

# **Kan framtidens välfärd finansieras? – LO om LU**

Dan Andersson, LO:s chefsekonom

Rolf Andersson, Kommunalarbetareförbundet

Lars Ernsäter, LO-ekonom

Anna-Kirsti Löfgren, LO-ekonom

Anna Thoursie, LO-ekonom

Erik Mohlin, praktikant

<b><u>INLEDNING</u></b> .....	<b>5</b>
<b><u>1 FRAMTIDEN FÖR DEN OFFENTLIGT FINANSIERADE VÄLFÄRDEN</u></b> .....	<b>6</b>
<u>1.1 Fyra val</u> .....	6
<u>1.2 Sammanfattning</u> .....	6
<u>1.3 Nyttan av att förutsäga framtiden</u> .....	8
<b><u>DEL 1: FRAMTIDEN</u></b> .....	<b>11</b>
<b><u>2 FRAMTIDSBILDER</u></b> .....	<b>12</b>
<u>2.1 Utvecklingens drivkrafter</u> .....	12
<u>2.2 Långtidsutredningens scenario</u> .....	16
<u>2.3 LO-ekonomernas alternativa scenarier</u> .....	18
<b><u>3 PRIVATISERING LÖSNINGEN?</u></b> .....	<b>23</b>
<u>3.1 Slutsatser från scenarierna</u> .....	23
<u>3.2 Privatiseringskilen</u> .....	23
<b><u>4 ÖKAD SKATTEFINANSIERING MÖJLIG?</u></b> .....	<b>26</b>
<u>4.1 Skatter och inkomster</u> .....	26
<u>4.2 Omvärlden</u> .....	28
<b><u>5 TILLITSPROBLEMET</u></b> .....	<b>30</b>
<u>5.1 Välfärdsstaten förutsätter förtroende</u> .....	30
<u>5.2 Skäl för minskad tillit</u> .....	32
<u>5.3 Institutioner för tillit</u> .....	36
<b><u>DEL 2: STÄRKT OFFENTLIG FINANSIERING</u></b> .....	<b>39</b>
<b><u>6 SEX ALTERNATIV FÖR STÄRKT FINANSIERING AV VÄLFÄRDEN</u></b> .....	<b>40</b>
<b><u>7 ALTERNATIV 1: HÖJDA KOMMUNALSKATTER</u></b> .....	<b>41</b>
<u>7.1 Kommunalskatternas utveckling</u> .....	41
<u>7.2 Tio kronor mer på två decennier?</u> .....	41
<u>7.3 Effekter på arbetsutbudet</u> .....	42
<b><u>8 ALTERNATIV 2: ÖKADE KOMMUNALA AVGIFTER</u></b> .....	<b>43</b>
<u>8.1 Dyrare äldreomsorg, mindre pensioner</u> .....	43
<u>8.2 Avgifter och fördelning</u> .....	44
<u>8.3 Slutsatser</u> .....	45
<b><u>9 ALTERNATIV 3: ÖKADE MOMSINKOMSTER</u></b> .....	<b>47</b>
<u>9.1 Momsbeskattning och arbetsutbud</u> .....	47
<b><u>10 ALTERNATIV 4: ÖVERFÖRING AV FÖRSÄKRINGAR TILL ARBETSMARKNADENS PARTER</u></b> .....	<b>49</b>
<u>10.1 Ett exempel: Sjukförsäkringen</u> .....	49
<b><u>11 ALTERNATIV 5: PRIVATFINANSIERAD ÄLDREOMSORGSFÖRSÄKRING</u></b> .....	<b>53</b>
<u>11.1 Vad skall inkluderas i ett helt privat finansierat äldreomsorgsalternativ?</u> .....	53
<u>11.2 Principiella problem med försäkringar</u> .....	54

11.3 Hur skall problemen hanteras? .....	56
<b>12 ALTERNATIV 6: OBLIGATORISK OMSORGSFÖRSÄKRING</b> .....	<b>59</b>
12.1 Skatter, avgifter och ”smarta” skatter .....	59
12.2 Obligatorisk äldreomsorgsförsäkring .....	59
12.3 Generationskatt .....	60
12.4 Generationsfond .....	65
<b>DEL 3: PRODUKTIVITET OCH SYSSELSÄTTNING</b> .....	<b>67</b>
<b>13 VÄLFÄRDSTJÄNSTERNAS PRODUKTIVITETSUTVECKLING</b> .....	<b>68</b>
13.1 LU:s schablon är orimlig .....	68
13.2 Att mäta produktivitet .....	68
13.3 Produktiviteten kan ökas .....	69
<b>14 ÖKAD SYSSELSÄTTNING – FLER ARBETADE TIMMAR ÖVER LIVET</b> .....	<b>72</b>
14.1 Ökad sysselsättning är möjlig .....	73
<b>15 KVINNORS SYSSELSÄTTNING</b> .....	<b>74</b>
<b>16 FRÅN DELTID TILL HELTID I INOM VÄLFÄRDSTJÄNSTERNA</b> .....	<b>75</b>
<b>17 DE ÄLDRES SYSSELSÄTTNING</b> .....	<b>76</b>
17.1 Gynnsam position som kan förbättras .....	76
17.2 De äldres arbetsutbud .....	78
17.3 Efterfrågan på äldres arbetskraft .....	80
<b>18 SYSSELSÄTTNING FÖR ARBETSKRAFT MED PRODUKTIONSFÖRMÅGA UNDER GENOMSNIET</b> .....	<b>81</b>
18.1 Ett efterfrågeproblem? .....	81
18.2 Teknologiska förändringar och minskad efterfrågan på arbetskraft med produktionsförmåga under genomsnittet .....	81
18.3 Åtgärder för ökad efterfrågan på lågproduktiv arbetskraft .....	82
<b>19 INVANDRARES SYSSELSÄTTNING</b> .....	<b>84</b>
19.1 Integration viktigare än immigration .....	84
19.2 Vägval .....	85
<b>BILAGA OCH KÄLLOR</b> .....	<b>87</b>
<b>20 BILAGA: SYSSELSÄTTNINGSSUBVENTIONER</b> .....	<b>88</b>
20.1 Varför subventionera? .....	88
20.2 Olika sysselsättningsstöd .....	89
20.3 Antalet personer med arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsstöd .....	90
20.4 Hur många skulle behöva subventionerad anställning? .....	92
20.5 Subventionsgradens utveckling .....	93
<b>21 KÄLLOR</b> .....	<b>97</b>





# Inledning

# 1 Framtiden för den offentligt finansierade välfärden

## 1.1 Fyra val

Medborgarna kommer framöver att tvingas göra ett antal val som bestämmer om Sverige skall fortsätta att vara en generell välfärdsstat. Ju tidigare valen sker desto större är handlingsfriheten och desto längre är tiden för förberedelser. Framtidens välfärd beror av minst fyra val:

1. Hur mycket vård och omsorg önskar medborgarna i förhållande till annan konsumtion – som bostäder, livsmedel, resor eller kapitalvaror – när resurserna ökar? Hittills har ökat välstånd lett till ökad efterfrågan på välfärd jämfört med många andra varor.
2. Hur mycket önskar medborgarna arbeta över livet? Detta val handlar inte främst om hur lång veckoarbetstiden skall vara utan om hur lång den effektiva livsarbetstiden skall vara. Det leder till frågor om hur lång tid studier får ta och hur länge man vill eller orkar arbeta, samt vilken organisation av arbetsmarknaden detta kräver.
3. Hur mycket av vården och omsorgen skall finansieras via offentliga intäkter, som skatter eller avgifter, och hur mycket skall individer finansiera genom privat sparande eller privata försäkringar? Om det är individens behov och inte betalningsförmåga som skall styra tillgängligheten till vård så krävs i praktiken en offentlig finansiering. En del av valet mellan offentligt och privat handlar om hur kvaliteten i offentlig vård och omsorg skall utvecklas jämfört med privat vård och omsorg. Detta är avgörande för om hushållen skall fortsätta att välja offentliga framför privata alternativ.
4. Kostnaderna för de äldre ökar kraftigt efter år 2020. När skall kostnaden för detta tas – när den uppstår eller utjämnat över tiden? Om staten väljer att låna kraftigt när det demografiska trycket ökar så övervältras kostnaderna på kommande generationer. Om staten väljer att spara i förväg belastar det dagens vuxna generationer. Besluten får betydelse för tilliten till de offentliga åtagandena och för fördelningen mellan generationerna.

## 1.2 Sammanfattning

I denna skrift diskuterar vi möjligheterna att i framtiden bibehålla en offentligt finansierad välfärd i Sverige. Finansdepartementets långtidsutredning 2003/04 (Långtidsutredningen förkortas härnäst LU) har undersökt samma frågor och kommit fram till att successivt ökade privata inslag är den enda möjliga utvecklingen – vilket är det samma som att överge den generella välfärdsstaten. Vi menar att LU:s analys är alltför negativt inställd till möjligheterna till stärkt offentlig finansiering och att LU därför kommer fram till alltför deterministiska och politiskt vinklade slutsatser. Vi tror inte att utvecklingen bort från en offentligt finansierad välfärd är ödesbestämd. Situationens allvar tål att understrykas men vi tror att det finns politiska åtgärder som kan hindra en privatisering av välfärden – om åtgärderna sätts in i tid.

Liksom LU ser vi tre mekanismer som centrala för hur framtiden för välfärdens finansiering kommer att gestalta sig:

1. Baumols kostnadssjuka. Denna består i att den långsammare produktivitetstillväxten i tjänsteproduktion jämfört med varuproduktion leder till en ständig fördyring av tjänster, exempelvis välfärdstjänster, relativt varor.
2. Effekten på efterfrågan av ökade inkomster. Högre inkomster leder till ökad efterfrågan på bland annat välfärdstjänster (samt ökad efterfrågan på en högre kvalitet i välfärdstjänsterna) och fritid relativt många varor.
3. Den demografiska utvecklingen. Att befolkningen lever allt längre och att olika årskullar är olika stora innebär att behovet av vård och omsorg kommer att öka kraftigt om några decennier.

Beroende på hur kraftiga man tror att dessa effekter är kan man beräkna olika alternativa scenarier för framtiden. LU beräknar sådana scenarier och vi ställer upp några alternativa scenarier som visar på olika möjliga utvecklingar. Gemensamt för alla dessa scenarier är att efterfrågan på och kostnaden för välfärdstjänster kommer att öka så pass mycket att en fortsatt offentligt finansierad välfärd kräver höjda skatter och/eller höjda offentliga avgifter.

Hur stort behovet av en stärkt finansiering via skatter och avgifter är beror på hur produktiviteten och hur antalet arbetade timmar utvecklas. Samhällets samlade resurser utgörs av det totala antalet arbetade timmar multiplicerat med den genomsnittliga produktiviteten (förädlingsvärdet per timma). Hur mycket av detta som staten kan använda för offentlig välfärd beror på hur höga skatterna och avgifterna är.

En ökad produktivitet (särskilt i produktionen av välfärdstjänster) och framför allt ett ökat antal arbetade timmar minskar kraftigt behovet av att höja skatter och avgifter. Men på sikt måste dessa höjas om välfärden skall förbli offentligt finansierad. Höjda avgifter kan endast ge ett begränsat bidrag och har starkt negativa fördelningseffekter. Det återstående alternativet är att höja olika former av skatter.

Det finns två viktiga frågor att diskutera i samband med höjda skatter. Den första frågan är om höjda skatter lönar sig eller om det påverkar beteenden på ett sådant sätt att det samlade välståndet eller statens inkomster tvärtom minskar, exempelvis genom minskat arbetsutbud eller utflyttning av lätttröliga skattebaser.

Den andra frågan rörande höjda skatter är medborgarnas tilltro till att välfärdsstaten kommer att leverera vad den lovat. Om inte medborgarna litar på välfärdsstaten kommer de att välja privata alternativ, antingen på egen hand eller genom att byta regering. Vi menar att stat och kommuner är så illa förberedda på framtidens välfärdsutmaningar att medborgarnas tillit snart kommer att minska. Vi föreslår politiska åtgärder som kan hindra denna utveckling.

Vi diskuterar för- och nackdelar med sex konkreta alternativ till hur finansieringen av välfärdstjänsterna kan stärkas:

1. Höjda kommunalskatter med 10 kronor över en tjugoårsperiod.
2. Höjda avgifter för kommunala tjänster, framförallt för sjukvård och äldreomsorg, något som kommer att kräva ett högkostnadsskydd.
3. Breddade momsbasen.



4. Flyttande av ansvaret för vissa offentliga försäkringar, exempelvis sjukförsäkringen, till arbetsmarknadens parter.
5. Införande av en privat omsorgsförsäkring.
6. Införande av en obligatorisk offentlig äldreomsorgsförsäkring. Resurser samlas in med en generationsskatt och öronmärks för vård och omsorg med hjälp av en generationsfond.

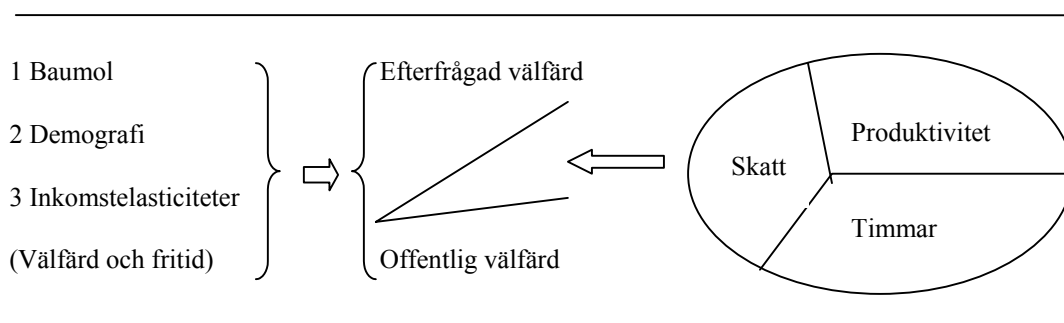
Hur stort finansieringsbehovet blir beror, som sagt, på hur produktiviteten i offentligt producerad välfärd utvecklas. Vi menar att denna kan ha underskattats något och diskuterar möjliga sätt att få till stånd en höjd produktivitet.

Det viktigaste medlet för att skapa större resurser för välfärden är att höja det totala antalet arbetade timmar. Att öka antalet arbetade timmar begränsar kraftigt behovet av att öka skatter och avgifter. Det finns utrymme för ökning av antalet arbetade timmar inom flera grupper och vi diskuterar förutsättningar inom följande områden:

1. Kvinnors sysselsättning.
2. Sysselsättning bland dem med ofrivilliga deltidsanställningar.
3. De äldres sysselsättning.
4. Sysselsättning för lågproduktiv arbetskraft.
5. Invandrares sysselsättning.

Nedanstående figur sammanfattar huvuddragen i vad som driver utvecklingen och vad som kan göras för att hantera den.

*Figur 1.1. Tre drivkrafter, en utmaning och tre lösningar.*



### 1.3 Nyttan av att förutsäga framtiden

Långtidsutredningen förutsäger en utveckling där den generella välfärdstaten dör och ersätts av privata välfärdslösningar. Det viktigaste med att göra långsiktiga prognoser eller förutsägelser är inte att exakt pricka in hur framtiden blir – särskilt inte om prognoserna pekar på en ohållbar utveckling. Det viktigaste är i stället att beskrivningen av en ohållbar utveckling sätter igång anpassningsprocesser.

Det finns invändningar mot de alternativ vi redovisar därför att lösningar på långsiktiga problem nästan alltid innebär kortsiktiga uppoffringar. Därför är det också svårt att

forma en långsiktig politik. Den diffusa framtiden ställer inte samma krav på förändringar som en akut ekonomisk kris. Vi hoppas ändå att det politiska systemet skall våga fatta beslut som förbereder välfärdsstaten på framtidens utmaningar.



# **Del 1: Framtiden**

## 2 Framtidsbilder

### 2.1 Utvecklingens drivkrafter

Långtidsutredningen (LU) fokuserar på välfärdsystemens, särskilt välfärdstjänsternas, finansiering. Frågan LU ställer är under vilka förutsättningar som en ökad efterfrågan på välfärdssystemens tjänster kan tillgodoses i framtiden.

Som välfärdstjänster definieras tjänster inom vård, omsorg och utbildning. Dessa betalas i stor utsträckning av skattemedel (men produceras i offentlig eller privat regi). De offentliga välfärdssystemen omfattar i övrigt främst transfereringar i form av bidrag och socialförsäkringar.

Det är en grundläggande positiv bild av ekonomin som LU målar upp. Mellan 2002 och 2020 kan den *privata konsumtionen* öka med 57 procent och BNP växer med 39 procent (BNP per innevånare växer med 27 procent).<sup>1</sup> Produktiviteten i ekonomin är i internationell jämförelse hög och ökar snabbare än under tidigare decennier. *Människor lever allt längre*. Fler familjer har mor- och farföräldrar i livet som är pigga och glada. Det är en stor välfärdsvinst. Få vill att livslängden skall minska. Men den äldre befolkningen uppträder i statens kalkyler som ett stort problem. Samtidigt visar dock ökningen av utrymmet för konsumtionen fram till 2020 att det finns resurser att efterfråga mer välfärdstjänster.

