sänka skatterna på kapital som används i Sverige under förutsättning att utvecklingen i omvärlden går åt det hållet. Vidare bör vissa skatter på kapitalägande reformeras enligt utredningen.

4.2 Starka drivkrafter för kommunala skattehöjningar

4.2.1 Ökad efterfrågan kan höja kommunalskatterna

Den ökade efterfrågan på välfärdstjänster som förutses i framtiden kommer till stor del att innebära ökad efterfrågan på de tjänster som kommuner och landsting finansierar och tillhandahåller, nämligen vård, skola och omsorg. En finansieringsväg är att de generella statsbidragen till kommunerna ökar. Därigenom kan de bidra till att finansiera den ökande efterfrågan på välfärdstjänster som den demografiska utvecklingen ger upphov till. Även om detta sker, kommer trycket på kommunerna att leverera mer och bättre tjänster än i dag sannolikt att vara stort. Det är därför inte orimligt att kommunerna också kommer att välja skattehöjningar som en väg att tillhandahålla de tjänster som efterfrågas.

De senaste årens höjningar av kommunalskatten talar för en utveckling i denna riktning. Under 2003 ökade kommunalskatten med i genomsnitt 65 öre, vilket är den största höjningen på 25 år. Skatterna höjdes 2003 i 69 kommuner och i fyra landsting, medan skatten sänktes i tre kommuner.⁴² Drygt 50 kommuner och fyra landsting höjer skatten 2004, medan två kommuner sänker skatten. Den genomsnittliga, totala kommunsattesatsen (kommun plus landsting) höjs 2004 med 34 öre.⁴³ I en rapport från Svenska Kommunförbundet⁴⁴ ges också en bild av en mycket svag utveckling av kommunernas ekonomi fram till 2007, något som kan medföra ytterligare skattehöjningar i kommunerna framöver. Det är viktigt att notera att dessa förhållandevis omfattande skattehöjningar och den förutsedda svaga utvecklingen av kommunernas ekonomi de närmaste åren uppstår under en period när den demografiskt betingade efterfrågeökningen är relativt begränsad. Först efter 2015 kommer den demografiska förändringen att medföra en större ökning av efterfrågan på kommunernas tjänster. Utvecklingen mot ökade kommunala skattesatser som inte kan förklaras med ett demografiskt efterfrågetryck, speglar det grundläggande långsiktiga problem som beskrivs i kapitel 3. Efterfrågan på välfärdstjänster – som just kommunerna till stor del ansvarar för – ökar i takt med stigande inkomster, samtidigt som dessa tjänster har en relativt övriga sektorer svag produktivitet utveckling.

⁴² SCB [2003a].

⁴³ SCB [2003c].

⁴⁴ Svenska Kommunförbundet [2003d].

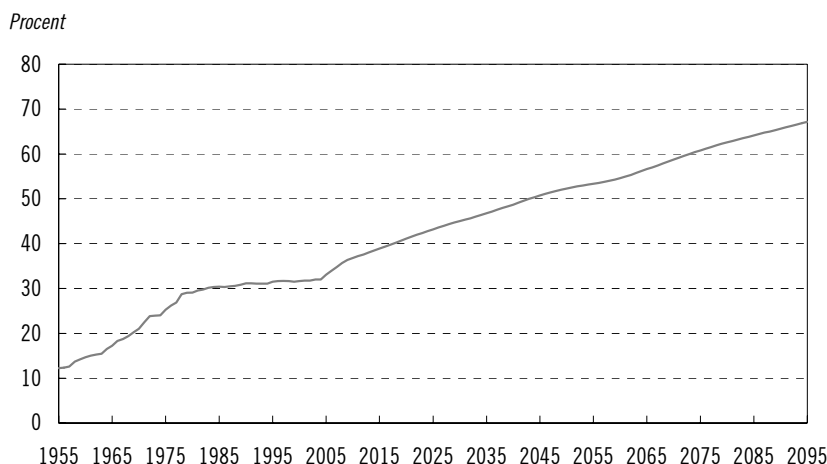
Det kan finnas ett önskemål bland kommuninvånarna att höja skatten för att därigenom kunna möta den ökade efterfrågan och för att åtgärda upplevda brister i kvaliteten. De ökade inkomsterna för hushållen, som förutses i scenarierna, kan också öka acceptansen för skattehöjningar. En motsatt utveckling är dock också möjlig. Invånarna kan uppleva att den offentliga sektorn inte levererar det som förväntas av den. I stället tvingas invånarna själva betala en del av det som den offentliga sektorn förväntas tillhandahålla eller tidigare har tillhandahållit. I sådana fall finns det knappast någon acceptans för skattehöjningar. Det finns tvärtom en risk att invånarna upplever att de tvingas betala två gånger för samma tjänst.

Acceptansen för skattehöjningar kan också påverkas av hur många som kommer i åtnjutande av de skattefinansierade tjänsterna eller transfereringarna. Sannolikt ökar acceptansen för skattehöjningar ju fler som drar nytta av tjänsterna eller transfereringarna.

4.2.2 Höjda kommunalskatter ingen långsiktig lösning

Det är möjligt att det går att höja de kommunala skattesatserna ytterligare något utan att den negativa effekten på arbetsutbudet blir alltför stor. Detta innebär därmed inte med automatik att skattehöjningar skulle vara samhällsekonomiskt effektiva. Höjda kommunala skattesatser ökar marginalkostnaderna för skatteintäkter. För att detta ska vara samhällsekonomiskt effektivt krävs att värdet av de extra utgiftskronorna överstiger den samhällsekonomiska kostnaden av de extra skattekrona, vilket inte behöver vara fallet.

Diagram 4.1 Kommunal skattesats 1955–2095 enligt Svenska Kommunförbundets långtidsutredning



Anm.: Summan av kommunal, landstingskommunal och kyrkokommunal utdebitering.
Källa: Svenska Kommunförbundet [2002a].

En höjning av de kommunala skattesatserna är dock ingen långsiktig lösning på den offentliga sektorns finansieringsproblem. Om den offentliga konsumtionen i framtiden ska kunna växa i takt med den privata konsumtionen⁴⁵ krävs kontinuerliga skattehöjningar. Det är därför inte tillräckligt med en engångshöjning av nivån. Beräkningar visar att det krävs årliga höjningar av kommunalskatten på 0,35–0,4 procentenheter för att den kommunala konsumtionen ska kunna öka lika snabbt som privat konsumtion, se diagram 4.1.⁴⁶ Redan år 2020 skulle de kommunala skatterna närma sig 40 procent och även därefter skulle skatterna fortsätta att öka i samma takt. Beräkningarna bygger på en rad förenklade antaganden, bl.a. att de höjda skatterna inte skulle påverka arbetsutbudet, vilket knappast skulle vara fallet i verkligheten.

Det bör understrykas än en gång att problemen för den offentliga sektorns finansiering inte är ett övergångsproblem, där läget förbättras längre fram. Tvärtom kommer den demografiskt betingade efterfrågan på den offentliga sektorns tjänster att öka kraftigt

⁴⁵ Som framgår av tabell 3.6 har den offentliga konsumtionen ökat snabbare än den privata sedan 1950, med 1990-talet som enda undantag.

⁴⁶ Svenska Kommunförbundet [2002a].

efter 2015. Det är då de stora barnkullarna från 1940-talet når åttioårsåldern. Mot den bakgrunden framstår kommunala skattehöjningar inte heller som ett lämpligt sätt att lösa de närmaste årens finansieringsproblem för den offentliga sektorn.

Även om det finns en acceptans för vissa höjningar av de kommunala skattesatserna, kommer dessa att medföra negativa effekter på arbetsutbudet och därigenom i förlängningen på såväl produktion som skatteintäkter. Ett minskat arbetsutbud till följd av höjda skatter på arbete skulle också göra det svårare att rekrytera personal till den verksamhet – vård, skola och omsorg – som de höjda skatterna var avsedda att finansiera.

4.2.3 Systemens utformning riskerar ge ineffektiva kommunalskatter

Genom utformningen av skattesystemet och det kommunala inkomstutjämningsystemet bär inte en kommun själv de fulla samhällsekonomiska kostnaderna av en höjd kommunalskattesats. Kommunen får själv den ökade skatteintäkten som uppstår på kort sikt, men genom utjämningsystemet kommer kostnaden i form av ett lägre arbetsutbud och därigenom en mindre skattebas att fördelas på alla kommuner. Denna negativa effekt är dock av begränsad storlek. Det lägre arbetsutbudet till följd av skattehöjningen minskar också skattebasen för den statliga inkomstskatten, arbetsgivaravgifterna samt mervärdeskatten. Även det är en kostnad som inte den enskilda kommunen direkt bär. Statens utgifter kan också öka om det minskade arbetsutbudet tar sig uttryck i att fler får försörjning genom socialförsäkringarna. Sammantaget innebär detta att en kommun kan ha svaga ekonomiska incitament att avstå från höjningar av kommunalskatten, eftersom kostnaderna i form av ett lägre arbetsutbud bärs av hela landet. Systemens utformning medför att de kommunala skattesatserna på sikt tenderar att bli högre än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Denna nackdel måste givetvis vägas mot syftet med systemet för kostnads- och inkomstutjämnings: att utjämna förutsättningarna mellan olika kommuner, vilket är nödvändigt när kommunerna svarar för så betydande delar av den offentliga välfärden som är fallet i Sverige.

Med tanke på det tryck uppåt på de kommunala skattesatserna som sannolikt kommer att finnas i framtiden, finns det anledning att se över om skatte- och utjämningsystemens utformning påver-

kar kommunernas incitament och i förlängningen arbetsutbudet.⁴⁷ Ett sätt att förhindra kommunala skattehöjningar är genom kommunalt skattestopp. Det har tidigare använts i Sverige i samband med den stora skattereformen i början av 1990-talet. Skattestoppet ändrades sedan till ett system med en "straffavgift" på kommunala skattehöjningar, som innebär att kommunen/landstinget bara fick behålla en del av den ökade skatteintäkt som skattehöjningen medförde. En invändning är dock att ett permanent skattestopp inte betraktas som förenligt med kommunalt självstyre. En annan stor svaghet förknippad med den typ av åtgärd som hittills tillämpats är att strukturen konserveras vid en viss tidpunkt och hänsyn inte tas till skillnader mellan kommuner eller förändrade förutsättningar i enskilda kommuner.

I Norge finns sedan länge ett tak för kommunala skatter, vilket är ett sätt att begränsa de kommunala skattehöjningarna utan att låsa skatterna vid dagens nivå. I samtliga kommuner ligger nu skattesatsen på den maximalt tillåtna nivån, vilket gör att skattetakets sannolikt fungerar som en broms för ytterligare höjningar av skattesatserna. En mer radikal förändring av skatte- och välfärdssystemens finansiering, som föreslås bland annat i den s.k. SACO-modellen⁴⁸, skulle innebära att kommunernas ansvarsområden minskar genom att staten tar över finansieringsansvaret för vissa välfärdstjänster. Därigenom blir det staten som ansvarar för de områden som står under ett ökat efterfrågetryck. Staten kan bättre än kommunerna beakta de totala samhällsekonomiska effekterna av skattehöjningar, vilket skulle minska risken för alltför höga skatter. Nackdelar med ett sådant system är bland annat att det minskar det kommunala självstyret, att ingen lokal anpassning av t.ex. ambitionsnivån i verksamheten kan ske och att färre olika lösningar för tillhandahållande av välfärdstjänster kan prövas. I sitt första delbetänkande föreslår Ansvarskommittén att den i sitt fortsatta arbete bl.a. ska överväga struktur och uppgiftsfördelning för tunga samhällsområden, däribland ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån.⁴⁹

⁴⁷ Ett nytt förslag till kommunalt utjämningssystem presenterades under år 2003 (SOU 2003:88). I förslaget har dock denna problematik ej beaktats.

⁴⁸ Förslaget presenteras i expertrapport 13 till Skattebasutredningen (SOU 2002:47).

⁴⁹ SOU 2003:123, sid 7.

4.2.4 Breddad kommunal skattebas ger inte mer resurser

Ibland hävdas i debatten att kommunernas finansieringsproblem skulle kunna lösas genom att skattebasen för kommunerna breddades, t.ex. genom en kommunal fastighetsskatt. Det finns i princip inga skattebaser i Sverige som inte redan i dag utnyttjas för kommunal eller statlig skatt. En breddad kommunal skattebas vid en given total skattekvot skulle innebära att kommunerna får ökade skatteintäkter. Samtidigt skulle de statliga skatteintäkterna – liksom statsbidragen till kommunerna – minska i samma omfattning. Det blir då en fråga om i vilken utsträckning kommunernas intäkter ska komma direkt från kommunalskatter eller gå omvägen via staten. Det kan konstateras att de svenska kommunerna i ett internationellt perspektiv redan i dag har en stor andel egna skatteintäkter.⁵⁰

En ökad andel egna skatteintäkter för kommunerna kan vara eftersträvarvärd i sig för att stärka det kommunala självstyret och ansvaret för utvecklingen i den egna kommunen.

4.3 Ökade skatter ingen lösning på lång sikt

Sammantaget innebär förekomsten av marginalkostnader för skatteintäkter att kontinuerliga höjningar av skatteuttaget inte kan bedömas vara en långsiktig väg för att finansiera en utveckling av välfärdssystemen.

Under de senaste två åren har kommunal- och landstingsskatterna höjts med i genomsnitt en krona. Höjningarna har genomförts under en period då den demografiska utvecklingen är gynnsam med avseende på efterfrågan av välfärdstjänster. Det finns en uppenbar risk att kommuner och landsting även fortsättningsvis kommer att möta ökad efterfrågan på välfärdstjänster med höjda skatter, inte minst när den demografiskt betingade efterfrågan ökar.

Trots att kontinuerliga skattehöjningar inte bedöms vara en långsiktig väg att möta en ökad efterfrågan på välfärdstjänster, finns en uppenbar risk att just detta kommer att ske under de närmaste åren. Kommunerna, som har det största ansvaret för väl-

⁵⁰ Lotz, J. [2004].

färdstjänsterna, bär endast en liten del av de samhällsekonomiska kostnaderna för en kommunal skattehöjning.

5 Ökad tillväxt

I föregående kapitel undersöktes möjligheterna att förbättra skatteinkomsterna genom höjda skattesatser och breddade skattebaser. I detta kapitel riktas fokus mot hur en resursförstärkning kan uppnås genom ekonomisk tillväxt som innebär att de beskattningsbara inkomsterna ökar.

Inledningsvis i detta kapitel redovisas två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen fram till år 2020. Syftet är att belysa att det framtida utrymmet för skattefinansierad konsumtion påverkas av hur tillväxten kommer till stånd. I det ena alternativscenariot åstadkoms den högre tillväxten genom en mer positiv utveckling av sysselsättningen. I det andra fallet åstadkoms den högre tillväxten genom en högre produktivitetstillväxt i näringslivet. Beräkningsresultaten åskådliggör att en tillväxt baserad på ökad sysselsättning har en mer positiv inverkan på utrymmet för skattefinansierad produktion än en tillväxt som enbart baseras på en ökad produktivitet. Den andra delen av kapitlet ägnas åt att diskutera vilken potential som finns att öka sysselsättningen och därmed öka de offentliga resurserna.

5.1 Arbetsledd tillväxt ökar de offentliga resurserna

Välfärdstjänster finansieras i dag i huvudsak av skatter. Basen för beskattningen är invånarnas förvärvsinkomster, främst löner och inkomster av näringsverksamhet. Andra inkomster som är beskattningsbara är sjuk- och föräldrapenning, arbetslöshetsersättning och pensioner. Även denna del av skattebasen är beroende av hur lönerna utvecklas. Högre löner för med automatik med sig att också ersättningsnivåerna i trygghetssystemen höjs. Lönerns dominerande roll i skattebasen innebär att utvecklingen av sysselsättning och lönenivåer är av avgörande betydelse för hur skattebasen utvecklas.

Kostnaderna för vård, omsorg och utbildning är i hög grad bestämda av löneutvecklingen till följd av att dessa verksamheter är uttalat personalintensiva. Merparten av kostnaderna är som regel kostnader för personal. Möjligheterna till kontinuerliga produktivetsförbättringar, dvs. att gradvis fler och bättre tjänster kan tillhandahållas utan att personalens storlek ändras, är förhållandevis små. För att fler och bättre tjänster ska kunna erbjudas krävs som regel personalförstärkningar.

En ekonomisk tillväxt baserad på en ökad produktivitet i näringslivet, och därigenom höjda reallöner på arbetsmarknaden som helhet, innebär att kostnaderna för produktionen av välfärdstjänster stiger eftersom lönerna ökar även här. Dessa kostnadsökningar balanseras av att också skatteinkomsterna stiger. Sammantaget uppstår ett visst nettotillskott, men denna resursförstärkning är liten i förhållande till den produktionsökning som samtidigt skett i näringslivet.

Om tillskottet till produktionen i stället är en följd av ökad sysselsättning blir utfallet bättre för den offentliga sektorns del. Ökad sysselsättning i näringslivet bidrar inte på samma sätt som i fallet med ökad produktivitet till att öka kostnaderna för offentlig sektor. Tvärtom kan de offentliga åtagandena komma att begränsas om den ökade sysselsättningen för med sig minskade utbetalningar i form av arbetslöshetsersättning, socialbidrag och sjukersättningar. I så fall kan en större del av de samlade skatteinkomsterna användas för andra ändamål, som t.ex. produktion av välfärdstjänster. Dessutom ger sysselsättningsökningen, på samma sätt som i fallet med höjda reallöner, upphov till större skatteinkomster. Effekterna av en ökad sysselsättning i näringslivet är således dubbelt positiva.

I alternativscenarierna prioriteras offentlig konsumtion

De två alternativscenarier som här ska redovisas har konstruerats med utgångspunkt från att så mycket som möjligt av utvecklingen ska vara lika i de två fallen. Det innebär att tillväxten är densamma i de två scenarierna – i genomsnitt 2,0 procent per år sett över hela perioden fram till år 2020. BNP år 2020 ligger på samma nivå i de två fallen, medan BNP per arbetad timme är olika. Samma mål som i basscenariot gäller vidare för den offentliga sektorns finansiella sparande. De regelverk som styr pensionssystemet, andra transfereeringssystem och skatteuttaget är också lika i de tre fallen.

I basscenariot styrs den offentliga konsumtionens utveckling helt av demografin. I de två övriga scenarierna ger den högre tillväxten utrymme för en mer positiv utveckling. Den fråga som ställs är hur mycket större detta utrymme kan bli till följd av högre tillväxt, och vid givna regler för offentliga transfereringar, skattesatser och nivån på det offentliga sparandet.

I alternativscenarierna förutsätts de ökade skatteinkomsterna fullt ut användas till offentlig konsumtion. Beräkningarna ska, bl.a. av detta skäl, ses som räkneexempel. I verkligheten kan det inte uteslutas att vinsterna av en mer positiv ekonomisk utveckling också till viss del kan komma att användas på annat sätt. En möjlighet är höjda ersättningsnivåer i trygghetssystemen. En annan möjlighet är sänkta skattesatser. Beräkningarna är avsedda att ge en bild av vad en högre ekonomisk tillväxt som *mest* kan ge i extra utrymme för offentlig konsumtion.⁵¹

5.1.1 Tillväxt genom ökad sysselsättning

I det första alternativscenariot kommer en högre tillväxt till stånd genom ökad sysselsättning i ekonomin. Totalt sett ökar antalet arbetade timmar, definierat på detta sätt, med 3,6 procent mellan år 2002 och 2020, vilket motsvarar en årlig ökning med i genomsnitt 0,2 procent (se tabell 5.1). Det kan jämföras med utvecklingen i basscenariot, där antalet arbetade timmar endast ökar med totalt 0,5 procent mellan år 2002 och 2020. I scenariot med högre sysselsättning är 134 000 fler personer sysselsatta år 2020 än i basscenariot.

Den bättre sysselsättningsutvecklingen innebär att regeringens sysselsättningsmål nås i alternativscenariot. I basscenariot uppgår andelen sysselsatta i åldersgruppen 20–64 år till 77,4 procent år 2020. I alternativscenariot ökar denna andel gradvis från 2007 så att den når 80 procent år 2020.

Det sysselsättningsstillskott som uppstår kan återföras till två grupper som i utgångsläget har en relativt svag ställning på arbetsmarknaden: nämligen äldre och utlandsfödda. I alternativscenariot förutsätts sysselsättningsgraden för kvinnor och män i åldern 55–64 år återgå till den nivå som rådde för gruppen som helhet i början av 1970-talet. Det innebär att antalet arbetstimmar per invånare i

⁵¹ För en mer utförlig diskussion om alternativscenarierna, se bilaga 1-2 till denna långtidsutredning (SOU 2004:11).

denna åldersgrupp ökar med 15 procent mellan år 2002 och 2020. Den andra grupp som ökar sitt arbetsutbud är de utrikes födda. År 2020 kvarstår endast en tredjedel av dagens skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer på arbetsmarknaden, jämfört med tre fjärdedelar i basscenariot.

Den ökade sysselsättningen leder till en snabbare BNP-tillväxt och en bättre utveckling av skatteintäkterna jämfört med i basscenariot. Den offentliga sektorns ekonomiska förutsättningar förbättras också av lägre offentliga utgifter i samband med att antalet personer som försörjs med sociala ersättningar gradvis minskar i antal. Framför allt minskar utbetalningarna i form av arbetslöshetsersättning, förtidspensioner och socialbidrag. Eftersom produktivitetstillväxten och timlönerna är lika i de två fallen kommer inkomstindex, som bestämmer storleken på pensionsutbetalningarna, att utvecklas på i stort sett samma sätt. I alternativscenariot uppstår därmed ingen ytterligare belastning på välfärdssystemet i form av större pensionsutbetalningar.

Tabell 5.1 Några nyckeltal för perioden 2002–2020 i basscenariot och i ett scenario med ökad sysselsättning

<i>Genomsnittlig årlig procentuell förändring</i>	Basscenariot	Alternativscenario 1 Ökad sysselsättning
	Arbetade timmar	0,0
Produktivitet näringsliv	2,2	2,2
BNP	1,8	2,0
Offentlig konsumtion	0,5	0,8

Källa: Långtidsutredningens scenarioräkningar i bilaga 1-2 (SOU 2004:11).

En tillväxt som kommer till stånd genom ökad sysselsättning i ekonomin underlättar möjligheterna att finansiera de offentliga välfärdssystemen. Detta kan ske både genom ökade skatteintäkter och genom minskade offentliga utgifter i form av ersättningar från trygghetssystemen. Om hela det tillskott som uppstår används till att öka den offentliga konsumtionen skulle denna kunna öka 0,3 procentenheter snabbare per år än vad som är fallet i basscenariot.

I basscenariot är ökningen av den offentliga konsumtionen helt betingad av den demografiska utvecklingen. Något utrymme för höjningar av ambitionsnivån avseende välfärdstjänsternas kvalitet

eller kvantitet finns i detta fall inte. Med den bättre sysselsättningsutvecklingen i alternativscenariot uppstår ett visst utrymme för reformer. Om hela detta utrymme tas i anspråk för att öka produktionen av skattefinansierade tjänster kan den offentliga konsumtionen höjas med 5,7 procent över den nivå som år 2020 uppnås i basscenariot.

5.1.2 Tillväxt genom högre produktivitet

I det andra alternativscenariot uppnås en högre tillväxt genom en högre produktivitetstillväxt i näringslivet till följd av effektivare produktionsmetoder. Scenariot är konstruerat på ett sådant sätt att produktionen på totalnivå, dvs. BNP, växer i samma takt som i det föregående alternativscenariot, vilket innebär en genomsnittlig BNP-tillväxt på 2,0 procent per år mellan år 2002 och 2020. För att nå en sådan tillväxt krävs att produktiviteten i näringslivet ökar med 2,5 procent per år jämfört med 2,2 procent i basscenariot (se tabell 5.2).

Trots att BNP ökar i samma takt som i det tidigare redovisade alternativscenariot kommer inte resurstillskottet till den offentliga sektorn att bli av samma omfattning. De effektivare produktionsmetoderna i näringslivet, och de reallöneförbättringar som följer av dessa, för visserligen med sig ökade skatteintäkter, men också ökade utgifter för den offentliga sektorns del. Utgifter i form av höjda löner för offentliganställda och höjda ersättningsnivåer i offentligt finansierade trygghetssystem. En annan skillnad mot det tidigare redovisade alternativscenariot är att det inte uppstår någon motsvarande besparing på utgiftssidan i form av ett minskat antal personer i behov av sociala ersättningar.

Tabell 5.2 Några nyckeltal för perioden 2002–2020 i basscenariot och i ett scenario med högre produktivitetstillväxt

<i>Genomsnittlig årlig procentuell förändring</i>		
	Basscenariot	Alternativscenario 2 Högre produktivitetstillväxt
Arbetade timmar	0,0	0,0
Produktivitet näringsliv	2,2	2,5
BNP	1,8	2,0
Offentlig konsumtion	0,5	0,6

Källa: Långtidsutredningens scenarioräkningar i bilaga 1-2 (SOU 2004:11).

Scenariot åskådliggör den tydliga koppling som finns mellan ekonomisk tillväxt och den offentliga sektorns utgifter. Denna koppling förklarar också varför det reala utrymmet för offentlig verksamhet inte blir större än det blir i basscenariot trots att BNP, även i detta scenario växer i förhållandevis gynnsam takt.

En starkt bidragande orsak till denna koppling mellan ekonomisk tillväxt och den offentliga sektorns utgifter är att en stor del av utgifterna utgörs av löner till offentligt anställda. En snabbare produktivitetstillväxt i näringslivet skapar utrymme för en högre löneökningstakt utan att lönsamheten sjunker i denna sektor. För att den offentliga sektorn på sikt ska kunna rekrytera och behålla arbetskraft måste lönerna höjas även här oavsett hur produktiviteten utvecklas i denna del av ekonomin.

Ett annat skäl till de offentliga utgifternas följsamhet till skattebasens utveckling är att åtskilliga av de offentliga transfereringarna är reall säkrade, vilket innebär att det finns en automatisk uppräknings som direkt eller indirekt är kopplad till löneutvecklingen. Ett exempel är pensionerna, som utgör drygt hälften av de offentliga transfereringarna till hushållen. I det nya pensionssystemet finns en automatisk koppling mellan nivån på de utgående pensionerna och den allmänna löneutvecklingen via inkomstindex. Även för försäkringssystem som ersätter förlorad arbetsinkomst, som t.ex. sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen, finns en betydande koppling till lönernas utveckling.

Sammantaget innebär utvecklingen i scenariot med en högre produktivitetstillväxt att den offentliga konsumtionen kan öka med i genomsnitt 0,6 procent per år mellan år 2002 och 2020. Detta kan jämföras med basscenariots 0,5 procent. Den offentliga konsumtionen kommer därmed att ligga 1,8 procent högre än i basscenariot

år 2020. I det tidigare redovisade alternativscenariot uppgick denna skillnad till 5,7 procent, vilket är ett drygt tre gånger så stort tillskott.

Det bör samtidigt understrykas att även en produktivetsledd tillväxt är centralt för välfärden i och med att tillväxt ökar samhällets samlade resurser. En politik som medför en högre tillväxt innebär därför en ökad välfärd för samhället i stort, dock inte med automatik ökade resurser till den offentligt finansierade välfärden. Däremot ökar den ekonomiska tillväxten hushållens resurser och därmed också förmågan att betala för välfärdstjänster.

5.1.3 Ökad tillväxt ger begränsade resurstillskott

I ovan redovisade scenarier förutsätts *hela* det uppkomna reformutrymmet användas till att förstärka den offentliga konsumtionen. Alla extra skatteintäkter kanaliseras till att öka produktionen av skattefinansierade tjänster. Ingenting av överskottet tas i anspråk för andra reformer, som t.ex. skattelättnader eller höjda ersättningsnivåer i trygghetssystemen. Trots att hela det uppkomna extrautrymmet används för offentlig konsumtion blir ändå effekterna relativt begränsade. Den högre ekonomiska tillväxten tillåter den offentliga konsumtionen att endast växa någon eller några tiondels procentenheter snabbare än vad fallet är i basscenariot (se tabell 5.3).

Tabell 5.3 Offentlig och privat konsumtion per invånare 2002–2020

	Genomsnittlig årlig procentuell förändring		
	Basscenariot	Alternativ 1 Ökad sysselsättning	Alternativ 2 Högre produktivitet
Offentlig konsumtion	0,0	0,3	0,1
Privat konsumtion	2,0	2,1	2,2
Skillnad	-2,0	-1,8	-2,1

Källa: Långtidsutredningens scenarieräkningar i bilaga 1-2 (SOU 2004:11).

Av tabell 5.3 framgår att en tillväxt som genereras genom en ökad sysselsättning i ekonomin ger ett större kvantitativt bidrag till möjligheterna att öka den offentliga konsumtionen än en tillväxt som enbart baseras på ökad produktivitet. Utvecklingen i alternativet

med högre produktivitet för därtill med sig att skillnaden i tillväxt mellan offentlig och privat konsumtion blir större än vad fallet är i basscenariot (se nedersta raden i tabell 5.3). Den snabbare utvecklingen av den privata konsumtionen kan ge upphov till att ytterligare krav också ställs på de tjänster som finansieras av skatter. I så fall riskerar tillskottet i tillväxt att bidra till att den offentliga sektorns finansieringsproblem snarare skärps än lättas.

Även i scenariot med ökad sysselsättning medför den högre tillväxten en något snabbare utveckling av den privata konsumtionen jämfört med i basscenariot. Det tillskott som uppstår i den privata konsumtionen är dock mindre än den förstärkning som sker i den offentliga konsumtionen. Den offentliga konsumtionen kan i alternativscenariot med en högre sysselsättning öka med 0,3 procent per år och invånare räknat, vilket är ungefär samma ökningstakt som under 1990-talet (se tabell 3.6 och tabell 5.3).

Trots de antaganden som i detta alternativscenario gjorts om en påtagligt ökad sysselsättningsgrad för utlandsfödda samt personer i åldersgruppen 55–64 år bidrar inte den högre tillväxten till någon mer avgörande förändring i hur den offentliga konsumtionen utvecklas i förhållande till den privata konsumtionen. I detta sammanhang bör också understrykas att det finns en gräns för den potential som finns i form av outnyttjad arbetskraft. Sysselsättningsgraden för äldre, utlandsfödda, eller andra grupper på arbetsmarknaden kan inte höjas hur långt som helst. När alla reserver har tagits i anspråk kan inte sysselsättningsgraden öka mer och då kan inte längre denna faktor bidra till en ytterligare ökning av den offentliga konsumtionen.