Långtidsutredningens bild av framtiden drivs av tre grundläggande mekanismer:

1. Kostnadsökningar i tjänsteproduktion: Produktiviteten ökar långsammare i produktion av välfärdstjänster och andra tjänster. Därför stiger priset på välfärdstjänster (och andra tjänster) relativt priset på varor.
2. Inkomstnivåns effekt på hushållens efterfrågan: Hushållen blir rikare och kommer då att efterfråga mer och bättre välfärdstjänster.
3. Demografi: Befolkningen åldras och kommer då att efterfråga mer välfärdstjänster.

Vi går igenom var och en av dessa mekanismer i de följande tre avsnitten.

#### 2.1.1 Kostnadsutvecklingen

Tjänsteproduktion har generellt en långsammare produktivitetsutveckling än varuproduktion. Detta beror på att möjligheterna till standardisering och massproduktion i allmänhet är större i varuproduktion. Beträffande vissa tjänster ligger det dessutom mer eller mindre i tjänstens natur att den inte kan rationaliseras. Ett klassiskt exempel är frisörer som inte kan klippa mycket snabbare. Samma sak gäller i hög grad omsorgstjänster. Det torde vara ytterligt svårt att rationalisera bort den mänskliga kontakten mellan vårdare och vårdad utan att kvaliteten försämras (och därmed uteblir produktivitetsförbättringen).

---

<sup>1</sup> LU:s basscenario: LU, Bilaga 1-2 (SOU 2004:11), s. 15-16.

Att tjänsteproduktion inte kan effektiviseras i samma takt som varuproduktion leder till att tjänster successivt blir dyrare i förhållande till varor. Detta är Baumols s.k. kostnadsjuka.<sup>2</sup> Eftersom välfärden i stor utsträckning består av tjänster kommer välfärden successivt att bli dyrare relativt varor. Denna fördyring av tjänster är dock inte speciell för offentligt producerade tjänster utan förekommer även i privat tjänsteproduktion.

Hårklippning är ett illustrativt exempel. Priset på frisörtjänster har sedan 1980 ökat dubbelt så mycket som konsumentprisindex (KPI). Idag kostar en herrklippning minst 200 kronor. Om fyrtio år kommer frisörtjänsten att kosta 960 kronor. En vara som idag kostar 200 kronor och vars prisutveckling följer den genomsnittliga utvecklingen kommer bara att kosta 440 kronor om fyrtio år.<sup>3</sup>

Under samma period är det möjligt att kommunalskatten ökar från ca 30 till ca 50 procent. Varför oroar vi oss för att kostnaden för de kommunala tjänsterna kommer att öka men inte för att kostnaden för frisörtjänster ökar? Att offentlig konsumtion endast i liten grad betalas av den som konsumerar den kan vara en orsak till oro. Men vi tror inte att hushållen vare sig kommer att sluta klippa sig eller minska efterfrågan på kommunala tjänster.

Det är inte bara kostnadssjukan som driver på kostnaderna för välfärd. Att åstadkomma mer jämställda lönerelationer mellan män och kvinnor kommer att medföra att den kommunala sektorns lönekostnader ökar. En relativlöneökning är nödvändigt för att det skall vara möjligt att rekrytera arbetskraft.

### **2.1.2 Utvecklingen av hushållens efterfrågan**

Vad vill människor använda de ökade resurserna till? För att mäta hur efterfrågan förändras vid ökade inkomster använder ekonomer s.k. inkomstelasticiteter. Varor med hög inkomstelasticitet efterfrågas mer när inkomsten ökar. Välfärdstjänster kan på goda grunder antas ha hög inkomstelasticitet. LU diskuterar två förhållanden som stöder hypotesen om att hushållen vill ha fler och bättre välfärdstjänster trots att de blir relativt sett dyrare.<sup>4</sup> (1) Konsumtionen av privatproducerade tjänster har ökat i förhållande till privatproducerade varor, trots att tjänsternas relativa fördyring. (2) Offentlig konsumtion har ökat snabbare än privat med undantag för 1990-talet.

Vi skall se på hur hushållen historiskt har använt ökningen av resurserna. I ett långsiktigt perspektiv, över ett sekel, minskar den andel som hushållen använder för mat och kläder. Men konsumtionen ökar kraftigt för hälso- och sjukvård samt för utbildning. Av varje ny hundralapp som hushållet tjänar används mer för tjänster som i Sverige är offentlig konsumtion och mindre för sådant som är privat konsumtion.

Tabellen nedan visar hushållens konsumtionsbehov i USA. Det finns skäl att tro att preferenserna, åtminstone på denna generella nivå, är likartade i Sverige och USA. Om så är fallet kan vi använda tabellen ovan som en relativt säker prognos över det långsiktiga konsumtionsbehovet också i Sverige. Jämförs hushåll i USA och Sverige visar det sig

---

<sup>2</sup> Baumol (1967) och Baumol, Blackman, & Wolff (1985).

<sup>3</sup> Vi räknar här med att riksbanken håller fast vid inflationsmålet på två procent. Vi antar också att priset på frisörtjänster fortsätter att växa dubbelt så snabbt som den genomsnittliga prisutvecklingen.

<sup>4</sup> LU, Huvudbetänkandet (SOU 2004:19), s. 53-54.

att konsumtion av vård, utbildningstjänster och övriga offentliga tjänster utgör 64 procent av den totala konsumtionen, exklusive fritid, i USA men bara 36 procent i Sverige.<sup>5</sup> Att konsumtionen av dessa tjänster utgör en större andel i USA än i Sverige är vad man bör förvänta sig om hushållens preferenser är likartade, eftersom USA är rikare än Sverige.

*Tabell 2.1: Långsiktig inkomstelasticitet för några grupper av varor och tjänster i USA.*

Vara	Långsiktig inkomstelasticitet
Mat, dryck	0,2
Kläder	0,3
Bostad	0,7
Hälso- och sjukvård	1,6
Utbildning	1,6
Övriga offentliga tjänster	1,1
Fritid	1,4

Källa: Fogel (1999) refererad i LU, Bilaga 7 (SOU 2003:57).

### **2.1.3 Den demografiska utvecklingen**

Utifrån dagens statistik går det att med ganska stor träffsäkerhet göra prognoser för det potentiella arbetskraftsutbudet de närmaste 20-25 åren. Det tar ungefär så lång tid att ”producera” infödd och utbildad arbetskraft. SCB gör sådana prognoser.<sup>6</sup> Migrationen är i dessa kalkyler den mest osäkra faktorn. Invandringsöverskottet i SCB:s framskrivning har antagits ligga mellan knappt 25 000 och drygt 30 000 per år fram till och med 2030.<sup>7</sup> Med undantag för denna faktor, som kan förändras rejält på kort tid, så ger SCB:s befolkningsframskrivning en mycket god prognos för utvecklingen fram till omkring 2030.

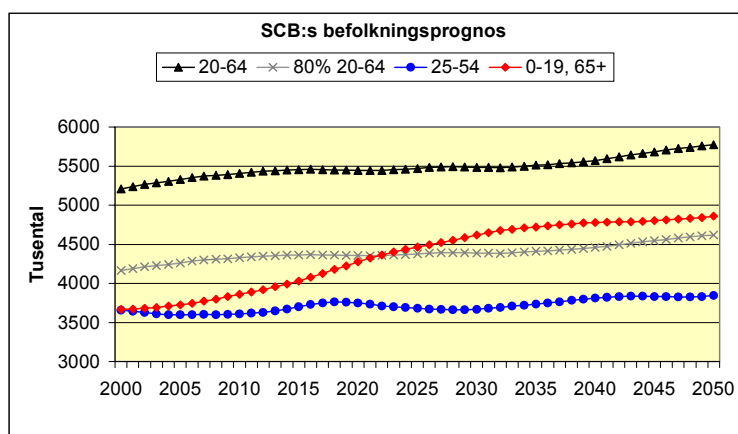
De delar av SCB:s befolkningsframskrivning som är relevanta för frågeställningarna i denna skrift kan sammanfattas i följande diagram. Vi koncentrerar oss på utvecklingen fram till 2030.

<sup>5</sup> LU, Bilaga 7 (SOU 2003:57), s. 104.

<sup>6</sup> SCB (2004).

<sup>7</sup> Det långsiktiga antagandet vad gäller migrationen från de tio nya medlemsstaterna i EU är att den fördubblas, från 2 000 till 4 000 per år. På sikt antar SCB att migrationen från EU25 exklusive Norden blir 10 000 per år, vilket är en fördubbling jämfört med före Sveriges EU-inträde.

Diagram 2.1.

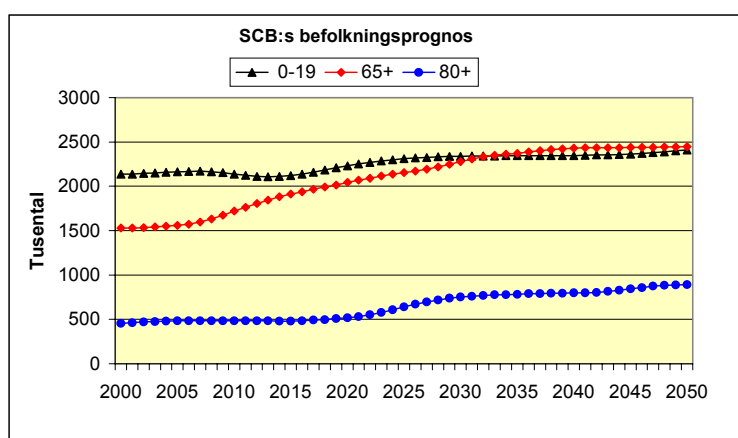


Källa: SCB (2004).

Som vi kan se så sker det en mycket långsam ökning av personer i de förvärvsaktiva åldrarna 20-64 år fram till 2030. Den undre kurvan som löper parallellt med kurvan för åldrarna 20-64 år är det antal personer som är sysselsatta givet att sysselsättningsmålet på 80 procent är uppfyllt. Frånsett en marginell och temporär ökning mellan 2015 och 2020 av dem som åldersmässigt befinner sig i ”arbetsmarknadens kärntrupp”, alltså de i åldrarna 25-54 år där förvärvsfrekvensen är som högst, så ligger utvecklingen för denna åldersgrupp i princip still fram till 2030.

Den åldersgrupp som ökar snabbast är den som står utanför produktionen, de som är mellan noll och 19 år samt de som är 65 år eller äldre. Ökningen av denna grupp mellan 2003 och 2030 är hela 25 procent. Det hade varit mindre problematiskt om ökningen berodde på att antalet som var 19 år eller yngre ökade mest, men så är det inte, se diagrammet nedan. Tvärtom, omkring 2030 kommer det antal som är minst 65 år att bli något fler än de som är 19 år eller yngre. Några år innan detta sker, omkring 2025, kommer antalet som är minst 80 år, alltså i sannolikt mycket vårdkrävande åldrar, att öka kraftigt, med 45-50 procent, för att sedan öka ytterligare. 2030 beräknas antalet personer som är minst 80 år vara nästan 60 procent fler än 2003.

Diagram 2.2.



Källa: SCB (2004).

Utifrån denna befolkningsframskrivning räknar vi fram försörjningsbördan i form av kvoten mellan totalbefolkningen och antalet sysselsatta i åldrarna 20-64 år givet en an-



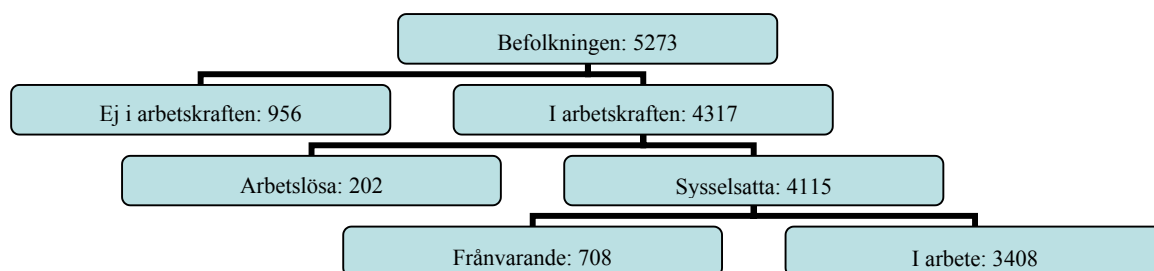
tagen sysselsättningsgrad på 80 procent 2030. Under perioden 2003 (då sysselsättningsgraden var 78 procent) till 2030 så ökar kvoten från 2,2 till 2,3.

Alla sysselsatta är dock inte närvarande på arbetet. Idag är en betydande andel av de som är sysselsatta enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) frånvarande hela mätveckan, t.ex. på grund av sjukskrivning eller semester.

År 2003 uppgick den frånvarande andelen i åldrarna 20-64 år till 13 procent av de sysselsatta.<sup>8</sup> Det innebär att, trots att sysselsättningsgraden var 78 procent år 2003, så var ”i-arbete-graden” endast 65 procent.<sup>9</sup> Om vi räknar försörjningsbördan på basis av en 65-procentig ”i-arbete-grad” så kommer den att öka från 2,6 år 2003 till drygt 2,8 år 2030. Om vi antar att ”i arbete graden” ökar något över tiden, säg till 70 procent, så ger det förstås en lägre försörjningskvot. Den uppgår då till 2,6 år 2030.

Den viktiga slutsatsen blir här att fem procentenheters högre ”i-arbete-grad” i åldrarna 20-64 år kan göra att försörjningsbördan 2030 blir ungefär densamma som försörjningsbördan beräknad på motsvarande sätt (”i-arbete-grad”) 2003, trots den åldrande befolkningen. Förhållandet mellan befolkning, arbetskraft, sysselsatta och personer i arbete sammanfattas i nedanstående diagram:

Diagram 2.3: Befolkningen i åldern 20-64 år 2003 (tusentals personer).



Källa: SCB (AKU).

## 2.2 Långtidsutredningens scenario

LU ger i form av utvecklingsscenarier ett antal bilder av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt.<sup>10</sup> Syftet är att peka på de utmaningar som de offentligt finansierade välfärdssystemen står inför – den demografiska utvecklingen, kostnadssjukan och de nya krav på välfärdssystemen som följer av ökad materiell välfärd.

I det s.k. *basscenariot* ligger utvecklingen i linje med de senaste decennierna och inga avgörande förändringar genomförs i politiken. I två alternativa scenarier antas tillväxten kunna bli högre - i ett fall beroende på högre produktivitetstillväxt, i ett annat beroende på högre sysselsättning.

<sup>8</sup> SCB (AKU).

<sup>9</sup> I tusental 2003: Antal sysselsatta 20-64 år: 4 115, varav frånvarande hela mätveckan: 707. Antal i arbete blir således: 3 408. Om detta sätts i relation till befolkningen i samma åldersgrupp som uppgick till 5 273 blir ”i-arbete-graden” 65 procent.

<sup>10</sup> LU, Bilaga 1-2 (SOU 2004:11).

I basscenariot växer BNP med i genomsnitt 1,8 procent per år mellan 2002 och 2020. Antalet arbetade timmar i ekonomin är oförändrat, så tillväxten baseras helt på ökad produktivitet. Produktiviteten i näringslivet ökar med drygt 2 procent samtidigt som produktiviteten i offentlig sektor (i enlighet med konventionen i nationalräkenskaperna) antas vara oförändrad över tiden. Ett oförändrat antal arbetade timmar i ekonomin förutsätter enligt LU ”en gynnsam utveckling av arbetsutbudet”. I beräkningarna antas att utvecklingen mot ett ökat antal sjukskrivningar och förtidspensioneringar bryts samt att invandrarnas ställning på arbetsmarknaden stärks, vilket medför att antalet sysselsatta blir fler än i en beräkning som enbart baseras på befolkningsutvecklingen och oförändrade beteenden. Samtidigt antas att en del av den framtida tillväxten tas ut i form av att arbetstiden för de som är i arbete kontinuerligt kortas med 0,2 procent per år.

Den offentliga konsumtionen skrivs fram med utgångspunkt från hur befolkningen i olika åldersgrupper utvecklas. Ett undantag är äldreomsorgen, där konsumtionen inte växer i samma takt som antalet äldre beroende på att de äldres hälsa antas förbättras. Att den offentliga konsumtionen skrivs fram med befolkningsutvecklingen innebär att vård, omsorg och utbildning antas hålla en *oförändrad personaltäthet och standard*. Med dessa förutsättningar ökar den offentliga konsumtionen med 7,4 procent, eller 0,5 procent per år, mellan 2005 och 2020. En sådan utveckling av offentlig verksamhet är förenlig med ett oförändrat skatteuttag och med målen för den offentliga sektorns sparande. Då förutsätts också att kommuner och landsting kan höja avgiftsuttaget i takt med att produktionskostnaderna ökar (vilket inte är i linje med maxtaxor inom barn- och äldreomsorg). Vidare förutsätts att kommunsektorn smidigt kan omfördela resurser mellan olika verksamhetsområden i samklang med de demografiska förändringarna.

Det mest slående med basscenariet är att sammansättningen av den totala konsumtionen är så markant annorlunda jämfört med föregående decennier. Med undantag för 1990-talet har den skattefinansierade, offentliga konsumtionen, sedan 1950 ökat lika snabbt eller snabbare än den privata konsumtionen, som finansieras med hushållens egna inkomster. Främst till följd av antagandet om oförändrade skattesatser ökar den offentliga konsumtionen klart långsammare än den privata i basscenariet, samtidigt som den privata konsumtionen ökat mycket snabbare än under perioden 1970-2000.

Den historiskt sett, och relativt den allmänt ökade materiella välfärden, svaga utvecklingen av den offentliga konsumtionen i basscenariot följer av nödvändigheten av att hålla skattesatserna oförändrade.

I basscenariot ökar produktiviteten i näringslivet och offentlig sektor med drygt 2 respektive 0 procent. Samtidigt är prisökningstakten för privat och offentlig konsumtion 2 respektive ca 4 procent. Till fördyringen av produktionen i kommunsektorn relativt annan produktion bidrar LU:s antagande att den årliga timlöneutvecklingen i kommuner och landsting i genomsnitt kommer att vara 0,5 procentenheter snabbare än i övriga delar av ekonomin.

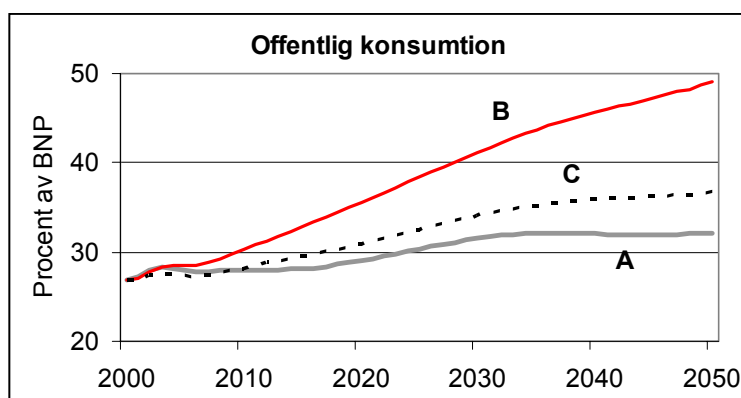
Som vi beskrev ovan kan välfärdstjänster på goda grunder antas ha hög inkomstelasticitet. Om hushållen efterfrågar fler och bättre välfärdstjänster och dessa samtidigt bli dyrare relativt andra varor och tjänster så kommer välfärdstjänster att ta i anspråk en allt större andel av hushållens budgetar. Det gäller vare sig välfärden betalas med skatter eller direkt av hushållen. Skattefinansierad välfärd gör problematiken som följer av Baumols sjuka mer uppenbar. Med privat finansiering är hushållen fria att i ökad utsträckning efterfråga och konsumera välfärdstjänster. Vid skattefinansiering måste skatten fortlöpande höjas. Om skattehöjningar utmönstras som framkomlig väg, vilket

är LU:s utgångspunkt, uppstår en *ransoneringssituation* – efterfrågan är större än vad som är möjligt att finansiera med oförändrat skatteuttag.

## 2.3 LO-ekonomernas alternativa scenarier

LO-ekonomerna har gjort egna, förenklade, beräkningar av problematiken kring finansieringen av en ökad efterfrågan på välfärdstjänster när hushållens inkomster stiger. I nedanstående diagram redovisas offentlig konsumtion i löpande pris i procent av BNP under olika förutsättningar. Syftet är att ge en bild av storleksordningen på det finansieringsbeting som kan komma att uppstå givet vissa antaganden.

Diagram 2.4.



Källa: LU och egna beräkningar.

Alternativ A är offentlig konsumtion enligt LU:s basscenario. Den genomsnittliga *volymökningen* är 0,5 procent per år, vilket innebär oförändrad personaltäthet och standard.

### 2.3.1 Alternativ B: Större offentlig konsumtion

I alternativ B antas den offentliga konsumtionen, i volymtermer, växa i samma takt som privat konsumtion.<sup>11</sup> BNP i löpande pris, bytesbalansen och totalt konsumtionsutrymme i löpande pris är desamma som i basscenariot. Konsumtionsutrymmets fördelning är markant annorlunda jämfört med i basscenariot. I alternativ B är den årliga, genomsnittliga *volymökningen* för offentlig konsumtion 1,4 procent under perioden 2002-2050. Det innebär en ökningstakt utöver vad demografin kräver, en standardförbättring, på knappt 1 procent per år.

Om det offentliga saldot skall utvecklas på ett hållbart sätt, så måste den mycket snabba offentliga utgiftsökningen i alternativ B jämfört med A åtföljas av en motsvarande snabbare inkomstökning. Som framgår av ovanstående diagram ökar finansieringsbehovet successivt, år 2020 är det mer än 6 procent av BNP och år 2050 knappt 17 procent av BNP. Med andra ord pekar alternativ B mot att dagens skattekvot på ca 50 procent av BNP behöver öka till 67 procent av BNP.

<sup>11</sup> Volym mäts i fasta priser med år 2000 som basår.

### **2.3.2 Alternativ C: Produktivitetsökningar i offentlig sektor och fler arbetade timmar**

Ger alternativ B en rättvisande bild av det finansieringsbeting som på sikt uppstår? LO:s svar är att betinget sannolikt är mindre eftersom antagandet om oförändrad produktivitet över tiden i offentlig sektor är orimligt. Därtill kommer möjligheten och nödvändigheten att öka den totala sysselsättningen i ekonomin.

Antagandet att den offentliga konsumtionen växer i takt med den privata bygger till en del på historiska erfarenheter, men det är inte säkert att historien upprepar sig. 1960- och 1970-talet innebar en explosionsartad utbyggnad av skolan, barnomsorgen och vården. Samtidigt steg skattekvoten från 30 till 50 procent. Utbyggnaden av välfärdstjänsterna kan ses som ett engångslyft som svar på eftersatta behov. När väl en viss nivå uppnåtts är det svårare att sja om den fortsatta utvecklingen.

Vi anser att LU i något av sina scenarier borde ha räknat med en viss *produktivitetstillväxt för produktionen av välfärdstjänster*. Självfallet inte i linje med produktivetsförbättringen i varuproduktionen, men kanske i närheten av utvecklingen för privat tjänsteproduktion. Produktivitetstillväxt innebär en motsvarande begränsning av kostnadsökningarna för välfärdssystemen och är därför av avgörande betydelse för den problematik som LU behandlar. Det stora inslaget av mellanmänsklig direktkontakt är en begränsande faktor för produktivitetstillväxten inom välfärdssektorn. Det finns dock en rad goda argument för förbättrad produktivitet: teknisk utveckling, ökad konkurrens och förbättrade styr- och arbetsformer.

Effekter av *ökad tillväxt* undersöks av LU i två alternativa scenarier. En högre tillväxt som kommer till stånd genom ökad sysselsättning har betydligt mer positiv inverkan på möjligheterna att finansiera välfärdstjänster jämfört med om den högre tillväxten beror på ökad produktivitet (i näringslivet).

I LO-ekonomernas alternativ C i ovanstående diagram växer offentlig konsumtion, räknat i volym, i samma takt som i alternativ B, d v s med 1,4 procent per år i genomsnitt. Produktiviteten i produktionen av välfärdstjänster och det totala antalet arbetade timmar i ekonomin ökar med 0,5 respektive 0,2 procent per år (fram till år 2020). BNP i löpande pris ökar när antalet arbetade timmar ökar och ger utrymme för en högre offentlig konsumtion. Samtidigt innebär produktivetsförbättringen att kostnadsutveckling för den offentliga konsumtionen begränsas. Även med de mer gynnsamma förutsättningarna i alternativ C uppkommer ett finansieringsbehov, som på 50 års sikt växer till i storleksordningen 5 procent av BNP.

Vi är fullt medvetna om att en produktivetsökning på 0,5 procent om året är ett mycket starkt antagande, eller en mycket optimistisk förhoppning. I ett särskilt kapitel redogör vi för några möjliga sätt att försöka öka produktiviteten i välfärdproduktionen.

Nedanstående tabell sammanfattar viktiga skillnader mellan scenarierna.

Tabell 2.2.

Förändringar per år mellan 2002 och 2020 (%)	LU:s basscenario (A)	LO: Offentlig konsumtion (B)	LO: Produktivitet och arbete (C)
Privat konsumtion	2,5	1,4	
Offentlig konsumtion	0,5	1,4	1,4
Produktivitet i offentlig sektor	0	0	0,5
Arbetade timmar	0	0	0,2
Inkomstförstärkning	0	0,4	0,1

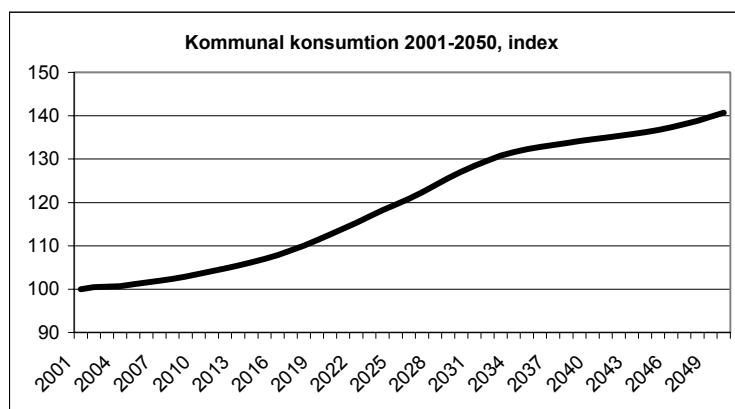
Källa: LU och egna beräkningar.

### 2.3.3 Två demografiska alternativ

Kommunalarbetarförbundet (Kommunal) har byggt en egen kalkylmodell. Den referenskalkyl vi utgår ifrån bygger på SCBs befolkningsprognos från 2003. Den mängd av de olika välfärdstjänsterna som individerna i varje köns- och åldersgrupp konsumerar antas i referenskalkylen vara oförändrad över tiden. Det går åt samma mängd arbete för att producera tjänsten, d.v.s. produktiviteten är oförändrad. Förvärvsfrekvenser, sysselsättningsgrader, årsarbetstider, faktiska pensionsåldrar m.m. i de olika åldersgrupperna och de olika sektorerna antas vara oförändrade.

Nedanstående diagram visar den demografiskt betingade ökningen av välfärdstjänsterna fram till år 2050.<sup>12</sup> Ökningen till år 2020 är ca tolv procent och till år 2050 ca 38 procent. Den årliga ökningen uppgår till 0,6-0,7 procent per år sett över den längre perioden. Kurvan har en tydlig 40-talistpuckel. Under perioden från ett par år före 2020 till ett par år efter 2030 är ökningstakten betydligt högre än vad den är både före och efter. De stora årskullarna från 1940-talet behöver då både äldreomsorg och mycket sjukvård. Under ”40-talistpuckeln” ökar behovet av äldreomsorg med mer än två procent per år, vilket får ett starkt utslag också på det totala behovet av resurser för välfärdstjänsterna.

Diagram 2.5: Kommunal konsumtion 2001 – 2050 (index 2001=100).



Källa: Kommunals beräkningar.

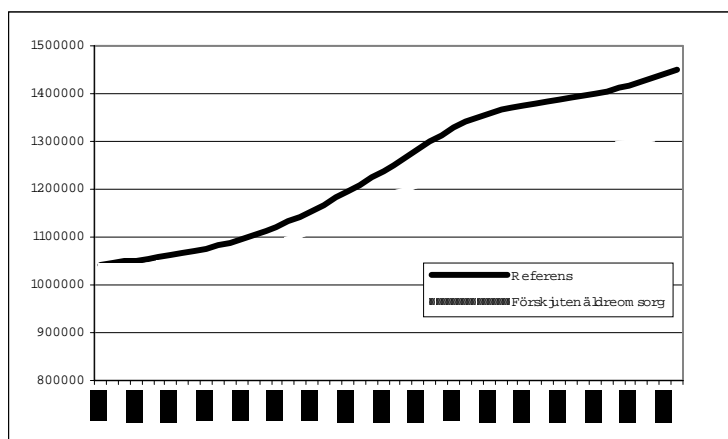
<sup>12</sup> Såväl offentligt som privat producerad barnomsorg, ungdomsutbildning, sjukvård och äldreomsorg ingår.

Behovet av resurser i äldreomsorgen kan delas upp på två olika komponenter. Den ena är en kohorteffekt, som har med variationerna i årskullarnas storlek att göra. Den andra är en följd av den stigande medellivslängden. Det är uppenbart att ”40-talistpuckeln” är en kohorteffekt. Dess storlek är dessutom relativt lätt att förutspå. Däremot är den andra effektens storlek mer omtvistad och osäker.

Referenskalkylen förutsätter, som ovan nämnts, att varje åldersgrupp får äldreomsorg av samma mängd och kvalitet i framtiden som idag. När medellivslängden ökar förlängs därför den genomsnittliga period, som varje individ får del av äldreomsorg. Men utvecklingen tycks hittills inte ha följt detta mönster. Den kan bättre beskrivas som att äldreomsorgen har förskjutits mot högre ålder men inte förlängts.

Om referensalternativet eller alternativet ”förskjuten äldreomsorg” bäst beskriver den framtida utvecklingen kommer att få stor betydelse för behovet av resurser i välfärdstjänsterna. Detta framgår av nedanstående diagram. Med förskjuten äldreomsorg behövs det år 2020 totalt sett 40 000-50 000 färre sysselsatta för att möta behoven än i referensalternativet. Till år 2050 har skillnaden ökat till ca 120 000 sysselsatta, vilket då skulle motsvara ca 2,5 procent av landets totala arbetskraft.

Diagram 2.6: Sysselsatta i välfärdstjänster 2001-2050 med resp utan förskjuten äldreomsorg.



Källa: Kommunals beräkningar.

LU har lagt sig mitt i intervallet mellan de båda kurvorna. Vi anser att mer talar för den ”förskjutna äldreomsorgen”. Dels därför att det hittills har stämt bättre. Dels därför att även detta alternativ är förenligt med att den ökande medellivslängden leder till fler ”skröpliga” år, så länge skröpligheten inte är så allvarlig att tyngre insatser av äldreomsorg behövs. Den ökning av sjukvårdens resurser som en ökning av mindre omfattande åldersskröplighet kommer att medföra, finns medräknad också i alternativet med förskjuten äldreomsorg. Det skiljer sig ifrån referensalternativet endast i fråga om äldreomsorgen.

Resonemanget ovan kan sammanfattas på följande sätt: (1) Demografiförändringar kan öka resursbehoven med 0,6-0,7 procent per år fram till år 2050. Ökningen under perioden fram till år 2020 blir något mindre. (2) Om scenariot ”förskjuten äldreomsorg” blir verklighet ökar resursbehovet istället med ca 0,5 procent per år. (3) ”40-talistpuckeln” medför att ökningen av resursbehovet under en 10-15 års period, ungefär mellan 2020 och 2035, blir ungefär dubbelt så stor som under perioderna före och efter.

### 2.3.4 Demografiska alternativ och produktivitet

Hur utbud och efterfrågan på arbetskraft utvecklas enligt referensalternativet fram till år 2020 respektive år 2050 för hela ekonomin framgår av följande tabell:

Tabell 2.3: Utbud och efterfrågan på arbetskraft (förändring i förhållande till år 2006)

	2020	2050
Utbud	+ 150 000	+ 400 000
Efterfrågan	+ 100 000	+ 400 000
Netto	+ 50 000	+/- 0

Källa: Kommunals beräkningar.

Med hjälp av referenskalkylen kan också fördelningen av arbetskraften på å ena sidan välfärdstjänster och å andra sidan alla andra sektorer i ekonomin beräknas. Kalkylen bygger på antagandet att välfärdstjänsterna får den arbetskraft som behövs för att kunna möta den demografiskt betingade behovsökningen. Övriga sektorer får den arbetskraft som blir över. Dessutom antas liksom i LU att produktivitetsökningen är noll i välfärdsproduktionen och 1,8 procent per år i den privata sektorn.

Enligt beräkningarna ökar välfärdstjänsternas andel av arbetskraften från 25,5 procent år 2002 till 27 procent år 2020 och 32 procent år 2050. Resultatet implicerar att finansieringsbehovet ökar markant.

Men detta resultat är mycket känsligt för vilka antaganden beräkningarna görs utifrån. Om produktiviteten inom välfärdstjänsterna skulle öka med 0,5 procent per år så kan den demografiskt betingade behovsökningen klaras med en ungefär oförändrad andel av arbetskraften (se nedanstående tabell). En produktivitetsökning i kombination med scenariot ”förskjuten äldreomsorg” innebär att välfärdstjänsterna kan klaras med en minskande andel av arbetskraften.

Tabell 2.4: Andel av arbetskraften i produktion av välfärdstjänster under olika antaganden (procent).

	2020	2020	2050
Referenskalkylen	25,5	27	32
Produktiviteten ökar med 0,5 procent per år	25,5	25	25
Produktivitetsökning + förskjuten äldreomsorg	25,5	24	23

Källa: Kommunals beräkningar.

## 3 Privatisering lösningen?

### 3.1 Slutsatser från scenarierna

Syftet med våra olika alternativa scenarier är varken att inge orealistiska förhoppningar eller överdrivna farhågor. Vi vill visa på att såväl osäkerheten som möjligheterna är betydande. LUs basscenario är inte det enda möjliga eller kanske ens det mest realistiska. Enligt vår uppfattning har debatten om LU varit alltför okritisk och präglad av determinism.

Som framgår av de olika scenarierna finns det tre faktorer som bestämmer om den framtida välfärden kan finansieras offentligt: antalet arbetade timmar, välfärdstjänsternas produktivitsutveckling och möjligheten att ta ut skatter och avgifter.