5.2 Ökat arbetsutbud kräver trendbrott

Sett i ett historiskt perspektiv är en tillväxt baserad på ett ökat arbetsutbud inte självklar. Den historiska utvecklingen har inneburit att tillväxten bestämts av produktivitetens utveckling.

I det första alternativscenariot antas arbetsutbudet öka så att sysselsättningsgraden når 80 procent år 2020. Vilka möjligheter finns det att i framtiden uppnå en sådan eller en ännu större höjning av arbetsutbudet? Man kan närma sig denna fråga på olika sätt. En väg är att studera den generella utvecklingen av arbetsutbudet i den yrkesverksamma befolkningen. Hur ser den historiska utvecklingen ut vad gäller genomsnittlig arbetstid, arbetskraftsdeltagande, sys-

selsättning och frånvaro, och vad kan det säga om den framtida utvecklingen? En annan väg att gripa sig an frågan är att i stället se mer till om det finns några enskilda grupper vars arbetsutbud är klart lägre än övriga grupper. I detta avsnitt studeras potentialen för ett ökat arbetsutbud ur båda dessa infallsvinklar.

5.2.1 Det genomsnittliga arbetsutbudet minskar

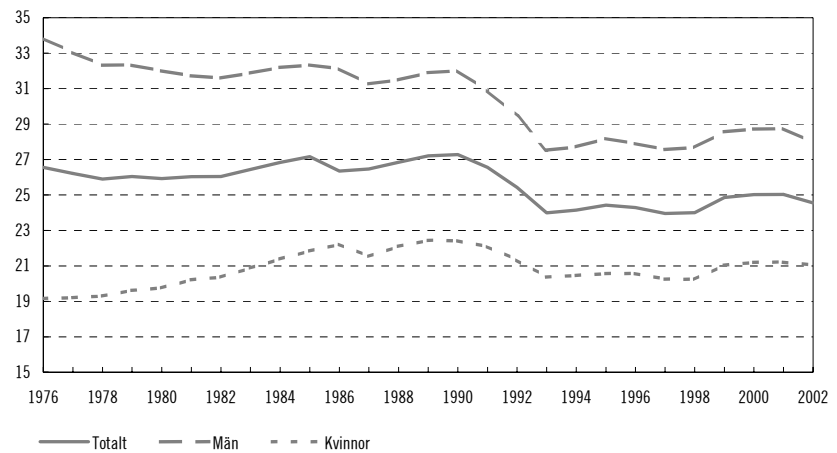
Sett till den historiska utvecklingen är den långsiktiga trenden en successiv minskning av arbetsutbudet, mätt som antal arbetade timmar per person i yrkesverksam ålder⁵². Det totala antalet arbetade timmar i ekonomin är i dag i stort sett detsamma som för 30 år sedan, trots att befolkningen i yrkesverksam ålder vuxit med ca 10 procent. Utvecklingen ska också ses mot bakgrund av att kvinnorna under denna period kommit ut i arbetslivet och nu lönearbetar i en helt annan utsträckning än tidigare. Effekterna på arbetsutbudet av befolkningsökningen och av kvinnornas inträde på arbetsmarknaden har motverkats av ett sjunkande arbetsutbud bland männen och ett senarelaggt inträde i yrkeslivet på grund av studier.

Det genomsnittliga antalet arbetade timmar bland personerna i yrkesverksam ålder har minskat de senaste knappa 30 åren, vilket framgår av diagram 5.1. Särskilt tydlig är nedgången som skedde under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Som också framgår av diagram 5.1 finns betydande skillnader i utvecklingen mellan könen. Männen arbetar allt mindre, även om det finns en tendens till stagnation i den nedåtgående utvecklingen de senaste tio åren. Kvinnornas totala arbetsutbud ökade däremot kontinuerligt fram till slutet av 1980-talet och har efter en viss nedgång i samband med 1990-talskrisen legat kvar på i stort sett oförändrad nivå. Skillnaden mellan mäns och kvinnors totala arbetsutbud har inte förändrats nämnvärt under de senaste tio åren.

⁵² Här definieras yrkesverksam ålder som 20–64 år.

Diagram 5.1 Uvecklingen av genomsnittligt antal arbetade timmar per vecka per person i befolkningen i åldern 20–64 år, 1976–2002

Antal timmar per vecka

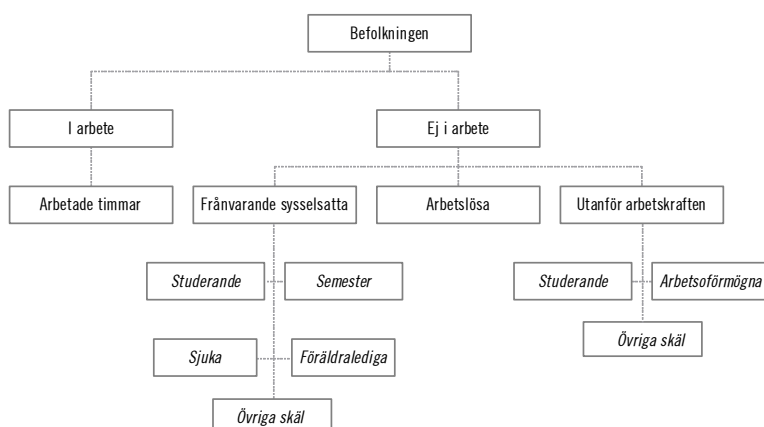


Källa: SCB [a] samt egna beräkningar.

Vilka faktorer ligger bakom denna allmänna utveckling mot ett minskat genomsnittligt arbetsutbud? Förklaringarna kan grovt delas in i två delar. Den första utgörs av den genomsnittliga arbetstiden per vecka för dem som arbetar (se diagram 5.2).⁵³ Den andra utgörs av andelen personer i åldern 20–64 år som inte är i arbete. De som inte arbetar kan i sin tur delas in i tre olika grupper: de som är sysselsatta men av någon anledning är frånvarande från arbetet, de som är med i arbetskraften men är arbetslösa och de som av olika skäl står helt utanför arbetskraften.

⁵³ För dem som faktiskt arbetar (minst en timme) under den aktuella mätveckan. De som är frånvarande hela veckan, för exempelvis semester, ingår därför inte.

Diagram 5.2 Befolkningen fördelad på arbetsmarknadsstatus



Generellt kan sägas att den genomsnittliga arbetstiden per person i arbete sjunkit något sedan mitten av 1970-talet, och att andelen i befolkningen som av olika anledningar inte arbetar har ökat. Bakom denna generella utveckling döljer sig dock stora skillnader mellan såväl olika åldersgrupper som mellan kvinnor och män.

Viss minskning av den genomsnittliga veckoarbetstiden för personer i arbete

Den genomsnittliga veckoarbetstiden för personer i arbete har sjunkit något sedan mitten av 1970-talet. Även om den totala bilden uppvisar en relativt liten förändring, döljer den dock två helt skilda utvecklingar för män och kvinnor. För männen har den genomsnittliga arbetsveckan kontinuerligt förkortats och minskats med knappt två timmar per vecka sett över hela perioden. Under samma period har kvinnorna kontinuerligt ökat sin arbetstid med motsvarande totalt drygt två timmar per vecka. En viktig förklaring till detta är en minskning av deltidsarbete bland kvinnorna – i dag arbetar ca 60 procent av kvinnorna heltid jämfört med drygt 50 procent 1987.⁵⁴ De skilda utvecklingarna för män och kvinnor har medfört att skillnaden i veckoarbetstid mellan könen har minskat kraftigt sedan mitten av 1970-talet.

⁵⁴ SCB[a]. Avser andelen heltidsarbetande bland de anställda kvinnorna.

Den genomsnittliga veckoarbetstiden för män i arbete är dock fortfarande sex timmar längre än den genomsnittliga veckoarbetstiden för kvinnor i arbete.

I framtiden är det osäkert om ett ökat heltidsarbete kan bidra till en fortsatt ökning av kvinnornas genomsnittliga veckoarbetstid. I takt med att en allt större andel av kvinnorna arbetar heltid, är det troligt att ökningen av andelen heltidsarbetande kommer att avta. Därmed kan trenden mot en genomsnittligt sjunkande veckoarbetstid bli mer uppenbar.

En viktig förklaring till det lägre arbetsutbudet är att kvinnor historiskt tagit ett större ansvar för barn och hushåll. Kvinnorna har tagit och tar fortfarande ut en betydligt större andel av föräldradeltid och arbetar också i större omfattning än männen deltid under åren med barn. Det lägre arbetsutbudet gäller dock inte bara kvinnor med barn, utan även yngre och äldre kvinnor utan små barn. Den höga andelen deltidssarbetande kan sannolikt också förklaras av att många kvinnor arbetar i sektorer där arbetsgivarna gärna sett deltidssarbetande, t.ex. inom handeln och inom vård och omsorg. Det är troligt att kvinnor även i framtiden kommer att ta huvudansvaret för hushåll och barn, och att en betydande del kvinnor även i framtiden kommer att välja deltidssarbete. Om detta mönster ska brytas krävs sannolikt betydande reformer av inte minst föräldraförsäkringen, något som diskuteras i bilaga 12 till långtidsutredningen.⁵⁵ Samtidigt skulle en sådan ökning av kvinnornas arbetsutbud mycket väl kunna medföra ett minskat arbetsutbud hos männen.

Som framgick i kapitel 3 får redan i dag en betydande andel av de hjälpbehövande hemmaboende äldre informell hjälp. I framtiden när antalet äldre ökar kommer sannolikt fler äldre att få hjälp av anhöriga. Hjälpen har visat sig till största del, vid sidan av make/maka/sambo, komma från döttrar eller svärdöttrar. Om nuvarande könsrollsmönster består är det därför troligt att kvinnor i yrkesverksam ålder i framtiden kommer att ta ett större ansvar för omsorgen av de äldre i takt med att de äldre blir fler och att de offentliga resurserna till äldreomsorg kommer att vara begränsade. Ett ökat ansvar för äldre kan komma att påverka arbetsutbudet hos kvinnor i yrkesverksam ålder. En sådan utveckling skulle förstärkas om det offentligas möjligheter att upprätthålla äldreomsorgen försvåras genom begränsade offentliga resurser.

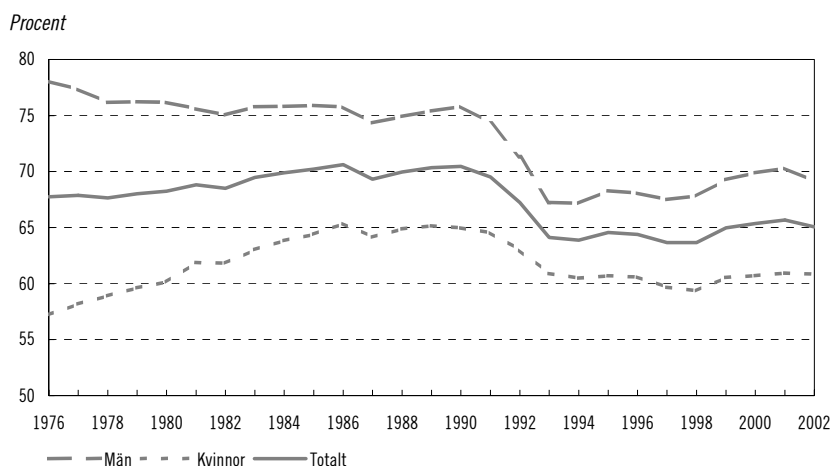
⁵⁵ SOU 2003:36.

Andel personer i arbete

Utöver den genomsnittliga arbetstiden bland dem som faktiskt arbetar bestäms arbetsutbudet av hur många som arbetar. Genom kvinnornas inträde på arbetsmarknaden ökade denna andel kontinuerligt fram till andra halvan av 1980-talet samtidigt som andelen män i arbete minskade, se diagram 5.3. Ökningen av andelen kvinnor i arbete bröts dock i samband med krisen i början av 1990-talet då andelen minskade kraftigt. Därefter har andelen personer i arbete ökat något, men ligger fortfarande klart under de högsta nivåerna, som nåddes under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet.

Att andelen i arbete minskar innebär givetvis samtidigt att andelen som av olika skäl inte arbetar ökar. Som nämnts kan dessa delas upp på sysselsatta som är frånvarande från arbetet, arbetslösa och personer som står helt utanför arbetskraften. I de följande avsnitten diskuteras utvecklingen i dessa tre grupper under de senaste 25 åren.

Diagram 5.3 Andel av befolkningen i åldern 20–64 år i arbete, 1976–2002



Källa: SCB[a].

Frånvaron visar ingen trendmässig ökning, men varierar kraftigt mellan olika år

En betydande del av de sysselsattas frånvaro från arbete utgörs av semester, men frånvaro av detta skäl har inte ökat utan snarare minskat de senaste 15 åren.⁵⁶ Frånvaro från arbetet till följd av sjukdom eller vård av barn förefaller inte trendmässigt ha förändrats särskilt mycket de senaste 30 åren.⁵⁷ Däremot är det stora svängningar mellan olika år. Frånvaron var som högst under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet för att sedan snabbt nå sin lägsta nivå under 1990-talskrisen. Under senare år har dock sjukfrånvaron bland de sysselsatta ökat snabbt. Det är mycket viktigt att denna utveckling kan brytas för att arbetsutbudet i framtiden inte ska minska ytterligare. I utredningens basscenario antas att den negativa utvecklingen bryts. Om så inte blir fallet kommer basscenarioet att överskatta såväl arbetsutbud som tillväxt.

Fler arbetslösa

Arbetslösheten var under lång tid mycket låg i Sverige. I samband med 1990-talskrisen ökade arbetslösheten kraftigt, men har därefter fallit. Trots detta är arbetslösheten i dag betydligt högre än tidigare. Arbetslösheten har ökat generellt, men vissa grupper är betydligt hårdare drabbade än andra. Arbetslöshetsnivån är betydligt högre bland unga, bland invandrare, bland lågutbildade och bland äldre. I avsnitt 5.3.3 diskuteras några av dessa gruppers ställning på arbetsmarknaden mer ingående.⁵⁸

Andelen personer som står utanför arbetskraften har ökat kraftigt

År 2002 stod runt en femtedel av kvinnorna och en sjättedel av männen i åldrarna 20–64 år utanför arbetskraften (se diagram 5.4). För männen har denna andel trendmässigt ökat sedan åtminstone mitten av 1970-talet. Kvinnornas inträde i lönearbete ökade andelen kvinnor i arbetskraften under 1970- och 1980-talen. Sedan

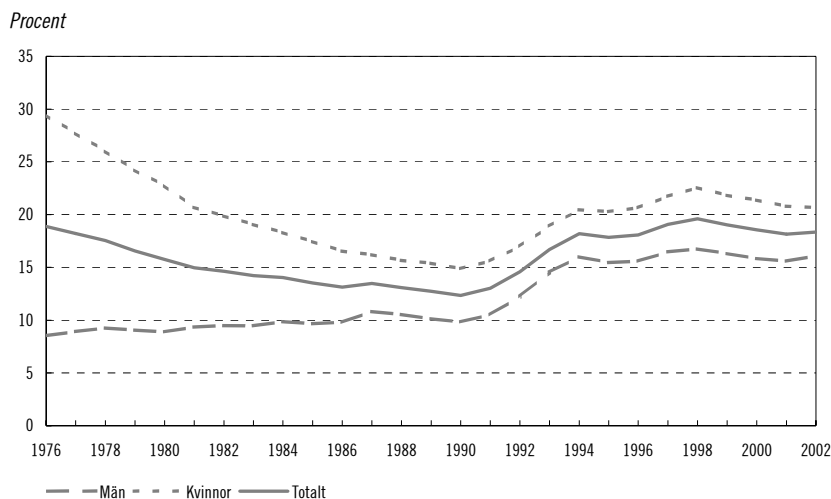
⁵⁶ SCB[a].

⁵⁷ SCB[a]. Frånvaro avser frånvaro från arbetet under hela mätveckan. Detta gör att exempelvis semester hela veckan räknas som frånvaro, medan korttidsfrånvaro (dvs. att man arbetat minst en timme under mätveckan) på grund av sjukdom inte ingår.

⁵⁸ Se även Långtidsutredningen 1999/2000 (SOU 2000:7), för en fördjupad analys av arbetslöshetens orsaker.

1990 uppvisar kvinnorna samma trend som männen med en ökande andel som står utanför arbetskraften, något som medfört att skillnaden mellan könen knappast förändrats på drygt tio år.

Diagram 5.4 Andelen män och kvinnor 20–64 år i befolkningen utanför arbetskraften 1976–2002



Källa: SCB [a].

Av dem som stod utanför arbetskraften år 2002 var ca 40 procent studerande. Runt en tredjedel var sjuka utan att ha ett arbete att återvända till, i många fall var de förtidspensionerade av hälsoskäl.⁵⁹ Resterande dryga 20 procent stod utanför arbetskraften av andra skäl.

Bland de yngsta, 16–19 år har andelen studerande ökat både till följd av att fler går en gymnasieutbildning och att samtliga gymnasieutbildningar nu är treåriga. Den kraftiga utbyggnaden av högskolan har bidragit till att öka andelen studerande i befolkningen. Detta gäller såväl personer under som över 25 år. Bland ungdomarna mellan 16–24 år kan också noteras att antalet personer som varken arbetar eller studerar mer än fördubblats sedan 1990.

⁵⁹ I december 2002 uppbar drygt 9 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år förtidspension eller sjukbidrag, ca tre fjärdedelar av dessa uppbar heltidsersättning. Drygt hälften av personerna med förtidspension eller sjukbidrag var 55 år eller äldre. Riksförsäkringsverket [2003b].

År 2002 var det runt 11 procent av ungdomarna i dessa åldrar som varken arbetade eller studerade.⁶⁰ Drygt hälften av dessa har uppgett att de inte vill arbeta.

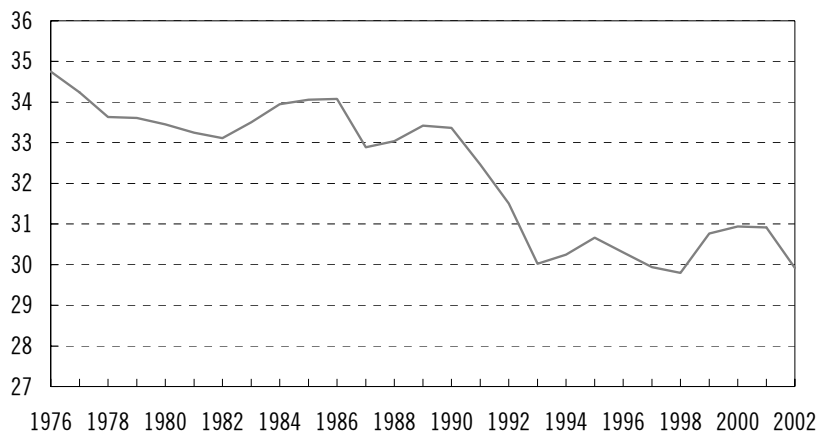
5.2.2 Allt färre män mellan 25 och 54 år arbetar

I de föregående avsnitten gavs en bild av hur arbetsutbudet i stort har förändrats de senaste decennierna. Det har i stor utsträckning gjorts genom en beskrivning av utvecklingen i hela den arbetande befolkningen, dvs. samtliga personer i åldern 20–64 år. Som framgått rymmer den generella utvecklingen betydande skillnader mellan kvinnor och män och mellan olika åldersgrupper. Nog så viktigt är att studera utvecklingen i den grupp som ofta brukar betraktas som arbetsmarknadens kärngrupp, nämligen män mellan 25 och 54 år. Detta kan förväntas ge en bild av den underliggande utvecklingstrenden. Gruppen har visserligen klart högst arbetsutbud av alla grupper, men den uppvisar trots allt en kraftig minskning av sitt arbetsutbud över tiden.

⁶⁰ Avser ungdomar som enligt SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) står utanför arbetskraften, men inte studerar. Siffran inkluderar således inte de ungdomar som är registrerade som arbetslösa enligt AKU. Se vidare SOU 2003:92, där situationen för denna grupp diskuteras.

Diagram 5.5 Antal arbetade timmar per vecka för män 25–54 år per person i befolkningen, 1976–2002

Antal timmar per vecka



Källa: SCB [a].

I diagram 5.5 visas arbetsutbudet uttryckt i antalet arbetade timmar per vecka utslaget på samtliga personer i befolkningen i åldersgruppen. Nedgången i arbetsutbudet uttryckt som antal arbetade timmar per person i hela befolkningen har i viss utsträckning påverkats av en ökning av arbetslösheten. Vidare har medelarbetstiden bland de personer som faktiskt arbetar sjunkit, bl.a. till följd av en ökande andel deltidsarbetande bland männen mellan 25 och 54 år. Däremot har frånvaron till följd av sjukdom, semester och liknande inte förändrats nämnvärt i gruppen sett över en längre period. Men den viktigaste förklaringen till den kraftiga minskningen av arbetsutbudet bland män mellan 25 och 54 år står att finna i att allt fler av olika skäl står utanför arbetskraften. I denna grupp står visserligen färre utanför arbetskraften än i övriga grupper, men trots det befann sig år 2002 över 10 procent av männen mellan 25 och 54 år utanför arbetskraften. 30 år tidigare var andelen under 5 procent.

En viktig förklaring till den ökande andelen som står utanför arbetskraften i denna grupp är att andelen som anger att de är arbetsoförmögna har ökat kraftigt. Andelen arbetsoförmögna av befolkningen i denna åldersgrupp har sedan början av 1990-talet mer än fördubblats och uppgick år 2002 till drygt 4 procent. Detta åter-

speglas också i statistiken över antalet personer med förtidspension eller sjukbidrag. I december 2002 hade 4,8 procent av männen i denna åldersgrupp förtidspension eller sjukbidrag.⁶¹

Andelen som står utanför arbetskraften på grund av studier har också ökat. År 2002 stod nästan 70 000 män mellan 25 och 54 år utanför arbetskraften för att studera, vilket motsvarar 3,7 procent av befolkningen i åldersgruppen. Till detta ska läggas de sysselsatta som studerar, drygt 67 000 män. Runt 40 procent av dessa studerade på heltid, vilket i de allra flesta fall medför ett lägre arbetsutbud.⁶² Som redan nämnts har deltidsarbetandet i denna åldersgrupp ökat, sannolikt kan en del av ökningen av deltidsarbete förklaras av en ökad andel studerande. Sammantaget innebär detta, som framgår av diagram 5.6, att drygt 7 procent av männen i denna åldersgrupp studerar. För de allra flesta innebär detta att deras arbetsutbud blir lägre än vad det annars varit. Under läsåret 2002/2003 fick drygt 67 000 män mellan 25 och 54 år studiemedel.⁶³

Från diagram 5.6 kan också noteras att andelen kvinnor som står utanför arbetskraften på grund av studier är betydligt större än andelen män. I mitten av 1970-talet var könsfördelningen vad avser andelen studerande betydligt jämnare.

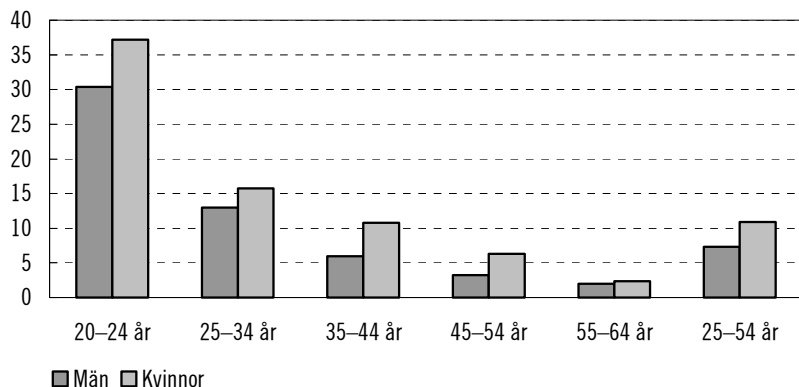
⁶¹ Några hade pension på deltid. Omräknat till heltidsfrånvaro uppgick andelen till 4,3 procent av befolkningen. Riksförsäkringsverket [2003b], se tabell 3b i bilaga, samt SCB[a].

⁶² Många av dessa heltidsstuderande är sysselsatta genom arbete på exempelvis helger och kvällar.

⁶³ CSN [2003].

Diagram 5.6 Andelen av befolkningen som studerar i olika åldersgrupper 2002

Procent



Anm.: Uppgifterna avser summan av personer utanför arbetskraften som studerar och sysselsatta personer som studerar.

Källa: SCB [a]

Den negativa utvecklingen av arbetsutbudet för männen mellan 25 och 54 år är kraftig. Samtidigt är det svårt att förklara den negativa utvecklingen av arbetsutbudet i gruppen. Det är inte i första hand denna grupp som förväntas ha hög ohälsa. Det är inte heller i första hand till denna grupp utbildningssystemet vänder sig. Trots det har andelen studerande i denna grupp ökat, och allt fler står utanför arbetskraften då de uppfattar sig som arbetsförmögna.

Allmän trend mot sjunkande arbetsutbud

Utvecklingen i arbetsmarknadens s.k. kärngrupp stärker intrycket att det finns en trend mot ett allt lägre arbetsutbud bland befolkningen i yrkesverksam ålder. Denna trend beror till viss del på att den genomsnittliga arbetstiden sjunker, men den absolut viktigaste förklaringen är att allt fler av olika skäl står utanför arbetskraften. Samma utvecklingstendenser finns även bland de äldre och under senare år även bland kvinnorna. Tendensen att kvinnornas arbetsutbud närmar sig männens förefaller ha brutits med en kvarstående skillnad mellan könen. Sammantaget ger den beskrivna utvecklingen intrycket att den allmänna tendensen på arbetsmarknaden går i

riktning mot ett lägre arbetsutbud. Den viktigaste förklaringsfaktorn är att andelen som står utanför arbetskraften ökar.

Ett sjunkande arbetsutbud är i linje med att en välstandsökning tas ut i form av ökad fritid. Med tanke på att hushållens disponibla inkomster efter skatt inte ökat under hela den studerade perioden, kan det dock inte utgöra hela förklaringen. Förändringar i arbetsmiljö, ökade utbildningskrav och ändrade attityder till arbete kan också ha bidragit till minskningen av arbetsutbudet. Vidare kan en tänkbar delförklaring vara att de unga som kom ut på arbetsmarknaden under krisen i början av 1990-talet aldrig fick fotfäste på arbetsmarknaden och att de även efter krisen haft svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Skatte- och bidragssystemen har genom sin effekt på individernas ekonomiska incitament till arbete betydelse för arbetsutbudet. Genom skatt på arbete påverkas valet mellan arbete och fritid. Ju högre skatt på arbete, desto ”billigare” ter sig fritiden. Som framkom i kapitel 4 finns en betydande risk för att kommunerna i framtiden höjer skatterna för att möta efterfrågan på välfärdstjänster. Sådana skattehöjningar skulle kunna minska drivkrafterna för arbete, vilket kommer att påverka arbetsutbudet negativt och därigenom försvåra möjligheterna att finansiera en utveckling av välfärdstjänsterna.

Socialförsäkringssystemet ger incitament till att börja arbeta, eftersom de flesta ersättningarna har en koppling till inkomsten. När man väl kvalificerat sig för ersättningarna, kan fel utformade socialförsäkringar i stället bidra till att dämpa arbetsutbudet. Som framgår av bilaga 14 till denna långtidsutredning⁶⁴, har marginaleffekterna av ökad arbetstid för en redan sysselsatt sjunkit under senare år, dvs. det har blivit mer lönsamt för redan arbetande att öka arbetstiden. Enligt samma bilaga gör dock kombinationen av skatter och bidrag att det för vissa grupper inte är särskilt lönsamt att gå från arbetslöshet eller ersättning från sjukförsäkringen till arbete. Svag kontroll förstärker de negativa effekterna på incitamenten till arbete.

För att bryta trenden mot ett sjunkande arbetsutbud är det därför viktigt att ständigt se över socialförsäkringarnas utformning, efterlevnad och kontrollmöjligheter. Även åtgärder på andra områden som kan främja ett högt arbetsutbud kan vara av betydelse. Samtidigt ter sig arbetstidsförkortningar eller andra regelföränd-

⁶⁴ SOU 2004:2.

ringar som bidrar till att sänka arbetsutbudet som steg i fel riktning.

I långtidsutredningens basscenario antas att den negativa utvecklingen av andelen utanför arbetskraften bryts. Detta förutsätter en politik inriktad på att främja ett högt arbetsutbud.

5.2.3 Viss potential kan finnas i enskilda grupper

Den generella utvecklingen av arbetsutbudet är viktig att ha i minnet när enskilda grupper diskuteras, inom vilka det ofta hävdas att det finns en potential för ökat arbetsutbud. Tre grupper lyfts ofta fram i debatten: yngre, äldre och invandrare. Dessa grupper har i dag ett lägre arbetskraftsdeltagande än andra grupper. Hur viktiga är dessa grupper för arbetsutbudet, och hur kan arbetsutbudet i dessa grupper öka?

De yngres inträde på arbetsmarknaden

Som framgått av tidigare avsnitt har andelen bland de yngre som står utanför arbetskraften på grund av studier ökat över tiden. Att fler studerar vidare är också ett uttalat politiskt mål, som bland annat konkretiserats genom en betydande utbyggnad av högskolan och en förlängning av alla gymnasieutbildningar till tre år. Genom en satsning på utbildning höjs kompetensen i arbetskraften, vilket är positivt för produktiviteten och tillväxten på längre sikt. Höjd utbildningsnivå kan också bidra till ökad flexibilitet hos arbetskraften. Samtidigt minskar andelen lågutbildade, en grupp där arbetslösheten ökat i takt med att enklare arbeten inom bl.a. tillverkningsindustrin försvunnit. På det stora hela kan således ökad utbildning och en höjd kompetensnivå vara positivt för ekonomin på längre sikt.

Utbildningssatsningen har dock även en kostnadssida. Dels i form av kostnaderna för själva utbildningen, dels i form av att utbildning minskar arbetsutbudet under den tid utbildningen pågår. Genom att fler studerar allt längre står färre personer än annars till arbetsmarknadens förfogande, och produktionen och tillväxten tenderar att bli lägre. Den framtida avkastningen i form av högre kompetens och produktivitet måste således vägas mot dagens kostnader i form av bland annat ett lägre arbetsutbud och därigenom

lägre produktion. För möjligheterna att finansiera välfärdstjänster med skatter är utfallet av en ökad andel studerande entydigt negativt.⁶⁵

Minskningen av arbetsutbudet förstärks av att ungdomar i genomsnitt tillbringar allt längre tid i utbildning. Det har blivit vanligare att komplettera eller höja gymnasiebetygen genom studier i den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Av de ungdomar mellan 19 och 24 år som började gymnasiestudier på komvux år 2002 hade drygt 60 procent minst en treårig gymnasieutbildning bakom sig.⁶⁶ I en undersökning avseende förhållandena från 2003 konstateras att 40 procent av alla 23-åringar hade erfarenhet av studier på komvux.⁶⁷ Bland de undersökta årskullarna hade var femte påbörjat studier på komvux senast vid 20 års ålder.