När ekonomin växer så leder ökade inkomster till högre efterfrågan på välfärd. Denna effekt förstärks av den demografiska utvecklingen. Om inte den ökade efterfrågan mätas av det offentliga kommer medborgarna att vända sig till privata aktörer för att köpa välfärdstjänster. På grund av att produktivitsutvecklingen är lägre i tjänsteproduktion, inklusive välfärdsproduktion, än i varuproduktion blir det samtidigt allt dyrare att producera en given mängd välfärd. För att välfärden skall kunna finansieras offentligt även i framtiden måste därför staten ta in mer i skatter och avgifter. Ett ökat antal arbetade timmar och en förbättrad produktivitet i offentlig välfärdsproduktion minskar behovet men på sikt måste skatter eller avgifter höjas.

Vi diskuterar möjligheter till ökad produktivitet i välfärdsproduktionen och möjligheter till ett ökat antal arbetade timmar i senare kapitel. Nödvändigheten av att på sikt öka skatter eller avgifter reser följande två frågeställningar:

1. Går det att via skatter och avgifter öka de offentliga inkomsterna så mycket att det kan finansiera en tillräckligt stark ökning av den offentliga konsumtionen så att inte den offentliga välfärden överges för privata alternativ?
2. Hur påverkar denna utveckling medborgarnas tilltro till det offentliga? Tror medborgarna att kommuner och landsting kommer att leva upp till kraven på en godtagbar standard i sjukvård och omsorg?

### 3.2 Privatiseringskilen

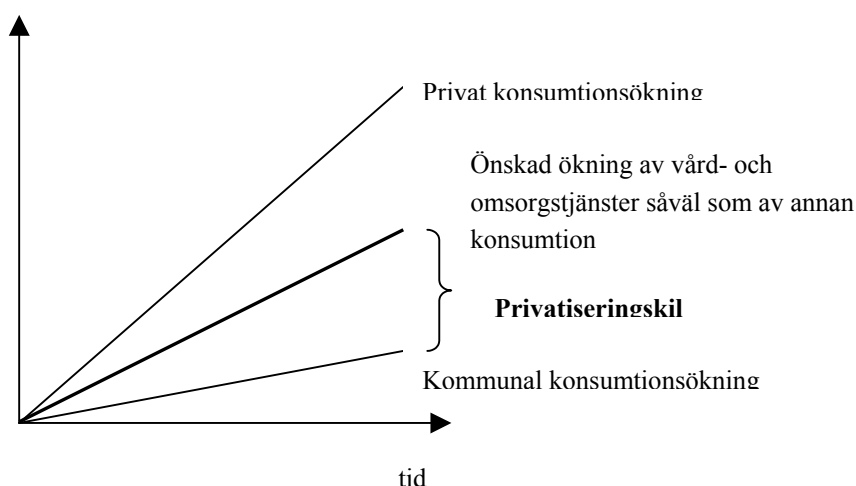
Om man besvarar de båda ovanstående frågorna med att höjda skatter inte kan bidra till stärkt finansiering eller att tilltron till staten inte är stark nog för en sådan utveckling så är alternativet allt större privata inslag i välfärden. Figuren nedan visar den privata och den offentliga konsumtionsökningen enligt LU:s framtidsbild. Den privata konsumtionen ökar fram till år 2020 med 2,5 procent per år, och den offentliga konsumtionen ökar med 0,5 procent per år som följd av antagandet om att det inte går att ytterligare höja kommunalskatten. Fram till år 2020 har privat konsumtion då ökat med 48 procent medan kommunal konsumtion bara har ökat med 8 procent. Detta illustreras schematiskt i figur 3.1 nedan.

Vi antar att hushållen har intresse av en lika stor ökning av privat konsumtion som av vård- och omsorgstjänster. Detta illustreras av den mellersta tjockare linjen i figuren. (Egentligen vill hushållen öka konsumtionen av tjänster som idag produceras offentligt



mer än den privata konsumtionen. De vill nämligen inte bara ha en ökad kvantitet utan även en högre kvalitet i tjänsterna.) Varje år växer alltså efterfrågan på välfärd mer än vad den offentligt finansierade välfärden växer. Om inte den privata konsumtionen kan minskas till förmån för offentlig konsumtion kommer en allt större del av välfärden att köpas privat. Då motsvarar skillnaden mellan de två understa linjerna i figuren det ackumulerade behovet av privatisering. Vi kan därför kalla kilen i diagrammet för privatiseringskilen.

Figur 3.1: Privatiseringskilen.



Hushållens konsumtion av kommunala tjänster uppgår till ca 480 miljarder kronor år 2004.<sup>13</sup> Det innebär att skillnaden mellan efterfrågan på välfärdstjänster och kommunal konsumtion av välfärdstjänster (1 procent per år) kräver en ny form av finansiering med ytterligare ca 5 miljarder kronor per år eller att dessa tjänster successivt förs över till den privata sektorn.

LU hävdar att det inte är möjligt att ytterligare höja skatten i Sverige. Denna åsikt är inte särskilt väl underbyggd och dogmatismen är dessutom politiskt laddad. Om grunden för uppdelningen mellan höger och vänster i politiken kan återföras på ett grundläggande värde så är det den vikt man lägger på jämlikhet. En förutsättning för att politiken skall kunna arbeta för jämlikhet är möjligheten att ta ut skatter. Om det är omöjligt med en skattekvot över en viss gräns innebär det att skillnaden mellan höger och vänster successivt blir ointressant. När LU antar bort möjligheten till ökade skatter är det väsentligen detsamma som att anta bort skillnaden mellan höger och vänster.

Slutsatsen är att den generella välfärdstaten, som har existerat i ca 40 år, oundvikligen kommer att dö samtidigt som människor lever längre och behöver välfärdsstatens tjänster mer. Samtidigt uppger en stor del av befolkningen i Sverige att man är beredd att betala mer i skatt om det går till offentligt producerad välfärd, vilket visas i nedanstående tabell. En minskning i stödet kan noteras men den är marginell.

<sup>13</sup> Konjunkturinstitutet (2004).

*Tabell 3.1: Individuell skattebetalningsvilja.*

<b>Kan tänka sig att själv betala mer skatt om den går till...</b>	<b>Ja 1997</b>	<b>Ja 2002</b>
Sjuk- och hälsovård	67	65
Stöd till äldre (pensioner, äldreomsorg m m)	62	60
Stöd till barnfamiljer (barnbidrag, barnomsorg m m)	42	39
Socialbidrag	29	25
Den vanliga skolan (grund- och gymnasieskolan)	62	61
Sysselsättningspolitiska insatser	40	31
(n)	Ca 1290	Ca 1080

Källa: Svallfors (2003).

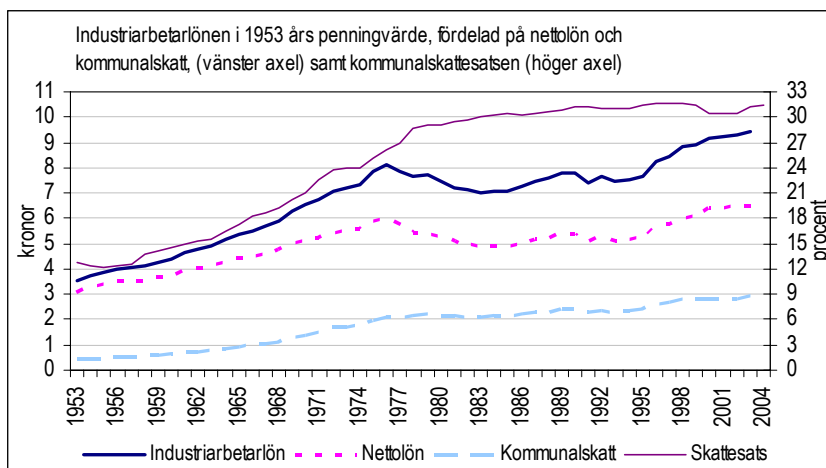
## 4 Ökad skattefinansiering möjlig?

Kan man få in mer pengar till staten genom att höja skatter och avgifter? Ett möjligt argument för att höjda skatter inte lönar sig är att det påverkar beteendet på ett sådant sätt att välståndet tvärtom minskar, exempelvis genom minskat arbetsutbud. Ett annat argument är att lättroliga skattebaser flyttar utomlands.

### 4.1 Skatter och inkomster

Diagrammet nedan visar i princip välfärdstatens utveckling genom att redovisa ökningen av kommunalskatten från ca 12 procent av inkomsten (höger skala i diagrammet) till idag drygt 30 procent. Samtidigt har industriarbetarens nettolön per timma (uttryckt i 1953 års priser) stigit från 3 kronor till drygt 9 kronor. Under senare delen av sjuttio-talet till 1990-talets början så var produktiviteten i ekonomin svag och inflationen hög och reallönerna ökade inte alls. Samtidigt planade ökningen av kommunalskatterna ut.

Diagram 4.1: Nettolön och kommunalskatt 1953-2003.



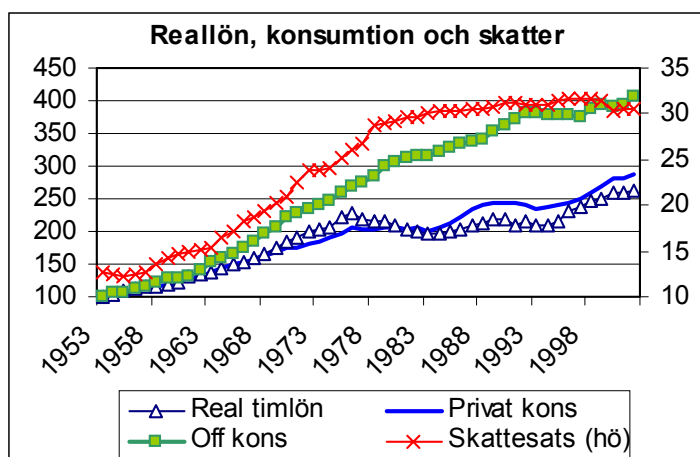
Källa: Konjunkturinstitutet och SCB.

Sedan mitten av 1990-talet stiger åter reallönerna och utrymmet för konsumtion ökar enligt LU betydligt de närmaste decennierna. Vill löntagarna bara ha mer privat konsumtion så kan den enligt LU öka med 48 procent mellan 2004 och 2020. Frågan är om löntagarna vill använda hela reallöneökningen för privat konsumtion eller en del till ökad kommunal konsumtion? Kommer en del av reallöneökningen att användas till mer offentliga tjänster på samma sätt som under perioden 1953-1980?

LU:s framskrivningar innebär en stigande välfärd byggd på högre produktivitet per timme och därmed högre timlön. Den reala timlöneökningen är ett mått på potentialen för real inkomstillväxt och det finns starka samband mellan timlöneökningar och såväl skatteuttag som arbetstider. En given real timlöneökning kan tas ut som kortare arbetstid, högre skattesats eller som ökad real disponibel inkomst att använda för privat konsumtion. Om produktiviteten och den reala timlönen ökar förhållandevis snabbt, som i LU:s framskrivningar, torde det inte kännas så betungande att avstå från privat konsumtionsutrymme till förmån för mer kollektiva behov. Att likt LU utesluta ett ökat skatteuttag i tider av stigande reala timlöner verkar därför förhastat.

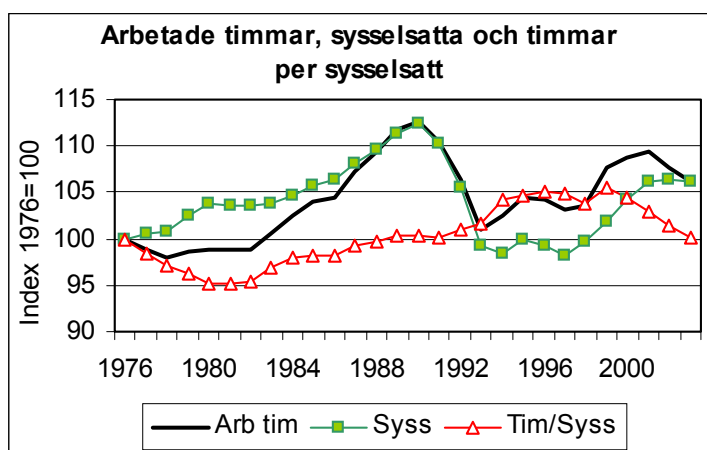
Att välfärden organiseras offentligt speglar i hög grad politiska och ideologiska strömningar, men en nödvändig förutsättning för den historiska utvecklingen av den offentliga konsumtionen har varit den höga tillväxten. Under 1960-talet och första hälften av 1970-talet steg de reala timlönerna kraftigt. Perioden präglades av att skatteuttaget ökade och att den arbetade tiden per sysselsatt föll. Den offentliga konsumtionen växte betydligt snabbare än den privata. Skolan, barnomsorgen och sjukvården byggdes under 1960- och 1970-talen ut i rasande fart. Åren 1975-1995 var den reala timlönen i stort sett oförändrad (med konjunkturella variationer). Ökningstakten för den offentliga konsumtionen mattades under 80-talet men var fortfarande hög. En del av förklaringen till att den offentliga konsumtionen kunde fortsätta att växa snabbt ligger i det faktum att arbetstiden per sysselsatt steg under 80-talet. Under 1990-talet dämpades tillväxttakten för offentlig konsumtion markant.

Diagram 4.2.



Källa: SCB och egna beräkningar.

Diagram 4.3.



Källa: SCB och egna beräkningar.

I LU:s framskrivningar ökar produktiviteten i näringslivet och den reala timlönen med ca 2 procent under decennierna framöver. Det är mindre än hälften av den snabba ökningstakten under 1960-talet och andra halvan av 1970-talet. Det är även av andra skäl orimligt att tänka sig en repris på 60-och 70-talens tillväxttal för offentlig verksamhet. Under en begränsad tidsperiod skedde då en kraftfull utbyggnad av skattefinansierad

verksamhet med hjälp av höjda skatter som svar på stora eftersatta behov. Det är svårare att i ett långsiktigt perspektiv tänka sig kontinuerliga skattehöjningar från den höga nivå som skatteuttaget sedan något tiotal år har legat på. Därmed inte sagt att möjligheten att höja skatteuttaget kommit till vägs ände. Utrymmet torde vara begränsat, men det finns. För det talar det faktum att efterfrågan och betalningsviljan för de tjänster som idag finansieras skattevägen på goda grunder (exempelvis historiskt skattade inkomstelasticiteter) kan antas komma att öka i framtiden. Det bör vara möjligt att kanalisera denna ökade betalningsvilja i höjda skatter även i framtiden.

Grundläggande för viljan att betala skatter är att medborgarna upplever att utbytet av de skatter som betalas är tillräckligt stort. Bakgrunden till att en höjning av skatteuttaget avvisas i LU är de negativa effekter som skatter kan ge upphov till. De flesta skatter är förenade med samhällsekonomiska kostnader genom de skatteklar de skapar.<sup>14</sup> Dessa kan ge negativa resultat i form av snedvridningar av arbetsutbuds-, konsumtions-, produktions- och investeringsval. Å andra sidan ger skatter positiva effekter genom de offentliga utgifter de används till. Dessa två effekter skall vägas mot varandra och för att det skall vara möjligt att skattefinansiera välfärden måste slutresultatet vara positivt. En skattehöjning är samhällsekonomiskt effektiv så länge värdet av extra utgiftskronor är större än (den samhällsekonomiska) kostnaden för att ta ut dessa kronor i skatt. Huvudbudskapet i LU är att hushållen är villiga att avsätta en allt större andel av sin budget för välfärdstjänster, det finns en betalningsvilja för fler och bättre tjänster. Det torde innebära att marginalnytta av offentlig konsumtion ökar. Det är en bedömningsfråga huruvida denna ökning är större än den ökade marginalkostnad för skatteintäkter som följer av internationalisering och allt rörligare skattebaser.

Utrymmet för framtida skattehöjningar påverkas också av hur individers val mellan arbete och fritid utvecklas. I valet mellan fritid och arbete kan en individ (löntagare eller arbetsgivare) fatta ett beslut som är rationellt för individen men inte är rationellt för hela samhället. Ett exempel är förtida pensionering. För individen som väljer mer fritid istället för andra varor är det inte uppenbart att vi därmed också får råd med mindre offentligt finansierad vård, skola och omsorg. Hur valet kommer att ske mellan dessa båda varor vet vi inte säkert. Men staten måste utforma starka incitament som hävdar det som är rationellt för samhället.

## 4.2 Omvärlden

Ett argument mot ökad skattefinansiering är att internationaliseringen omöjliggör att rörliga skattebaser beskattas högre än i omvärlden.

Kapital är en lättroblig skattebas och det är ett problem att sparande flyttar utomlands för att undgå kapitalbeskattningen i t.ex. Sverige. Den illegala kapitalflykten kan begränsas med ökat internationellt samarbete och ett ökat intresse för detta har bland annat blivit en indirekt konsekvens av terroristdåden den 11 september 2001. Det stora problemet är emellertid den legala kapitalflykten. Denna undviks endast genom att skatterna

---

<sup>14</sup> Ekonomer diskuterar ofta skatters beteendepåverkan, och därmed förknippade välfärdseffekter, i termer av skatteklar. Skatterna skapar en skillnad, en så kallad *skattekil*, mellan vad som är privatekonomiskt och samhällsekonomiskt lönsamt. Detta gör att människor väljer att bete sig på ett sätt som minskar det samlade välståndet.

inte avviker från omvärlden. Detta kan antingen ske genom att högskatteländer sänker sina skatter eller att lågskatteländer höjer sina skatter.

Länderna i vår närhet kommer också att möta ett ökat behov av sjukvård och äldreomsorg. Deras befolkningstryck är som genomsnitt större än Sveriges. Det är troligt att de andra nordeuropeiska välfärdsstaterna kommer att vilja möta dessa problem med viss skattehöjning och detta minskar i så fall trycket på Sverige att sänka skatterna. Redan idag är det så att nettoskattekvoten (ca 46 procent) i Sverige inte avviker mycket från andra länder i Nordeuropa.<sup>15</sup> Det räcker dock med att relativt få länder istället väljer att möta utmaningen med privatisering och sänkta skatter för att trycket på övriga länder att sänka skatterna på lätttröliga skattebaser skall bli hårt.

Även arbetskraften har blivit mer rörlig. Under vintern 2003/04 har man diskuterat risken för att nya EU-medborgare skulle utnyttja de svenska socialförsäkringarna. Men problemet är sannolikt större med svenskars rörlighet. De som bor utanför Sverige är inte med och finansierar den svenska välfärden. När man arbetar i ett annat land så samordnas pensionsförmånerna. Däremot så samordnas inte finansieringen av sjukvårds- och omsorgsutgifter. Människor kan alltså bo i lågskatteländer när de är friska och återvända till ett högskatteland när de är vårdbehövande. Varken skatteverket eller SCB har samlat statistik på hur många svenskar som är folkbokförda utomlands. Skatteverkets tjänstemän uppskattar dock att mellan 300 000 och 350 000 svenskar bor utanför Sverige.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> 2004 års ekonomiska vårproposition (Prop 2003/4:100), s. 114. Med nettoskattekvoten avses skattekvoten exklusive skatt på transfereringar.

<sup>16</sup> Skatteverket, Björn Sjöqvist.

## 5 Tillitsproblemet

### 5.1 Välfärdsstaten förutsätter förtroende

Att komplicerade samhällen som en välfärdsstat alls fungerar beror i hög grad på att människor har förtroende för varandra. Vi utgår från följande exempel, ursprungligen från filosofen David Hume, här refererat av statsvetaren Bo Rothstein.

”Ett klassiskt exempel är det med två bönder som båda måste få in skörden snabbt för att rädda den undan vädrets makter. Om de hjälps åt ökar chansen betydligt för att bådaskörden skall hinna bärgas, men problemet är att de på grund av odlingarnas geografiska belägenhet måste börja med den enes (bonde I) skörd först. Det betyder att bonde II måste lita på att bonde I kommer att ställa upp och solidariskt arbeta med att bärga hans skörd fastän hans egen skörd redan tryggt ligger i ladån. Om båda bönderna saknar detta förtroende för varandra kommer de inte att kunna samarbeta och båda kommer att förlora stora delar av sin skörd. De hamnar i vad som kommit att kallas en ”social fälla”, d.v.s. i en situation där alla inser att alla tjänar på att samarbeta, men där detta samarbete inte uppstår på grund av bristande förtroende för att andra kommer att samarbeta.”<sup>17</sup>

Ett förhållande liknande det mellan de två bönderna råder mellan medborgarna och staten.<sup>18</sup> Ett av de viktigaste motiven för människor att betala skatt är den sjukvård, pension och omsorg man får när man blir äldre. Skatten uppfattas som en försäkringsavgift inför framtiden och som en fördelning mellan generationerna. För att medborgarna skall vara beredda att betala de skatter som krävs för att upprätthålla en välfärdsstat måste de lita på att staten ger dem välfärd, vård, omsorg och pensioner vid en senare tidpunkt.

Problemet är det att när tilliten sviktar och en generation misstänker att de inte kommer att få den omsorg, den sjukvård och de pensioner de betalar skatt för så kommer de att bli mindre positivt inställda till att betala skatt. De kommer att köpa privata försäkringar för att komplettera de offentliga och på sikt välja politiska alternativ som förespråkar lägre skatter och mindre offentliga åtaganden för sjukvård, äldreomsorg och pensioner.

För att behålla medborgarnas tillit måste staten göra det troligt att den i framtiden kommer att ha tillräckliga resurser och kommer att avdela en tillräckligt stor del av resurserna till den äldre generationen.

Det finns en del som talar för att vården av, och omsorgen om, de äldre ges ett för litet kostnadsutrymme. Även om en försämrad äldreomsorg leder till ökad press på anhöriga är det huvudsakligen de äldre som tjänar på den pension, sjukvård och äldreomsorg som ges till de äldre. Samtidigt är den äldre generationen en förhållandevis politiskt svag grupp – de kan inte strejka och de kan inte ta tillbaka det de redan har gjort för den yngre generationen. Det finns inte heller några starka intresseorganisationer som företräder dem som har behov av sjukvård och äldreomsorg. Detta kan dock förändras när andelen äldre ökar.

---

<sup>17</sup> Rothstein (2000).

<sup>18</sup> Närmare bestämt har förhållandet mellan de två bönderna formen av vad ekonomer kallar ett sekventiellt fångarnas-dilemma-spel. Förhållandet mellan medborgarna och staten har en något annorlunda form som brukar kallas ”hold-up”-problemet i den ekonomiska litteraturen. Se exempelvis Williamson (1985).

Ett allvarligare problem är att statens framtida resurser kan komma att vara otillräckliga i förhållande till den kvalitet och kvantitet hos välfärden som medborgarna förväntar sig. Varje generation måste lita på att staten har tillräckliga resurser när de blir gamla. Även om det finns en rättighetslagstiftning som anger vad kommunerna måste leverera till medborgarna så är denna inte tillräckligt trovärdig om det inte finns ekonomiska resurser att infria utlovade rättigheter.

Medborgarna har en oklar bild av hur kostnaden för äldre utvecklas. Dels vet man inte hur ökad livslängd påverkar kostnaden för vård och omsorg och dels vet man inte hur olika kohorters storlek ger upphov till olika kostnader. Prognoser om framtida kostnader kan slå fel på grund av osäkerhet gällande framtida resursbehov på grund av de äldres längre livslängd, vårdtider och krav på kvalitetsökningar i vården samt olika kohorters storlek. Den efterföljande generationen riskerar att få betala ett högt pris *om föregående generation underskattar kostnaderna för sin egen vård och omsorg.*

### **5.1.1 Pensionsskuld och vård- och omsorgsskuld**

Hur stort är åtagandet för nu levande generationers pensioner, vård och omsorg?

Pensionsförsäkringar består av förmåner vilka de som förvärvsarbetar förväntar sig att få som pension senare i livet. På *skuldsidan* är summan av de förvärvsarbetandes intjänade pensionsbehållningar och de pensionerades förväntade framtida pensioner sammanlagt ca 6000 miljarder kronor. Skuldsidan motsvaras på *tillgångssidan* av avgiftstullgångarna, samt av AP-fonderna. Även tillgångssidan omfattar ungefär 6000 miljarder kronor.<sup>19</sup>

Om livslängden ökar med ca 3 år och om de samlade pensionernas kompensationsnivå utgör 2/3 av den förvärvsarbetande befolkningens inkomster så innebär det att befolkningen måste arbeta två år längre för att inte pensionsavgiftens andel av ekonomin skall öka.

Pensionssystem har ett balanstal där tillgångarna är avgifterna från de sysselsatta samt fondernas tillgångar (nuvärdesberäknat). När skulderna och tillgångarna är lika stora är balanstalet ett. Om tillgångarna är mindre än skulderna så skall pensionerna sänkas.

Åtagandet för sjukvård och omsorg för de äldre är svårt att kalkylera. Pensionsskulden kan man lättare räkna ut eftersom vi vet att den skall utgå varje år till pensionären med avtalat belopp och vet ungefär hur länge pensionärer kommer att leva. Men det finns inget motsvarande avtal om hur mycket, eller hur dyr, sjukvård och äldreomsorg en person garanteras.

Man kan dock beräkna ungefär vad olika årskullar kommer att kosta i vård och omsorg när de pensionerats. I nedanstående diagram visas den totala vård och omsorgskostnaden efter pension för de som går i pension 2005, 2020 och 2040. Som synes ökar kostnaden som andel av BNP från 11 procent för dem som pensioneras år 2005 till 17 procent för dem som pensioneras år 2040.<sup>20</sup> Det betyder att kommunernas vård- och

---

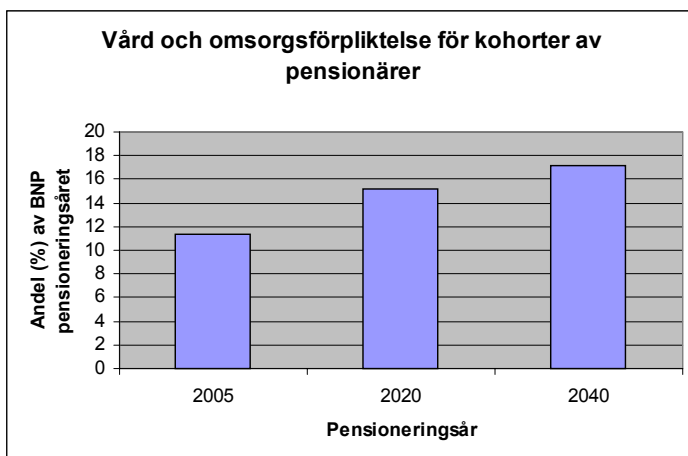
<sup>19</sup> Riksförsäkringsverket (2004).

<sup>20</sup> Vi har som underlag för beräkningen skattat hur stor andel av vården som idag går till dem över och under 65 år och utgått från att hela ökningen av vårdens andel av BNP i LU:s beräkningar går till de över 65. Kostnaden mäts i löpande priser och ställs mot respektive års BNP i löpande priser.



omsorgsförpliktelse gentemot medborgarna växer samtidigt som skatten enligt LU är oförändrad som andel av BNP.

Diagram 5.1: Vård- och omsorgsförpliktelse för kohorter pensionärer.



Källa: LU, SCB och egna beräkningar.

## 5.2 Skäl för minskad tillit

Det börjar synas tendenser till minskad tilltro till staten. Efter 90-talets budgetnedskärningar och efter pensionsreformen finns en ökad medvetenhet om att stat och kommun kan komma att minska sina åtaganden gentemot den enskilde, särskilt om en ny ekonomisk chock inträffar. Kommunerna är visserligen skyldiga att leverera, men man vet inte till vilken kvalitet. De många rapporterna om brister i äldreomsorgen, vare sig den är offentlig eller privat, har för lång tid fastnat i minnet.

Pensionssystemet har reformerats och trovärdigheten har stärkts genom ett system med en statlig buffert och individuella premiefonder har införts. Men eftersom hushållen verkar vilja ha bättre pension än vad som ges i det nya pensionssystemet har det skett en kraftig ökning av det privata pensionssparandet. Ca 40 procent av kvinnorna och ca 31 procent av männen hade individuellt pensionssparade 1999. 1980 var det bara 6 procent av männen och 4 procent av kvinnorna som hade individuellt pensionssparade.<sup>21</sup> Det visar på intresset av att finansiera konsumtion på ålderdomen. Det visar också på skillnader över tiden i tilltro till de offentliga systemen.

Vi menar att det med nuvarande politik finns goda skäl för medborgarna att ompröva sin tillit till det offentliga. Den minskade tilltro som kan observeras är i själva verket mindre än vad den borde vara med tanke på hur illa förberedda stat och kommun är. Förr eller senare märker medborgarna detta. Ju förr medborgarna informeras och åtgärder kan vidtas desto bättre.

### 5.2.1 För lågt sparande

Sverige befinner sig nu i en period av måttliga demografiska krav. Som *nation* förbereder sig Sverige för framtiden genom stora överskott i bytesbalansen. Det innebär att

<sup>21</sup> LU, Bilaga 5 (SOU 2004:44), s. 146.

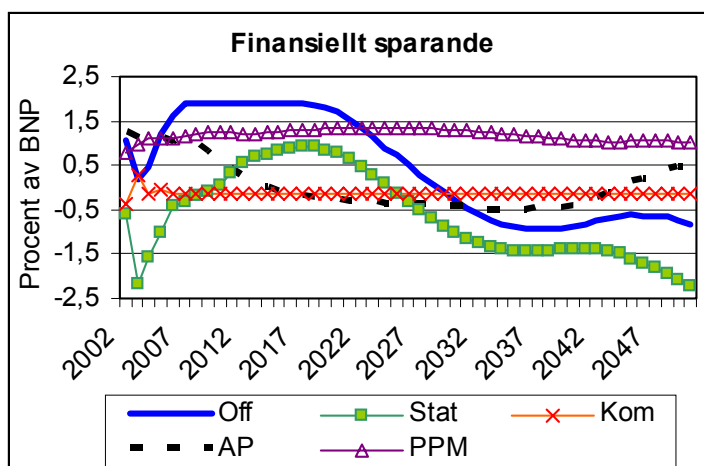
Sveriges *befolkning* sparar mer än den konsumerar. Sparandet uppgår nu under flera år till drygt 6 procent av BNP.<sup>22</sup> I LU:s basscenario är sparandet 2,6 procent av BNP per år under perioden 2002-2010. Motsvarande siffra för perioden 2010- 2020 är 1,2 procent av BNP per år.<sup>23</sup>

Ett sparandeöverskott innebär att Sveriges skulder amorteras, vilket ökar möjligheten att öka konsumtionen i framtiden. Bruttonationalinkomsten i framtiden ökar genom att nationen i stället för att betala ränta till omvärlden får kapitalinkomster från omvärlden. Konkret kommer det offentliga och privata pensionssparandet som är placerat utomlands att leda till räntebetalning på statskulden vänds till kapitalinkomster.

Statens skuld sjunker också, men inte lika snabbt. År 1990 uppgick den *offentliga finansiella* nettoförmögenheten till 8 procent av BNP. Den ekonomiska krisen ledde till en nettoskuld på 27 procent av BNP 1996. År 2006 väntas den offentliga sektorns finansiella tillgångar överstiga skulden med 44 miljarder kronor eller knappt 2 procent av BNP.<sup>24</sup> Den positiva bild som regeringen vill ge är att statens tillgångar kommer att öka fram till omkring 2030 för att sedan övergå till underskott med ökad skuldsättning under en mycket lång period.

Diagrammen nedan visar den finansiella positionen för den offentliga sektorns olika delar fram till 2050. En stor del av det offentliga sparandet sker redan idag i PPM-fonderna och år 2030 kommer PPM-fondernas kapital att vara ca 25 procent av BNP. PPM-fonderna är den del av det allmänna pensionssystemet där individen själv får välja förvaltare. Dessa medel är alltså civilrättsligt privata medel. De prognostiserade överskotten i den offentliga sektorn har därför inte en lika radikalt stärkt statlig soliditet och kreditvärdighet som spegelbild.

Diagram 5.2: Finansiellt sparande som procent av BNP per år.



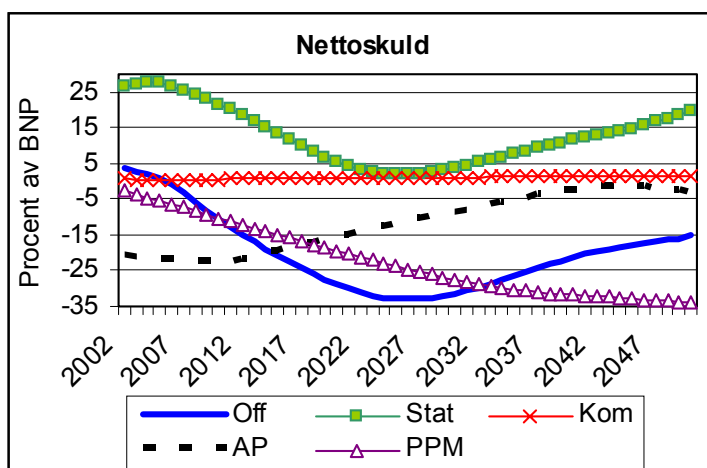
Källa: LU och egna beräkningar.

<sup>22</sup> 2004 års ekonomisk vårproposition (Prop 2003/04:100), Bilaga 1, s. 35.

<sup>23</sup> LU, Bilaga 1-2 (SOU 2004:11), s. 90.

<sup>24</sup> 2004 års ekonomisk vårproposition (Prop 2003/04:100), Bilaga 1, s. 62.

Diagram 5.3: Nettoskuld som procent av BNP.<sup>25</sup>



Källa: LU och egna beräkningar.

Regeringen övertygade EU och dess statistikbyrå, Eurostat, om att det obligatoriska PPM-sparandet skulle bokföras som offentligt sparande men det ger en skönmålande bild av hur starka de offentliga finanserna kommer att vara om 20-30 år. PPM-sparandet utgör drygt 1 procent av BNP. På 25-30 års sikt visar därför redovisningen av den offentliga sektorns ställning ”fel” med drygt 25 procent av BNP.

Den offentliga sektorn – i detta fall stat, landsting och kommuner exklusive ålderspensionssystemet – kommer, om PPM-systemet exkluderas, att befinna sig i en stark skuldökning decennier före den period som LU anger. LO har därför i samband med utformandet av ett regelverk för finanspolitiken krävt högre överskottsmål. Konsekvenserna av de svaga offentliga finanserna, när det demografiska trycket ökar, är att statsmakten får svårt att föra en konjunkturjämnande finanspolitik. Därtill kommer att den offentliga sektorns problem att leva upp till sina förpliktelser bli märkbara tidigare än vad regeringen räknar med.