På högskolan har studietiderna förlängts, samtidigt som antalet examina inte alls ökat i samma takt som antalet studenter.⁶⁸ Sammantaget förefaller det som om de unga tillbringar längre tid i studier än vad som kan motiveras av själva utbildningarnas längd. Detta har givetvis en baksida i form av de samhällsekonomiska kostnaderna av ett lägre arbetsutbud.

Sammantaget innebär utvecklingen att etableringsåldern⁶⁹ för de unga på arbetsmarknaden har tenderat att öka. År 2000 var etableringsåldern omkring fem år högre än 1987.⁷⁰ Etableringsåldern för kvinnor mätt på detta sätt var år 2000 ca 27 år och för män 26 år.

Det är således uppenbart att de unga arbetar i lägre utsträckning i dag än tidigare. Frågan inför framtiden är vilken potential för ett ökat arbetsutbud som finns bland de unga. Till en betydande del beror det lägre arbetskraftsdeltagandet på studier, något som kan ses som en viktig del av den framtida ekonomiska utvecklingen i och med att tillgången på välutbildad arbetskraft ökar. Samtidigt finns det skäl att ställa sig frågan om inte arbetsutbudet bland de unga sjunkit mer till följd av studier – och av andra skäl – än vad som kan anses vara samhällsekonomiskt effektivt.

Inför framtiden borde det därför finnas en viss potential för att de unga ska kunna öka sitt arbetsutbud utan att det behöver påverka utbildningsnivån negativt. Detta borde vara möjligt genom att

⁶⁵ Svenska Kommunförbundet [2002a], sid 45.

⁶⁶ Bilaga 10 till Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2003:96).

⁶⁷ Skolverket [2003b].

⁶⁸ Ds 2000:58.

⁶⁹ I SOU 2001:54 definierad som den ålder vid vilken 75 procent av åldersgruppen var sysselsatt.

⁷⁰ SOU 2001:54.

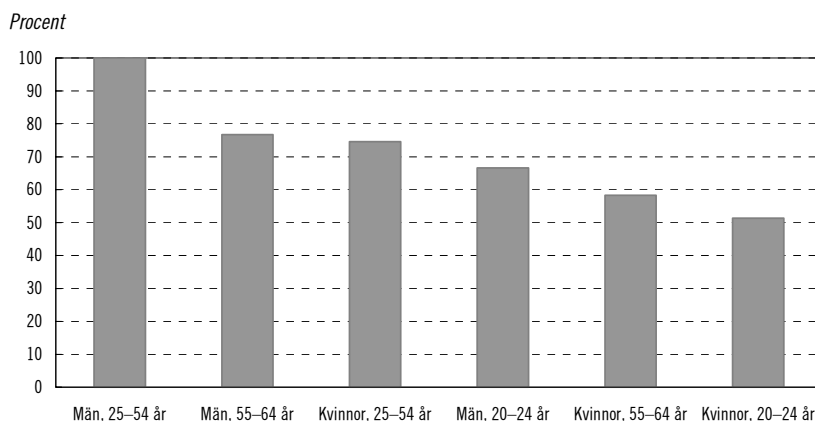
tiden i studier kortas, bland annat genom mindre kompletteringsstudier på komvux och ökad genomströmning vid högskolan.⁷¹ Samtidigt tyder den historiska utvecklingen på allt längre utbildningstider, vilket talar mot att de yngre skulle utgöra någon större potential för ett ökat arbetsutbud. I långtidsutredningens scenarier har antagits att den historiska utvecklingen mot längre studietider bryts och att andelen studerande i olika åldersgrupper inte ökar över dagens nivå.

De äldres utträde från arbetsmarknaden

För de äldre på arbetsmarknaden, här avses personer mellan 55 och 64 år, är skillnaderna i arbetsutbud mellan män och kvinnor tydligast. Medan de äldre kvinnorna ökat sitt arbetsutbud de senaste 30 åren har männen minskat sitt, även om en viss återhämtning efter 1990-talskrisen skett de senaste tio åren. Fastän arbetsutbudet bland de äldre männen minskat är det den grupp som har det högsta arbetsutbudet efter den s.k. kärngruppen på arbetsmarknaden, män mellan 25 och 54 år. De äldre människens arbetsutbud är ca 25 procent lägre än i den s.k. kärngruppen, se diagram 5.7, och de äldre kvinnornas arbetsutbud är runt 40 procent lägre än kärngruppens. De äldre människens relativt höga arbetsutbud förklaras dock av att andelen män mellan 55 och 59 år i arbete bara är några procentenheter lägre än för män mellan 25 och 54 år. Bland de äldsta männen på arbetsmarknaden, de mellan 60 och 64 år, är det däremot färre än hälften som är i arbete. Arbetsutbudet i denna åldersgrupp är därför betydligt lägre än för männen i kärngruppen.

⁷¹ Tillträdesutredningen (dir 2003:38) har bland annat i uppdrag att föreslå åtgärder för att minska konkurrenskomplettering av betyg på komvux och öka direktövergången från gymnasieskolan till högskolan.

Diagram 5.7 Arbetsutbudet i olika åldersgrupper i jämförelse med arbetsutbudet för män 25–54 år, 2002



Anm.: Arbetsutbudet är uttryckt i antal arbetade timmar per vecka per person i befolkningen i respektive åldersgrupp.

Källa. SCB [a] och egna beräkningar

Det kan även konstateras att det förefaller finnas en allmän internationell trend mot minskat arbetsutbud bland de äldre. Av tio jämförda länder har arbetskraftsdeltagandet bland män mellan 60 och 64 år minskat kontinuerligt sedan början av 1960-talet i samtliga länder.⁷²

I beskrivningen i avsnitt 5.1 av alternativscenariot med en ökad sysselsättning i ekonomin förutsätts denna ökning ske bland invandrare och bland äldre. Om arbetsutbudet per person i åldrarna 55–64 år skulle öka med ca 15 procent – vilket antas i alternativscenariot – skulle effekten på det totala arbetsutbudet innebära att arbetsutbudet år 2020 skulle bli ca 1,5 procent högre än vad som antas i långtidsutredningens basscenario. Detta kan sättas i relation till den totala ökningen av antalet arbetade timmar på 3,2 procent i alternativscenariot jämfört med basscenariot. Den sammantagna ökningen av arbetsutbudet i alternativscenariot ger som beskrivits en ökning av BNP-tillväxten med 0,2 procentenheter per år (se tabell 5.1). Samtidigt förbättrar det i viss omfattning möjligheterna att finansiera offentlig konsumtion av exempelvis välfärdstjänster, genom att offentlig konsumtion per person skulle kunna öka med 0,3 procent per år jämfört med 0 procent i basscenariot.

⁷² Gruber, J. & Wise, D.A. [1999].

Den förändring av arbetsutbudet bland de äldre som alternativscenariot antar, kan också uttryckas som en förändring av den effektiva pensionsåldern.⁷³ En ökning av arbetsutbudet bland de äldre med 15 procent, motsvarar en ökning av den effektiva pensionsåldern jämfört med basscenariot på runt åtta månader, från 62,4 år till 63,1 år.⁷⁴

Alternativscenariots antagande om de äldres framtida arbetsutbud måste ses som optimistiskt och antagandena innebär att de äldre ökar sitt arbetsutbud kraftigt, medan de yngres arbetsutbud inte ökar. För att uppnå en sådan utveckling krävs sannolikt betydande förändringar. I bilaga 5 till utredningen diskuteras vilken typ av förändringar som skulle behövas för att uppnå en sådan utveckling, bland annat diskuteras relativt långtgående reformer av socialförsäkringarna. Det är svårt att se att det skulle vara möjligt eller rimligt att genomföra så omfattande reformer enbart riktade till de äldre på arbetsmarknaden. I så fall är det sannolikt lämpligare och mer verkningsfullt att vidta mer generella åtgärder, vilket påverkar alla grupper, inklusive de äldre, på arbetsmarknaden. Bland de äldre finns också en högre andel som har problem med hälsan, vilket gör det rimligt att arbetsutbudet är något lägre bland de äldsta på arbetsmarknaden än bland de yngre. Det är därför i första hand generella åtgärder för ökat arbetsutbud, bland såväl äldre som andra grupper, som utredningen finner relevanta. Men dessa skulle med fördel kombineras med åtgärder som tar bort specifika hinder som kan finnas på arbetsmarknaden för just äldre.⁷⁵

*Fortfarande svag ställning på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund*⁷⁶

Personer med utländsk bakgrund⁷⁷ och då särskilt med ursprung i länder utanför EU har i dag lägre arbetskraftsdeltagande och högre

⁷³ Med effektiv pensionsålder avses här den genomsnittliga pensionsåldern för personer som vid 50 års ålder fortfarande finns i arbetskraften.

⁷⁴ Specialbeställda beräkningar, utförda av Hans Olsson, Svenska Kommunförbundet.

⁷⁵ Se bilaga 5 till denna långtidsutredning för en diskussion om tänkbara hinder och åtgärder.

⁷⁶ Invandrarnas ställning på arbetsmarknaden diskuteras i bilaga 4 till denna långtidsutredning.

⁷⁷ En mängd olika begrepp används i såväl statistik som debatt. Personer med utländsk bakgrund har själva invandrat eller har minst en förälder som invandrat. En invandrare har själv invandrat, liksom en person som kallas utlandsfödd. Andra generationens invandrare används ibland för att beskriva barn till personer som invandrat – ibland bara när båda föräldrarna invandrat, ibland när en av föräldrarna gjort det. Man skiljer ibland också på personer med svenskt respektive utländskt medborgarskap.

arbetslöshet än personer födda i Sverige, och skillnaden är stor. Vidare förväntas, som framgick av kapitel 3, andelen utlandsfödda bland personerna i yrkesverksam ålder att i framtiden främst öka i form av invandring av flyktingar och anhöriga. Vid samma anknytning till arbetsmarknaden som i dag skulle arbetsutbudet totalt sett i ekonomin minska fram till år 2020, trots att antalet personer i yrkesverksam ålder ökar. I basscenariot har antagits att de utlandsföddas ställning på arbetsmarknaden förbättras jämfört med i dag. Trots detta antagande beräknas sysselsättningsgraden bland de utrikes födda bli ca 15 procentenheter lägre än bland inrikes födda. Sysselsättningsgraden för utrikes födda beräknas uppgå till drygt 64 procent år 2020.

Om de utrikes födda skulle arbeta i samma omfattning som de inrikes födda skulle givetvis arbetsutbudet kunna höjas väsentligt. Frågan är dock hur sannolik en sådan utveckling egentligen är. Den historiska utvecklingen i Sverige ger inget stöd för någon större optimism. Ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund har inte minst under 1990-talet varit svag, med hög arbetslöshet och en stor andel utanför arbetskraften. Även personer födda i Sverige med föräldrar från andra länder, och personer som har svensk utbildning men utländsk bakgrund, har en svagare ställning på arbetsmarknaden. Anknytningen till arbetsmarknaden är också svagare för personer med bakgrund i länder utanför EU än för övriga invandrare, samtidigt som den största delen av invandringen under de senaste årtiondena har kommit från sådana länder. Även i den befolkningsprognos som är utgångspunkten i denna långtidsutredning antas den största delen av den framtida invandringen komma från länder utanför ett utvidgat EU. Hela nettotillskottet av personer i yrkesverksam ålder i befolkningen antas i befolkningsprognosen komma från just dessa länder.

Skälen till den låga sysselsättningsgraden bland de utrikes födda har studerats och flera förklaringar har förts fram, på såväl utbudssom efterfrågesidan. På utbudssidan kan sådant som utbildning, kunskaper i svenska, vistelsetid i Sverige och nätverk i Sverige ha betydelse. Skillnaderna mellan olika grupper av personer med utländsk bakgrund är dock stora, varför det inte är möjligt att generalisera utbudsfaktorer till hela gruppen. Det förefaller också som om efterfrågesidan är en viktig komponent för att förklara arbetsmarknadsetableringen för personer med utländsk bakgrund. Det går inte att bortse från att det förekommer diskriminering på arbetsmarknaden som försvårar för personer med utländsk bakgrund att få en

fast etablering på arbetsmarknaden. Detta gör att det för dessa grupper inte räcker med att stärka individernas ekonomiska incitament till arbete för att främja arbetsutbudet. Det behövs också åtgärder som främjar efterfrågan på olika grupper av personer med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden. I en framtida situation med arbetskraftsbrist är det möjligt att efterfrågan ökar. Möjligen kan man hysa förhoppningar om att detta på sikt skulle minska förekomsten av diskriminering och andra faktorer som påverkar efterfrågan på arbetsmarknaden av personer med utländsk bakgrund.

Mot bakgrund av den historiska utvecklingen är det svårt att se hur den potential för arbetskraftsutbud som finns bland personer med utländsk bakgrund ska kunna realiseras till fullo. Det krävs sannolikt förändringar av såväl regelverk som attityden på arbetsmarknaden gentemot dessa personer för att sysselsättningsgraden ska kunna öka mer än vad som antagits i basscenariot.

I alternativscenariot baserat på ökad sysselsättning antas att två tredjedelar av skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes och inrikes födda skulle försvinna till år 2020. Detta skulle öka det totala arbetsutbudet mätt som antal timmar så att det år 2020 skulle vara 1,7 procent högre än i basscenariot. Detta kan jämföras med den ökning av det totala antalet arbetade timmar på 3,2 procent år 2020 som finns i alternativscenariot jämfört med basscenariot. Alternativscenariot ger som nämnts en tillväxt som är 0,2 procentenheter högre än i basscenariot och möjliggör en ökning av offentlig konsumtion med 0,3 procent per år.

Arbetskraftsinvandring nämns ibland som en källa till ökat arbetsutbud och därigenom minskad försörjningsbörda i framtiden. I den befolkningsprognos som ligger till grund för långtidsutredningens scenarier antas en betydande nettoimmigration. Utan denna skulle befolkningen i yrkesverksam ålder minska. Dock antas invandringen främst ske i form av flykting- och anhöriginvandring, medan arbetskraftsinvandringen antas bli liten trots EU:s utvidgning under våren 2004. Eftersom de flesta länder i Europa, liksom Sverige, står inför en demografisk utveckling mot en åldrande befolkning, finns det knappast potential för någon mer omfattande invandring till Sverige från länder i Europa. I stället är det mer sannolikt att människor från bland annat Nordafrika och östra Asien kan vara intresserade av att migrera till Sverige och övriga Europa.⁷⁸ Potentialen för arbetskraftsinvandring till Sverige finns således för-

⁷⁸ Rauhut, D. [2003].

förmodligen främst i grupper vars landsmän haft svårt att få en fast anknytning till den svenska arbetsmarknaden.

För att arbetskraftsinvandring skulle få någon större betydelse för finansieringen av den offentliga sektorn i framtiden skulle det behövas en mycket omfattande invandring. Detta, i kombination med att potentialen för arbetskraftsinvandring främst finns i länder utanför EU, gör det osannolikt att arbetskraftsinvandring i någon större omfattning skulle kunna vara lösningen på den framtida finansieringen av den offentliga sektorn. Som visas i bilaga 1-2 till långtidsutredningen⁷⁹ är det ur de offentliga resursernas perspektiv viktigare att de invandrare som redan är i Sverige kan komma i arbete, än att arbetsutbudet ökar genom arbetskraftsinvandring.

5.3 Ökat arbetsutbud kräver förändringar

Som framgått i detta kapitel innebär högre tillväxt högre ekonomisk välfärd, oavsett om den högre tillväxten grundar sig på ökad produktivitet eller på ökad sysselsättning. Det är dock bara en högre tillväxt genererad genom ökad sysselsättning som på något påtagligt sätt kan bidra till att öka de reala offentliga resurserna. Potentialen för ett ökat arbetsutbud är dock sammantaget inte så stor att den på längre sikt förmår öka de offentliga resurserna i takt med att efterfrågan på välfärdstjänster ökar när inkomsterna stiger.

En ökad sysselsättning som antas i alternativscenariot uppstår inte heller av sig själv. Tvärtom förefaller det finnas en allmän trend mot ett minskat arbetsutbud. Utredningens basscenario kan därför ses som relativt optimistiskt, eftersom arbetskraftsdeltagande och frånvaro förutsätts stanna på dagens nivå och inte sjunka ytterligare.⁸⁰ För invandrare antas vidare att sysselsättningsgraden ökar. För att åstadkomma större positiva effekter på arbetsutbudet, utöver det som antagits i basscenariot, krävs förändringar som innebär att en nedåtgående trend i arbetsutbudet vänds till dess motsats. Slutsatsen i detta kapitel är att åtgärder för att öka arbetsutbudet i första hand bör ha en generell inriktning, snarare än fokusering på enskilda grupper på arbetsmarknaden. Det handlar bl.a. om fortsatta uppstramningar i socialförsäkringssystemen. Sådana skulle, förutom att främja ett ökat arbetsutbud, också minska de offentliga ut-

⁷⁹ SOU 2004:11, sid. 146.

⁸⁰ I basscenariot antas dock att den genomsnittliga arbetstiden kommer att fortsätta att sjunka.

gifterna. Ett ökat arbetsutbud skulle öka tillväxten och förbättra den offentliga sektorns möjligheter att finansiera välfärdstjänster.

Mer generella åtgärder behöver också kompletteras med åtgärder som främst riktar sig till enskilda grupper. Utvecklingen mot ett allt senare inträde på arbetsmarknaden bland yngre bör bland annat mötas genom effektiviseringar av utbildningen för att utbildningstiderna därigenom ska kortas. Den trendmässiga utvecklingen går dock mot allt längre studietider. Vidare finns det anledning att arbeta för att personer med utländsk bakgrund ska få en starkare ställning på arbetsmarknaden, bl.a. förefaller det finnas betydande problem på efterfrågesidan för denna grupp.

6 Ökad produktivitet i offentlig verksamhet

Möjligheten att förbättra produktiviteten i produktionen av välfärdstjänster är en faktor som skulle kunna motverka den ökade belastningen på den offentliga sektorns finanser i framtiden. Som framgick i kapitel 3 utgår nationalräkenskaperna från ett antagande om att produktivitetstillväxten i offentlig sektor är noll. Detta innebär att produktionen i offentlig sektor kan öka enbart om mängden insatta resurser ökar.

I långtidsutredningens scenarier, som utgår från nationalräkenskaperna, görs samma antagande. Beräkningar av produktivitetens utvecklingen inom hela eller delar av den offentliga sektorn ger också stöd för att produktivitetens utvecklingen där är svagare än i andra delar av ekonomin.

I detta kapitel diskuteras vilka skäl som talar för respektive emot möjligheterna till produktivetsförbättring i den offentliga sektorn. Särskilt utrymme ägnas åt erfarenheterna av den ökade konkurrensutsättning som skett av den offentliga sektorns verksamhet under senare år.

6.1 Produktivitet i offentlig verksamhet

En produktivetsökning innebär att det med en given resursinsats blir möjligt att producera fler tjänster eller att kvaliteten på det som produceras förbättras. Av kapitel 3 framgick att förutsättningarna för produktivetsutveckling skiljer sig åt mellan olika verksamheter. I vissa aktiviteter är det helt enkelt svårare att genom rationaliseringar eller på andra sätt höja produktiviteten. Ofta rör det sig om arbetsintensiva tjänster, som exempelvis omsorg eller utbildning, där det visat sig svårt att minska den tidsmässiga arbetsinsatsen utan att volymen och/eller kvaliteten på det som produceras försämras. Detta indikerar att den framtida potentialen för produktivetsförbättringar är begränsad för många av de välfärdstjänster

som i Sverige i stor utsträckning finansieras genom och produceras i den offentliga sektorn.

Samtidigt finns det andra faktorer som talar för att det även i produktionen av välfärdstjänster bör finnas en potential för produktivetsförbättringar. En sådan faktor är den tekniska utvecklingen inom bl.a. medicin-teknik och IT som förbättrat behandlingsmetoder och administrativa processer.

6.1.1 Svag produktivitetstillväxt i offentlig verksamhet

I den privata produktionen uttrycks en produktivetsökning ofta i form av ett lägre pris på en vara av en viss kvalitet. Ökningen kan också uttryckas i form av att kvaliteten på varan höjs vid ett givet pris. Produktiviteten beräknas genom att förädlingsvärdet sätts i relation till de resurser som används vid tillverkningen. För välfärdstjänster som finansieras med offentliga medel och inte pris-sätts på en marknad finns inget marknadspris med vars hjälp förädlingsvärdet av produktionen kan beräknas. I nationalräkenskaperna antas förädlingsvärdet i offentlig sektor vara lika med kostnaderna för de resurser som används. Vidare antas att produktivetsutvecklingen i offentlig sektor är noll. Vid försök att beräkna den faktiska produktivetsutvecklingen i offentlig verksamhet sätts kostnadsutvecklingen i relation till någon form av mått på det som produceras. Oftast används något volymmått, t.ex. antal elever per lärare eller antal operationer. Mer sällan tas hänsyn till utvecklingen av tjänstens kvalitet. Den statistik som skulle krävas för detta saknas oftast. Detta gör att mått på utvecklingen av välfärdstjänsternas produktivitet antingen baseras på antaganden, eller på mått där kostnadsutvecklingen sätts i relation till volymmått. Det man får fram är således i bästa fall approximationer på utvecklingen av den faktiska produktiviteten.

Svag produktivetsutveckling i offentlig sektor enligt det fåtal studier som finns

Undersökningar av den faktiska produktivetsutvecklingen fram till början av 1990-talet indikerar att nationalräkenskapernas antagande inte har varit helt felaktigt. Mätningarna, som även de har

svagheter, visar att produktivitetsutvecklingen var låg inom offentlig sektor och i vissa fall även negativ fram till 1992.⁸¹

För utvecklingen under 1990-talet och början av 2000-talet finns inga analyser av produktivitetsutvecklingen inom hela den offentliga sektorn. Statskontoret (1998) har beräknat produktivitetsutvecklingen mellan 1990 och 1997 inom ett antal statliga verksamhetsområden.⁸² Produktiviteten för de undersökta myndigheterna ökade med i genomsnitt 0,8 procent per år under den undersökta perioden. Statskontorets studie kan dock knappast användas för bedömningar av utvecklingen av den offentliga sektorn som helhet, eftersom de verksamheter som ingår omfattar en begränsad del av den statliga verksamheten. Den statliga sektorn utgör i sin tur bara en del av den totala offentliga sektorn, där kommuner och landsting ansvarar för stora delar av verksamheten.

Kostnadsbesparingar under 1990-talet – effekterna på produktiviteten oklara

En stor del av den offentliga produktionen sker i kommuner och landsting, som ansvarar för vård, skola och omsorg. På dessa områden genomfördes under första hälften av 1990-talet stora nedskärningar, vilka bland annat medförde att kostnaden per barn, elev eller äldre sjönk. Detta kan ha haft effekter på verksamheternas kvalitet, men det saknas kvalitetsmått för att göra en sådan bedömning.

Eftersom de kostnadsminskningar som uppstod i början av 1990-talet främst uppnåddes genom lägre personaltäthet är det möjligt att kvaliteten försämrades. I Björklund m.fl. (2003) dras slutsatsen att ökad lärartäthet bidrar till att i genomsnitt förbättra elevernas resultat och att effekten är störst för elever med ofördelaktig familjebakgrund.

Den sammantagna bilden av utvecklingen av produktiviteten av välfärdstjänster under 1990-talet är att kunskaperna om hur produktiviteten i vården, omsorgen och skolan utvecklats de senaste tio åren är mycket bristfälliga. Detta är i sig anmärkningsvärt. Det betyder att kunskaper saknas om vilka effekter nedskärningar och

⁸¹ Ds 1994:24.

⁸² Följande statliga myndigheter ingår i studien: Arbetsmarknadsverket (arbetsförmedlingarna), Invandrarverket, universitet och högskolor (grundutbildning, forskarutbildning), Kronofogdemyndigheten, Polisen, Skatteförvaltningen, Domstolsväsendet, Kriminalvården, socialförsäkringsadministrationen och åklagarväsendet.

andra förändringar, såsom ändrad ansvarsfördelning, haft på effektivitet och kvalitet inom en betydande del av den svenska ekonomin och centrala delar av de offentliga välfärdssystemen.

Statistiken över den offentliga verksamheten ska förbättras

Det pågår ett arbete med att förbättra mätningarna av produktionsvolymerna inom offentlig sektor i nationalräkenskaperna. När de nya metoderna används kommer de att påverka beräkningarna av tillväxten och produktiviteten inom offentlig sektor. De nya volymbereäkningarna som planeras att införas i de svenska nationalräkenskaperna senast år 2006 löser inte alla mätproblem, men målet är att på lång sikt utveckla metoder som kan mäta kvantitets- och kvalitetsförändringar på ett tillfredsställande sätt.⁸³

Svag produktivitet utveckling i offentlig sektor även i andra länder

Det pågår också ett internationellt arbete inom såväl OECD som EU för att förbättra produktivetsmätningarna för tjänster och då inte minst för offentliga tjänster. De flesta länder har fortfarande, liksom Sverige, ett fast antagande i nationalräkenskaperna om produktivitet utvecklingen i offentlig sektor, och i de flesta länder är antagandet att produktivitet utvecklingen är noll. Undantag finns dock, i exempelvis Norge och Tyskland antas en produktivitetstillväxt i offentlig sektor på 0,5 procent per år.⁸⁴ Bland annat Danmark och Storbritannien är på god väg att införa produktivetsberäkningar för offentlig sektor.⁸⁵

I Danmark tyder de beräkningar som gjorts på att produktivitet utvecklingen inom offentlig sektor under 1990-talet varit negativ, men att den negativa utvecklingen bröts de sista åren som ingår i studien, se diagram 6.1. Beräkningar i Storbritannien indikerar en svagt negativ produktivitet utveckling i den offentliga sektorn mellan 1995 och 2001.⁸⁶ För såväl Danmark som Storbritannien bygger beräkningarna på rena volymmått, vilket innebär att ingen hänsyn tagits till eventuella förbättringar i kvaliteten på det som produceras. Så är det exempelvis kostnaden per elev i skolan som används

⁸³ SOU 2002:118.

⁸⁴ SOU 2002:118, sid. 242. I Norge ingår inte försvaret i antagandet.

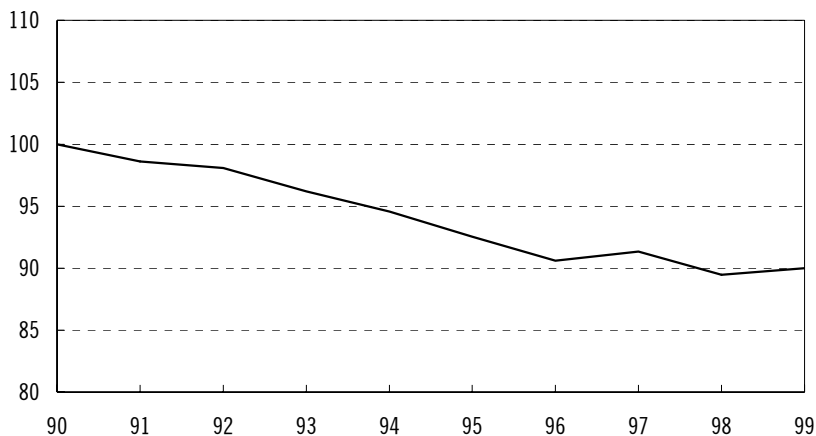
⁸⁵ I bilaga 6 till SOU 2002:118, beskrivs arbetet med metodutveckling i dessa länder.

⁸⁶ Pritchard, A. [2003].

som mått på produktiviteten och ingen hänsyn tas till om eleverna lärt sig mer eller mindre.

Diagram 6.1 Produktivitetsutveckling i offentlig sektor i Danmark 1990–1999

Index 1990=100



Källa: Finansministeriet [2001].

Svag produktivitetsutveckling även i privat tjänsteproduktion

Produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn skulle kunna ge en indikation på vilken eventuell potential till produktivitetsförbättring som kan finnas i produktionen av välfärdstjänster. Statistiken kan dels belysa utvecklingen av produktiviteten i tjänstesektorn rent allmänt i förhållande till varusektorn, dels ge information om utvecklingen av produktiviteten i den privata produktionen av välfärdstjänster.

Tyvärr är statistiken även över den privata tjänsteproduktionen bristfällig, särskilt på mer detaljerad nivå, vilket försvårar denna typ av jämförelse.

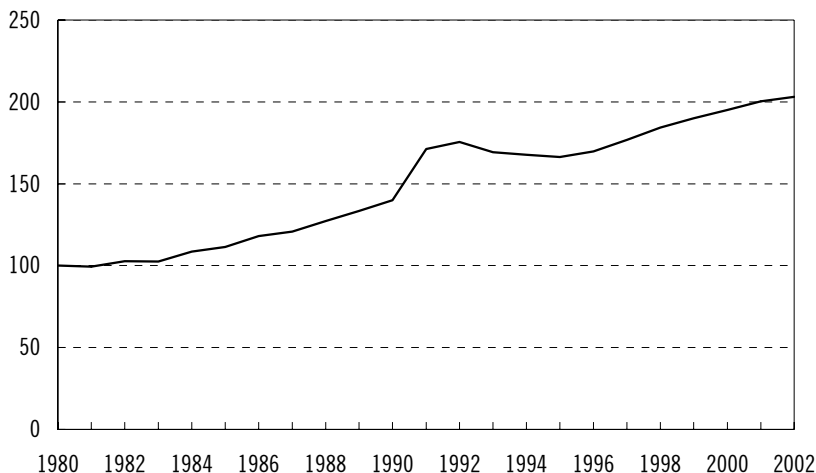
Även statistiken över tjänsteproduktionen i andra länder är behäftad med betydande mätproblem. Det gör det svårt att på ett meningsfullt sätt jämföra produktivitetsutvecklingen i enskilda tjänstebranscher mellan länder.

En möjlig väg att trots dessa svårigheter få en uppfattning om produktivitetsutvecklingen i tjänster som är näraliggande det som den offentliga sektorn producerar eller som åtminstone är arbetsintensiva i likhet med exempelvis omsorgstjänster är att studera prisutvecklingen på vissa privata tjänster. Tanken är att prisutvecklingen på längre sikt ger en god indikation på relativ produktivitetsutveckling mellan olika delar av ekonomin. Givet en fungerande konkurrens kommer prisutvecklingen på längre sikt spegla skillnader i produktivitetsutveckling mellan olika delar av ekonomin. Varor och tjänster med lägre produktivitetsutveckling kommer att uppvisa en snabbare prisutveckling än sektorer där produktiviteten utvecklas snabbare. I diagram 3.3 visas hur priserna på privata tjänster mellan 1980 och 1998 steg med drygt 30 procent mer än på varor, motsvarande ca 1,5 procent per år. Denna skillnad indikerar en klart svagare produktivitetsutveckling i tjänsteproduktionen än i varuproduktionen.

Det går på samma sätt att jämföra prisutvecklingen på en enskild tjänst med den allmänna prisutvecklingen. Även här finns mätproblem i form av bl.a. förändringar i mätmetod och prisförändringar som kan hänföras till exempelvis skatteförändringar. Givet dessa problem visas ändå i diagram 6.2 ett exempel på en sådan jämförelse av en individuell tjänst. Frisörstjänster är en arbetsintensiv tjänst med små effektiviseringsmöjligheter och som kräver direktkontakt mellan producent och konsument. Förutsättningar som även återfinns inom exempelvis omsorgen, även om förutsättningarna i övrigt skiljer sig åt. Som framgår av diagram 6.2 har sedan 1980 priserna på frisörtjänster ökat dubbelt så snabbt som den allmänna prisnivån mätt som konsumentprisindex, vilket motsvarar en skillnad på runt 3,2 procent per år. Detta ger en tydlig indikation på att produktivitetsutvecklingen i denna typ av arbetsintensiva tjänster är tämligen begränsad i förhållande till annan produktion.

Diagram 6.2 Prisutvecklingen på frisörstjänster jämfört med utvecklingen av konsumentprisindex

Index 1980=100



Anm.: Priset avser herrklippning, utvecklingen för damklippning är i stort sett densamma, även om prisökningen är marginellt högre.

Källa: SCB och egna beräkningar

6.1.2 Svårt att fånga kvalitetsförbättringar

Som framgått är statistiken över produktivetsutvecklingen i offentlig sektor bristfällig. Det gäller inte minst utvecklingen under de senaste tio åren. Av det underlag som trots allt finns är det svårt att dra generella slutsatser om att produktivitetstillväxten inom offentlig sektor skulle vara särskilt hög. Det finns därför inte heller något historiskt underlag för att hävda att framtida förändringar inom teknik och organisation med självklarhet skulle resultera i en högre, uppmätt produktivitet.

En möjlig förklaring till att exempelvis utvecklingen av teknik och läkemedel inom sjukvården och omsorgen inte syns i produktivetsstatistiken är att utvecklingen gjort det möjligt att behandla sjukdomar och patienter som tidigare inte kunde behandlas. Nya behandlingsmetoder kan i sig vara kostnadsbesparande och höja produktiviteten, men kan samtidigt innebära att fler kan behandlas och att de totala kostnaderna för vården därför stiger. Detta kan göra att den produktivetsökning som faktiskt sker till följd av

teknisk utveckling inte alltid syns i den mer övergripande statistiken. Nya behandlingsmetoder kan också vara dyra, vilket kan öka kostnaderna för sjukvården. Dessa kostnader bör dock vägas mot de positiva effekterna på livskvaliteten hos den sjuka som förbättrade behandlingsmetoder innebär.

Inom äldreomsorgen kan bland annat den tekniska utvecklingen göra att fler kan bo kvar hemma och klara sig med ingen eller begränsad hjälp. Andelen äldre som får hjälp har också minskat under 1990-talet. Det kan tyda på att den tekniska utvecklingen har bidragit till högre produktivitet i samhällsekonomin som helhet. Det kan också betyda att andra faktorer så som ekonomin, ändrade prövningsrutiner etc. har haft betydelse.

De äldre som i dag får hjälp av det offentliga har ett mer omfattande hjälpbehov än tidigare. Genomsnittskostnaden för de äldre som får äldreomsorg kan därför öka, utan att det behöver innebära att själva produktionen blivit mindre effektiv. Det är helt enkelt en mer omfattande omsorgstjänst som produceras i dag än tidigare, ofta med betydande sjukvårdsinslag. Hjälpmedel kan dämpa ökningen av personalbehoven inom omsorgen, men ett kontinuerligt ökande vårdbehov hos dem som får hjälp motverkar en sådan effekt i statistiken. Den uppmätta kostnaden per person minskar inte i dessa fall, utan ökar, vilket kan tolkas som sjunkande produktivitet. I den ekonomiska statistiken kommer bara denna effekt att synas, inte den förbättring som sker i form av att fler klarar sig själva.

Ett annat skäl till att produktivitetsutvecklingen förefaller svag eller t.o.m. negativ är att den statistik som finns inte förmår beskriva de kvalitetsförbättringar som faktiskt sker. Det är möjligt att samma resursinsats kan ha gett samma volym tjänster, men att kvaliteten på dessa tjänster har förbättrats över tiden. Till exempel skulle förbättrade undervisningsmetoder inom skolan kunna ge eleverna mer kunskaper vid en given resursinsats. Samtidigt som kostnaderna per barn, elev eller omsorgstagare har förändrats, kan således även kvaliteten ha förändrats. Denna effekt avspeglas dock inte i de produktivetsmått som finns och några riktigt bra alternativa mått finns inte i dag.

6.2 Ändrade produktionsformer med oklara effekter

Inte minst sedan början av 1990-talet, då den ekonomiska krisen nödvändiggjorde omfattande nedskärningar i den offentliga verksamheten, har olika vägar för att öka effektiviteten i den offentliga sektorn prövats. Syftet med förändringarna var i de flesta fall att minska kostnaderna och höja effektiviteten i verksamheten, men vissa reformer har även syftat till att öka individernas valmöjligheter.

Försöken att minska kostnaderna och öka effektiviteten och valfriheten har tagit sig olika former. Det har rört sig om förändringar i ansvarsfördelning mellan offentliga aktörer, förändringar av budgetprocesser och av andra styrinstrument. Ökade inslag av konkurrens och privata producenter för att främja effektivitet och utveckling av produktionsmetoder har också fått större betydelse.

6.2.1 Ansvarsfördelning och styrsystem

Ansvarsfördelning mellan stat, kommuner och landsting

Ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting kan i vissa fall medföra oklarheter och risk för samhällsekonomisk ineffektivitet. Förändringar i omvärlden kan också göra att en tidigare väl fungerande fördelning av ansvar blir mindre relevant. Så har också ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting förändrats över tiden. Två exempel från produktionen av välfärdstjänster från början av 1990-talet är kommunaliseringen av skolan och den s.k. ädelreformen. Någon systematisk utvärdering av dessa reformer har inte gjorts.⁸⁷ Sålunda är kunskapen om vilka effekter förändringar i ansvarsfördelningen haft på kostnader, kvalitet och produktivitet bristfällig på dessa områden.

Ansvarsfördelningen behöver kontinuerligt ses över i takt med att de yttre förutsättningarna för verksamheterna förändras. För närvarande utreds frågor om den framtida ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och landsting av Ansvarskommittén.⁸⁸ Uppdraget till kommittén är vittomfattande: den ska undersöka den nuvarande samhällsorganisationens förutsättningar att klara de offentliga välfärdsåtagandena. Kommittén har i ett första delbetän-

⁸⁷ För närvarande pågår en översyn av ädelreformen, där fokus ligger på vården och omsorgens organisation (Dir 2003:40).

⁸⁸ Dir 2003:10.

kande⁸⁹ belyst och övergripande analyserat de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landsingen och kommunerna.

Budgetprocessen och andra styrsystem

Budgetprocessen är ett centralt inslag i styrningen av den offentliga verksamheten. Det är politiska beslut som avgör hur stor del av de gemensamma resurserna som ska användas till olika ändamål. Budgetprocessens utformning har samtidigt betydelse för de budgetbeslut som fattas.⁹⁰ Utformningen av budgetprocessen påverkar hur politikerna reagerar på krav från förvaltningen och därigenom hur denna hanterar kostnader.

Den förändrade budgetlagen har ändrat förutsättningarna för den statliga budgetprocessen och förbättrat möjligheterna att kontrollera de totala kostnaderna och att prioritera mellan områden.⁹¹ Lagen om balans för de kommunala budgeterna har skapat restriktioner för kostnadsutvecklingen i kommunerna. I vissa situationer har staten emellertid tillfört kommunerna extra medel. Regelverket och statens agerande har lett till att kommunerna inte alltid har incitament till att hålla budgeten.⁹²

Utöver utformningen av den mer övergripande budgetprocessen har olika administrativa system för att förbättra styrning och uppföljning av verksamheten betydelse för effektiviteten. Förutsättningarna för nya styrsystem har förbättras genom utvecklingen inom informationsteknologin. Under 1990-talet har en mängd försök med olika typer av styrsystem genomförts, utvecklats och i vissa fall avvecklats. Någon samlad bild av erfarenheterna och effekterna på produktiviteten av de olika system som prövats på olika områden finns inte. Studier av hälso- och sjukvården visar dock att en organisation med interna marknader såsom exempelvis uppdelning i beställare och utförare, klart ökar effektiviteten och produktiviteten.⁹³

⁸⁹ SOU 2003:123.

⁹⁰ Rattsö, J. [2002],

⁹¹ För en utvärdering av den nya budgetlagen, se SOU 2000:61.

⁹² Ds 2002:18.

⁹³ Tambour, M. & Rehnberg, C. [1997] och Gerdtham, U.G., Rehnberg, C.R. & Tambour, M. [1997].

Bristande anpassningsförmåga när storleken på årskullar varierar

Den demografiska utvecklingen mot en åldrande befolkning tillsammans med relativt stora variationer i storleken på olika årskullar är faktorer som måste beaktas i planeringen av inte minst den kommunala verksamheten. I långtidsutredningens scenarier har antagits att kommunerna smidigt för över resurser från områden där behoven av demografiska skäl minskar till områden med ökande behov. Det låter sig inte göras lika lätt i praktiken. Det skulle innebära att resurserna till exempelvis skolan skärs ned när elevantalet minskar, och i stället ökar i exempelvis omsorgen, för att senare åter öka i skolan när elevantalet ökar. Den historiska utvecklingen inom skolan, där årskullarnas storlek varierat relativt kraftigt mellan åren pekar emellertid på svårigheter för kommunerna att minska kostnaderna när elevantalet minskar. I stället finns en tendens till att de totala resurserna är relativt oförändrade medan elevantalet varierar, vilket gör att resurserna per elev varierar över tiden. En jämförelse mellan antalet lärare/skolledare och elever visar en liknande bild. Sandström (2002) drar slutsatsen att "skolans kostym anpassas inte till krympande barnkullar, och resurser tillkommer först med flera års eftersläpning när barnkullarna ökar"⁹⁴. För att långtidsutredningens antaganden ska uppnås, krävs framöver en bättre anpassning av de olika verksamheternas omfattning till den demografiska utvecklingen än vad som varit fallet hittills.

Utveckling genom jämförelse

Genom bland annat IT-utvecklingen har det blivit enklare att jämföra utvecklingen i den egna kommunen med utvecklingen i andra kommuner eller i andra myndigheter. Under senare år har också flera internetbaserade tjänster som syftar till att underlätta jämförande analyser mellan olika kommuner och landsting tagits fram.⁹⁵ I systemen samlas statistik från olika kommuner och landsting, men de kvalitativa variablerna är än så länge relativt få. Enligt en studie från Svenska Kommunförbundet⁹⁶ finns det en outnyttjad potential i den information som finns i den i dag tillgängliga informationen. Rätt använd skulle informationen enligt författarna kunna leda till

⁹⁴ Sandström, F.M. [2002].

⁹⁵ Exempel på detta är den s.k. Kommundatabasen, Svenska Kommunförbundets databas WebOr, Landstingsförbundets Nya Sjukvårdsdata i fokus och Skolverkets SIRIS.

⁹⁶ Svenska Kommunförbundet [2001].

en utvecklad styrning av, och ett förbättrat resultat i, den kommunala verksamheten. Bland de faktorer som är avgörande för ett fungerande jämförelsearbete i kommunen nämns i studien engagerade beställare på politisk nivå, kontinuerligt genomförda jämförelser, förtroende för informationens kvalitet och relevans, förankring i verksamheten samt upplevd nytta bland politiker, centrala tjänstemän och verksamhetsföreträdare.

Roseveare (2002) pekar på att den decentraliserade strukturen för hälso- och sjukvården gör att en del landsting är mer innovativa än andra. Det tar dock tid innan erfarenheterna når ut i hela landet. En process av lärande utifrån andras erfarenheter skulle underlättas genom bättre och mer seriösa utvärderingar och uppföljningar av de förändringar som genomförs.

6.2.2 Konkurrensutsättning och privata producenter

Sedan början av 1990-talet har konkurrensutsättning och anlitaandet av privata aktörer i produktionen av välfärdstjänster ökat i omfattning och utgjort ett led i arbetet med att minska kostnaderna för det offentliga genom ökad effektivitet.

Olika former av konkurrensutsättning

Konkurrensutsättningen kan ske på olika sätt. En första möjlighet är att införa jämförelser mellan olika enheter inom det offentliga eller skapa konkurrens mellan offentliga utförare i olika köp-/säljssystem. Ett andra alternativ är att konkurrensen sker i form av offentlig upphandling, där flera aktörer konkurrerar om att få i uppdrag att producera en viss tjänst. Ett tredje alternativ är att införa någon form av kundval, där den som erhåller tjänsten har möjlighet att själv välja mellan olika privata eller offentliga producenter.

Utformningen av konkurrensutsättningen bör ske utifrån vilken typ av tjänst som avses. Den första vägen är lämpligast för olika former av myndighetsutövning, såsom t.ex. polis och rättsväsende, där det inte i någon större omfattning är rimligt med konkurrerande privata aktörer. Konkurrens genom anbudsupphandling är användbart exempelvis för mer tekniska tjänster såsom sophämtning, städning och snöröjning. Dessa tjänster är mindre komplexa, vilket

gör det enklare att skriva kontrakt. Det är också enklare att kontrollera att kontrakten efterlevs. Vidare är tjänsten standardiserad, så kravet att tjänsterna ska anpassas till enskilda individers behov är begränsat. Anbudsupphandling är också relevant när syftet är att garantera service i glesbygdsområden eller i vissa smala användarsegment där andra former av konkurrens inte är möjlig. Likaså är anbudsupphandling relevant när andra system inte kan förväntas ge något konkurrenstryck eller där det finns betydande risk att systemen i sig leder till en ökad efterfrågan. Om offentliga enheter deltar i upphandlingen är det givetvis viktigt att beställaren av tjänsten skiljs från den offentliga utföraren. En faktor som måste beaktas vid anbudsupphandling är transaktionskostnaderna i form av kontraktsskrivning, uppföljning m.m.

Konkurrensutsättning via någon form av kundvalssystem kan vara relevant för tjänster där en stor individuell anpassning är viktig och där kunden också kan göra ett aktivt val mellan olika alternativ. Ett kundvalssystem innebär att tjänsten anpassas till individens behov och skapar incitament för producenten att öka effektiviteten. Samtidigt förutsätter det att konkurrensen fungerar, att det finns flera valmöjligheter och att individen kan göra ett rationellt val. Det förutsätter i sin tur att information om alternativen finns och att individen kan välja (inte självklart för exempelvis den som behöver särskilt boende inom äldreomsorgen). Dessutom ska det helst vara möjligt att ändra sitt val om man inte är nöjd med tjänsten, vilket inte heller det alla gånger är en självklarhet (exempelvis en äldre i särskilt boende, för vilken belastningen av ytterligare en flytt kan vara för stor). Systemet måste, för att vara effektivitetshöjande, också undvika att producenterna försöker välja de kunder som är "billigast" samtidigt som betalningen baseras på en genomsnittlig kostnad. Slutligen bör systemet vara uppbyggt så att konkurrensen inte leder till att den totala efterfrågan ökar och att därigenom kostnaderna för det offentliga ökar (ökad efterfrågan i sig är inget problem om det finansieras på privat väg, däremot om det ökar kostnaderna för offentlig sektor). De potentiella problemen med kundvalssystem för komplexa välfärdstjänster gör det nödvändigt att de regelverk som styr verksamheten är noggrant utformade. Även vid denna form av konkurrensutsättning är det givetvis viktigt att beakta transaktionskostnaderna vid en bedömning av systemets effekter på totala kostnader och effektivitet.

Ytterligare en möjlighet att förändra produktionen av välfärdstjänster är privatisering av såväl produktionen som finansieringen, i

kombination med någon form av reglering. En fullständig privatisering skulle kunna öka effektiviteten i produktionen, men det förutsätter att fungerande marknader verkligen uppstår. Detta är ingen självklarhet och motivet till offentlig verksamhet är ofta just förekomsten av olika typer av marknadsmisslyckanden. Ytterligare en anledning till offentlig verksamhet är fördelningspolitiska mål. För att en total privatisering av offentlig verksamhet ska leda till ökad effektivitet krävs att inga marknadsmisslyckanden förekommer eller att de kan hanteras genom regleringar eller på annat sätt. Vidare förutsätter det att de fördelningsförändringar som uppkommer är acceptabla eller kan åtgärdas med andra medel. En ren privatisering förutsätter också offentliga regelverk som kan vara förknippade med administrativa kostnader, vilka ska beaktas vid en samhälls-ekonomisk kalkyl.

I ett antal länder finns ett betydligt större inslag av privat finansiering av välfärdstjänster än i Sverige. I det fall tjänsterna till största delen finansieras på privat väg är skälen till offentlig produktion av tjänsterna svagare. Skälet till att i en sådan situation behålla en offentlig produktion skulle möjligen vara att det skulle underlätta kontrollen av verksamheten. Ett annat skäl kunde vara att det skulle skapa förutsättningar för att verksamheten verkligen kommer till stånd. Exempel på denna kombination finns även i Sverige. Sophämtning finansieras helt på privat väg, men i många kommuner utförs själva tjänsten av det offentliga (eller av privata företag på kommunens uppdrag). Här är det förekomsten av naturliga monopol, i kombination med externa effekter av frånvaron av sophämtning som kan motivera den offentliga kontrollen över verksamheten. För välfärdstjänsterna kan förekomsten av såväl marknadsmisslyckanden som fördelningspolitiska mål påverka potentialen för ökad effektivitet genom en total privatisering av verksamheten. Sannolikt varierar situationen mellan olika välfärdstjänster.

Förutsättningarna för konkurrensutsättning kan således skilja sig åt mellan olika typer av välfärdstjänster, och det kan därför också vara aktuellt med skilda former av konkurrensutsättning. Regelverken i Sverige varierar också mellan olika områden, och anbudsupphandling och kundval förekommer i varierande utsträckning för olika välfärdstjänster. Anbudsupphandling förekommer inom t.ex. äldreomsorgen, medan kundval däremot är ovanliga i äldreomsorgen. Inom barnomsorg och skola är situationen den motsatta. På många håll finns valmöjligheter för föräldrarna, medan anbudsupphandling knappast förekommer alls.

Den privata sektorn har ökat sin andel av produktionen

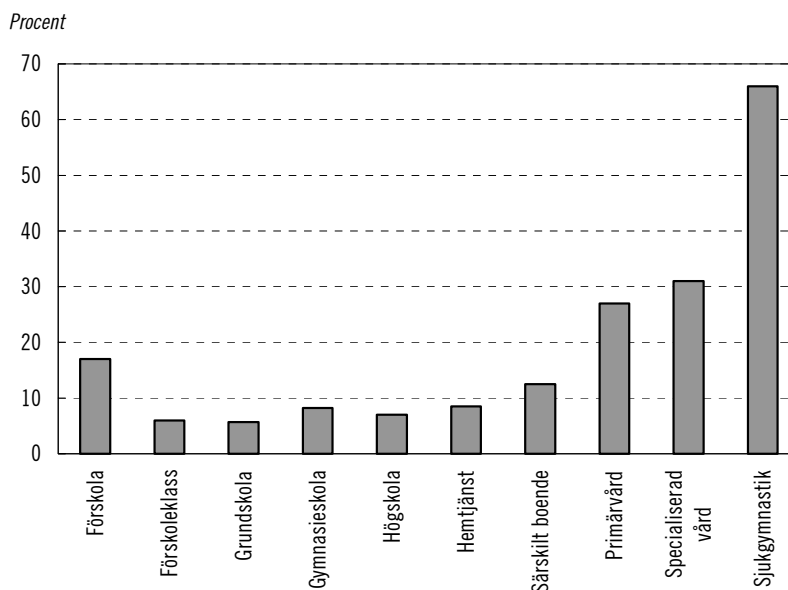
Utbyggnaden av den offentliga sektorn, som tog fart i början av 1970-talet, har inneburit att många välfärdstjänster i dag till största delen produceras i den offentliga sektorn. Sedan början av 1990-talet har dock en utveckling mot fler privata aktörer i produktionen av välfärdstjänster skett, och andelen privat producerade tjänster har stadigt ökat under de senaste dryga tio åren.

År 2001 fanns, enligt SCB, ca 765 000 anställda i offentliga myndigheter och ca 105 000 anställda i olika företag som producerade välfärdstjänster, varav en mindre del i offentligt ägda aktiebolag. Offentligt anställda, inklusive anställda i offentligt ägda aktiebolag, utgjorde 88 procent av de anställda i välfärdstjänster 2001, att jämföra med 93 procent sex år tidigare.⁹⁷

Det privata inslaget har ökat inom de flesta områden sedan början av 1990-talet⁹⁸, men skillnaderna mellan olika välfärdstjänster är fortfarande stora, se diagram 6.3. Andelen brukare som erhöll en privat producerad tjänst var låg inom grundskolan, medan långt över hälften av besöken hos sjukgymnaster skedde hos privata producenter.

⁹⁷ SCB [2002]. I rapporten definieras välfärdstjänster som förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, grundskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning, vård och omsorg om äldre och funktionshindrade samt individ och familjeomsorg, hälso- och sjukvård.

⁹⁸ För utvecklingen sedan början av 1990-talet, se t.ex. Trydegård, G-B. [2001].

Diagram 6.3 Andelen personer som erhöLL olika välfärdstjänster från privat producent 2002

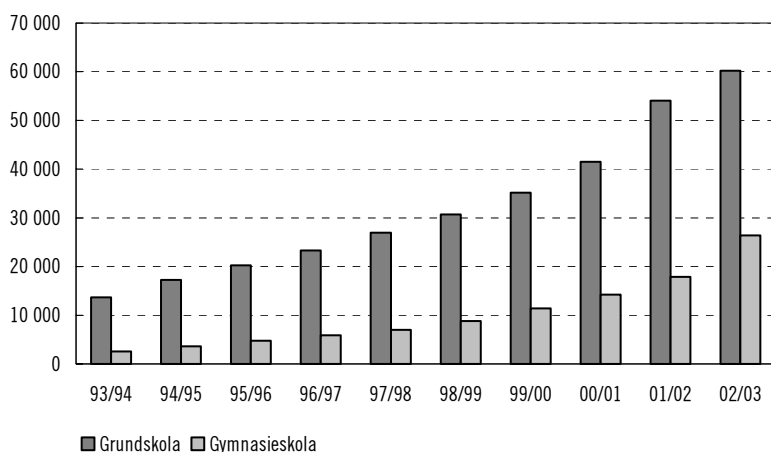
Anm.: Procent av inskrivna barn (förskola), antal elever (grund- och gymnasieskola), antal studerande (högskola), ålderspensionärer som erhöLLit vård/omsorg (hemtjänst, särskilt boende), antal patientbesök (primärvård, specialiserad vård, sjukgymnastik). Primärvård, specialiserad vård och sjukgymnastik avser år 2001. Källor: För förskola, förskoleklass, grund- och gymnasieskola: Skolverket [a]. För högskola: Högskoleverkets hemsida www.hsv.se. För hemtjänst, särskilt boende, primärvård, specialiserad vård och sjukgymnastik: Socialstyrelsen [2003].

År 2002 var 17 procent av barnen inskrivna i förskolor i privat drift, att jämföra med 12 procent 1994.⁹⁹ Antalet elever i fristående grundskolor har ökat kontinuerligt de senaste tio åren och 2002 gick 5,7 procent av eleverna i fristående grundskolor. Antalet elever i fristående gymnasieskolor har ökat kraftigt de senaste tio åren och 2002 gick 8,2 procent av gymnasieeleverna i fristående skolor (se diagram 6.4). Enligt en studie från Skolverket är det vanligare att föräldrar väljer en annan kommunal skola än den som ges av närhetsprincipen, än att de väljer en fristående skola.¹⁰⁰

⁹⁹ Svenska Kommunförbundet [2003a].

¹⁰⁰ Skolverket [2003a], sid. 49, studien avser val inom grundskolan.

Diagram 6.4 Antal elever i fristående skolor 1993/94–2002/03



Anm.: Inkluderar även elever i sameskolan, internationella skolor och rikssinternat.
Källa: Skolverket [a].

Inom äldreomsorgen är offentlig produktion klart vanligast, men andelen äldre som får omsorg genom privata aktörer har ökat. År 2002 hade 8,5 procent hemtjänst och 12,5 procent särskilt boende som tillhandahölls av privata aktörer.

År 2001 svarade privata vårdgivare för driften vid 24 procent av vårdcentralerna/läkarmottagningarna. Året före var andelen 14 procent. I flera landsting finns dock bara offentliga vårdcentraler. Av läkarbesöken inom primärvården gjordes 27 procent år 2001 hos privata vårdgivare, och inom den specialiserade vården var siffran 31 procent.¹⁰¹ Det offentliga dominerar helt i slutenvården, men det finns privata inslag även här. Privata inslag är sedan länge vanligt inom sjukgymnastiken, och 2001 gjordes 66 procent av samtliga besök hos sjukgymnaster verksamma i privat regi. År 2001 var drygt 40 procent av tandläkarna sysselsatta privat.

¹⁰¹ Socialstyrelsen [2003].

6.2.3 Erfarenheter av privatiserad produktion

Den empiriska forskningen rörande privat produktion och konkurrensutsättning av välfärdstjänster i Sverige, eller under förutsättningar som liknar de svenska, är begränsad. En samlad utvärdering av de förändringar som skett inom produktionen av olika välfärdstjänster saknas. Vidare är utvärderingar av förändringarna på enskilda områden i många fall bristfälliga. Det är därför inte möjligt att få en samlad bild av effekterna för kostnader, produktivitet, kvalitet, kundnöjdhet och arbetsmiljö av de förändringar som skett inom offentlig sektor sedan början av 1990-talet. Denna avsaknad av systematisk utvärdering av gjorda reformer är i sig anmärkningsvärd, inte minst då det rör sig om områden dels av stor ekonomisk betydelse för den offentliga sektorn, dels av stor betydelse för den berörda individen.

Det finns en del kunskap om effekterna av konkurrensutsättning av tekniska tjänster såsom sophämtning, städning och snöröjning. En sammanställning av de internationella studier som finns på dessa områden visar i de flesta fall på positiva effekter.¹⁰² Spridningen är stor, men i många fall är kostnadsbesparingarna 10–30 procent. En slutsats som kan dras är att det är konkurrensen i sig som medför lägre kostnader snarare än om verksamheten utförs av en offentlig eller privat aktör. Svenska studier som refereras i Konkurrensverket (2002) tyder på kostnadsbesparingar som beror av konkurrensutsättning på 0–10 procent. Dessa resultat kan dock, enligt långtidsutredningen, knappast direkt överföras till produktionen av välfärdstjänster. Välfärdstjänster är betydligt mer komplexa och det är också betydligt svårare att mäta kvaliteten på dem. Svårigheterna att skriva kontrakt och övervaka efterlevnaden kan för vissa tjänster vara så stora att transaktionskostnaderna blir höga. Transaktionskostnaderna för vissa komplexa tjänster kan också bli orimligt höga för små kommuner, vilket skulle leda till att de väljer att i högre grad än andra producera tjänsten själv.

I Konkurrensverket (2002) och Andersson (2002) refereras ett antal studier rörande effekterna av konkurrensutsättning av välfärdstjänster. Enligt studierna har kvaliteten inte utarmats och några större segregationstendenser har inte observerats. Kostnaderna har pressats något. Farhågor att vinstintresse skulle ha undergrävt verksamheter förefaller inte ha besannats.

¹⁰² Studierna finns sammanfattade i box 1 i Lundsgaard, J. [2002].

Det finns få studier av hur kvaliteten på tjänsterna utvecklats när inslaget av privata producenter ökat. Svenskt Kvalitetsindex är ett system för att samla in och analysera information om kunders förväntningar, upplevd kvalitet och värdering av varor och tjänster.¹⁰³ Som framgår av tabell 6.1 är kundnöjdheten i allmänhet högre i privat verksamhet än i offentlig verksamhet. Undantaget är äldreomsorgen där den offentliga omsorgen (särskilt boende) uppvisar en något högre kundnöjdhet, men den skillnaden är inte statistiskt säkerställd. Äldreomsorgen skiljer sig också från barnomsorg och grundskola genom att anbudsupphandling är den vanligaste grunden för privat produktion. Inom äldreomsorgen är det således i de flesta fall inte fråga om ett aktivt kundval att få en privat producent, utan en följd av en kommunal upphandling.

Tabell 6.1 Skillnad i kundnöjdhet i olika verksamheter under 2002

	Kundnöjdhet i privat jämfört med offentlig produktion
Barnomsorg	Klart högre nöjdhet
Grundskola	Mycket högre nöjdhet
Äldreomsorg	Något lägre nöjdhet
Hälsa- och sjukvård	Klart högre nöjdhet

Anm.: Resultatet rörande äldreomsorg är ej statistiskt säkerställt.

Källa: Svenskt Kvalitetsindex, www.kvalitetsindex.org

Användandet av upphandling och externa utförare har medfört ökad kompetens även bland beställarna genom att dessa tvingats till tydligare formuleringar av mål för verksamheten. Detta har även kommit den egna produktionen till del, dvs. genom upphandlingar har även den offentliga produktionen kunnat bli effektivare. Kompetenta upphandlare är en nödvändighet för en fungerande konkurrensutsättning av produktionen av välfärdstjänster. För att kunna upprätthålla beställarkompetens och kunna skriva bra kontrakt kan det vara nödvändigt att bibehålla viss produktion i egen regi. Det är samtidigt viktigt att detta inte leder till att den egna produktionen gynnas vid upphandlingar så att konkurrensen därmed sätts ur spel.¹⁰⁴

Konkurrensutsättning och privata producenter kan, som berörts, öka de administrativa kostnaderna och detta måste beaktas vid be-

¹⁰³ Svenskt Kvalitetsindex.