### 5.2.2 Sverige blir sårbart när den demografiska belastningen ökar

Nuvarande ”planering” för välfärdsstatens framtid och den demografiska påfrestningen bygger på en relativt god ekonomisk utveckling fri från stora störningar. Är det realistiskt? I den statliga utredningen om stabiliseringspolitiken inför ett eventuellt EMU-inträde gjorde ekonomer förutsägelsen att en lågkonjunktur under en 20-årsperiod kommer att ha en omfattning motsvarande en halv 90-talskris eller mer.<sup>26</sup> Det är då sannolikt att tre saker inträffar:

1. Pensionerna sänks. Pensionssystemets inkomster är mycket känsliga för avkastningen på tillgångar och framför allt för förändringar i sysselsättningen. Om sysselsättningen ökar svagt på grund av ökad sjuklighet eller en ny lång och utdragen lågkonjunktur som under 1990-talet så är det sannolikt att pensionerna sänks. Det har de senaste åren funnits en stor risk för att de utgående pensionerna skall sänkas med

<sup>25</sup> Förklaring av förkortningar: Off = offentlig sektor, Kom = kommun, AP = AP-fonder.

<sup>26</sup> Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16), Bilaga 4.

ca 150 kronor i månaden.<sup>27</sup> En sådan sänkning drabbar särskilt de med låga pensioner. En genomsnittlig LO-medlem har efter 70-årsdagen bara 600 kronor kvar efter fasta kostnader.<sup>28</sup>

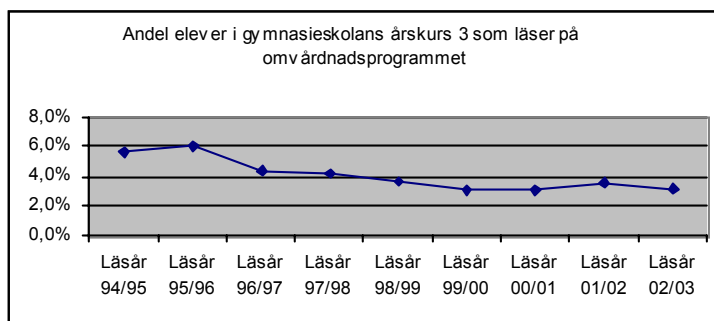
2. Resurserna i vården minskar. En utdragen lågkonjunktur kommer att leda till att kommuner får mindre intäkter från kommunalskatten men ökade utgifter för arbetslöshet. Kommunerna utgår ifrån att de i framtiden kommer att få väsentligt mer inkomster från avgifter, men när bromsen i pensionssystemet slagit till får pensionärerna lägre pensioner med vilka de kan betala avgifter till sjukvård och omsorg.
3. Utrymmet för stabiliseringspolitik begränsas. Staten förutsätts under en lång period från 2020 och framåt minska de statliga överskotten, vilka vänds i underskott från ca 2025 och framåt. Det kommer att väsentligt försämra en framtida regerings möjlighet att föra en expansiv finanspolitik för att motverka lågkonjunkturer. Utan att svartmåla kan man föreställa sig en framtid där någonting som liknar en 1990-tals kris uppstår och där krisen har föregåtts av en längre period med ökad statlig skuldsättning.

### 5.2.3 Kommunerna är oförberedda

Om kommun eller landsting förberedde sig för ökade krav skulle vi se det på tre sätt:

1. Kommuner och landsting skulle öka sina finansiella reserver. Så sker inte.
2. Kommuner och landsting skulle sträva efter löner som motiverade ungdomar att söka utbildningar som leder till arbete med vård och omsorg. Men antalet studerande på dessa linjer minskar. Andelen som läser på omvårdnadsprogrammet av samtliga gymnasieelever har nästan halverats sedan 1994.<sup>29</sup>

Diagram 5.4.



Källa: Skolverket och egna beräkningar.

3. Kommuner skulle använda arbetskraften effektivare. Idag slösar kommuner och landsting med resurserna. I ett senare avsnitt om sysselsättning i kommunsektorn diskuterar vi åtgärder som skulle leda till ökad effektivitet.

<sup>27</sup> AP-fonderna (2004).

<sup>28</sup> Se kapitel om höjda kommunala avgifter nedan.

<sup>29</sup> Skolverket.

## 5.3 Institutioner för tillit

Tilltron till det offentliga förmåga att leva upp till sina välfärdsåtaganden måste stärkas. Det är belysande att jämföra medborgarna i välfärdssamhället med ett hushåll som försäkrar sin villa. Hushållet har, så gott som, fullständigt förtroende för att om villan brinner ned till grunden så kommer försäkringsbolaget att betala ut en ersättning så att en ny villa kan byggas. Det finns i lagstiftningen försäkringsrättigheter som visar vad de försäkrade har rätt att kräva. Det finns överklagandemöjlighet i förvaltningsdomstolarna där kunder kan klaga och det finns en fondering i försäkringsbolagen så att de kan klara att flera hus brinner samtidigt. Den offentliga sektorn kan ses som ett kvalificerat försäkringsbolag. Skatten är den försäkringspremie som hushållen betalar till bolaget. Den försäkringsskada de betalar premier för att få ersättning för är sjukdom eller omsorgsbehov vid åldrande.

Förtroendet för att staten skall leva upp till sina välfärdsåtaganden kan stärkas genom att (i) staten, liksom seriösa försäkringsbolag, ser till att *ha tillräckliga resurser* för framtida utbetalningar samt genom att (ii) det upprättas regler och institutioner som gör att medborgarna kan *lita på att resurserna används* till framtida pensioner, vård och äldreomsorg.

### 5.3.1 Tillräckliga resurser

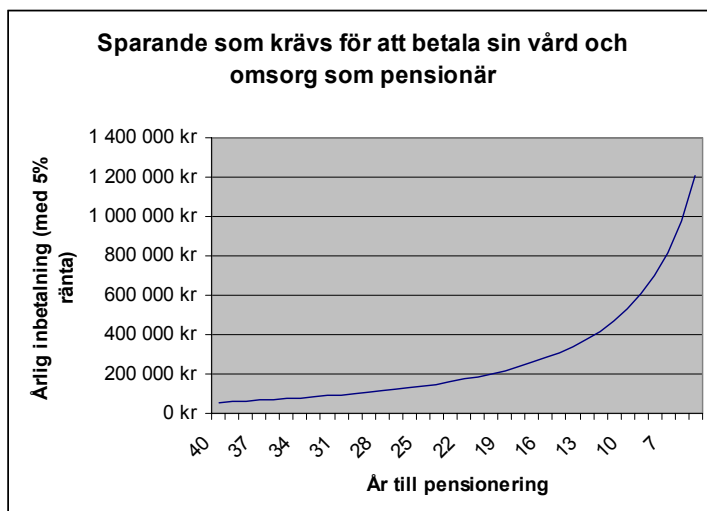
Det finns två sätt att säkerställa att det finns tillräckliga resurser för framtidens pensioner. Det effektivaste är kraftfulla insatser för att öka sysselsättningen. Vi återkommer till sådana insatser i senare avsnitt. Det andra är en måttlig ökning av det offentliga sparandet. Hur samhället använder tiden fram till år 2020 med måttligt tryck på de offentliga finanserna får stor betydelse för hur uthålliga de offentliga finanserna blir därefter.

Vikten av att spara i tid kan illustreras av hur mycket en enskild individ måste spara för att samla ihop till vad han eller hon i snitt kommer att ge upphov till för kostnader för vård och omsorg efter pensionen. De som pensioneras år 2020 kostar i snitt ca 7,4 miljoner kronor i vård och omsorg efter pension. Diagrammet nedan visar hur mycket man måste spara per år för att med 5 procents ränta nå upp till denna summa beroende på när man börjar spara.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Vi har räknat med en total kostnad på 7,4 miljoner kronor och med att ca 100 000 går i pension per år.

Diagram 5.5: Vikten av att spara i tid.



Källa: LU och egna beräkningar.

Om staten ökar sitt överskott med ca en halv procent av BNP per år under 20 år så ger det, med 3 procentens realränta, samlade medel om ca 12 procent av BNP om 20 år.<sup>31</sup> Det innebär väsentligt bättre förutsättningar för en hållbar finansiell utveckling. Det är en omfördelning av skattebördan över tiden och mellan generationerna.

### 5.3.2 Pålitlig resurstilldelning

Det finstilla i försäkringskontraktet med kommuner och landsting är den sociallagstiftning som reglerar vilken rätt medborgarna har till vård och omsorg. Det anges dock inte på ett tillförlitligt sätt vilken kvaliteten bör vara. Vi förespråkar därför:

- Stärkt lagstiftning som garanterar individen sjukvård och omsorg.
- Stärkt statlig revision av kommunernas vård och omsorg.
- Någon form av fondering som öronmärker resurser för de äldres vård och omsorg. I ett senare kapitel utvecklar vi ett förslag om en obligatorisk äldreomsorgsförsäkring i form av en generationsskatt och en generationsfond (alternativ 6). Vi jämför detta med en privat äldreomsorgsförsäkring (alternativ 5).

<sup>31</sup> En realränta på 3 procent är även vad LU räknar med: LU Bilaga 1-2 (SU 2004:11), s. 132.



# **Del 2: Stärkt offentlig finansiering**



## 6 Sex alternativ för stärkt finansiering av välfärden

Vi har argumenterat för att skatter och avgifter på sikt behöver höjas och menar att det är en möjlig väg. Vi diskuterar för- och nackdelar med sex konkreta förslag till hur finansieringen av välfärdstjänster kan stärkas:

1. Höjda kommunalskatter med 10 kronor över en tjugoårsperiod.
2. Höjda avgifter för kommunala tjänster – framförallt för sjukvård och äldreomsorg. Det kommer att kräva ett högkostnadsskydd.
3. Breddade momsbasen.
4. Flyttande av ansvaret för vissa offentliga försäkringar – exempelvis sjukförsäkringen – till arbetsmarknadens parter.
5. Införande av en privat omsorgsförsäkring.
6. Införande av en obligatorisk offentlig äldreomsorgsförsäkring. Resurser samlas in med en generationsskatt och öronmärks för vård och omsorg med hjälp av en generationsfond.

Vi anser att det måste till en kombination av olika alternativ för att nå en tillfredställande finansiering. Ingen enstaka åtgärd är tillräcklig för att nå de önskade målen, utan det är de sammantagna åtgärderna som verkar i en viss riktning som kommer att ge effekt.

## 7 Alternativ 1: Höjda kommunalskatter

### 7.1 Kommunalskatternas utveckling

Utveckling sedan andra världskriget har inneburit en stark ökning av kommunalskatterna. Under 1980 och 1990-talet upphörde dock kommunalskatternas ökning. Vad beror det på?

För det första handlar det om en period av måttligare demografiska krav på framför allt sjukvård och omsorg.

För det andra har sannolikt kvantiteten och inte minst kvaliteten i de kommunala tjänsterna urholkats. Exempelvis får pensionärer i mindre omfattning hemhjälp än vad som tidigare var fallet. De bor också hemma längre och kommunerna försöker minska på det dyra särskilda boendet.

För det tredje orsakades en del tidigare kraftiga kommunalskattehöjningar av infrastruktursatsningar, bland annat i samband med miljonprogrammet och byggandet av fastigheter för sjukvård och äldreomsorg. Senare har investeringsbehoven varit mindre.

Den fjärde och kanske viktigaste förklaringen till utplaningen av kommunalskatterna är att det återspeglar en period med svagare utveckling av reallöner och privat konsumtion och därmed mindre intresse av att öka kommunalskatterna. (Se nedanstående tabell.)

Tabell 7.1:

BNP-tillväxt och skatteuttag i kommunsektorn		
Period	Tillväxt per år i fasta priser	Förändringar i medelutdebitering (kr)
1960 – 70	7,2%	+6,37
1970 – 80	3,9%	+8,09
1980 – 90	2,2%	+2,07
1990 – 97	-0,2%	+0,46
1997 – 02	2,4%	+0,05
2003	1,0%	+0,65
2004	0,4%	+0,32

Källa: Kommunförbundet, Stefan Ackerby.

### 7.2 Tio kronor mer på två decennier?

De fyra ovannämnda faktorerna och särskilt den sistnämnda kommer att förändras. Nuvarande utplaning av kommunalskatteökningstakten är därför ingen trovärdig prognos inför framtiden. Det är troligare att kommunalskatterna ökar. Med ökade inkomster ökar medborgarnas efterfrågan på välfärdstjänster och kommun och landsting är de hävdvunna organisationerna för vård och omsorg. I detta avsnitt skall vi argumentera för starkare kommuner och landsting och en kommunalskatteökning med *10 kronor över en tjugoårsperiod*.

En rationell individ med genomsnittliga inkomster som vet att hon eller han sannolikt har en livslängd på omkring 80 år har goda skäl att se kommun och landsting som försäkringsbolag och kommunalskatten som en försäkringspremie. Om individen lever länge eller har anförvanter som har behov av vård och omsorg så är det rationellt att betala mer i kommunal- och landstingskatt. Alternativet oförändrade utgifter för individen finns inte. Alternativet är att betala en privat försäkring för vård och äldreomsorg.

### **7.2.1 Kommunal och annan skatt**

Vår bedömning är att höjda kommunalskatter kommer att utlösa en anpassning av skatteinbetalningen efter olika gruppers betalningsförmåga för att minska riskerna för påverkan på arbetsutbudet. Höjda kommunalskatter kanske tvingar fram höjda barnbidrag för att dämpa skattebelastningen på barnfamiljerna. En annan möjlighet är höjda förvärvsavgifter. Det gör det mer lönsamt att arbeta genom att de som arbetar får göra avdrag mot förvärvsinkomster men inte mot inkomster från försäkringssystemen eller från kapitalinkomster. Detta är emellertid det samma som att sänka ersättningsnivåerna, med samma negativa konsekvenser, en förändring som inte bör genomföras på detta förädlade sätt.

## **7.3 Effekter på arbetsutbudet**

Förslaget vi diskuterar är en kontinuerlig höjning av kommunalskatten under flera år. Vi har argumenterat för att effekten av en sådan höjning på arbetsutbudet är obestämbar. En fortsatt kontinuerlig ökning av reallönerna innebär att hushållens nettoinkomst om 20 år är större, jämfört med idag, trots en höjd framtida skattesats.

Låt oss ta en genomsnittlig LO-medlem som exempel. Denne tjänar idag ca 100 kronor per timme före skatt vilket ger ca 70 kronor efter skatt. Med den förväntade utvecklingen av reallönerna kommer timlönen att vara ca 150 kronor i dagens penningvärde år 2020. Om LO-medlemmarna betalar 40 procent i skatt 2020 kommer de efter skatt att ha 90 kronor per arbetad timme att konsumera för att jämföra med dagens 70 kronor. Det vill säga, de kommer att ha nära 30 procent mer att konsumera för, givet oförändrad arbetstid, samtidigt som kommunernas inkomster har ökat. Detta talar för att arbetsutbudet, om substitutionseffekten är större än inkomsteffekten, även med en skattehöjning, skulle kunna öka.

Därmed inte sagt att vi inte tar eventuella negativa effekter på arbetsutbudet på allvar. Arbetsutbudet 2020 skulle kanske vara större *utan* en kommunalskattehöjning än *med* en sådan. För att ett kommunexpansivt alternativ enligt ovan skall fungera så krävs en mycket strikt arbetslinje i socialförsäkringarna. Den effektiva pensionsåldern måste öka och färre vara sjukskrivna.

## 8 Alternativ 2: Ökade kommunala avgifter

Under vilken period av livet som äldreomsorg och sjukvård finansieras har effekter både på arbetskraftsutbudet och på fördelningen mellan generationerna. Hur mycket skall hushållen betala när de har låg kontantmarginal – när de studerar, när hushållen har barn och hög försörjningsbörda – och hur mycket skall de betala när de har lägre försörjningsbörda – då barnen flyttat hemifrån? Hur mycket skall hushållen bidra med när de är i stort behov av sjukvård och omsorg, vilket ofta är i åldern 75-90 år?

Ett alternativ för att finansiera ökade äldrekostnader är att höja avgifterna för boende, mat och behandlingar inom äldreomsorgen. I Sverige liksom i de flesta andra länder är avgiftsandelen relativt låg för offentliga tjänster. Den skattefinansierade delen av hälso- och sjukvården är ca 85 procent och i merparten av OECD-länderna över 70 procent. Avgiftsintäkternas andel av den offentliga produktionen i Sverige ökar dock. I kommunerna var den 10,6 procent 1995 mot 6,8 procent 1990.<sup>32</sup>

Betyder det att det är det möjligt att öka avgifterna för att finansiera de äldres sjukvård och omsorg? Vi skall argumentera för att utrymmet är begränsat. Vi menar därför att en betydande del av utgifterna måste finansieras medan medborgarna förvärsarbetar.

### 8.1 Dyrare äldreomsorg, mindre pensioner

De totala kommunala avgifterna utgör bara 3,7 procent av kostnaden för kommunernas egentliga verksamhet.<sup>33</sup> Äldreomsorgens kostnader är 75,7 miljarder kronor medan avgifterna bara är 3,5 miljarder kronor, vilket motsvarar 4,7 procent.<sup>34</sup> Även om avgifterna mångdubblades så täcker de inte ökningen av äldreomsorgens kostnader.