¹⁰⁴ Andersson, F. [2002].

dömningen av konkurrensutsättningens totala effekter. Det är svårt att finna någon information om hur stora dessa kostnader är och har varit vid kontrakt inom välfärdsområdet i Sverige.¹⁰⁵ Avsaknaden av sådan information medför att det inte heller är möjligt att bedöma de totala effekter konkurrensutsättning har på kostnaderna av produktionen av välfärdstjänster.

Inga dramatiska effekter på enskilda områden

På enskilda områden finns studier som kan bidra till kunskaperna om effekterna av förändringarna. Vidare är ökad konkurrensutsättning och privat produktion av olika välfärdstjänster föremål för flera pågående uppdrag och utredningar.¹⁰⁶

Inom enskilda verksamhetsområden finns det flest studier av det ökande inslaget av privata producenter på skolområdet.

Björklund m.fl. (2003) drar fyra slutsatser av effekterna av det ökande antalet fristående skolor. För det första pekar de på att ökningen av antalet fristående skolor bidragit till ökad segregation mellan skolor. För det andra finner de inget samband mellan andelen elever i fristående skolor och kostnaderna per elev. Den tredje slutsatsen som dras är att det finns ett positivt samband mellan studieresultat i nionde klass och andelen fristående skolor, men att denna effekt är relativt liten. Den fjärde slutsatsen är att de inte finner några samband mellan studieprestationer och friskoleandelen för utlandsfödda elever och elever med lågutbildade föräldrar.

Ahlin (2003) drar slutsatsen att ökad konkurrens från fristående skolor inom grundskolan förbättrar elevernas resultat i matematik, men saknar signifikant effekt på resultaten i engelska och svenska. Vidare indikerar studiens resultat att barn till invandrare och barn med särskilda behov tenderar att vinna mer på ökad konkurrens från fristående skolor än andra barn, medan barn till lågutbildade mödrar visar en viss tendens att förlora. En studie av gymnasieskolornas resultat där hänsyn tas till bland annat elevförutsättningarna,

¹⁰⁵ Ett par utländska studier bedömer kostnaderna för tekniska tjänster till några procent av kontraktssumman, Lundsgaard, J. [2002].

¹⁰⁶ Socialstyrelsen studerar för tillfället konkurrensen och dess effekter inom äldreomsorgen. Konkurrensverket [2004] har studerat konkurrensen inom tandvården. Privat drift av akut-sjukhus har nyligen analyserats av en offentlig utredning (SOU 2003:23). Konkurrensverket har beskrivit förekomsten av konkurrens och privata producenter inom äldreomsorgen och hälso- och sjukvården (Konkurrensverket 2002). Riksförsäkringsverket har haft i uppdrag att studera effekterna av den fria prissättningen av tandvårdstjänster (Riksförsäkringsverket [2003c]).

indikerar att de fristående gymnasieskolorna förmår förbättra elevernas resultat bättre än de kommunala skolorna.¹⁰⁷

Det har funnits farhågor om att fler fristående skolor skulle medföra ökad segregation. Den svenska skolan hade redan innan de fristående skolorna började öka i antal mycket olika och åtskilda utbildnings- och kulturmiljöer. Studier har visat att 80 procent av tjänstemanna- och akademikerbarnen gick i klasser där 80 procent av arbetarbarnen inte gick.¹⁰⁸ Björklund m.fl. (2003) drar slutsatsen att ökningen av antalet fristående skolor bidragit till en ökad segregation mellan skolor genom att utrikes födda barn och barn till högutbildade i högre grad går i fristående skolor. Andersson (2002) pekar på att de studier som finns inte indikerar att elever eller föräldrar ur vissa grupper gör systematiskt okloka val även om graden av aktiva val kan variera mellan olika grupper.

Det finns inga studier kring effekterna av föräldrars val av en annan kommunal skola än den närmaste, trots att detta val är vanligare än val av fristående skola.

Inom barnomsorgen finns det ett relativt stort inslag av privata producenter, men det förefaller inte finnas några studier om hur detta kan ha påverkat kostnaderna, kvaliteten eller produktiviteten.

Inom äldreomsorgen är det privata inslaget relativt litet, och inslaget av valfrihet för individen ännu mindre. Svenska studier tyder på att upphandlingar tycks ha bidragit till att bryta en trend med relativt stora kostnadsökningar.¹⁰⁹ Den största effekten på kostnadsutvecklingen förefaller uppträda under de första åren av konkurrensutsättning. En annan slutsats är att entreprenader varit en drivande faktor till ett ökat kvalitetsmedvetande och ökat intresse för uppföljning av verksamheten. Socialstyrelsen har fått i uppdrag att analysera effekterna av konkurrens inom äldreomsorgen.

Kunskaperna är även bristfälliga vad gäller effekterna på kostnader och produktivitet av ett ökat inslag av privata producenter och ökad valfrihet för patienterna inom hälso- och sjukvården. Även om det inte går att dra några säkra slutsatser utifrån den statistik som hittills insamlats, förefaller det som om få utnyttjar rätten att välja vårdgivare och att kunskaperna om rätten att välja är bristfälliga. Trots detta uppskattar många att det finns valfrihet.¹¹⁰

¹⁰⁷ Ds 2001:24.

¹⁰⁸ Skolverket [1998].

¹⁰⁹ Se t.ex. Svensson, M. & Edebalk, P.G. [2001], samt i Konkurrensverket [2002] där det finns en sammanställning av olika studier och en bilaga med en särskild studie av äldreomsorgen.

¹¹⁰ Blomqvist, P. & Rothstein, B. [2000], sid. 199.

6.3 Möjligheterna till ökad produktivitet

Som framgått tidigare i kapitlet ger den tillgängliga, men bristfälliga, statistiken över produktivitetens utvecklingen inom den offentliga sektorn inte fog för en särskilt optimistisk syn på potentialen för en framtida ökad produktivitet i den offentliga sektorn. Det finns argument såväl för som emot en förbättrad utveckling av produktiviteten i framtiden. Förutom de faktorer som tidigare tagits upp för arbetsintensiva tjänster med begränsad rationaliseringspotential och för potentialen i teknisk utveckling, finns det ytterligare ett antal faktorer som kan påverka den framtida utvecklingen av produktiviteten.

6.3.1 Utnyttja kommunala erfarenheter

Kommunala kostnadsskillnader

Kommunerna har ansvar för en betydande del av välfärdstjänsterna. En jämförelse av kostnaderna för olika verksamheter i olika kommuner ger en första indikation på huruvida det finns potential för en effektivare produktion i en del kommuner. En sådan jämförelse visar t.ex. att kostnaden för gymnasieskolan är knappt dubbelt så hög, och för grundskolan drygt 60 procent högre, i kommunen med högst kostnad i jämförelse med den kommun som har lägst kostnad.¹¹¹

Kostnadsjämförelser av detta enkla slag bör dock göras med viss försiktighet, eftersom ingen hänsyn tas till exempelvis strukturella skillnader eller skillnader i ambitionsnivå mellan kommuner. Svenska Kommunförbundet gör regelbundet jämförelser av kostnader mellan olika kommuner där hänsyn tas till strukturella skillnader mellan kommunerna, såsom skillnader i åldersstruktur eller lokalkostnader. Även när hänsyn tagits till strukturella faktorer återstår betydande kostnadsskillnader mellan enskilda kommuner.

Kostnadsskillnaderna kan ha olika förklaringar. En tänkbar förklaring är att inte alla strukturella skillnader fångas i de mått som används. Ett exempel är att ett generellt högre löneläge än i övriga landet, som i exempelvis Stockholmsområdet, inte beaktas. En annan tänkbar förklaring är skillnader i ambitionsnivå i olika kommu-

¹¹¹ Svenska Kommunförbundet [2002b].

ner, dvs. att vissa kommuner medvetet väljer att satsa extra mycket (eller litet) på en viss verksamhet för att uppnå en god kvalitet.

En tredje möjlig förklaring till kostnadsskillnaderna är skillnader i effektivitet mellan kommunerna. Tyvärr är underlaget för att bedöma hur stor del av de påvisade kostnadsskillnaderna som beror på skillnader i effektivitet mellan kommunerna litet.

Att lära av andra

Som tidigare nämnts utnyttjas inte den potential för utveckling som finns i den tillgängliga statistiken fullt ut. En förbättrad användning av jämförelse som metod skulle kunna utveckla såväl den kommunala som landstingskommunala verksamheten. För detta krävs dock bland annat engagerade beställare på politisk nivå, ett kontinuerligt arbete för förankring i verksamheten och upplevelse av nytta bland olika aktörer.

En process av lärande skulle underlättas genom bättre och mer seriösa utvärderingar och uppföljningar av de förändringar som genomförs inom olika verksamheter.

Utredningen *Innovativa processer*¹¹² har lämnat förslag på hur kommuner och landsting systematiskt kan utveckla användandet av forskning och utveckling (FoU) och annan kunskap för att förnya och förbättra sin verksamhet. Detta utifrån en kartläggning av i vilken omfattning kommunerna och landstingen utnyttjar FoU för att förnya och förbättra den egna verksamheten. Bland de fem förslag som utredningen presenterat finns bland annat inrättandet av en ny övergripande och högkvalitativ erfarenhetsbank. Därigenom förbättras möjligheterna att lära av varandra och av tidigare erfarenheter.

Det är också möjligt att satsningarna på FoU inom välfärdstjänsterna ökar i takt med ökade relativa kostnader för många av dessa tjänster. Genom ökade relativa kostnader för välfärdstjänster kommer den relativa avkastningen på investeringar i FoU att öka på dessa områden, vilket kan medföra ökade forskningssatsningar och därigenom en snabbare utveckling.

¹¹² SOU 2003:90.

6.3.2 Omfattande rekryteringar kan sänka produktiviteten

Som framgick av kapitel 3 kommer i framtiden personal att i stor omfattning behöva rekryteras till den offentliga sektorn, bland annat till följd av ökad verksamhetsvolym och pensionsavgångar. Med tanke på dagens utbildningsvolymerna på vissa områden, t.ex. omsorg, kommer det sannolikt också att bli frågan om rekrytering av personer helt utan utbildning för det aktuella området. Detta kommer att innebära att erfaren personal kommer att ersättas med mindre erfarna personer och i viss utsträckning av personer utan relevant utbildning.

En sådan utveckling av rekryteringen kommer med stor sannolikhet också att påverka produktiviteten i produktionen av välfärdstjänster. De nyanställda behöver en upplärningsperiod innan de är lika effektiva i arbetet som de mer erfarna, och de erfarna måste avsätta en större del av sin arbetstid till att lära upp nyanställda. Båda faktorerna kommer att innebära att produktionen blir lägre, vid en given resursinsats, dvs. att produktiviteten kommer att sjunka under en övergångsperiod. De omfattande rekryteringsbehoven i välfärdsproduktionen kan således motverka den potential till produktivitetens utveckling inom den offentliga välfärdsproduktionen som kan finnas.

Ett särskilt problem som kommer att behöva hanteras är hur man ska kunna upprätthålla en god service i glesbygdsområden med en stor andel äldre i befolkningen. Vissa regioner kommer att få en mycket hög andel äldre och omsorgsbehövande i framtiden. Denna problematik utvecklas i bilaga 3 till långtidsutredningen. I vissa mindre regioner kommer drygt 40 procent av de sysselsatta att återfinnas i den offentliga sektorn år 2020, att jämföras med omkring en tredjedel i landet som helhet. I bilaga 3 till långtidsutredningen görs också beräkningar av bristen på vissa typer av arbetskraft i olika regioner. Analysen pekar på betydande brist på personal med vårdutbildning i många regioner bland annat i norra Sverige. I dessa regioner kan effekten på produktionen av bristande tillgång på personal bli särskilt stora.

6.3.3 Ökad konkurrens i välfärdsproduktionen

Erfarenheterna hittills av konkurrensutsättning, privata producenter och ökad valfrihet pekar också på ett antal områden där regel-

verken och förutsättningarna skulle behöva förändras för att konkurrensen och kundvalssystemen ska fungera väl och därigenom kunna bidra till högre produktivitet.

En generell förutsättning för att ett kundvalssystem ska ge en fungerande konkurrens är, dels att valet kan fattas på ett gott beslutsunderlag, dels att individerna gör ett aktivt val. Inom båda områdena finns mer att göra för att nå bättre fungerande kundvalssystem. Ökad konkurrensutsättning och kundval förutsätter också väl fungerande system för tillsyn och uppföljning för att garantera likvärdighet och motverka tendenser till konkurrensbegränsande marknadskoncentration.

Förbättrad tillgång på information

Individens tillgång till god information om tjänstens kvalitet är en grundläggande förutsättning för att kundvalsmodellen ska ge önskad konkurrens-effekt. Det behövs att någon oberoende part sammanställer tillförlitlig information om olika aktörer. Det kan dock vara svårt i praktiken. Ett första steg är i så fall att ta initiativ till forskning eller till en utveckling som leder till att nyckeltal tas fram som kvantifierar verksamhetens kvalitet. En risk med olika nyckeltal är dock att aktörerna väljer att inrikta sig på att uppnå goda resultat på nyckeltalsområden. Andra områden som är väl så viktiga, men svårare att kvantifiera, får däremot mindre uppmärksamhet. Detta har bland annat diskuterats inom skolan, där det är betydligt enklare att mäta vissa kvantitativa resultat med hjälp av olika tester, medan andra mål kan vara svårare att mäta. Frågan diskuteras i bl.a. Björklund m.fl. (2003).

Socialstyrelsen bedriver ett arbete för att utveckla verksamhetsuppföljningen inom vård och omsorg av äldre.¹¹³ Arbetet bör på sikt utmynna i förbättrade möjligheter till uppföljning och utvärdering.

Trots de svårigheter som finns att hitta objektiva, fungerande indikatorer på alternativens kvalitet, är det ändå bättre att individen före sitt val har tillgång till information. Därför bör det vara en strävan att det offentliga, på alla områden där någon form av kundval finns, ansvarar för att det tas fram relevant information.

¹¹³ Socialstyrelsen [2001].

Främja aktiva val

För att kundval ska främja konkurrensen krävs att individen gör ett aktivt val. Detta är inte alltid en självklarhet. Inom skolan med de valmöjligheter som finns där kan man tänka sig att olika grupper är olika aktiva när det gäller val av skola. Det är viktigt att följa utvecklingen på detta område så att inte några elevgrupper missgynnas genom mindre aktiva val från föräldrarna. Det kan vara relevant med riktade informationsinsatser i det fall det uppstår tendenser till stora skillnader i utnyttjande av de befintliga valmöjligheterna. Det är också viktigt att följa upp att valfriheten inte leder till ökad segregation i samhället. Att ha samtliga skolor i offentlig regi är dock ingen garanti mot en sådan utveckling.

Inom äldreomsorgen kan den som behöver omsorg ha svårt att själv göra ett aktivt val. Kostnaden för en person i särskilt boende att byta producent kan också vara betydande i form av den olägenhet det innebär. I de kommuner som har valmöjligheter tycks få äldre göra ett aktivt val.¹¹⁴ För att kundval ska fungera väl inom äldreomsorgen krävs det därför sannolikt åtgärder som främjar aktiva val. Ett första steg är att undersöka varför så få gör ett aktivt val. Därefter kan det vara relevant att gå vidare med åtgärder, exempelvis i form av riktade informationsinsatser eller oberoende individuell rådgivning och hjälp när valet ska göras.

Förbättrad tillsyn och uppföljning

Fler privata producenter ökar också behovet av tillsyn, uppföljning och utvärdering, eftersom möjligheterna att direkt styra verksamheten minskar. Vidare är det viktigt att alla producenter, såväl offentliga som privata, följs upp på samma sätt, så att målet om likvärdighet kan upprätthållas. Tillsyn, uppföljning och utvärdering är också viktiga för att det ska vara möjligt att tillhandahålla objektiv information i samband med individuella val. För att tillsynen ska fungera effektivt krävs också någon form av sanktionsmöjlighet. Sanktionssystemen bör vara likartade för såväl privata som offentliga aktörer. Man måste dock beakta att kommunerna har det yttersta ansvaret för att verksamhet bedrivs vilket gör att det knappast går att stänga en offentlig producent utan att någon alternativ producent finns.

¹¹⁴ Konkurrensverket [2002].

Ett potentiellt problem att hantera är hur man gör med de brukare som nyttjat de producenter som av olika anledningar inte kan leverera en fullvärdig verksamhet eller vars verksamhet i yttersta fall läggs ned.

Att bedöma omsorgsbehov

Hur effektivt kundvalssystemet inom äldreomsorgen kan bli, beror i ett resursfördelningsperspektiv på hur bra den äldres vård- och omsorgsbehov kan definieras och mätas, och om resursinsatsen på respektive nivå kan definieras. Om ersättningen för omvårdnadstjänsten inte överensstämmer med utförarens kostnader får det inte bara konsekvenser för utföraren utan också för den äldre. Om t.ex. utföraren endast ersätts för de insatser som definieras i biståndsbeslutet finns risk att utföraren inte i tillräckligt stor utsträckning prioriterar verksamheter som indirekt berör vårdtagaren, t.ex. vårdplanering eller samverkansgrupper. Vid en ökad användning av konkurrensutsättning inom äldreomsorgen är det viktigt att olika typer av potentiella problem beaktas.

Motverka marknadskoncentration

Det är också viktigt att se till att det inte sker en alltför långtgående koncentration bland de privata företagen, så att konkurrensen därigenom riskerar att dämpas. En ökad koncentration ökar risken för en försvagad konkurrens på området, vilket inte är bra vare sig för kostnads- eller kvalitetsutvecklingen. Risken är potentiellt störst för de områden där inslaget av större vinstdrivande företag är störst, i dag gäller det äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. Inom barnomsorgen och skolorna domineras de privata alternativen i dag av icke vinstdrivande små aktörer, varför koncentrationsrisken för närvarande inte är särskilt stor. Att möta koncentrationstendenser, som riskerar att leda till sämre konkurrens, bör vara ett uppdrag för Konkurrensverket inom ramen för konkurrenslagen.

Också utformningen av konkurrenssystemet har betydelse för hur marknaden kommer att fungera. Anbudsupphandling har i vissa fall tenderat att bli så omfattande att enbart stora, etablerade företag har kunnat lämna anbud. En sådan utveckling kan på sikt leda

till en försvagad konkurrens genom att marknadskoncentrationen ökar. Kundvalssystem, där det offentliga godkänner producenter utifrån vissa kriterier men inte garanterar några produktionsvolymer utan ger individen rätt att välja producent, kan göra det enklare för små företag att delta i konkurrensen.

6.4 Ökad produktivitet i offentlig verksamhet viktigt, men inte tillräckligt

För att den offentliga konsumtionen vid en given skattenivå ska kunna växa i takt med privat konsumtion skulle det krävas en produktivitetstillväxt i den offentliga sektorn som mot bakgrund av den historiska utvecklingen av produktiviteten i Sverige och i andra länder ter sig orimlig. En ökande andel av den offentliga sektorns produktion i framtiden kommer att bestå av vård, omsorg och utbildning, områden där möjligheterna för en kontinuerlig produktivitetstillväxt begränsas av att dessa aktiviteter är och med stor sannolikhet kommer att förbli, personalintensiva, med begränsade möjligheter till rationaliseringar. Den tekniska utvecklingen kan även på dessa områden skapa förutsättningar för en högre produktivitetstillväxt än tidigare, men inte i den omfattning som kännetecknar stora delar av varuproduktionen.

De kostnadsskillnader som finns mellan kommunerna talar möjligen för att det finns en viss potential för effektivare produktion. Det gäller sannolikt även landstingens (och statens) ansvarsområden. Detta innebär främst att det finns en viss potential att höja produktivitetsnivån, snarare än tillväxttakten.

Självklart bör alla möjligheter till en förbättrad produktivitet tas till vara, eftersom det innebär att man med samma resurser får fler eller bättre tjänster. Detta alldeles oavsett om detta enskilt inte är tillräckligt för att klara finansieringen av den offentliga sektorns utveckling i framtiden. Man bör därför utveckla systemen för hur välfärdstjänster tillhandahålls så att det blir möjligt att ta till vara den potential till produktivitetsförbättringar på kort och lång sikt som trots allt finns.

7 Ökad alternativ finansiering av välfärdssystemen

Ett huvudbudskap i långtidsutredningen är att fler och bättre välfärdstjänster kommer att efterfrågas, och att det är svårt att finansiera denna efterfrågan med ytterligare skatthöjningar. Potentialen för produktivitetshöjningar är dessutom begränsad. De produktivitetshöjningar som är möjliga kan inte förväntas vara av tillräcklig omfattning för att möta den ökade efterfrågan på välfärdstjänster som på sikt följer av allt högre inkomster.

I detta kapitel riktas fokus mot möjligheterna att öka den alternativa finansieringen av välfärdssystemen. Kapitlet inleds med en kort genomgång av skälen för en kollektiv finansiering av välfärdstjänster och av de försäkringar som ska ge skydd mot inkomstbortfall. Därefter diskuteras olika sätt på vilka en ökad alternativ finansiering kan ske: ökade avgifter på välfärdstjänsterna, ökat inslag av privata lösningar inom socialförsäkringssystemen, bortprioritering av vissa verksamheter eller en avgränsning av den skattefinansierade servicen till ett basutbud med möjlighet att komplettera detta med egna betalningar.

7.1 Vad finansieras med skatter och varför?

Det finns flera skäl till varför välfärdstjänster i så hög grad finansieras med skatter. Ett av de främsta argumenten är att dessa tjänster bör tillhandahållas i mån av behov och inte efter betalningsförmåga. Ett annat skäl för skattefinansierade välfärdstjänster är att dessa tjänster bidrar till ett ökat arbetsutbud och därigenom till en större skattebas. Även konsumtionsutrymmets fördelning mellan olika hushåll påverkas. De med störst behov av välfärdstjänster får genom skattefinansieringen mer pengar över till annat. Eftersom skatterna tas ut efter bärkraft sker också en omfördelning från högtill låginkomsttagare.

Subventioneringen av välfärdstjänsterna är också kopplad till att konsumtionen av dessa tjänster i många fall uppfattas som eftersträvansvärd. Tjänsterna anses i många fall ge upphov till olika positiva externa effekter. I särskilt hög grad gäller det utbildning och sjukvård.

Med skattefinansieringen kan således en rad önskvärda effekter uppnås. Dessa vinster måste dock vägas mot de samhällsekonomiska förluster som kan uppstå. En risk är att välfärdstjänster tillhandahålls i en omfattning som är större än vad hushållen egentligen är villiga att betala för och som kan motiveras ur effektivitetssynpunkt. Möjligheterna att upptäcka ett sådant missförhållande är små då tjänsterna, ur brukarnas perspektiv, är gratis eller har ett lågt pris. En överproduktion kan förekomma även om resurserna framstår som knappa i förhållande till den efterfrågan som frånvaron av avgifter ger upphov till. Ett annat problem är de negativa effekter skatterna kan ha på arbetsutbudet och därmed på möjligheterna att finansiera bl.a. välfärdstjänster (se avsnitt 4.1.1).

Varför offentligt finansierade socialförsäkringar?

En grundläggande uppgift i alla samhällen är att finna lösningar på hur försörjningen kan ordnas då den egna arbetsförmågan inte räcker till. Socialförsäkringarnas främsta syfte är att bidra till medborgarnas inkomsttrygghet. Skyddet omfattar inkomstbortfall vid sjukdom, arbetslöshet och barnafödande samt vid pensionering. Parallellt förekommer både offentliga och privata lösningar i familjen och på marknaden, exempelvis avtalslösningar på arbetsmarknaden.

Socialförsäkringarna är normalt obligatoriska. Ett annat kännetecken är att de oftast är enhetliga. Oavsett risk betalas en bestämd premie, ofta en viss procent av inkomsten. Försäkringarna finansieras genom arbetsgivaravgifter, egenavgifter och skatter. Upp till en viss inkomstnivå finns för den enskilde en betydande koppling mellan de avgifter som tas ut och de ersättningar som kan erhållas. I denna del påminner socialförsäkringarna om motsvarande privata försäkringslösningar.

Även om huvudmotivet för socialförsäkringarna inte är att utjämna sociala skillnader finns det, med den utformning som valts, sådana inslag. En faktor som verkar i denna riktning är att avgifter tas ut även på inkomster som överstiger den inkomstnivå som om-

fattas av försäkringen. En annan omständighet är att premierna är satta utan hänsyn till att riskerna för inkomstbortfall är olika stora i olika inkomst- och yrkesgrupper. En sådan differentiering hade varit ofrånkomlig om försäkringarna i stället hade tillkommit på frivillig väg. En viktig utgångspunkt för den lösning som valts är att inkomsttryggheten ska vara obligatorisk och lika för alla.

7.2 Möjligheten till ökade avgifter på välfärdstjänster

En ökad alternativ finansiering av offentlig verksamhet kan i princip åstadkommas på två sätt. Den ena möjligheten är att de privata inslagen ökar vid sidan av eller i stället för den offentliga verksamheten, dvs. privatiseringar. Den andra möjligheten är att de offentliga systemen i ökad grad finansieras med avgifter i stället för skatter.

Skillnaden mellan vad som är skatt och vad som är avgift är inte alltid självklar. En skatt brukar definieras som en obligatorisk inbetalning som inte är förknippad med en förmån av motsvarande värde. En avgift kan vara obligatorisk, men avgiften får i så fall inte överstiga vad individen på frivillig väg är villig att betala för förmånen. Gör den det måste avgiften delvis betraktas som en skatt.

I detta avsnitt analyseras möjligheten att skapa utrymme för en fortsatt utveckling av välfärdstjänsterna i offentlig regi genom ökad avgiftsfinansiering av dessa tjänster. Avgifterna ger ytterligare intäkter, men innebär också att efterfrågan hålls tillbaka. Avgiftssättningen kan därför också vara ett sätt att begränsa efterfrågan som över tiden växer snabbare än den offentliga sektorns kapacitet att leverera.

En ökad avgiftsfinansiering har flera fördelar jämfört med en mer renodlad privatisering. En sådan är att det även i fortsättningen blir möjligt att på politisk väg påverka utformningen av tjänsterna, var, när och hur tjänsterna distribueras, och om någon form av ransoning och behovsbedömning ska styra tillhandahållandet. Med politiskt fastställda avgifter är det möjligt att utforma avgifterna på ett sådant sätt att nödvändiga avvägningar görs mellan effektivitet och fördelning. Med en fortsatt politiskt bestämd finansiering bör det också i princip bli lättare att slå vakt om målsättningen om en allmän och lika välfärd för alla.

Trots de fördelar som finns med avgiftsfinansiering, är det långt ifrån problemfritt att införa avgifter i praktiken. Även om det är

lätt att inse att det finns ett behov av högre och fler avgifter är det desto svårare att avgöra vilka avgifter som bör höjas och på vilka nya områden avgifter kan tas ut.

Till bilden hör också att dessa svar måste ändras över tiden. För att avgifterna ska ge upphov till stadigt ökade resurser krävs att dessa avgifter gradvis växer i omfattning. Det är liktydigt med höjda avgiftssatser, men också att nya avgifter efterhand måste införas. Vad som i dag kan skattefinansieras är kanske inte möjligt att finansiera på samma sätt i morgon. För att producenterna av välfärdstjänster ska ges tillgång till växande resurser krävs det att nya beslut ständigt fattas om vad som inte längre eller i minskad grad ska skattefinansieras.

Det kommer att bli en ytterligt svår balansgång mellan fördelningsmässiga principer, olika effektivitetsargument och den ransonerande inverkan avgifterna kommer att ha på efterfrågan. Det är som regel svårt att väga olika fördelningshänsyn mot varandra, men ännu svårare när dessa hänsyn ska jämkas samman med en rad andra överväganden. Det blir en ekvation med många osäkra parametrar. Och en ekvation som över tiden måste ändras.

7.2.1 Nuvarande avgifter är få och små

Offentliga välfärdstjänster finansieras för närvarande i relativt liten grad med avgifter. Det gäller också för tjänster som är individuella och som har förhållandevis stora kostnader på marginalen. Att avgifterna bidrar till en så liten del av välfärdstjänsternas finansiering är inte enbart en följd av låga avgifter utan också en konsekvens av att en så stor del av tjänsterna är avgiftsfria. I särskilt hög grad gäller detta för grundläggande utbildning och sjukvård.

Av tabell 7.1 framgår i vilken grad avgifter bidrar till att finansiera ett antal kommunala verksamheter. Urvalet består av verksamheter som till viss del finansieras av avgifter, men som inte betraktas som affärsdrivande. De sammantagna intäkterna i form av taxor och avgifter till kommunernas egentliga verksamhet (dvs. verksamheter som inte är affärsdrivande) uppgick år 2002 till 13 miljarder kronor. Kostnaderna för denna del av kommunernas verksamhet uppgick samtidigt till ca 350 miljarder kronor. Avgiftsintäkterna svarar med andra ord för endast knappt 4 procent av de totala kostnaderna för kommunernas egentliga verksamhet.

Tabell 7.1 Kommunernas intäkter från taxor och avgifter år 2002

	Avgiftsintäkter, miljarder kronor	Kostnader, mil- jarder kronor	Avgiftsfinansiering i procent av kostnaden
Barnomsorg	4,3	44,0	9,7
Äldreomsorg	3,5	75,7	4,7
Handikappomsorg	0,4	34,6	1,1
Idrott och fritid	0,7	9,6	6,8
Gator, vägar och parkering	1,2	9,1	13,6
Övrigt (bl.a. skola)	2,9	176,4	1,6
Summa egentlig verksamhet	13,0	349,3	3,7

Anm.: I avgiftsintäkterna för äldre- och handikappomsorg ingår inte hyresintäkter. Inkluderas dessa höjs avgiftsintäktens andel av kostnaderna till 8,8 procent i äldreomsorgen och till 3,2 procent i handikappomsorgen.

Källa: SCB [2003d].

I långtidsutredningens basscenario förutsätts att välfärdstjänsternas nuvarande nivå och utformning vidmakthålls. De förändringar som framöver sker i utbudet är i huvudsak en följd av förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning. Resurserna för välfärdstjänster är i denna framskrivning därmed i stort sett oförändrade per brukare räknat.

För att kommunerna och landstingen ska kunna möta de krav som förändringar i demografin kommer att ge upphov till krävs mer resurser. I basscenariot förutsätts att skattesatserna är oförändrade. Resursförstärkningen kommer i stället till stånd genom ökade statsbidrag. Avgiftsinkomsterna antas i beräkningarna svara för en oförändrad andel av produktionens kostnader.

Avgiftsinkomsterna ökar både som en följd av att fler välfärdstjänster tillhandahålls och som en följd av höjda nominella avgiftsatser. Eftersom avgiftsatserna förutsätts utvecklas i samma takt som produktionskostnaderna ger höjningarna inte upphov till några reella resurstillskott. Däremot blir följderna att avgifterna för välfärdstjänster höjs i snabbare takt än konsumentpriserna i stort. Denna relativa fördyring får till följd att avgifterna för välfärdstjänster tar i anspråk en oförändrad andel av hushållens disponibla inkomster. Detta trots att hushållen i praktiken inte får tillgång till fler eller bättre välfärdstjänster.

En ökad avgiftsfinansiering, som syftar till att frambringa reella resurstillskott till produktionen av välfärdstjänster, innebär större avgiftshöjningar än vad som har förutsatts i långtidsutredningens

scenarier. Det är med denna utgångspunkt som förutsättningarna för en ökad avgiftsfinansiering diskuteras i detta avsnitt.

Mindre förskolegrupper finansierat genom högre barnomsorgsavgifter

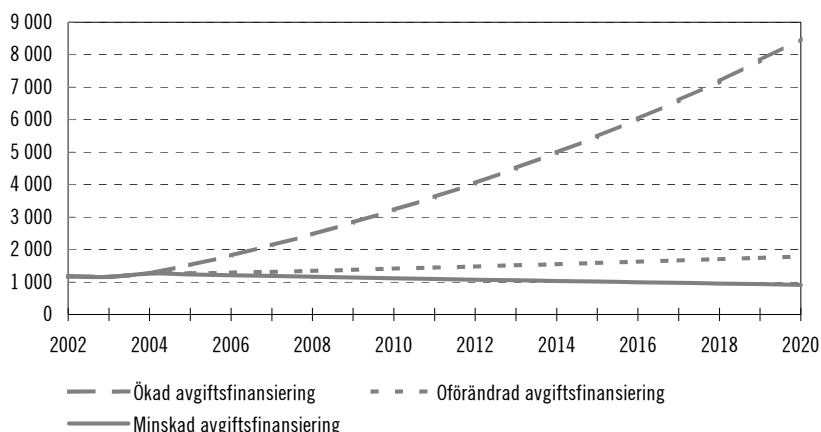
Den utveckling av avgiftsfinansieringen som förutsatts i långtidsutredningens scenarier står inte på alla områden i samklang med nuvarande regler för avgiftssättning. Det gäller t.ex. barnomsorgen och äldreomsorgen – områden som i relativt hög grad finansieras med avgifter (tabell 7.1). För dessa verksamheter har regelverk skapats som styr vilka avgifter som maximalt får tas ut. I barnomsorgen är avsikten att den maximala avgiften ska förbli nominellt oförändrad, medan taket för äldreomsorgsavgiften ska skrivas upp i takt med konsumentprisindex. I båda fallen innebär det taxor som över tiden tenderar att utvecklas i en långsammare takt än verksamhetens kostnader. Följden blir att avgifterna för dessa verksamheter gradvis minskar i betydelse som finansieringskällor. De antaganden som gjorts i långtidsutredningen kan tolkas som att nuvarande regler ändras, alternativt att det med tiden tillkommer nya avgifter på dessa båda områden.¹¹⁵

I diagram 7.1 ges ett räkneexempel som beskriver detta förhållande för barnomsorgens del. Den mittersta kurvan återspeglar i vilken omfattning maxtaxan inom barnomsorgen behöver höjas för att avgifterna efter 2004 ska utvecklas i samma takt som barnomsorgens kostnader, vilket är i samklang med de antaganden som gjorts i denna utredning. Den nedre kurvan visar fallet med en nominellt oförändrad maxtaxa. En tredje, övre, kurva visar de avgifter som skulle behöva tas ut för att kunna finansiera en mer påtaglig reduktion av barngruppernas storlek. Samtliga avgiftsnivåer är uttryckta i 2004 års konsumentpriser, vilket innebär att avdrag gjorts för framtida förändringar i den allmänna prisnivån.

¹¹⁵ Avgiften i förskoleverksamheten får enligt nuvarande regler inte överstiga 3 procent av hushållsinkomsten, dock högst 1 260 kronor i månaden för det första barnet, 2 procent dock högst 840 kronor i månaden för det andra barnet, respektive 1 procent och högst 420 kronor i månaden för det tredje barnet. För det fjärde barnet utgår ingen avgift.

Diagram 7.1 Maximal avgift för ett barn i förskola, räkneexempel

Kronor per månad i 2004 års konsumentpriser



Källa: Egna beräkningar

Den nedre kurvan, benämnd minskad avgiftsfinansiering, återspeglar en nominellt oförändrad högsta avgift för ett barn i förskola. Att denna kurva sjunker är en följd av att avgifterna till förskolan minskar i förhållande till konsumentpriserna i övrigt. I långtidsutredningens beräkningar förutsätts konsumentprisindex öka med två procent per år. Stigande hushållsinkomster för med sig att allt fler hushåll når upp till det nominellt oförändrade taket. Det innebär att allt fler hushåll kommer att betala en och samma avgift, dvs. det nominellt oförändrade högsta beloppet. Framtida skillnader i barnomsorgsavgiften kommer mer att vara ett resultat av skillnader i antal barn än skillnader i inkomst.

Den mittersta kurvan, benämnd oförändrad avgiftsfinansiering, innebär att avgifterna höjs i samma takt som barnomsorgens omkostnader. Barnomsorgsavgiften kommer därmed att höjas i ungefär samma takt som hushållens disponibla inkomster stiger, men snabbare än priserna för annan konsumtion. Avgiftsuttaget kommer även fortsättningsvis att skilja sig åt mellan hushåll med olika inkomster. Avgiftsinkomsterna i detta alternativ är i samklang med beräkningarna i långtidsutredningen till skillnad från alternativet med en nominellt oförändrad högsta barnomsorgsavgift.

Den övre kurvan, benämnd ökad avgiftsfinansiering, avser att illustrera ett hypotetiskt fall där avgifterna höjs i sådan grad att dessa

avgiftshöjningar ensamma och fullt ut kan finansiera en gradvis minskning av barngruppernas storlek med 25 procent fram till år 2020. Med en sådan resursförstärkning skulle det vara möjligt att på 15 barn fördela samma mängd resurser i form av lokaler och personal som tidigare fördelas på 20 barn. Utvecklingen förutsätts ske stegvis med början år 2005. Först år 2020 har barngrupperna nått avsedd storlek. År 2010 har barngruppernas storlek sänkts med 10 procent, vilket innebär att samma kvantitet lokaler och personal då används för 18 barn i stället för 20 barn som fallet är år 2004.¹¹⁶

Det krävs relativt omfattande avgiftshöjningar om avgifterna ensamma ska bidra till en resursförstärkning av denna omfattning. År 2010 beräknas den maximala avgiften för ett barn behöva uppgå till drygt 3 600 kronor, vilket är nästan tre gånger så mycket som i utgångsläget. Omräknat till 2004 års konsumentpriser motsvarar den nya avgiften 3 200 kronor jämfört med 1 260 kronor år 2004. År 2020 behöver den högsta månadsavgiften för ett barn i barnomsorg nå upp till 11 700 kronor. I dagens penningvärde motsvarar detta 8 500 kronor. Med tre barn blir avgiften, liksom i dag, den dubbla.

Det är naturligtvis inte enbart avgiftstaket som förutsätts höjas utan också gränserna för vilka avgifter som får tas ut i förhållande till hushållens inkomster. Av tabell 7.1 framgår att avgifterna i barnomsorgen år 2002 utgjorde knappt 10 procent av de totala kostnaderna. För förskolans del är avgiftsandelen något lägre (ca 8 procent). Denna andel behöver i räkneexemplet med kvalitetshöjning öka till 38 procent. På motsvarande sätt måste avgifterna höjas i förhållande till hushållens inkomster. I dag får avgiften för det första barnet inte överstiga 3 procent av hushållsinkomsten före skatt. I framskrivningen behöver denna gräns höjas till 15 procent. Med samma förskjutningar av gränserna för det andra och tredje barnet blir resultatet att en familj med tre barn i förskoleverksamhet ska betala maximalt 30 procent av bruttointkomsten i avgifter jämfört med 6 procent i dag (se tabell 7.2).¹¹⁷

¹¹⁶ Kostnaderna för lokaler och personal förutsätts i räkneexemplet svara för 90 procent av de totala kostnaderna. En minskning av barngruppernas storlek med 25 procent för med sig att de totala kostnaderna då ökar med 30 procent.

¹¹⁷ Taket för barnomsorgstaxan avser dels barnomsorgstaxans nominella belopp, dels avgiftens andel av hushållsinkomsten. År 2004 uppgår den högsta taxan för ett barn i förskola till 1 260 kronor, men taxan får samtidigt som högst uppgå till 3 procent av hushållens bruttointkomst. De hushåll som har månatliga inkomster som överstiger 42 000 kronor betalar därmed en taxa (1 260 kronor) som utgör en mindre andel av inkomsten än 3 procent. I räkneexemplet förutsätts avgifternas andel av hushållens inkomst höjas i motsvarande grad som taket för den maximala månadsavgiften.

Tabell 7.2 Avgifter för barn i förskola vid en ambitionshöjning, räkneexempel

Procent av hushållsinkomsten

	2004	2010	2020
Ett barn	3	7	15
Två barn	5	12	25
Tre barn	6	14	30

Anm.: Uppgifterna avser taxornas omfattning för hushåll med inkomster under fastställd brytpunkt. År 2004 går denna brytpunkt vid en månatlig bruttoinkomst på 42 000 kronor. Hushåll med högre inkomster betalar en mindre andel av inkomsterna i barnomsorgsavgift. I beräkningen förutsätts brytpunkten höjas i motsvarande grad som hushållens inkomster.

Källa: Egna beräkningar.

Avgifterna till barnomsorgen skulle i räkneexemplet behöva femdubblas i förhållande till hushållens inkomster. En sådan höjning skulle påtagligt begränsa framtida barnfamiljers möjligheter till annan konsumtion. En familj med tre barn i barnomsorg skulle år 2020 ha mindre kvar efter betalda avgifter än vad fallet är i dag, trots att de reala inkomsterna före barnomsorgsavgifter beräknas vara 34 procent högre än de är i dag.

Ett så omfattande avgiftsuttag kan knappast förenas med nuvarande ambition om att ”ingen får utestängas från den tidiga starten i lärande och utveckling på grund av höga avgifter”¹¹⁸. Ett annat problem är de höga marginaleffekter för småbarnsfamiljer som skulle bli följden. Avgiftsandelarna som redovisas i tabell 7.2 avser inte bara avgifternas andel av den totala hushållsinkomsten utan också i vilken grad avgiftsbeloppen påverkas av förändringar i det enskilda hushållets inkomster. Som exempel måste en familj med tre barn i förskola år 2020 betala ytterligare 300 kronor i barnomsorgsavgifter om hushållets bruttoinkomst ökar med 1 000 kronor. Det faktiska utbytet av en inkomstökning reduceras ytterligare av att en del av inkomstökningen går bort i ökad inkomstskatt. Till detta kan läggas de marginaleffekter olika bidrag kan ge upphov till. De ekonomiska drivkrafterna att arbeta riskerar med sådana barnomsorgsavgifter att bli i stort sett obefintliga för breda grupper av småbarnsfamiljer.

Den redovisade beräkningen bör betraktas som ett fiktivt räkneexempel, men illustrerar svårigheterna att via höjda avgifter finansiera ambitionshöjningar inom förskolan.

¹¹⁸ Regeringens proposition 2003/04:1, volym 8, sidan 65.

Kan högre pensioner betala högre äldreomsorgsavgifter?

Ett annat verksamhetsområde där relativt betydande belopp tas ut i avgifter är äldreomsorgen. För denna verksamhet uttrycks emellanåt förhoppningar om att framtida avgifter i högre utsträckning ska kunna bidra till finansieringen än vad fallet är i dag. Bakgrunden är att pensionärerna som grupp förutses få allt bättre inkomster och därmed med tiden allt större möjligheter att betala för vård och omsorg ur egen ficka.

Under de senaste decennierna har pensionärerna som grupp haft en betydligt bättre inkomstutveckling än andra grupper i samhället. Anledningen är inte att *enskilda* pensionärs inkomster skulle ha ökat särskilt mycket. Utvecklingen är i stället ett resultat av att pensionärer med låga inkomster över tiden "ersatts" av pensionärer med bättre inkomster. Dessa förskjutningar i gruppens sammansättning är huvudorsaken till gruppens, genomsnittligt sett, gynnsamma inkomstutveckling.

Det finns i allmänhet risker med att dra alltför långtgående slutsatser av trender. Den utveckling som varit blir inte alltid densamma i framtiden. I särskilt hög grad gäller denna omständighet pensionärernas genomsnittsinkomster. Att pensionärernas inkomster i så hög grad har förbättrats under de senaste decennierna är till betydande del ett resultat av det ATP-system som infördes i början av 1960-talet. Sedan dess har åtskilliga pensionärer med ingen eller endast ringa ATP avlidit, och samtidigt har nya pensionärer tillkommit med väsentligt bättre förmåner. Nu är denna process i stort sett avslutad, vilket talar för att pensionärernas genomsnittsinkomster efterhand kan komma att utvecklas mer i linje med den allmänna inkomstutvecklingen.

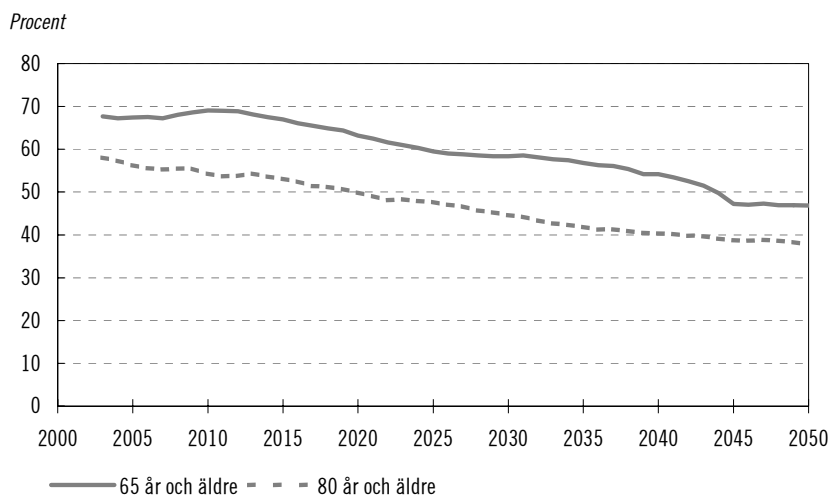
En faktor som begränsar möjligheterna för en sådan följsamhet är det nya pensionssystem som införts. En viktig utgångspunkt är att det ska finnas en stark koppling mellan vad som betalats in till pensionssystemet och vad som kommer ut. En gradvis stigande medellivslängd är liktydigt med fler pensionärer. Den pensionsbehållning som har intjänats ska av detta skäl fördelas på allt fler. Den ökning av medellivslängden som förutspås kommer därför att ha en betydande negativ inverkan på de framtida pensionernas storlek.

Mellan år 2002 och 2020 beräknas medellivslängden efter 65 år öka med två år. Det innebär att den återstående livslängden beräknas öka från 16,9 år till 18,9 år eller med närmare 12 procent. Samtidigt sker en fortsatt nedgång i riskerna att dö före 65 års ålder.

Totalt sett ökar medellivslängden med drygt tre år mellan år 2002 och 2020. Även den ökning av medellivslängden som sammanhänger med minskade dödsrisker i yngre åldrar bidrar till att begränsa de framtida, genomsnittliga pensionernas storlek. Att fler lever vid pensionstillfället innebär att fler ska dela på pensionsbehållningen.

Den gradvis ökade livslängden innebär att pensionärerna som grupp kommer att få vidkännas en sämre inkomstutveckling än medborgarna i övrigt. Detta förutsatt att uttaget av ålderspension görs vid samma ålder som i dag. Mellan år 2003 och 2020 beräknas pensionärernas genomsnittliga taxerade inkomst efter avdrag för skatt öka 7 procent mindre än genomsnittsinkomsterna för dem som befinner sig i åldersgruppen 20–64 år. Motsvarande siffra för dem som är 80 år och äldre är minus 14 procent (se diagram 7.2).

Diagram 7.2 Genomsnittliga inkomster för äldre 2000-2050, i förhållande till åldersgruppen 20–64 år



Anm.: Uppgifterna avser taxerade förvärvsinkomster efter avdrag för betald inkomstskatt. I inkomsterna ingår arbetsinkomster, offentliga beskattningsbara transfereringar, samt utbetalade avtalspensioner.

Källa: Egna beräkningar.

För att avgifterna i äldreomsorgen ska kunna täcka en ökad del av verksamheten krävs att avgifterna tar i anspråk en gradvis ökad andel av pensionärernas inkomster. I långtidsutredningens beräkningar förutsätts en sådan förskjutning ske då avgifterna till äldreom-

sorgen höjs i väsentligt snabbare takt än pensionärernas genomsnittsinkomster. Avgifterna till äldreomsorgen (inklusive hyror) förutsätts öka med i genomsnitt 3,9 procent per år. Pensionsinkomsterna för dem som är 80 år och äldre ökar däremot endast med i genomsnitt 3,1 procent per år. På 17 års sikt (dvs. mellan år 2003 och 2020) innebär en sådan utveckling att avgifterna till äldreomsorgen ökar påtagligt i förhållande till de äldres inkomster.

Förhoppningar om extra avgiftstillskott, utöver de beräknade, måste i så fall förutsätta att pensionärerna, som grupp, har betydligt större möjligheter att avstå från sina inkomster än andra grupper i samhället. Det faktum att de äldres inkomster kommer att försvagas påtagligt i förhållande till övriga åldersgruppers gör det än svårare att höja avgifterna på tjänster som i huvudsak utnyttjas av pensionärer.

En annan omständighet som begränsar möjligheterna till ett mer omfattande avgiftsuttag på detta område är de förhållandevis höga kostnader som är förenade med äldreomsorg. Den 1 oktober 2002 hade 125 200 ålderspensionärer med eget boende hemtjänst. Samtidigt bodde ungefär lika många, permanent eller tillfälligt, i särskilt boende. Kostnaden per vårdtagare i eget boende uppgick detta år till 182 400 kronor, medan motsvarande kostnad för dem i särskilt boende uppgick till 445 700 kronor.¹¹⁹

De höga genomsnittskostnaderna är ett resultat av att tyngdpunkten i äldreomsorgen gradvis förskjutits mot allt mer vårdkrävande fall. Det finns fortfarande äldre som ges ett stöd som är betydligt mindre omfattande än ovan redovisade genomsnitt. Det är dock viktigt att understryka att dessa mer begränsade insatser väger ganska lätt i äldreomsorgens budgetar. En fortsatt utveckling med knappa resurser och växande behov tenderar att leda till att genomsnittskostnaderna i äldreomsorgen fortsätter att stiga. Allt mindre kan satsas på serviceinsatser och omsorg och allt mer måste satsas på de äldre som kräver betydande insatser i form av vård.

En sådan fortsatt förskjutning i verksamheten bidrar till att begränsa de framtida möjligheterna till en mer omfattande avgiftsf finansiering. Det beror dels på att kostnaderna per vårdtagare blir så höga att de endast till begränsad del kan finansieras med avgifter, dels på att det som ska avgiftsbeläggas i ökad grad kommer att handla om vård och i mindre utsträckning om omsorg och serviceinsatser.

¹¹⁹ Svenska Kommunförbundet [2003b].

Mer avgifter kräver fler avgifter

Möjligheterna att öka avgifterna har diskuterats på två områden där avgifter redan i dag bidrar till en viss del av finansieringen, nämligen barnomsorg och äldreomsorg. En slutsats som kan dras är att en ökad finansiering med avgifter inte är utan problem. Med ett avgiftsuttag på 5 till 10 procent, som i förskolan och äldreomsorgen i dag, är det inte förvånande att det krävs relativt betydande avgiftshöjningar för att en mer påtaglig förstärkning av de sammantagna resurserna ska åstadkommas. Dessutom strider sådana avgiftshöjningar mot den nuvarande ambitionen som går ut på att hålla tillbaka avgiftsuttaget i barn- och äldreomsorg.

Dessa restriktioner blir givetvis inte mindre om avsikten är att höjda avgifter på områden som barnomsorg och äldreomsorg också ska ge resurstillskott till andra verksamhetsområden. De avgifter som tas ut i barn- och äldreomsorgen utgör merparten av de avgiftsinkomster som kommunerna förfogar över, men svarar samtidigt endast för 2,2 procent av kommunernas totala kostnader. En fördubbling av dessa avgifter innebär att kommunernas resurser endast ökar med 1,2 procent¹²⁰.

I långtidsutredningens basscenario ökar hushållens privata konsumtion räknat per invånare med 40 procent mellan år 2003 och 2020, vilket motsvarar en årlig ökning på i genomsnitt 2 procent. De reella resurserna för de tjänster som finansieras med skatter är samtidigt oförändrade per invånare räknat. Fördubblade avgifter till barnomsorg och äldreomsorg kan betecknas som en relativt drastisk avgiftshöjning, men ger trots det inte utrymme för mer än någon procentenhets ytterligare kommunal verksamhet. Om ökade avgiftsinkomster i barn- och äldreomsorg ska bidra till landstingens sjukvård och till statliga verksamheter, som högre utbildning och polis, blir resurstillskottets relativa betydelse ännu mer begränsade. Det krävs betydligt större avgiftshöjningar om offentlig verksamhet ska kunna hålla någorlunda jämna steg med den efterfrågan som betalas med egna pengar.

Det kan konstateras att det finns påtagliga restriktioner för en ökad avgiftsfinansiering av barnomsorg och äldreomsorg. Liknande begränsningar finns sannolikt i än högre grad i andra verksamheter, som inte alls eller endast i mycket liten utsträckning får sina in-

¹²⁰ Resurstillskottet begränsas av att de statsbidrag som betalas till kommunerna som kompensation för maxtaxan i barnomsorgen faller bort. Om dessa statsbidrag även fortsättningsvis betalas ut uppgår resurstillskottet till 2,2 procent.

komster från avgifter. De förslag till avgifter på nya områden som förs fram i debatten brukar i allmänhet inte resultera i några mer avgörande inkomstillskott.¹²¹

7.2.2 Avgifter dämpar efterfrågan

En ökad avgiftsfinansiering innebär att välfärdstjänster i ökad grad betalas av brukarna. En ökad avgiftsfinansiering kan ha flera syften. I föregående avsnitt redogjordes för möjligheterna att med hjälp av höjda avgifter åstadkomma ökade offentliga inkomster. Ett annat skäl för höjda avgifter är att begränsa efterfrågan.

Välfärdstjänster finansieras för närvarande till betydande del med skatter och i ganska ringa grad med avgifter. Det betyder att välfärdstjänsterna i relativt liten grad finansieras av dem som brukar dessa tjänster. Skatter skiljer sig från avgifter genom att de inte är kopplade till en på förhand angiven motprestation. För att en betalning ska definieras som en avgift måste något erhållas i gengäld. Motprestationen får inte ha ett värde som, ur brukarens perspektiv, är lägre än avgiften. Om andra, förutom de som brukar tjänsten, också är skyldiga till motsvarande betalning, ska betalningen betraktas som en skatt.

Valet mellan skatt och avgift avgör vem som i slutändan betalar och har därmed betydelse för efterfrågan. Med en fullständig skattefinansiering blir efterfrågan större än om verksamheten till viss del eller fullt ut betalas av avgifter.

Några exempel på efterfrågestyrande avgifter

Redan i dag används avgifter för att styra efterfrågan. I många landsting finns det differentierade patientavgifter som gör det dyrare att besöka en akutmottagning än primärvården. På så sätt försöker man styra patienterna till rätt vårdinrättning och minska belastningen på den dyrare vården på sjukhusens akutmottagningar. Avgiftsutformningens effekter på efterfrågan på hälso- och sjukvård har studerats, och det framgår att avgifter har en dämpande

¹²¹ Se bilaga 7 till denna långtidsutredning för en närmare diskussion av avgiftsfinansiering inom olika områden (SOU 2003:57).

inverkan på efterfrågan. Denna effekt är svagare för slutenvård än för primärvård och läkemedel.¹²²

I en del kommuner utformades barnomsorgstaxorna tidigare på ett sådant sätt att det var relativt sett dyrare för barnen att vistas i omsorgen tidigt eller sent på dagen. Därigenom önskade man styra antalet barn under olika tider på dagen på ett sådant sätt att den tillgängliga personalen kunde utnyttjas så effektivt som möjligt. Med maxtaxans införande har denna typ av taxesystem påtagligt minskat i betydelse inom barnomsorgen. Användningen av olika former av tidsrelaterade taxor har minskat efter reformen, och de alternativ som nu finns handlar i första hand om taxor för hel- eller deltid.

Ett tredje område med efterfrågestyrande avgifter är tandvårdsersättningen. I denna finns en särskild subvention för undersökningar för personer mellan 20 och 29 år, vilket kan ses som ett sätt att främja förebyggande tandvård genom att göra den förhållandevis billig.

Även om exemplen är relativt få och effekterna kan vara svåra att bedöma, är det viktigt att utnyttja avgifterna som en väg att uppnå ökad effektivitet i produktionen av välfärdstjänster och inte minst att undvika att utforma avgifter på ett sådant sätt att det leder till ineffektiviteter.

Gratis tjänster kan leda till en överefterfrågan och till köer som försämrar tillgängligheten för de mest behövande. För höga avgifter kan leda till att insatser i ett tidigt skede uteblir, med högre kostnader för samhället i ett senare skede. En diskussion har exempelvis förekommit huruvida högre avgifter på hemtjänst inom äldreomsorgen minskar efterfrågan, vilket på sikt kan medföra en ökad efterfrågan på särskilt boende, som är betydligt dyrare för samhället. Införandet av en maxtaxa inom äldreomsorgen har minskat betydelsen av detta och sannolikt utgör kommunernas beslut om rätt till subventionerad hemtjänst en större begränsning än utformningen av avgifterna.

Fördelningshänsyn sätter gränser för avgifterna

Möjligheterna att utforma avgifter för att höja effektiviteten utan att oönskade fördelningseffekter uppstår är tämligen begränsade. Samma sak kan sägas om möjligheterna att i mer påtaglig grad fi-

¹²² För en sammanställning av studier, se Regionplane- och trafikkontoret [1990].

nansiera dessa tjänster med avgifter, i stället för med skatt, liksom möjligheterna att med hjälp av avgifter åstadkomma en mer påtaglig minskning av efterfrågan. Det går knappast att med avgifter i någon betydande grad nå högre effektivitet, större inkomster eller lägre efterfrågan, utan att detta också får oönskade fördelningseffekter.

Ett viktigt argument för att skattefinansiera välfärdstjänster är att dessa tjänster ska komma alla till del som är i behov av dem. För att välfärdstjänsterna ska kunna fortsätta att förbättras och vidareutvecklas krävs på sikt betydande resurstillskott. Dessa kan knappast frambringas ur nuvarande avgiftssystem utan betydande fördelningspolitiska konsekvenser. Framför allt är det hushåll med svag ekonomi som riskerar att drabbas.

En väg att undvika dessa negativa fördelningseffekter skulle vara att avgränsa avgiftshöjningarna till grupper med relativt goda inkomster. Det skulle t.ex. kunna innebära ökade inslag av inkomstrelaterade taxor och högkostnadsskydd. Förslag i denna riktning återfinns i bilaga 7 till denna långtidsutredning.¹²³ Det finns dock flera problem med en sådan avgränsning. Ett är att de tillskott som avgiftshöjningarna ger upphov till då skulle bli än knappare. Ett annat problem är de tilltagande marginaleffekter, och därmed sammanhängande samhällsekonomiska kostnader på (inte minst) arbetsutbudet, som en sådan differentiering skulle få till följd.

Sammanfattningsvis förefaller det inte möjligt att avgiftsfinansiera en mer påtaglig expansion av offentlig verksamhet utan att detta får genomgripande följder för dessa tjänsters fördelning.

7.3 Möjligheterna till fler alternativa finansieringslösningar

I avsnitt 7.2 analyserades möjligheterna att genom högre avgifter på offentligt tillhandahållna välfärdstjänster skapa ökade resurser till denna verksamhet. I detta avsnitt analyseras möjligheterna att i stället försöka åstadkomma ett sådant resurstillskott genom ett ökat inslag av privata lösningar. Framför allt behandlas ett ökat inslag av privat verksamhet på två delområden. I det första fallet avses ett ökat inslag av privata lösningar i socialförsäkringssystemen, och i det andra fallet behandlas ett ökat inslag av privat finansierade välfärdstjänster.

¹²³ SOU 2003:57.

7.3.1 Alternativa lösningar inom socialförsäkringarna

Socialförsäkringarna uppvisar, som tidigare berörts, ett antal särdrag jämfört med annan offentlig verksamhet. Systemen finansieras i större utsträckning av avgifter än av skatter, och åstadkommer i första hand en omfördelning av inkomster över livet snarare än mellan olika inkomstgrupper. Socialförsäkringarnas uppgift att försäkra mot inkomstbortfall, och premieinbetalningarnas koppling till löernas storlek, gör att systemens intäkter och kostnader tenderar att utvecklas på ett relativt likartat sätt. Stigande reallöner innebär att såväl premieinbetalningarna, som de inkomster som ska försäkras, gradvis växer över tiden. För att verklig balans ska råda krävs dock att medborgarnas möjligheter att försörja sig genom arbete är relativt stabila över tiden. Om riskerna för inkomstbortfall ändras måste premierna och/eller villkoren för ersättning ses över.

Reella förändringar förutsätter ändrade villkor och regler

En viktig utgångspunkt i socialförsäkringssystemen är att dessa försäkringar ska vara obligatoriska, men också lika för alla. Utgångspunkten är att ingen hänsyn ska tas till att riskerna för inkomstbortfall kan skilja sig åt för olika grupper på arbetsmarknaden. Därför betalar alla samma andel av lönen i premie.

Det främsta skälet till att dessa försäkringar handhas i offentlig regi är att den utformning som valts är svår att åstadkomma med privata lösningar. Även om det skulle gå att vidmakthålla nuvarande principer i ett försäkringssystem i helt privat regi kvarstår frågan vad som då egentligen har uppnåtts. Det är svårt att se att det automatiskt skulle frigöras resurser till annan skattefinansierad verksamhet.

För att en privatisering av socialförsäkringarna ska leda till påtagligt minskade kostnader måste det ändrade huvudmannskapet kombineras med att villkor och ersättningsnivåer ändras.