Genom att pensionsinkomsterna blir mindre när människor lever längre så kommer pensionärernas konsumtionsstandard att öka långsammare än den aktiva befolkningens. Inkomsterna för de som är 80 år och äldre kommer att sjunka från knappt 60 procent av de förvärsaktivs inkomster år 2004 till knappt 40 procent av de förvärsaktivs inkomster år 2050. Motsvarande siffror för de som är 65 år och äldre är knappt 70 procent respektive knappt 50 procent. Om avgifter skall finansiera mer äldreomsorg så krävs att avgifter tar en ökad andel av pensionsinkomsterna i anspråk.<sup>35</sup>

År 2002 fanns 125 000 personer med eget boende och hemtjänst som kostar drygt 180 000 kronor per person (kostnaden för hemhjälp i bostaden). De som hade särskilt boende kostade ca 450 000 kronor per år. Äldreomsorgen är alltså mycket dyr.<sup>36</sup> En vanlig pensionerad LO-medlem har 10 000 kronor i månaden efter skatt, eller 120 000 kronor om året. Det visar att för en stor grupp pensionärer skulle även en avgift på 100 procent av nettoinkomsten endast finansiera 1/4 av den dyra äldreomsorgen.

---

<sup>32</sup> LU, Bilaga 7 (SOU 2003:57), s. 40-46.

<sup>33</sup> Med egentliga verksamheter avses bl. a. barnomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg, idrott och fritid, gator och skola.

<sup>34</sup> LU, Huvudbetänkandet (SOU 2004:19), s. 137.

<sup>35</sup> LU, Huvudbetänkandet (SOU 2004:19), s. 143-144.

<sup>36</sup> LU, Huvudbetänkandet (SOU 2004:19), s. 144.

## 8.2 Avgifter och fördelning

Konsumtionsförmågan kommer inte bara att försvagas för pensionärerna som grupp jämfört med de förvärvsarbetande. Den är också starkt snedfördelad mellan olika grupper av pensionärer. Inkomstspridningen mellan pensionärer kommer sannolikt att öka. För det talar en fortgående ökning av inkomstspridningen bland de förvärvsarbetande.

Välfärdstjänster är viktiga för fördelningen. Det ser man på hur resurserna utjämnas mellan hushåll i olika regioner. När man jämför fördelningen av resurser så ligger exempelvis Stockholm 18 procent över rikssnittet när faktorinkomsterna (inkomster från arbete och kapital) är fördelade och 13 procent över rikssnittet när disponibla inkomster är fördelade men bara 5 procent över rikssnittet efter fördelning av offentlig konsumtion.<sup>37</sup>

LU har i en fördelningsbilaga beräknat hur de olika delarna av den offentliga sektorn påverkar ojämnheten mellan individer i livsinkomst.<sup>38</sup> I ett livsinkomstperspektiv bidrar avtalspensioner, äldreomsorg, faktorinkomster (inkomsterna från arbets- och kapitalmarknaderna), indirekt beskattning, ålderspension till att öka ojämnheten mellan individer i livsinkomst. Förtidspension, bostadstillägg för pensionärer, socialbidrag samt subventioner för komvuxstudier bidrar till att minska ojämnheten i livsinkomst. Det viktigaste att notera här är att ålderspension och avtalspension bidrar till ojämnheten i livsinkomst.

### 8.2.1 Pensionärsjämförelse

Livsinkomster skiljer sig mellan personer från olika samhällsklasser, med olika kön och med olika etnisk bakgrund. Risken är uppenbar för att en ökad avgiftsfinansiering skulle leda till en ojämn fördelning av sjukvård och äldreomsorg. Vi skall utveckla detta med konkreta exempel på inkomster för pensionärer som har varit arbetare och tjänstemän.

En genomsnittlig LO-medlem tjänade 19 400 kronor per månad innan hon/han gick i pension. Den lägre tjänstemannen tjänade 31 000 och den högre tjänstemannen 44 300 kronor i månaden. Nedanstående tabell visar deras pensioner. (Beräkningarna avser ensamhushåll år 2004.)

---

<sup>37</sup> 2004 års ekonomiska vårproposition (Prop 2003/04:100), bilaga 3, s. 27.

<sup>38</sup> LU, Bilaga 9 (SOU 2003:110), s. 43-54. Undersökningen begränsar sig till direkta effekter på fördelningen och tar således inte hänsyn till hur den offentliga sektorns olika delar indirekt påverkar fördelningen via dess påverkan på beteende.

Tabell 8.2.

Anställning	Pensionsform	Pension före skatt	Kvar efter skatt	Kontantmarginal <sup>39</sup>
LO-medlem	Differentierad avtalspension 65-69 år	13 700	9 807	1 367
	Differentierad avtalspension från 70 år	12 500	9 040	600
	Samma avtalspension hela livet	12 900	9 296	859
Lägre tjänsteman	Differentierad avtalspension 65-69 år	26 100	17 704	9 264
	Differentierad avtalspension från 70 år	21 500	14 804	6 364
Högre tjänsteman	Differentierad avtalspension 65-69 år	36 300	22 530	19 549
	Differentierad avtalspension från 70 år	30 000	19 549	11 109

Källa: AMF, Alecta, Konsumentverket och egna beräkningar.

Exemplet visar pensionen före och efter 70 års ålder. I samtliga fall utgår avtalad pension, som lagts ovanpå den vanliga pensionen. Innan pensioneringen får man välja hur man vill göra med den avtalade pensionen. De flesta väljer att ta ut en större del under de första fem åren. För jämförelsens skull har vi i exemplet med den LO-anställda även lagt ut samma avtalspension över hela livet. Den totala inkomsten efter skatt kommer för en stor grupp pensionärer att vara ca 10 000 kronor i månaden. För lägre tjänstemän kommer den att vara ca 18 000 kronor och för högre tjänstemän 23 000 kronor i månaden före 70 år ålder. Efter 70 års ålder så sjunker underlaget för avgifter än mer. Hushållen har alltså arrangerat sina pensioner så att de har en hög konsumtionsstandard i början av sitt pensionärliv men en lägre standard under slutet av livet.

### 8.2.2 Högkostnadsskydd

En väg att motverka en ojämn fördelning är ett högkostnadsskydd så att inte individer med små pensioner får betala allt för mycket av sina inkomster till sjukvården eller äldreomsorgen.

Ett högkostnadsskydd innebär att låginkomsttagare betalar mindre än höginkomsttagare. Om olika individer betalar väsentligt olika mycket för samma tjänst så är det troligt att höginkomsttagarna kräver en differentiering av kvaliteten i tjänsten. Höga avgifter kommer därför att utlösa en valfrihetsreform.

## 8.3 Slutsatser

En första iakttagelse är att avgiftsunderlaget är begränsat, särskilt om avgiften bara skall tas ut under de år då behovet är aktuellt. Det är inte möjligt med en mer påtaglig avgiftsfinansiering vid sidan av kommunalskatten.

Om avgiftsvägen skall bli framgångsrik så måste hushållen ha högre disponibla inkomster i slutet av livet. Det räcker inte med att kommunalskatterna hålls tillbaka utan avsevärt större resurser måste skapas. En tänkbar väg är att höja pensionsavgifterna på-

<sup>39</sup> Kontantmarginal är det som återstår efter det att fasta utgifter är betalda. Fasta utgifter inbegriper utgifter för livsmedel, kläder, skor, fritid (en mindre summa), hygien, förbrukningsvaror, husgeråd, möbler, telefon, TV, tidning, hemförsäkring, sjuk- och tandvård samt resekostnader.

tagligt, vilket innebär att bygga vidare på PPM-systemet. Detta alternativ är en omväg jämfört med en mer direkt finansiering av sjukvård och omsorg.

En andra iakttagelse är spridningen i pensionsinkomster. Många pensionärer med vanliga inkomster har mycket små ekonomiska marginaler efter 70 års ålder. Även om pensioner och pensionsavgifter höjs kraftigt, enligt ovan, är det rimligt att tro att höga avgifter förutsätter ett högkostnadsskydd som utlöser en valfrihetsreform.

Vår slutsats är sammantaget att måttliga avgiftshöjningar kan ge ett bidrag men att det i huvudsak måste ses som ett begränsat komplement till annan finansiering.

## 9 Alternativ 3: Ökade momsinkomster

Det finns goda argument för att höja statens inkomster från momsen. Momsbeskattningens eventuella negativa effekt på arbetsutbudet är liten. Ett ökat uttag av moms innebär att både förvärvsaktiva och de som har transfereringsinkomster bidrar till äldreomsorgens finansiering.

De flesta ekonomer är överens om att en likformig beskattning, d.v.s. där allt beskattas med lika hög skattesats, ger minst snedvridning i ekonomin. Men de flesta ekonomer är också överens om att momspåslaget bör vara differentierat så att den är lägre för priskänslig konsumtion och högre för mer priskänslig konsumtion. Det beror på att när inte alla varor går att beskatta (vilket framförallt gäller varan fritid) är det optimalt att skatterna sätts i omvänd proportion till skatteunderlagets priskänslighet (även kallat Ramseys lag). Men momsbeskattningen som den ser ut idag är snarast motsatsen till optimal. Momsen är t.ex. hög på restaurangtjänster men låg på mat, fastän priskänsligheten är mycket större för restaurangtjänster än för mat.

Sverige har i internationell jämförelse ett lågt utnyttjande av momsbasen. Andra länder, exempelvis Norge, utnyttjar 60 procent av basen mot bara 40 procent i Sverige.<sup>40</sup> Hur effektivt momsutnyttjandet är mäts i förhållande till en enhetlig moms. En, inom landet, enhetlig moms utan undantag innebär ett fullständigt utnyttjande av momsbasen. Ett lågt utnyttjande innebär således ovanligt stor andel avsteg från likformighetsprincipen i Sverige. Avvikelserna för moms och punktskatter är ca 90 miljarder kronor i förhållande till en likformig beskattning. Totalt uppgår skatteavvikelserna till ca 250 miljarder kronor.<sup>41</sup>

### 9.1 Momsbeskattning och arbetsutbud

Går det då att höja momsen utan att påverka arbetsutbudet? Vi hävdar att det är möjligt. Momsen utgår på hela den privata konsumtionen. Ofta glömmar man att studenter, pensionärer och sparare har konsumtion som när den beskattas inte påverkar arbetsutbudet. Hushållens löneinkomster utgör ca 1014 miljarder kronor. Samtidigt har hushållen transfereringsinkomster på ca 465 miljarder kronor. Därtill kommer kapitalinkomster på ca 250 miljarder kronor.<sup>42</sup> Således kommer 40 procent av hushållens inkomster inte från arbete. Det är argument för att moms inte så starkt minskar drivkrafterna till arbete jämfört med pension eller sjukersättning.

Likafullt kan det finnas andra nackdelar i form av erodering av momsbasen genom hemproduktion och gränshandel eller i form av uppkomst av svartarbete. Hur mycket hemproduktion, utlandskonsumtion eller svartarbete som uppstår till följd av en konsumtionsskatt beror, som sagt, på hur priskänslig efterfrågan på varan är. Som momsen nu är utformad utgår ingen moms på en stor grupp varor och tjänster som har låg priskän-

---

<sup>40</sup> LO-ekonomerna (2003).

<sup>41</sup> År 2004 är avvikelserna ca 36 miljarder kronor för momsen och ca 52 miljarder kronor för punktskatterna. 2004 års ekonomiska vårproposition (Prop. 2003/04:100), bilaga 2.

<sup>42</sup> 2004 års ekonomiska vårproposition (Prop. 2003/04:100), bilaga 1, s. 52.



lighet men hög moms utgår på tjänster med hög priskänslighet. En del av dessa tjänster kan dessutom ersättas med hemproduktion eller svartarbete.

Det går enligt vår bedömning att höja skatten på t.ex. livsmedel med 20 miljarder kronor och ytterligare ett antal miljarder kronor på en rad andra områden där skatteavvikelser föreligger, exempelvis kultur, utan större risk för hemproduktion. Svart produktion av mat och kultur är inte heller särskilt sannolikt. Höjd livsmedelsmoms kan dock leda till gränshandel. Idag är dock gränshandeln begränsad till en halv miljard.<sup>43</sup> Att momsundantagen som kultur och livsmedel m.m. trots detta existerar beror på att undantagen är styrda av olika särintressen och inte följer någon ekonomisk logik. Det ligger mer i linje med ekonomisk logik att utreda de praktiska för- och nackdelarna med att ha en lägre momsbeskattning på särskilt priskänslig tjänsteproduktion där hemproduktion och svartarbete är nära substitut.

### **9.1.1 Slutsatser**

1. Vår bedömning är att det går att öka uttaget av moms och punktskatter med 2-3 procent av BNP utan minskat arbetsutbud.
2. Sett utifrån en rättvis fördelning av skattebördan mellan generationerna så är moms bättre än skatt på förvärvsinkomster.

---

<sup>43</sup> SOU 2002:47.

## 10 Alternativ 4: Överföring av försäkringar till arbetsmarknadens parter

Det finns ett intresse hos staten och olika aktörer som kommunsektorn, att arbetsmarknadens parter skall ta över olika försäkringar t.ex. lönegarantin, arbetsskadeförsäkringen och sjukförsäkringen.

Ett syfte med att flytta sjukförsäkringen till arbetsmarknadens parter är att kostnaden för den skulle kunna minskas genom att parterna, bättre än staten, skulle kunna påverka arbetsmiljön eller på annat sätt påverka utnyttjandet av försäkringen. Alternativet om man vill minska kostnaden för försäkringen är att göra den mindre solidarisk och mer lik en privat försäkring.

Ett annat syfte med att överföra försäkringar till arbetsmarknadens parter kan vara att låta parterna bestämma i vilken grad försäkringarna skall vara inkomstutjämnande. Vi koncentrerar oss här på det förstnämnda syftet – att minska kostnaderna för försäkringarna.

Av de 483 miljarder kronor som hushållen får i transfereringsinkomster från det offentliga är sjukförsäkringen, lönegarantin och arbetsskadeförsäkringen under övervägande för att skiftas över till parterna. Dessa omfattar ca 10 procent av de offentliga transfereringarna till hushållen (40,8 miljarder kronor, 1,8 miljarder kronor respektive 5,9 miljarder kronor).<sup>44</sup> Krav finns också på att löntagarna skall betala en större del av de 32 miljarder kronor som är hushållens inkomster från A-kassan. Denna finansieras idag till några procent av löntagarna själva.

### 10.1 Ett exempel: Sjukförsäkringen

Grundläggande är att det *totala konsumtionsutrymmet* i ekonomin bara kan öka genom att färre är sjuka och fler arbetar. Förändring i premien, ersättningsnivåer eller tillträdesregler kan bara påverka det totala konsumtionsutrymmet via sin effekt på antalet arbetade timmar. I övrigt påverkar försäkringens utformning bara *fördelningen* av försäkringens finansiering och/eller inkomsterna från försäkringen.

Det finns ett antal goda argument för att föra över sjukförsäkringen från staten till parterna. Det viktigaste argumentet är att ett partsansvar som utformas enligt marknadskriterier bidrar till att öka arbetsutbudet. Det leder enklare uttryckt till möjlighet att påverka de försäkrades beteenden, både arbetsgivarna och löntagarna, så att försäkringen inte utnyttjas för mycket. I debatten förekommer följande uppfattningar:

- Förbättrad arbetsmiljö som minskar risken för sjukdom.
- Krav på de försäkrade att leva så att de minskar sin risk.
- Hög självrisk i form av lägre ersättningsnivåer och fler karensdagar.
- Skärpta tillträdeskrav till försäkringen. Ett försäkringskollektiv som själv förfogar över premien får starka drivkrafter att antingen utestänga grupper med hög risk eller

---

<sup>44</sup> Konjunkturinstitutet (2004).

att påverka de villkor som bestämmer försäkringsutfallet så att det minskar. Det reducerar kraftigt kostnaden för försäkringen om grupper med höga risker inte får tillträde till försäkringen.

Grundläggande är att om en icke-statlig försäkring skall leda till sänkta kostnader så måste den antingen leda till förändrat beteende eller till sänkta ersättningar. De två förstnämnda förslagen – bättre arbetsmiljö och ändrad livsstil har inga negativa fördelningseffekter. De två senare förslagen – ökad självrisk och skärpa tillträdeskrav – har däremot negativa fördelningseffekter.

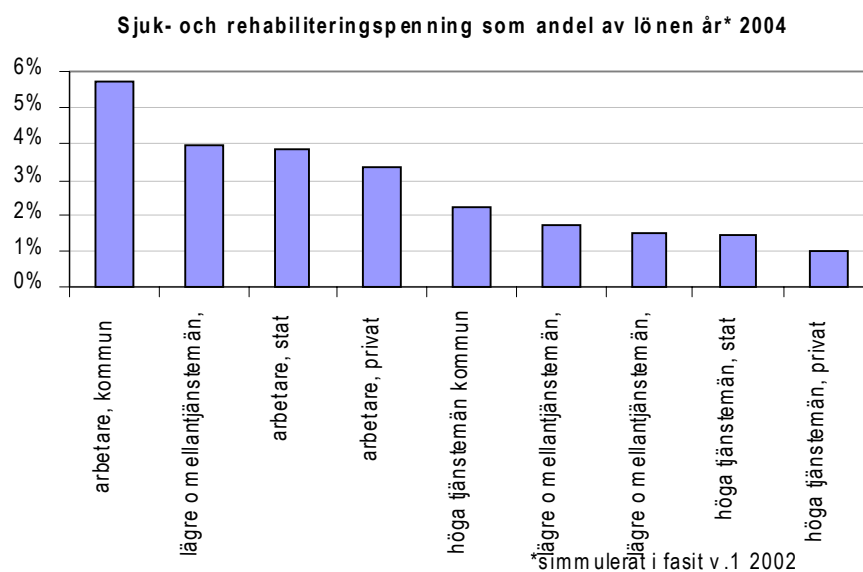
En överföring av sjukförsäkringen till parterna förmodas kunna påverka de faktorer som leder till sjukskrivning. Därmed skulle parterna göra det som det politiska systemet inte anser sig mäktat med. Det finns också en förväntan om att parterna är bättre än försäkringskassan när det gäller att rehabilitera samt kontrollera att inte försäkringen överutnyttjas.