En grundläggande princip i nuvarande försäkringssystem är principen om enhetlighet, dvs. att samtliga försäkrade ska betala samma premie oavsett risk. Om huvudmannskapet för försäkringssystemen förs över på arbetsmarknadens parter finns det större möjligheter att differentiera premierna mellan olika avtalsområden. Det skulle i så fall innebära att grupper på arbetsmarknaden med större

risk för arbetslöshet, sjukdom och föräldraledighet skulle få betala högre premier än vad som är fallet i dag. Oavsett om det är arbetsgivaren eller arbetstagaren själv som står för denna extra premie blir det mindre kvar i plånboken för den med hög risk.

Under det senaste decenniet har socialförsäkringarna ändrats vid ett flertal tillfällen, oftast i restriktiv riktning. Ersättningsnivåer har sänkts och karensdagar införts. Inom sjukförsäkringen har en sjuklöneperiod införts. Dessa förändringar innebär ett ökat inslag av egen finansiering. En fortsatt utveckling i denna riktning kan frigöra ytterligare skatteinkomster till annan verksamhet. Socialförsäkringssystemen skulle därmed i högre grad finansieras med premier. En möjlig besparingspotential ligger i att socialförsäkringarna i ökad utsträckning finansierar sig på egen hand, utan bistånd av skattemedel.

Ett försvagat försäkringsskydd kan således frigöra ett visst utrymme för annan offentlig verksamhet. Huruvida ett ändrat huvudmannaskap gör det är inte lika självklart. I så fall måste överföringen kompletteras med förändringar av villkor, regler och kontrollverktyg. Det är svårt att se hur mer påtagliga vinster ska kunna göras utan att de ekonomiska villkoren försvagas för grupper på arbetsmarknaden som löper hög risk för sjukdom och arbetslöshet. Starka fördelningspolitiska argument kan anföras mot en sådan omläggning.

År 2002 mottog hushållen sammanlagt 126,4 miljarder kronor i ersättningar vid sjukdom och arbetslöshet¹²⁴. Det motsvarar knappt 20 procent av kostnaderna för den offentliga konsumtionen, dvs. kostnaderna för offentligt tillhandahållna tjänster som uteslutande finansieras av skatter. Därför krävs det relativt omfattande minskningar i försäkringsutbetalningarna för att en mer påtaglig ökning av den offentliga konsumtionen ska kunna åstadkommas.

Det bör i detta sammanhang också understrykas att de skatteinkomster som på detta sätt kan frigöras är av engångsnatur. En gradvis ökad efterfrågan på välfärdstjänster kräver tillskott som växer över tiden. En förändring i riktning mot mer egenfinansiering av socialförsäkringarna kan emellertid bara göras en gång.

¹²⁴ Beloppet inrymmer statens utbetalningar för sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, förtidspensioner, arbetslöshetsförsäkring, AMU-bidrag, aktivitetsstöd och andra former av arbetsmarknadspolitiska stöd.

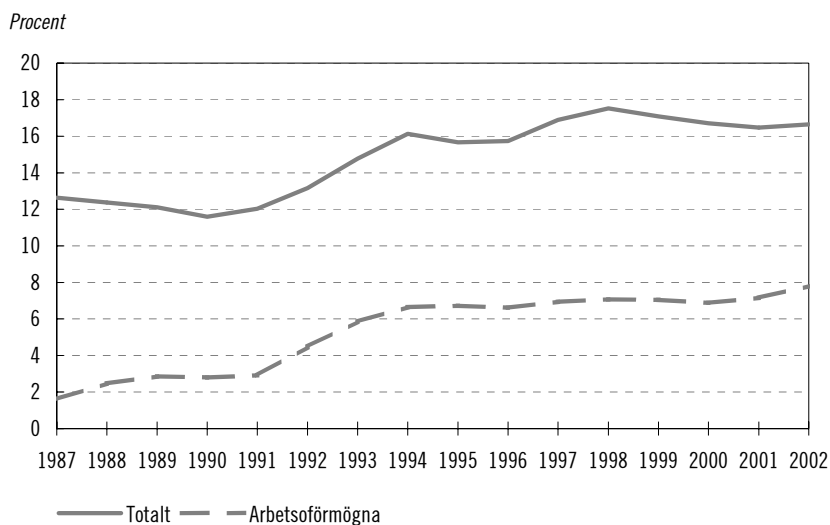
Rådande trender måste brytas

I långtidsutredningens basscenario antas belastningen på socialförsäkringssystemen (med undantag för pensionssystemet) vara relativt oförändrad framöver. Antagandena i beräkningarna om ett ökat arbetskraftsdeltagande bland invandrare och äldre innebär att socialförsäkringssystemens åtaganden för dessa grupper begränsas något. En utveckling med oförändrad belastning på socialförsäkringssystemen som antas i basscenariot står i motsats till utvecklingen hittills. Den har i stället inneburit att allt större delar av befolkningen, och då även i yrkesverksam ålder, kommit att få sina huvudsakliga inkomster från socialförsäkringssystemen. För att resurser ska kunna omfördelas från de allmänna försäkringssystemen till produktionen av välfärdstjänster krävs det att denna trend bryts och vänds i motsatt riktning.

Den ekonomiska krisen i 1990-talets början förde med sig en påtagligt minskad sysselsättning. Antalet arbetslösa ökade, och ett stort antal personer kom också att hamna helt vid sidan av arbetsmarknaden. En därefter förbättrad konjunktur och en gradvis ökad efterfrågan på arbetskraft har resulterat i ett ökat antal sysselsatta och färre arbetslösa. Däremot har antalet personer vid sidan om arbetsmarknaden inte minskat. År 1993 stod 21 procent i åldersgruppen 16–64 år helt utanför arbetsmarknaden. År 2002 hade denna andel ökat till 22 procent. Det är således fler som står utanför arbetsmarknaden i dag än det var under det år då den ekonomiska krisen var som djupast.

En del av ökningen i antalet personer utanför arbetskraften förklaras av den utbyggnad som skett i utbildningssystemet. Antalet utbildningsplatser på högskolan och möjligheterna till reguljär och kompletterande gymnasieutbildning har under de senaste tio åren ökat påtagligt. Dessa utbildningssatsningar är en avgörande orsak till varför arbetskraftsdeltagandet i yngre åldersgrupper har fortsatt att minska.

I högre åldersgrupper (25–64 år) förklaras nedgången i arbetskraftsdeltagandet i högre grad av en ökad upplevd ohälsa. Det har skett en betydande ökning av de som i SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) anger att de står utanför arbetsmarknaden på grund av bristande arbetsförmåga, se diagram 7.3.

Diagram 7.3 Personer utanför arbetskraften som andel av befolkningen i åldern 25–64 år

Källa: SCB [a].

Ökningen i andelen arbetsförmögna har varit särskilt omfattande i högre åldrar. I åldern 55–64 år har andelen ökat från omkring 5 procent vid 1980-talets slut, till 20 procent för kvinnorna och 15 procent för männen. För kvinnor och män i åldrarna 25–54 år har andelen arbetsförmögna ökat från 1 till 5 procent. Även bland ungdomar registreras en relativt kraftig ökning i andelen arbetsförmögna.

Samtidigt som allt fler uppger bristande arbetsförmåga som skäl att stå utanför arbetsmarknaden är det allt färre bland de äldre (55–64 år) som säger att de av egen vilja avstår från arbetsinkomster. Bland kvinnorna i åldersgruppen 55–64 år har denna andel sjunkit från drygt 32 procent 1987 till 10 procent 2002. För männen i motsvarande åldersgrupp registreras en nedgång från 20 till 10 procent. Det har med andra ord i de äldre åldersgrupperna skett en påtaglig förskjutning i skälen till varför man befinner sig utanför arbetsmarknaden. Parallellt härmed har belastningen på socialförsäkringsystemen ökat.

Till den ökade andelen arbetsförmögna kan läggas den ökning som under senare år skett i sjukfrånvaron bland dem som har ett

jobb. Under en genomsnittlig vecka år 1997 var 2,4 procent av de sysselsatta, enligt AKU, frånvarande från arbetet hela denna vecka på grund av sjukdom. År 2002 hade denna andel ökat till 4,1 procent. I relativa tal innebär det en ökning av denna del av sjukfrånvaron med bortemot 70 procent.

I denna utredning har det förutsatts att en ökad produktivitet och stigande reala inkomster för med sig en ökad efterfrågan på fritid. I beräkningarna tar sig detta uttryck i form av en viss kontinuerlig nedgång i de förvärvsarbetandes arbetstider (0,2 procent per år). Andelen sysselsatta bland befolkningen i yrkesverksam ålder förutsätts i beräkningarna däremot inte ändras. Den ökade efterfrågan på fritid tillfredsställs således fullt ut genom gradvis kortare avtalade arbetstider.

I bilaga 5 till långtidsutredningen förs en diskussion om att kraven på arbetsmiljön förefaller öka i takt med att de materiella levnadsbetingelserna förbättras. Med en sådan utveckling kan det bli allt svårare att upprätthålla motivationen för arbetet vid olika typer av funktionsnedsättningar eller olustkänslor inför arbetet. Om arbetsmiljön i detta läge inte kan hålla jämna steg med ökande krav kan följden bli att arbetsutbudet minskar. I långtidsutredningens scenarioräkningar har denna faktor och dess eventuella konsekvenser för arbetsutbudet inte beaktats.

Sannolikt behöver förändringar vidtas

Huvudfrågan i avsnitt 7.3.1 har varit vilka resurser som genom privatiseringar kan frigöras från socialförsäkringssystemen i syfte att förbättra förutsättningarna för produktionen av välfärdstjänster. En slutsats är att en privatisering av de nuvarande socialförsäkringarna inte kan lösa den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem. De eventuella vinster som kan göras är av engångsnatur och ger inte utrymme för de stadigt växande resurstillskott som är nödvändiga.

Förändringar i försäkringssystemen kan emellertid behöva vidtas oavsett frågan om välfärdstjänsternas framtida finansiering. De anspråk som riktas mot socialförsäkringssystemen har kontinuerligt vuxit. Allt fler får sin huvudsakliga försörjning från systemen. Under de senaste 10–15 åren har det funnits en tydlig tendens mot en ökad självupplevd ohälsa. Det har resulterat i allt fler långa sjuk-

skrivningar bland anställda och att antalet förtidspensionärer har ökat.

För att stärka incitamenten till arbete bedömer utredningen att det bl.a. behövs fortsatta uppstramningar i socialförsäkringssystemen. En fortsatt utveckling i riktning mot att allt fler i yrkesverksam ålder får sin huvudsakliga inkomst från socialförsäkringssystemen kan allvarligt försvåra möjligheterna att finansiera dessa system, men också möjligheterna att värna om annan offentlig verksamhet.

7.3.2 Alternativ finansiering av välfärdstjänster

Att välfärdstjänster i så hög grad finansieras genom skatter är ett resultat av politiska beslut. Ytterst syftar denna politik till att välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning ska fördelas efter behov och inte efter betalningsförmåga. I detta avsnitt beskrivs en tänkbar framtida utveckling som går i motsatt riktning, dvs. där välfärdstjänsterna i ökad grad finansieras med egna pengar.

Om inkomsterna för offentlig verksamhet inte kan stärkas återstår i princip två möjligheter för att överbrygga klyftan mellan efterfrågan och utbud. En möjlighet är att den offentliga sektorn upphör med vissa verksamheter som således väljs bort. En annan möjlighet är att den skattefinansierade servicen avgränsas till ett begränsat basutbud och att medborgarna på egen hand får möjlighet att komplettera detta basutbud med egna, frivilliga betalningar.

Fortsatta bortprioriteringar

Den första möjligheten innebär att skattemedel omfördelas från vissa verksamhetsområden som prioriteras ned till förmån för andra områden som även i fortsättningen ska skattefinansieras. Härigenom uppstår ett utrymme för förbättringar och vidareutveckling. För att detta utrymme ska kunna fortsätta att växa krävs dock med tiden ytterligare bortprioriteringar. Med en sådan utveckling kommer samma skatteintäkter att finansiera allt färre verksamhetsområden jämfört med i dag.

En sådan utveckling kan redan skönjas, inte minst i statens budget. Utgiftsområden som utsatts för stora neddragningar är statens stöd till bostadsbyggandet och till det militära försvaret. En annan

verksamhet där privata lösningar blivit allt mer tongivande är bevakning och säkerhet. Vaktbolagen svarar i dag för uppgifter som förr betraktades som polisiära åtaganden. Också infrastruktursatsningar finansieras i ökad grad på andra sätt än genom skatter. En allmän brist på resurser försvårar möjligheterna att finansiera sådant som enbart en viss del av landet eller en viss grupp i samhället beräknas dra nytta av. Flera infrastruktursatsningar har därför kommit att finansieras med löften om framtida avgifter. I ett läge där det finns gränser för vad som kan finansieras med skatter kan detta vara den enda möjligheten att få till stånd angelägna investeringar.

Även kommunerna och landstingen har tvingats till mer eller mindre omfattande prioriteringar. Äldreomsorgen är ett exempel som diskuterats tidigare. Allt färre pensionärer ges tillgång till lättare serviceinsatser i form av hemtjänst. Resurserna måste i ökad grad gå till de äldre som behöver mer omfattande vård. För att vissa behandlingar och operationer inom hälso- och sjukvården ska utföras krävs att man betalar själv. Tandvården är ett annat område där inslaget av privat finansiering ökat samtidigt som den offentliga subventionen minskat.

Otillräckliga resurser och växande behov innebär att ytterligare bortprioriteringar med tiden blir nödvändiga. I denna process blir det efterhand allt färre områden som kan finansieras med enbart skatter. Därmed kommer också utrymmet för vad som i fortsättningen kan prioriteras bort att bli allt snävare.

Under de kommande 20 åren beräknas hushållens inkomster öka väsentligt. En sådan utveckling underlättar möjligheterna att finansiera en ökad andel av välfärdstjänsterna på privat väg. Men även om hushållens egen betalningsförmåga ökar finns det betydande områden där det av flera skäl kan vara svårt att förena ett tillbakadragande av det offentliga åtagandet med ambitionen om ett fortsatt välfärdssamhälle. Ett samhälle där inte alla barn ges möjlighet till grundläggande utbildning, eller där svårt sjuka inte får hjälp därför att de saknar ekonomiska resurser, kan knappast karaktäriseras som en välfärdsstat. Det finns en kärna av välfärdstjänster där det gemensamma åtagandet helt enkelt inte kan försvinna.

Problemet är att denna kärna är ganska stor. Sjukvård, grundläggande utbildning, omsorg om barn och gamla svarar för merparten av den tjänsteproduktion som finansieras med skatter. På dessa områden är det lätt att inse att det offentliga åtagandet bör vara omfattande. Detsamma gäller för andra betydande, men något

mindre kostnadstunga, områden som polisen, åklagarväsendet och socialtjänsten. Det innebär i så fall att fortsatta bortprioriteringar snarare måste handla om att inom olika verksamheter finna delområden som går att skala bort. Det är dock svårt att göra "enkla" bortprioriteringar av större ekonomisk tyngd. De områden som drar de största kostnaderna förefaller snarare vara de områden där det är svårast att göra bortprioriteringar.

Inom hälso- och sjukvården pågår ständigt en prioriteringsdiskussion i takt med att nya behandlingsmetoder tillkommer. Denna prioriteringsdiskussion kommer sannolikt att fortsätta och fler områden än i dag kan komma att lyftas ut från det offentliga åtagandet i takt med att resurserna inte räcker till allt.

Inom skolan är det svårare att skönja en utveckling som innebär att delar av verksamheten sorteras ut. En annan möjlighet är införandet av särskilda avgifter för "sidotjänster" vid sidan av själva undervisningen. En indikation på en sådan utveckling är att flera kommuner infört avgifter på skolmaten i gymnasieskolan. I många andra länder, där undervisningen är gratis, betalas såväl skolmat som undervisningsmaterial av föräldrarna.

Inom förskola och barnomsorg talar starka effektivitetsskäl för en offentligt finansierad barnomsorg för att ett högt arbetsutbud därigenom ska kunna upprätthållas. Hur omfattande denna subventionerade barnomsorg ska vara är däremot en fråga som det kan läggas olika aspekter på.

Även inom äldreomsorgen har det under den senaste tioårsperioden skett en betydande prioritering av individer med mer omfattande omsorgs- och i vissa fall rena vårdbehov. Andelen äldre som får lättare serviceinsatser i form av hemtjänst har gradvis minskat. Sannolikt kommer denna utveckling att fortsätta om resurserna är knappa också fortsättningsvis.

Kompletterande finansiering – ett alternativ

En möjlighet att åstadkomma en mer permanent lösning på detta prioriteringsdilemma kan vara att i stället avgränsa det offentliga åtagandet i höjdlid. I princip innebär det att ett tak sätts i respektive verksamhet för vad som bör vara ett gemensamt åtagande finansierat med skatter. Över denna gräns kan den enskilde göra egna kompletteringar. En sådan uppdelning innebär att dagens välfärdstjänster även i fortsättningen i huvudsak kan finansieras med skat-

ter. Ett ökat spelrum ges dock för att komplettera denna skattefinansierade basservice med egen finansiering. Härigenom skapas en ventil, genom vilken en stadigt ökad efterfrågan kan få sitt utlopp. I takt med att hushållens inkomster stiger och kompletterande marknader utvecklas kommer allt mer pengar att kunna kanaliseras till den del av välfärdstjänsterna som finansieras direkt av hushållen. En sådan lösning innebär att möjligheter skapas för att efterfrågan och tillgången på välfärdstjänster ska kunna utvecklas i samma takt.

Skattefinansieringen av välfärdstjänster sker i dag i huvudsak genom att subventioner betalas ut till dem som tillhandahåller dessa tjänster. För att finansiering direkt av hushållen i ökad grad ska bli ett komplement till en skattefinansierad basservice bör antagligen subventionerna delvis läggas om så att de mer direkt tillfaller dem som är berättigade till dessa subventioner. Det innebär att hushållen ges öronmärkta bidrag för köp av vissa tjänster. Stödet kan på samma sätt som tidigare fastställas på basis av behov. Skillnaden är att även de som väljer andra (och dyrare) lösningar får del av dessa subventioner. Härigenom blir det lättare att upprätthålla en acceptans för de skatter som tas ut.

Med öronmärkta bidrag är det också möjligt att till viss del styra den efterfrågan som inte kan tillfredsställas med skatter. Möjligheterna att omvandla subventionerna till bidrag är dock inte lika stora överallt. Effekterna på fördelning och effektivitet kan variera. På de områden där öronmärkta bidrag gäller kommer tillväxten av alternativa lösningar att underlättas.

En omvandling av subventionerna till bidrag innebär också att ett ställningstagande görs avseende vilka former av privata lösningar som ska stimuleras. Genom öronmärkta bidrag kan den ökade efterfrågan styras mot sådana lösningar som innebär att tjänsterna tillhandahålls av professionella aktörer. Därigenom ökar möjligheterna att bibehålla skattebasen och kvaliteten på de tjänster som i ökad grad finansieras med privata medel.

Ett uppenbart problem är däremot att det utrymme som finns för en ökad privat efterfrågan inte kommer att vara lika stort i alla hushåll. De hushåll som har en bättre ekonomi kommer att ha större förutsättningar att köpa fler och bättre tilläggstjänster än de hushåll som har det sämre ställt. En sådan utveckling kan emellertid knappast undvikas om resurstillskotten ska komma till stånd på privat och frivillig väg. Detta gäller oavsett om det sker genom avgiftshöjningar, bortprioriteringar av befintlig verksamhet, eller genom att privata tilläggslösningar främjas.

En offentligt finansierad basnivå som kan kompletteras med egna betalningar behöver dock inte stå i strid med principerna för en generell välfärdspolitik. En sådan tudelning av finansieringen accepteras inom delar av socialförsäkringen. Det offentliga åtagandet för pensionerna är tydligt avgränsat samtidigt som den som vill kan komplettera genom ett eget pensionssparande. I de flesta fall finns även kompletteringar genom avtal på arbetsmarknaden. Flerparten anställda omfattas också av en kompletterande sjuk- och arbetslöshetsförsäkring som parterna på arbetsmarknaden har avtalat fram.

Den fördel som ligger i en avgränsning i höjddelen är att en bestående gräns sätts för vad det gemensamma åtagandet på olika områden ska få kosta. I övriga alternativ måste dessa gränser ändras över tiden. Erfarenheter från tidigare reformer visar dock att det krävs ett omfattande arbete för att åstadkomma förändringar som skapar en sådan långsiktig stabilitet.

7.4 Nya medel kräver nya mål

I enlighet med nuvarande principer ska välfärdstjänster tillhandahållas i mån av behov och betalas efter förmåga. Av dessa skäl finansieras välfärdstjänsterna i betydande grad med skatter och tillhandahålls i stor utsträckning av offentliga myndigheter, som staten, kommunerna och landstingen.

I takt med att hushållens inkomster förbättras är det sannolikt att kraven på fler och bättre välfärdstjänster ökar. För att välfärdstjänsterna ska kunna växa i samma takt som annan efterfrågan och produktion, och de uppställda målen samtidigt ska kunna vidmakthållas, krävs med nuvarande inriktning ökade resurser.

Om skattefinansieringen på vissa välfärdsområden helt eller delvis ersätts av avgifter blir följderna en minskad efterfrågan på dessa tjänster. Negativa effekter kan uppstå såväl i termer av minskad effektivitet som i en oönskad fördelning. Detta gäller oavsett om den minskade efterfrågan är en följd av att det offentliga ansvaret upphör eller om skattefinansieringen urholkas genom ett ökat bruk av avgifter inom dagens system.

Tidigare i detta kapitel har det konstaterats att basen för de avgifter som i dag tas ut är starkt begränsad. Højningar av befintliga avgifter kan därmed inte ge upphov till några större sammantagna resurstillskott för välfärdstjänsterna som helhet. Ett ökat inslag av

inkomstrelaterade avgifter är en möjlig väg att begränsa det efterfrågebortfall som kan uppstå vid en ökad avgiftsfinansiering, men en sådan avgränsning leder samtidigt till att inkomstillskottet blir ännu mer begränsat. Därtill kommer de negativa effekter på arbetsutbudet som ökade marginaleffekter med nödvändighet får.

En annan möjlighet är ett ökat inslag av privat finansiering utöver den finansiering som tillhandahålls genom skatter. En sådan lösning innebär dels att en gräns sätts för vad det gemensamma åtagandet i framtiden får kosta, dels att privat finansierade tjänster kan erbjudas utöver basutbudet. En avgränsning av den skattefinansierade verksamheten till ett begränsat basutbud med möjlighet för medborgarna att göra egna kompletteringar innebär att en ventil skapas för en ökad efterfrågan utöver den del som finansieras med skatter. En fördel med detta alternativ är att nivån på de nuvarande offentliga åtagandena då kan vidmakthållas över hela linjen. Riskerna för återkommande omprövningar är mindre i detta fall jämfört med en strategi som innebär att avgifter på område efter område helt eller delvis ska ersätta skatterna som finansieringskälla.

Ett ökat inslag av frivilliga betalningar innebär dock att efterfrågan på välfärdstjänster i ökad grad kommer att styras av innehållet i den egna plånboken. Detta strider mot det grundläggande målet att välfärdstjänster ska tillhandahållas vid behov och oavsett betalningsförmåga och att jämlikhet och likvärdighet ska garanteras. Denna konflikt är ofrånkomlig om en ökad efterfrågan på välfärdstjänsterna på lång sikt ska kunna tillgodoses. Detta oavsett om skatterna successivt ersätts av avgifter eller om frivilliga betalningar tillåts utgöra ett komplement till en skattesubventionerad bas-service.

Sammanfattning

Välfärdssystemen – en framtida utmaning

Långtidsutredningens syfte är att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken och att skapa debatt om politikens utformning. Denna gång är fokus riktat mot de framtida möjligheterna att upprätthålla väl fungerande offentliga välfärdssystem. En avgörande fråga är hur efterfrågan på *välfärdstjänster* som utbildning, vård och omsorg ska kunna tillgodoses framöver.

Välfärdssystemen har i första hand byggts upp av fördelningspolitiska skäl: att förbättra för de sämst ställda, att minska inkomstspridningen, att ge skydd mot alltför stora inkomstbortfall. För välfärdstjänsterna är ambitionen att alla medborgare ska garanteras dessa tjänster vid behov och oavsett betalningsförmåga. Av detta skäl finansieras tjänsterna i huvudsak med skatter.

Trygghet för medborgarna och frånvaro av stora inkomstklyftor är mål som har bred anslutning i det svenska samhället. En viktig uppgift i denna långtidsutredning är att belysa handlingsalternativ som kan bidra till att principerna för den generella välfärdspolitiken vidmakthålls.

Utvecklingen fram till år 2020 – snäva ramar för välfärdssystemen

I långtidsutredningen analyseras förutsättningarna för en fortsatt offentlig finansiering av välfärdssystemen med utgångspunkt i de scenarier som har utarbetats av utredningen. Scenarierna ger en bild av ekonomins utveckling, i första hand fram till år 2020. Utredningens *basscenario* bygger på en utveckling som i sina huvuddrag är i linje med de senaste decenniernas utveckling.

I basscenariot växer BNP med i genomsnitt 1,8 procent per år mellan år 2002 och 2020. Det kan jämföras med en genomsnittlig

tillväxt om 2,0 procent per år under perioden 1970–2002. Den lägre tillväxten är en följd av att antalet personer i yrkesverksam ålder upphör att öka, vilket bidrar till en minskning av antalet arbetade timmar.

Hushållens disponibla inkomster och konsumtionsutgifter växer snabbare än BNP. En bidragande orsak till denna gynnsamma utveckling är att skatteuttaget inte höjs, då skattesatserna i beräkningarna förutsatts vara oförändrade. Att hushållens konsumtionsutgifter utvecklas snabbare än inkomsterna innebär att hushållssparandet minskar, vilket är en följd av framtida förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning.

Den del av konsumtionen som är skattefinansierad har i basscenariot förutsatts utvecklas i linje med demografin. Det innebär att resurserna för offentlig konsumtion, varav välfärdstjänsterna är en betydelsefull del, utvecklas på ungefär samma sätt som antalet invånare i olika åldersgrupper. Den utgångspunkt som valts innebär således ett blygsamt anspråk, nämligen att resurserna till offentliga verksamheter som utbildning, vård och omsorg är oförändrade per brukare räknat mellan 2002 och 2020.

Ett iögonfallande drag i den framskrivning som gjorts är de omslag som sker i den privata respektive den offentliga konsumtionens tillväxt. Den privata konsumtionen uppvisar under de kommande decennierna en tillväxt som inte har ägt rum sedan 1950- och 1960-talen. Samtidigt förväntas den offentliga sektorn växa i ungefär samma takt som under 1990-talet, en period som många förknippar med nedskärningar och besparingar.

Att den ekonomiska tillväxten inte ger utrymme för en större ökning av den del av konsumtionen som finansieras av skatter beror på att kostnaden per producerad tjänst utvecklas i betydligt snabbare takt än styckkostnaderna för annan produktion. Denna relativa fördyring av offentlig verksamhet hänger samman med att möjligheterna till kontinuerliga produktivetsförbättringar, dvs. att mer kan produceras med en given mängd resurser, är relativt begränsade i denna del av ekonomin.

Det grundläggande problemet är att mer offentlig verksamhet som regel förutsätter mer personal. I andra verksamheter kan produktionen växa utan att personalstyrkan behöver öka i motsvarande grad. En ökad produktivitet i näringslivet, och därigenom höjda löner på arbetsmarknaden i stort, ger visserligen upphov till ökade skatteinkomster, men för också med sig höjda löner för de offentliganställda och därigenom ökade kostnader för staten, kommu-

nera och landstingen. Den ekonomiska tillväxten ger således inte med automatik utrymme för mer offentlig verksamhet. För att omfattningen eller kvaliteten på de offentliga tjänsterna ska kunna höjas krävs det därför i regel höjda skatter. En annan möjlighet är fler arbetade timmar i den privata sektorn. Den historiska utvecklingen har dock gått i motsatt riktning vilket ytterligare skärpt kraven på skattehöjningar.

Växande anspråk på vård, omsorg och utbildning

En fråga som utredningen ställt sig är om det är rimligt att räkna med att invånarna nöjer sig med en i stort sett oförändrad konsumtion av välfärdstjänster när konsumtionen av andra tjänster och varor växer i kvalitet och omfattning. Utredningens uppfattning är att det inte finns stöd för ett sådant antagande. Historiska erfarenheter och jämförelser med utvecklingen i andra länder pekar tvärtom mot att det är rimligt att räkna med att efterfrågan på utbildning, vård och omsorg ökar när den materiella välfärden förbättras.

Utvecklingen i basscenariot kan, mot denna bakgrund, beskrivas som en ytterligt återhållsam ökning av de tjänster som finansieras av skatter. På kort sikt kan en sådan utveckling vara möjlig, men i ett längre perspektiv kommer problem att uppstå. Efterfrågan på välfärdstjänster kommer med tiden att i ökad grad överstiga vad som kan tillhandahållas genom oförändrade skatter. Efter 2015 skärps problemen ytterligare av en förändrad demografi. Antalet personer som är äldre än 64 år, och särskilt åldersgruppen över 80 år, ökar då kraftigt i förhållande till befolkningen i yrkesverksam ålder. Följden blir stigande behov av vård och äldreomsorg. Den problematiska utveckling som förutses under de närmaste 10–15 åren, med ytterst begränsat utrymme för ambitionshöjningar, kommer därför att bli än mer besvärlig i ett längre tidsperspektiv.

För att välfärdstjänsterna ska kunna utvecklas i takt med efterfrågan krävs endera att fler offentliga välfärdstjänster kan produceras med en given mängd resurser, eller att resurserna för denna produktion ges möjlighet att växa. Enligt utredningen finns det viss potential för produktivetsförbättringar i offentlig verksamhet, men denna potential är inte av sådan omfattning att den ensam kan bidra till att välfärdstjänsterna utvecklas i den takt som krävs.

För att välfärdstjänsterna ska kunna utvecklas i samklang med annan konsumtion krävs att de som producerar dessa tjänster ges

tillgång till växande reella resurser. Ett huvudbudskap i denna utredning är att det kommer att bli allt svårare att tillhandahålla dessa tillskott genom skatter. Framtida förbättringar av välfärdstjänsterna måste i högre grad än tidigare kopplas till alternativa finansieringsmöjligheter.

I utredningen prövas några handlingsalternativ för att finansiera en vidareutveckling av välfärdstjänsterna. I princip står fyra alternativ till buds:

- höjda skatter
- ökad tillväxt
- ökad produktivitet i offentlig verksamhet
- ökad alternativ finansiering av välfärdssystemen.

Att skjuta upp eller avstå från åtgärder som kan förstärka finansieringen av välfärdssystemen skulle leda till en växande otillfredsställd efterfrågan på välfärdstjänster. Det skulle i sin tur leda till en fortsatt framväxt av lösningar vid sidan om de etablerade välfärdssystemen. På sikt kan en sådan utveckling minska förtroendet för de offentliga systemen och viljan att finansiera välfärdssystemen med skatter.

I följande avsnitt beskrivs de fyra alternativ som utredningen har prövat.

Höjda skatter

I basscenariot antas att skattesatserna inte förändras i framtiden, vilket leder till att skatteintäkterna i princip räcker till att vidmakthålla en oförändrad kvalitet och servicegrad inom offentlig verksamhet fram till år 2020. Ett första alternativ som diskuteras är att gradvis höja skatteuttaget för att på så vis öka den offentliga sektorns resurser.

De flesta skatter är förenade med samhällsekonomiska kostnader genom de skatteklar de skapar. De samhällsekonomiska kostnaderna ska vägas mot nyttan av de offentliga utgifterna. En skattehöjning kan sägas vara motiverad så länge den samhällsekonomiska marginalnyttan av de ökade offentliga utgifterna är större än marginalkostnaden för skatteintäkten.

De samhällsekonomiska kostnader som skatter medför ändras över tiden. En faktor som bidrar till att öka skatternas kostnader är

den fortgående internationaliseringen. I särskilt hög grad gäller detta förhållande skattebaser som konsumtionen av varor och tjänster, samt beskattningen av kapital.

Den största skattekällan i Sverige är skatt på arbete. Denna skattebas är inte särskilt rörlig internationellt, men det är långt ifrån oproblematiskt att höja skatten på arbete för att generera skatteintäkter till välfärdssystemen. En höjd skatt på arbete tenderar att leda till en ökning av fritiden (eller det oavlönade hushållsarbetet). I sin förlängning har detta en negativ inverkan på olika skattebaser och inte minst då beskattningen av arbetsinkomster.

Den ökade efterfrågan på välfärdstjänster har hittills i viss utsträckning hanterats genom höjda kommunal- och landstingsskatter. Kommunerna och landstingen har under 2003 och 2004 tillsammans höjt skatterna med i genomsnitt en krona. Skattehöjningarna har genomförts i ett läge då den demografiska utvecklingen är förhållandevis gynnsam.

Framöver kommer de demografiskt betingade anspråken att växa i snabbare takt. Mot denna bakgrund går det inte att bortse från finansiering genom ytterligare skattehöjningar. Bland kommuninvånarna kan det finnas en acceptans för höjd skatt i takt med att de egna inkomsterna växer. Motsatt utveckling är också möjlig om invånarna i stället upplever att den offentliga sektorn inte levererar det som förväntas. Viljan att betala skatt kan då minska.

En breddad skattebas för kommunerna kan knappast bidra till att underlätta finansieringen av välfärdstjänsterna. Det finns i princip inte några outnyttjade skattebaser i Sverige varför en sådan åtgärd endast skulle innebära en omfördelning av statens skatteintäkter till kommunerna. En breddad skattebas för kommunerna kan av andra orsaker vara eftersträvsavvärd, t.ex. om syftet är att öka kommunernas skatteunderlag för att minska deras beroende av statsbidrag.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att fortsatta höjningar av skatteuttaget inte långsiktigt kan finansiera en utveckling av välfärdssystemen. Det finns dock en risk för att det kommer att ske under de närmaste åren. Kommunerna, som har det största ansvaret för välfärdstjänsterna, bär endast en liten del av de samhälls-ekonomiska kostnaderna för en kommunal skattehöjning.

Ökad tillväxt

Det andra alternativ som undersöks i utredningen är möjligheterna att underlätta finansieringen av välfärdssystemen genom ökad tillväxt. Denna möjlighet illustreras med hjälp av två scenarier med högre tillväxt.

I det ena scenariot kommer en högre tillväxt till stånd genom en snabbare produktivitetsutveckling i den privata sektorn. Den högre tillväxten bidrar till att förstärka den offentliga sektorns inkomster genom att lönerna och därmed skatteintäkterna utvecklas mer gynnsamt. Den högre tillväxten leder emellertid också till ökade utgifter för den offentliga sektorns del. Två olika faktorer bidrar till detta.

För det första utgör löner till offentligt anställda en stor del av kostnaderna i den offentliga sektorn. En snabbare produktivitets-tillväxt i näringslivet skapar utrymme för högre löner i denna del av ekonomin. För att den offentliga sektorn även i fortsättningen ska kunna behålla och rekrytera arbetskraft måste lönerna öka även där. Den snabbare löneutvecklingen i näringslivet ger därför upphov till en snabbare löneutveckling också i offentlig sektor.

För det andra har merparten av den offentliga sektorns övriga utgifter en mer eller mindre automatisk koppling till tillväxten och den allmänna löneutvecklingen. De penningöverföringar som görs till hushållen är i många fall starkt kopplade till lönerna utveckling. Även dessa utbetalningar ökar när lönerna stiger.

En ökad tillväxt genom snabbare produktivitetsutveckling i näringslivet kan därför inte lösa den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem. Den sammantagna nettoeffekten för den offentliga sektorns del är positiv, men inte särskilt stor. Ekonomisk tillväxt innebär dock att samhällets samlade resurser växer. Därigenom förstärks förutsättningarna för en, i bredare mening, ökad välfärd.

I det andra scenariot kommer den högre tillväxten till stånd genom en ökad sysselsättning. En sådan utveckling har en betydligt mer positiv inverkan på den offentliga ekonomin. Fördelen med en sysselsättningsledd tillväxt är att denna inte ger upphov till ökning- ar på den offentliga sektorns kostnadssida. Tvärtom kan utgifterna till viss del nedbringas om den ökade sysselsättningen för med sig reducerade utbetalningar i form av t.ex. arbetslöshetsunderstöd och sjukersättningar. Tillväxtens positiva inverkan är i detta fall dubbel.

Dels förstärks den offentliga sektorns inkomstsida och dels minskar utgifterna.

En ökad sysselsättning i näringslivet kan således ge ett visst bidrag till att öka utrymmet för skattefinansierade välfärdstjänster. Ju bättre arbetsutbudet och därmed sysselsättningen utvecklas, desto större blir utrymmet för att förbättra välfärdstjänsterna. Samtidigt måste det understrykas att potentialen i form av outnyttjad arbetskraft har en gräns. En ökad sysselsättning i näringslivet kan ge ett betydelsefullt bidrag till välfärdstjänsternas finansiering, men på lång sikt kommer det också att krävas andra lösningar på den offentliga sektorns finansieringsproblem.

För att åstadkomma den sysselsättningsökning som beskrivs i alternativscenariot krävs åtgärder som leder till ett ökat arbetsutbud och en ökad sysselsättning. Den rådande trenden går mot ett minskat arbetsutbud. Till viss del beror det på att den genomsnittliga arbetstiden sjunker, men under det senaste decenniet har den viktigaste förklaringen varit att en allt större andel av befolkningen av olika skäl hamnar vid sidan av arbetsmarknaden. Delvis är detta en följd av att en allt större andel av befolkningen studerar. En annan stor och växande grupp utgörs av arbetsoförmögna.

Trenden mot ett minskat arbetsutbud är tydlig även för den grupp som brukar betraktas som arbetsmarknadens kärngrupp, nämligen män mellan 25 och 54 år. Andelen studerande i denna grupp har ökat och allt fler står utanför arbetskraften till följd av att de upplever sig som arbetsoförmögna. Den tendens som tidigare funnits att kvinnornas arbetsutbud närmar sig männens förefaller samtidigt ha upphört.

Utredningen konstaterar att det bör finnas en potential att öka arbetsutbudet. I synnerhet gäller det bland de yngre och personer med utländsk bakgrund. Åtgärder som ökar dessa gruppers arbetsutbud innefattar en bättre integration och en ökad effektivitet i utbildningssystemen. För att bryta trenden mot minskat arbete räcker det dock inte med åtgärder riktade mot enskilda grupper. I stället krävs generella åtgärder i form av förbättrade drivkrafter för arbete.

Ökad produktivitet i offentlig verksamhet

En tredje möjlighet att öka den skattefinansierade produktionen av välfärdstjänster är att produktiviteten höjs i dessa verksamheter. En sådan utveckling innebär att de framtida resursanspråken kan hållas tillbaka.

Det finns ingen sammanhängande och klar bild av hur produktiviteten i offentlig verksamhet har utvecklats under 1990-talet. Det främsta skälet är de omfattande mätproblemen, inte minst vad det gäller möjligheterna att beräkna hur kvaliteten på de offentliga tjänsterna har utvecklats över tiden. Egentliga kunskaper saknas därmed om vilka effekter nedskärningar och andra förändringar har haft på välfärdstjänsternas kvalitet. Avsaknaden av information och analyser av den historiska utvecklingen innebär att möjligheterna till förutsägelser om framtiden är starkt begränsade.

Under det senaste decenniet har formerna för produktionen av välfärdstjänster förändrats. Utvecklingen har gått mot en ökad konkurrensutsättning och fler privata aktörer i produktionen av skola, vård och omsorg. Empiriska studier om privat produktion och konkurrensutsättning av välfärdstjänster i Sverige, eller under förutsättningar som liknar de svenska, är få. De studier som finns tyder på att effekterna inte har varit särskilt dramatiska. Kostnaderna förefaller ha pressats något, men det tycks inte ha skett till priset av lägre kvalitet eller segregation. På vilket sätt den ökade konkurrensutsättningen har påverkat de administrativa kostnaderna är i princip ett outforskat område. Avsaknaden av sådan information gör att det inte heller är möjligt att bedöma de totala effekterna av konkurrensutsättning på produktiviteten.

Även om det saknas en klar bild av hur produktiviteten inom välfärdssektorn har utvecklats finns det argument för en förbättrad produktivitet i framtiden. Teknisk utveckling, ökad konkurrens, förbättrade styr- och arbetsformer är faktorer som kan bidra till en ökad produktivitet. Samtidigt utgör det stora inslaget av direktkontakt mellan individen och den som utför tjänsten, samt den höga graden av individuell anpassning av tjänsten, en uppenbar begränsning. Därtill ska läggas att ett omfattande rekryteringsbehov i kombination med en uttalad brist på utbildad personal kan försvaga produktiviteten, åtminstone under en övergångsperiod.

Utredningens slutsats är att det sammantaget finns en viss potential för en förbättrad produktivitet i offentlig verksamhet. Denna potential bör utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt, men

den är inte av sådan omfattning att den ensam kan bidra till att lösa den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem.

Ökad alternativ finansiering av välfärdssystemen

Det fjärde alternativ som utredningen undersöker är ökade inslag av alternativ finansiering. Det kan i princip ske på två sätt. Den första möjligheten är att de offentliga systemen i ökad grad finansieras med avgifter i stället för med skatter. Den andra möjligheten är ett ökat inslag av privat finansiering. I utredningen diskuteras båda dessa möjligheter.

De avgifter som för närvarande tas ut som betalning för offentliga tjänster bidrar i relativt liten grad till dessa verksamheters finansiering. Avgifternas betydelse som finansieringskälla varierar mellan olika områden. Inom utbildning och sjukvård är avgifternas bidrag som regel väsentligt mindre än inom barnomsorg och äldreomsorg. I utredningen undersöks vilken potential som finns för ytterligare avgifter på de två sistnämnda områdena. Utredningens slutsats är att potentialen är tämligen begränsad. De resurstillskott som kan frigöras på detta sätt räcker inte till mer än marginella förbättringar av nuvarande verksamhet. Särskilt gäller detta om framtida avgiftshöjningar inom barnomsorg och äldreomsorg också ska ge utrymme för resurstillskott till annan offentlig verksamhet vid sidan av dessa verksamheter.

Basen för de avgifter som för närvarande tas ut är starkt begränsad. Höjningar av befintliga avgifter kan därför inte ge upphov till några större sammantagna resurstillskott för välfärdstjänsterna som helhet. För att avgifter i någon högre grad ska ge ett extra tillskott till utrymmet för fler och bättre välfärdstjänster krävs att avgifter i ökad grad tas ut även på de tjänster som i dag är avgiftsfria.

Om skattefinansieringen på vissa välfärdsområden helt eller delvis ersätts med avgifter kan följderna bli en minskad efterfrågan av dessa tjänster. Detta kan bland annat ge upphov till oönskade fördelningseffekter. Ett ökat inslag av inkomstrelaterade avgifter är ett sätt att begränsa det efterfrågebortfall som kan uppstå vid en ökad avgiftsfinansiering. Problemet är att en sådan avgränsning påtagligt bidrar till att också begränsa de resurstillskott som avgiftshöjningarna är avsedda att ge. Därtill kommer att en differentiering av avgifterna leder till ökade s.k. marginaleffekter och i sin förlängning samhällsekonomiska kostnader.

I utredningen undersöks också konsekvenserna av en ökad privat finansiering av socialförsäkringssystemen. Slutsatsen är att en sådan förändring inte kan lösa den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem. De eventuella vinster som kan göras är av engångsnatur och ger inte utrymme för de stadigt växande resurstillskott som är nödvändiga för en kontinuerlig utveckling av välfärdstjänsterna.

Däremot finns andra skäl som talar för förändringar i nuvarande socialförsäkringssystem. De anspråk som riktas mot dessa system har kontinuerligt vuxit. Under de senaste åren har såväl antalet långa sjukskrivningar som antalet förtidspensionärer ökat. En fortsatt utveckling i riktning mot att allt fler får sin huvudsakliga inkomst från socialförsäkringssystemen kan allvarligt försvåra möjligheterna att finansiera dessa system, men också möjligheterna att värna om annan verksamhet.

Ett annat sätt att förbättra de ekonomiska förutsättningarna är att den offentliga sektorn helt upphör att tillhandahålla vissa välfärdstjänster. Dessa uppgifter skulle i så fall finansieras helt privat. Det är emellertid svårt att uppbringa ”enkla” bortprioriteringar av större ekonomisk tyngd. De områden som svarar för de största kostnaderna är som regel de områden där det är svårast att göra bortprioriteringar utan att göra avkall på välfärdsstatens grundläggande mål.

En ytterligare möjlighet som undersökts är att avgränsa den skattefinansierade servicen till ett basutbud och att medborgarna på egen hand får möjlighet att komplettera detta basutbud med egna, frivilliga betalningar. En sådan uppdelning skulle innebära att de välfärdstjänster som tillhandahålls i dag även i fortsättningen finansieras av skatter. Ett ökat spelrum ges dock för den enskilde att komplettera den skattefinansierade basservicen. Härigenom skapas en ventil, genom vilken en ökad efterfrågan kan få sitt utlopp.

Ett problem med denna, och andra lösningar med alternativ finansiering, är att det utrymme som finns för en ökad privat efterfrågan skiljer sig mellan olika hushåll. De hushåll som har en bättre ekonomi kommer att ha större förutsättningar att köpa fler och bättre tilläggstjänster än de hushåll som har det sämre ställt. En sådan förändring kan uppfattas stå i strid med det grundläggande målet att välfärdstjänster ska tillhandahållas vid behov och oavsett betalningsförmåga och att jämlikhet och likvärdighet ska garanteras.

Välfärdssystem under förändring

På kort och medellång sikt är den centrala utmaningen att åstadkomma en ökning av arbetsutbudet och sysselsättningen i det privata näringslivet. På så sätt skapas ett utrymme att förbättra bl.a. de offentliga tjänsterna. Utredningens bedömning är att det finns utrymme för en förhållandevis påtaglig ökning av arbetsutbudet och därmed sysselsättningen. Åtgärder bör också vidtas för att öka produktiviteten. Enligt utredningen finns det en viss potential för produktivetsförbättring i offentlig verksamhet. En ökad ekonomisk tillväxt genom en förbättrad produktivitetstillväxt i näringslivet kan förstärka förutsättningarna för en ökad välfärd genom ökade inkomster för hushållen.

Det krävs breda insatser inom en rad områden för att göra det möjligt att tillgodose en ökad efterfrågan på de offentliga välfärdstjänsterna under de kommande åren. Samtidigt är det angeläget att fortsätta att fördjupa analysen och diskussionen om hur välfärdstjänsterna ska kunna vidareutvecklas också på längre sikt.

I långtidsutredningens basscenario är den ekonomiska tillväxten relativt god fram till 2020. Det innebär möjligheter till betydande öknings av de disponibla inkomsterna för hushållen. Mot bakgrund av den historiska utvecklingen finns det skäl att anta att medborgarna kommer att fortsätta att efterfråga allt fler och bättre välfärdstjänster inom vård, omsorg och utbildning. Med en god ekonomisk utveckling och ökad betalningsförmåga hos befolkningen skärps kraven på kvalitetshöjningar inom välfärdssystemen.

För att kunna fortsätta att möta en ökad och förändrad efterfrågan på välfärdstjänster inom ramen för ett i grunden offentligt finansierat välfärdssystem som omfattar alla individer och har betydande fördelningspolitiska ambitioner, bedömer utredningen att det på sikt kommer att krävas förändringar av välfärdssystemen. De som producerar välfärdstjänsterna behöver ges tillgång till växande reella resurser, så att dessa tjänster kan utvecklas i samklang med annan konsumtion. Av flera skäl torde det bli allt svårare att finansiera en ökad efterfrågan genom höjda skatter utan negativa effekter på framför allt arbetsutbudet och därmed den ekonomiska tillväxten.

För att möta framtidens utmaningar inom välfärdspolitiken bör den relativt gynnsamma perioden under de närmaste åren tas tillvara för en bred politisk diskussion om hur alternativa finansieringslösningar kan utformas. Lösningar som tillgodoser medborgarnas

önskemål och värderingar om rättvisa och kvalitet, och samtidigt bidrar till hög sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Det finns inga enkla och färdiga lösningar. Därför behöver analyser och förberedelser inledas nu.

Referenser

- Agell, J., Englund, P. & Södersten, J. [1995], *Svensk skattepolitik i teori och praktik: 1991 års skattereform*, bilaga 1 till SOU 1995:104, Fritzes, Stockholm.
- Ahlin, Å. [2003], "Does School Competition Matter? Effects of a Large-Scale School Choice Reform on Student Performance", Working Paper 2003:2, Department of Economics, Uppsala Universitet, Uppsala.
- Andersson, F. [2002], *Konkurrens på kommunala villkor – En översikt*, Åjour nr 7, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Baumol, J. W. [1967], "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises", *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 3.
- Baumol, J. W., Blackman, S. A. B. & Wolff, E. N. [1985], "Unbalanced Growth Revisited: Asymptotic Stagnacy and New Evidence", *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 4.
- Björklund, A. m.fl. [2003], *Den svenska skolan – effektiv och jämlik?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Blomqvist, P. & Rothstein, B. [2000], *Välfärdsstatens nya ansikte*, Agora, Stockholm.
- Blomqvist, P. (red.) [2004], *Den gränslösa välfärdsstaten – svensk socialpolitik i det nya Europa*, Agoras Årsbok 2003, Agora, Stockholm.
- CSN [2003], *Studiestöd 2002/03 – Beviljning av studiestöd*, statistiska meddelanden UF 70 SM 0304.
- Damsgaard, N. & Nilsson, T. [2002], *Valfrihet på äldre dagar – En utredning om äldrepeng*, Reforminstitutet, Stockholm.
- Dir. 2003:10, *Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*, Finansdepartementet.
- Dir. 2003:38, *Översyn av reglerna för tillträde till grundläggande högskoleutbildning*, Utbildningsdepartementet.

- Dir. 2003:40, *Översyn av vård och omsorg för äldre – tio år efter Ädelreformen*, Socialdepartementet.
- Ds 1994:24, *Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Fritzes, Stockholm.
- Ds 1994:86, *Fördelningseffekter av offentliga tjänster*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Fritzell, J., Fritzes, Stockholm.
- Ds 1999:67, *Dagis och drivkrafter – en ESO-rapport om fördelningsspolitik och offentliga tjänster*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Blomquist, S., Thomson Fakta, Stockholm.
- Ds 2000:58, *Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Landell, E., Gustafsson, O. & Grannas, D., Fritzes, Stockholm.
- Ds 2001:24, *Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Löfbom, E., Fritzes, Stockholm.
- Ds 2001:42, *Rättvisa och effektivitet – en idéanalys*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Hansson, S.O., Fritzes, Stockholm.
- Ds 2002:18, *Att hålla balansen – En ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Pettersson-Lidbom, P. & Wiklund, F., Fritzes, Stockholm.
- Finansministeriet [2001], *Budgetredogörelse 2000/2001*, Danmark.
- Finansdepartementet [2003], *Nationell rapport om ekonomiska reformer på produkt- och kapitalmarknaderna*.
- Gerdtham, U. G., Rehnberg, C. R. & Tambour, M. [1997], "The Impact of Internal Markets on Health Care Efficiency: Evidence from Health Care Reforms in Sweden", Working Paper No. 170, Working Paper Series in Economics and Finance, Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Gruber, J. & Wise, D. A. [1999], *Social Security and Retirement around the World*, A national Bureau of Economic Research Conference Report, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Hansson, I. [1986], *Skatter och samhällsekonomi*, SNS Förlag, Stockholm.

- Hanson, I. & Norrman, E. [1996], *Skatter – Teori och praktik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Konkurrensverket [2002], ”Att vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?”, Konkurrensverkets Rapportserie 2002:2.
- Konkurrensverket [2004], ”Tandvård och konkurrens”, Konkurrensverkets rapportserie 2004:1, Stockholm.
- Lindbeck, A. [2003], ”An Essay on Welfare State Dynamics”, Working Paper No. 595, IUI – Industrins Utredningsinstitut, Stockholm.
- Lotz, J. [2004], ”Local Government Finance in Nordic Countries: A Comparative Perspective”, kommande som ett kapitel i, Shah, A. (red.), *Local Government Organization and Finance*, World Bank, Washington.
- Lundsgaard, J. [2002], ”Competition and Efficiency in Public Funded Services”, i *Economic Studies* No. 35, 2002/2, OECD, Paris.
- Långtidsutredningen (under utarbetande), *Regional utveckling – utsikter till 2020*, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04 av NUTEK och INREGIA, Fritzes, Stockholm.
- Långtidsutredningen (under utarbetande), *Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04 av Århammar, A., Fritzes, Stockholm.
- Långtidsutredningen (under utarbetande), *Kan vi räkna med de äldre?*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04 av Bornefalk, A. och Yndeheim, O., Fritzes, Stockholm.
- Långtidsutredningen (under utarbetande), *Tid och pengar – dela lika?*, Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04 av Widmalm, F., Fritzes, Stockholm.
- Molander, P. [1999], *En effektivare välfärdspolitik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Molander, P. & Andersen, T. M. [2002], *Alternativ i välfärdspolitik*, SNS Förlag, Stockholm.
- OECD [2003], *Employment Outlook 2003 – Towards More and Better Jobs*, Paris.
- Pritchard, A. [2003], ”Understanding Government Output and Productivity” i *Economic Trends 2003*, No. 596, National Statistics, Storbritannien, www.statistics.gov.uk.
- Rattsö, J. [2002], ”Produktivitet och kostnader i offentliga tjänster”, i Molander, P. & Andersen, T. M. (red.), *En effektivare välfärdspolitik*, SNS Förlag, Stockholm.

- Rauhut, D. [2003], "Var hittar Sverige sin arbetskraft? – En översikt av tänkbara sändarländer", Institutet för tillväxtpolitiska studier, A 2002:013.
- Regeringens proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*, Bilaga 4, Fördelningspolitisk redogörelse.
- Regeringens proposition 2001/02:100, *2002 års Vårproposition*, Bilaga 3, Fördelningspolitisk redogörelse.
- Regeringens proposition 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*, volym 8.
- Regeringens skrivelse 2002/03:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.
- Regionplane- och trafikkontoret [1990], *Utredningen om landstingets framtida uppgifter*, 10, *Sjukvårdens finansiering – En diskussion om Landstingets framtida uppgifter*, Stockholm.
- Riksförsäkringsverket [2003a], "Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Riksförsäkringsverkets ansvarsområde budgetåret 2003–2006", Rapport, Dnr 297/2003.
- Riksförsäkringsverket [2003b], *Statistikinformation IS-I 2003:2*.
- Riksförsäkringsverket [2003c], "Prisutvecklingsanalys för tandvården 2000–2002", Rapport.
- Ringqvist, M. [1996], *Om den offentliga sektorn – vad den ger och vad den tar*, Fritzes, Stockholm.
- Roseveare, D. [2002], "Enhancing the Effectiveness of Public Expenditures in Sweden", Economics Departments Working Paper No. 345, OECD, Paris.
- Sandström, F. M. [2002], *Rätt att välja – Hur konkurrens leder till bättre skolor*, Timbro, Stockholm.
- SCB [a], *Arbetskraftsundersökningen*, olika årgångar.
- SCB [b], *Nationalräkenskaperna*, olika årgångar.
- SCB [2002], "Statistik om privatisering av välfärdstjänster 1995–2001 – En sammanställning från SCB:s statistikkällor", 2002:4, Örebro.
- SCB [2003a], *Kommunalskatterna 2003*, Statistiska meddelanden OE 18 SM 0301.
- SCB [2003b], "Sveriges framtida befolkning 2003–2020 – svensk och utländsk bakgrund", Demografisk rapport 2003:5, Befolkningsprognosen.
- SCB [2003c], *Kommunalskatterna 2004*, Statistiska meddelanden OE 18 SM 0302.
- SCB [2003d], *Kommunernas hushållning med resurser*, Statistiska meddelanden OE 25 SM 0301.

- Skolverket [a], "Barnomsorg, skola och vuxenutbildning – Jämförelsetal för huvudmän", olika år.
- Skolverket [1998], "Samhällsekonomiska effekter av ökad valfrihet inom skelsektorn – En välfärdsteoretisk analys", Dnr 97:1408, Stockholm.
- Skolverket [2003a], "Valfrihet och dess effekter inom skolområdet", rapport nr 230, Stockholm .
- Skolverket [2003b], "Unga vuxna i komvux", Intern rapport, www.skolverket.se/vux/dokument/unga_vuxna_komvux.pdf.
- Skolverket [2003c], "Barnomsorg, skola och vuxenutbildning – jämförelsetal för huvudmän", Skolverkets rapport nr 229, Fritzes, Stockholm.
- Socialstyrelsen [2001], *Samspråk i vård och omsorg till äldre – Vem får hjälp med vad och med vilken kvalitet?*
- Socialstyrelsen [2002a], "Anhörig 300 – slutrapport" Projektredovisning, Stockholm.
- Socialstyrelsen [2002b], "Vård och omsorg om äldre", Lägesrapport 2002.
- Socialstyrelsen [2003], "Nationell handlingsplan för hälso- och sjukvården", Årsrapport 2003.
- SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*, huvudbetänkande, Finansdepartementet, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2000:61, *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*, Betänkande från Utredningen av den reformerade budgetprocessen i regeringen och Regeringskansliet, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2001:53, *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, Forskarantologi från kommittén Välfärdsbokslut, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2001:54, *Ofärd i välfärden*, Forskarantologi från kommittén Välfärdsbokslut, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2001:79, *Välfärdsbokslut för 1990-talet*, Slutbetänkande från Kommittén Välfärdsbokslut, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:47, *Våra skatter?*, Betänkande från skattebasutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:118, *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken*, Slutbetänkande från Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:2, *Fördelningseffekter av miljöpolitik*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003 av Kröner, B. m.fl., Fritzes, Stockholm.

- SOU 2003:20, *Fördelningspolitikens mål och medel*, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2003 av Bröms, J. & Pettersson, T., Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:23, *Vårda vården – samverkan, mångfald och rättvisa*, Slutbetänkande från Vårdens ägarformer – vinst och demokrati, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:36, *En jämställd föräldraförsäkring?*, Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2003 av Jansson, F., Pylkkänen, E. & Valck, L., Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:57, *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003 av Statskontoret, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:88, *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*, slutbetänkande från Utjämningskommittén, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:90, *Innovativa processer*, Betänkande från utredningen Innovativ verksamhet inom kommuner och landsting, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:91, *Äldrepolitik för framtiden – 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning*, slutbetänkande av den parlamentariska äldreberedningen SENIOR 2005, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:92, *Unga utanför*, Betänkande från Utredningen om unga utanför, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:96, *Utbildningens fördelning – en fråga om klass?*, Bilaga 10 till Långtidsutredningen 2003 av Josefsson, A., & Unemo, L., Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:110, *Fördelning ur ett livscykelperspektiv*, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003 av Pettersson, T. & Pettersson, T., Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:123, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, Delbetänkande från Ansvarskommittén, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:2, *Vem tjänar på att arbeta?*, Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04 av Eklind, B. m.fl., Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:11, *Sveriges ekonomi – utsikter till 2020*, Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04 av Hill, M. & Norlin, J., Fritzes, Stockholm.
- Statskontoret [1998], "Produktivitetsutveckling i statsförvaltningen 1990–1997", Rapport nr 1998:23.
- Svenska Kommunförbundet [2001], *Utveckling genom jämförelse – Om hur styrning och resultat kan förbättras med hjälp av information om kommunal verksamhet och ekonomi*, Stockholm.

- Svenska Kommunförbundet [2002a], *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*.
- Svenska Kommunförbundet [2002b], *Vad kostar verksamheten i Din kommun?*, Bokslut 2002.
- Svenska Kommunförbundet [2003a], *Aktuellt om skola och barnomsorg – augusti 2003*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet [2003b], *Aktuellt om äldreomsorgen – oktober 2003*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet [2003c], *Kommunernas humankapital – Två underlagsrapporter till Svenska Kommunförbundets långtidsutredning 2002*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet [2003d], *Kommunernas ekonomiska läge – november 2003*.
- Svenska Kommunförbundet [2003e], *Maxtaxan inom barnomsorgen – så blev det*.
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet [2003], *Äldreomsorg och hälso- och sjukvård under 90-talet – Utveckling, omprövning, prioritering*, Stockholm.
- Svenskt Kvalitetsindex, www.kvalitetsindex.org.
- Svensson, M. & Edebalk, P. G. [2001], "90-talets anbuds-konkurrens i äldreomsorgen – några utvecklingstendenser", IHE Arbetsrapport 2001:1, Institutet för hälso- och sjukvårds-ekonomi (IHE), Lund.
- Tambour, M. & Rehnberg, C. [1997], "Internal Markets and Performance in Swedish Health Care", Working Paper No. 161, Working Paper Series in Economic and Finance, Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Trydegård, G-B. [2001], "Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftsformer under 1990-talet", i SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling*, Antologi till kommittén Välfärdsbokslut, Fritzes, Stockholm.