En viktig fråga är om försäkringsvillkoren i en partsförsäkring skulle vara lika för alla försäkrade och om de skulle vara lagstiftade. I en partsförsäkring skulle olika försäkringskollektiv kunna ha egna försäkringsvillkor och avgifter. Fördelen med en sådan uppdelning är att premien kommer att återspegla varje försäkringskollektivs risk och betalningsvilja. Denna avgift kommer därför att vara mer gynnsam för arbetsutbudet än en avgift som är gemensam för alla försäkringskollektiv. Däremot uppkommer negativa fördelningseffekter.

För att en försäkringsavgift inte skall vara en skatt (med dess dämpande effekter på arbetsutbudet) så kan avgiften inte vara solidarisk utan måste återspegla varje individs risk, eller åtminstone återspegla risken i varje försäkringskollektiv. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det inte någon skillnad på en obligatorisk för hela arbetsmarknaden täckande, likformig avgift och en skatt.

Diagrammet nedan visar hur mycket premien skulle skilja mellan olika grupper på arbetsmarknaden om de skulle stå för sjukförsäkringen själva. Skillnaden i utfall är ungefär 1 till 6. Arbetare i kommun har som grupp en sjukersättning som närmar sig 6 procent av lönen, medan privatanställda högre tjänstemän som grupp har en andel som ligger på endast 1 procent av lönen. Det innebär starka drivkrafter att bryta upp sjukförsäkringen i små kollektiv för att på så vis minska kostnaderna för dem som har lägre risk. Med en sådan uppbruten försäkring kommer vissa LO-grupper att få en avsevärt högre sjukförsäkringspremie. Det leder i sin tur till att färre är med och försäkras sig eller att ersättningsnivåerna minskar kraftigt.

Diagram 10.1: Statlig sjuk- och rehabiliteringspenning som andel av lön år 2004.



Källa: SCB (Fasit 2002 v1) samt egna beräkningar.

Om hela sjukförsäkringen finansieras genom en partsbestämd avgift frigörs ett offentligt konsumtionsutrymme på ca 41 miljarder kronor. Det innebär dock inte att det totala konsumtionsutrymmet i ekonomin ökar – bara att finansieringen omfördelas. För att en partsförsäkring skall avlasta staten måste löntagarna höja sin avgift så att de finansierar de 41 miljarder kronor som sjukförsäkringen idag kostar. Det sammanlagda konsumtionsutrymmet för medborgarna ökar således inte.

### **10.1.1 Offentlig finansiering och partsstyrd administration**

Det är möjligt att skilja på å ena sidan finansiering av sjukförsäkringen och å andra sidan administration och tillämpning av reglerna i densamma. Staten bestämmer om skatter och tar in finansiering medan parterna bestämmer om utbetalningsregler och tillämpar dessa. På ett liknande sätt har parterna visat sig vara föregångare och förebilder exempelvis genom regler och tillämpning inom arbetsmarknadsförsäkringar och pensionsförsäkringar. Parterna har skapat ett klart konkurrenskraftigt komplement till det allmänna försäkringssystemet.

En sådan lösning kan leda till sänkta kostnader via förändrat beteende. En försäkring som administreras av parterna kan påverka beteende genom att parterna är bättre än försäkringskassan på att skapa bättre arbetsmiljö, ändra livsstilar, rehabilitera samt på att kontrollera att försäkringen inte överutnyttjas.

En sådan lösning kan behålla en del av fördelarna med en fullständig överföring av försäkringen till parterna utan att sätta olika premier, d.v.s. skatt, för olika försäkringskollektiv och undviker därmed de negativa fördelningseffekterna av detta.

Det kan inte uteslutas att den offentliga finansieringen förändras så att premierna i något högre utsträckning än idag återspeglar olika kollektivs risk. Det gäller då att finna en balanspunkt mellan drivkrafter till att minska sjukskrivningarna, en effektiv administration och en solidarisk fördelning. Ju mer decentraliserat ansvaret för finansieringen är desto större är risken för ett försäkringssystem som segregerar. Fördelningsmässigt

måste dock detta alternativ vägas mot andra insatser som kan ha än sämre effekter på fördelning. Avgörande är hur den gemensamma finansieringen sker så att den inte bygger på små försäkringskollektiv.

## **11 Alternativ 5: Privatfinansierad äldreomsorgsförsäkring**

### **11.1 Vad skall inkluderas i ett helt privat finansierat äldreomsorgsalternativ?**

En privat äldreomsorgsförsäkring medför två sorters problem; fördelningspolitiska problem samt problem som har med riskbedömningar och information att göra. Beroende på vad en försäkring inkluderar blir dessa problem olika allvarliga.

Om äldreomsorgsförsäkringen enbart omfattar eget boende med viss, icke sjukvårdrelaterad, tjänsteservice skulle de problem privata försäkringar medför främst vara av fördelningspolitisk art. Med en sådan försäkring uppkommer inte något omfattande behov av riskbedömning av en persons framtida hälsa i sin helhet. Den riskbedömning som behövs är att kalkylera sannolikheten för hur länge en individ lever som pensionär och sannolikheten för att den framtida boendekunden blir mindre rörlig som äldre, samt i vilken utsträckning denna begränsade rörlighet kräver ett handikappanpassat, och därmed dyrare, eget boende. (Den som inte klarar av denna form av eget boende utan kräver ytterligare hjälp blir hänvisad i sin helhet till andra former av omsorg och vård.) De enklare riskbedömningarna kunde tänkas tala för att privatisera en del av äldreomsorgsförsäkringen som endast omfattade eget boende med denna typ av tjänsteservice.

Människor som under sitt yrkesverksamma liv haft en bra inkomst skulle kunna betala höga äldreomsorgspremier (som förvärvsarbetande) eller höga avgifter (som pensionärer) för en högre kvalitet – exempelvis städning av större bostadsyta, varuinköp, matlagning och trygghetslarm – i sitt äldreboende. De människor som under sin förvärvsaktiva tid tjänat mindre skulle få en sämre kvalitet

Denna standardskillnad uppstår inte i och med att tiden på äldreboende börjar utan är en fortsättning på de inkomstskillnader som råder bland yrkesverksamma. Pensionärer har dock mindre möjligheter än yrkesverksamma att påverka sina egna inkomster. Därmed har de små möjligheter att byta boende om det äldreboende som de har råd med är av undermålig kvalitet.

#### **11.1.1 Hur realistiskt är det att skilja på omsorg och sjukvård för äldre?**

Är ovanstående resonemang, där vi helt och hållet skiljer äldreomsorgen från sjukvården för äldre, realistiskt? Nej, det finns invändningar. Vi tar ett exempel från verkligheten för att illustrera detta.<sup>45</sup>

En kväll i februari 2004 hittade personalen på ett privat äldreboende i Stockholmstrakten en 105-årig kvinna på golvet. Kvinnan hade ramlat och fått ett jack i huvudet och en blödning över ena ögat. Eftersom såret behövde sys tillkallades läkare. När läkaren kom nära tre timmar senare visade det sig att äldreboendet saknade bedövningssvåtska. Läkaren valde då att sy ihop såret med sju stygn utan bedövning. Alternativet hade varit att skicka kvinnan till akuten, vilket bedömdes som ett ännu större trauma. Enligt läkaren var kvinnan pigg och opåverkad. En undersköterska som assisterade läkaren uppfattade däremot situationen som väldigt traumatisk med smärta och mycket ångest för kvinnan.

---

<sup>45</sup> Från Dagens Nyheter 4 maj 2004.

Socialstyrelsen anmälde läkaren till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Socialstyrelsens bedömning var att läkaren borde ha skickat kvinnan till akuten eller sett till att skaffa bedövningsmedel. Verksamhetschefen för det företag som bedriver läkavården vid det privata äldreboendet skrev i sitt svar till Socialstyrelsen att bedövningsvätska är ett läkemedel som skall bekostas av patienten själv när landstinget inte tillhandahåller det.

Man skulle kanske kunna förklara denna händelse som en konsekvens av en inkompetent företagsledning. Men den illustrerar ändå svårigheterna att avgöra vad som bör ingå i ett äldreboende som åtminstone skall uppfylla vissa baskrav.

Säg att en person klarar av eget boende med viss service då denne är mellan 75 och 85 år men sedan blir för dålig och måste flytta. Vem skall betala för vården av henne då? Där kommer bedömningen av riskerna för verkligt kostsamma sjukdomar in, sjukdomar som många i den höga åldern drabbas av. Hur skall dessa risker och därtill vidhängande kostnader hanteras?

Vår bedömning blir att det är mycket svårt att se hur ett eventuellt konstruerande av privata äldreomsorgsförsäkringar helt kan undvika de riskbedömningar som involverar äldres sjukdomar. Därmed aktualiseras ett antal specifika problem vi skall redogöra för i följande avsnitt, problem som en privat äldreomsorgsförsäkring måste hantera.

## 11.2 Principiella problem med försäkringar

Skulle helt och hållet privat finansierade alternativ för sjukvård, alltså att ingen del finansierades via skatter eller obligatoriska avgifter (som var lika höga för alla), innebära en effektivare resursanvändning? I detta avsnitt förs ett principiellt resonemang om för- och nackdelar med privatiserad sjukvårdsförsäkring, alltså en försäkring där avgifterna – på något vis, inte nödvändigtvis individuellt – är differentierade efter risk. Försäkringsbolagen tillåts göra någon form av riskbedömning och sätta högre premier på högriskindivider och/eller vägra vissa individer att teckna en (komplett) försäkring.

Enligt neoklassisk ekonomisk teori, som kan beskrivas som marknadskraftsvänlig, så finns det situationer där marknadskrafter resulterar i en icke-optimal resursallokering. Sådana situationer kallas för marknadsmisslyckanden. Ett marknadsmisslyckande innebär att individuellt nytto/vinstmaximerande beteende resulterar i ett utfall som inte är pareto-optimalt. Alltså, ett sådant beteende leder till att det fortfarande finns nytto/vinstökningar, alltså välfärdsökningar, som kan göras utan att någon aktör förlorar på det.

En perfekt fungerande marknad förutsätter (bland annat) att köpare och säljare har fullständig information om förhållanden som är relevanta för att en transaktion skall äga rum och äga rum till rätt pris. Förekomsten av ofullständig information blir i detta fall en marknadsimperfektion.

Det främsta hindret för att marknadskrafter till fullo skall fungera för att åstadkomma en effektivare resursallokering på försäkringsmarknader är förekomsten av *asymmetrisk information*. Med detta menas att köparen av en försäkring har sådan information om sig själv som säljaren inte har, alltså en form av ofullständig information. Asymmetrisk information ger upphov till problem med (i) negativt urval ("adverse selection") av köpare från *köparnas* sida; och (ii) positivt urval ("cream skimming") av köpare från *säljarnas* sida. Ett annat klassiskt försäkringsproblem, (iii) "moral hazard", handlar om *förändrat beteende* hos köparna av försäkringen.

### **11.2.1 Negativt urval, "adverse selection"**

En enkel illustration till hur ett negativt urval kan uppstå är följande: Antag att försäkringsbolagen inte får göra individuella riskbedömningar (av integritetsskäl, etc) Om kostnaden för en (frivillig) försäkringspremie därför sätts efter den genomsnittliga risken för hela det aktuella kollektivet (som ju kan beräknas trots att individuella riskbedömningar är otillåtna,) så kommer de individer som vet att de har lägre risk än denna att vara tämligen ointresserade av försäkringen. De som har en högre risk är den genomsnittliga kommer däremot att vara intresserade. Det förväntade utfallet blir därför att försäkringsbolagen till största delen får kunder som är högriskindivider.

En individuell riskdifferentiering minskar problemet med negativt urval, inte bara genom att högriskindivider får betala högre premier. En individuell riskdifferentiering innebär även att försäkringsbolagen kan vägra att försäkra vissa individer alternativt att de försäkras individen men "med klausul". Det senare innebär att individen inte får vård för just den eller de sjukdomar som hon eller han med stor sannolikhet kommer att få.

En försäkring med riskdifferentiering medför kostnader för riskbedömningen. Dessa kostnader bärs av försäkringstagarna själva.

### **11.2.2 Positivt urval, "cream skimming"**

Positivt urval är en konsekvens av att försäkringsbolag har ekonomiska incitament att främst försäkra de individer som mest sannolikt inte kommer att behöva utnyttja försäkringen, de individer som på försäkringspråk är så kallade preferred risks.

Ett aktuellt exempel rör mer sofistikerad genteknik som innebär att det kommer att bli lättare att med stor precision kalkylera individers risker för insjuknande i vissa sjukdomar. I USA där privata sjukvårdsförsäkringar är vanligast har vissa delstater i lag förbjudit försäkringsbolag att få tillgång till resultaten av dessa test. Frågan är hur vattentätt ett sådant förbud är på lång sikt när det finns stora summor att tjäna för företagen.<sup>46</sup>

Positivt urval hos försäkringsbolagen har tre, eller möjligen fyra, konsekvenser: (i) Högriskindivider kommer att få en sämre tillgång till försäkringar och lågriskindivider en bättre tillgång, (ii) Mer effektiva försäkringsbolag kan bli utkonkurrerade av mindre effektiva försäkringsbolag som lyckas bättre med positivt urval; (iii) Välfärdsluster kan därmed uppstå.<sup>47</sup> En möjlig fjärde konsekvens är att kvaliteten på sjukvården kan påverkas av positivt urval. Eftersom försäkringsbolagen inriktar sig på mindre sjukliga individer, och det är dessas premier som till stor del betalar sjukvården, så kan detta komma att styra sjukvårdens inriktning.<sup>48</sup>

Ett tillvägagångssätt hos försäkringsbolag som säljer sjukvårdsförsäkringar till hela företaget (obligatorisk anslutning) är att använda registrerad sjukfrånvaro som varningssignal. Ett exempel är följande: Alla anställda som jobbar minst halvtid i stora företag (50+ anställda), med undantag av dem som har en sjukfrånvaro som överstiger en viss gräns, 15 arbetsdagar de senaste 12 månaderna, kan ingå i den kollektiva sjukförsäkringen utan

---

<sup>46</sup> Se t.ex. "Insurance economics expert warns of a genetic underclass", April 2003, News from University of Technology, Sydney, <http://www.uts.edu.au/new/releases/index.html>.

<sup>47</sup> van den Ven & van Vliet (1992).

<sup>48</sup> Cutler & Zeckhauser (1999).



att behöva avge individuella hälsodeklarationer. De individer som inte uppfyller detta krav prövas särskilt. I företag med färre än 50 anställda sker individuell hälsoprövning.<sup>49</sup>

### **11.2.3 "Moral hazard"**

Moral hazard är ett standardproblem i försäkringsekonomiska sammanhang och handlar om förändrat beteende hos försäkringstagaren före respektive efter det försäkringen köpts. Moral hazard kan alltså även uppstå i system där premierna är individuellt differentierade. I fallet med en försäkring som involverar någon form av sjukvård så kan moral hazard innebära att i) den försäkrade blir mindre rädd om sin hälsa eftersom kostnader för eventuell sjukvård inte belastar denne personligen fullt ut, samt ii) att de tjänster som ingår i försäkringssjukvården överutnyttjas av den försäkrade.

Moral hazard motverkas generellt med någon form av självrisk. Avgifter för läkarbesök kan ses som en självrisk (men om frikort erhållits är självrisken noll kronor). I hälsosammanhang kan moral hazard också motverkas genom att läkare bedömer om en individ förefaller utnyttja försäkringen trots att medicinska grunder inte finns och därmed inte utför behandlingen alternativt inte skriver någon remiss. System med på förhand bestämda tak för vad sjukvården för en viss individ sammanlagt får kosta minskar problemet med moral hazard. (Men de flesta är nog ense om det moraliskt synnerligen tveksamma, för att uttrycka sig milt, i att införa sådana kostnadsbegränsningar.)

Moral hazard finns således redan i nuvarande system men en privatisering innebär inte nödvändigtvis en effektivare resursallokering genom att sådant felutnyttjande skulle minska.

## **11.3 Hur skall problemen hanteras?**

Problemen med negativt och positivt urval samt moral hazard kommer att hanteras på samma sätt som redan idag sker i privata sjukförsäkringar. Individuella försäkringar kan kräva en på heder och samvete avgiven hälsodeklaration av den potentielle försäkringstagaren. Med denna hälsodeklaration som grund avgörs om individen överhuvudtaget kommer ifråga för försäkringen. Om hälsodeklarationen är (något så när) problemfri accepterar bolaget individen som kund. Om så inte är fallet kan det bli ett totalt avslag.<sup>50</sup> Om det inte blir ett totalt avslag så kan undantag göras i form av klausul<sup>51</sup> (finansieringen av behandling för vissa sjukdomar ingår inte i försäkringen) eller så kan försäkringen tecknas men till en högre premie.<sup>52</sup>

En möjlig lösning är att enbart sjukvård av enklare typ ingår i försäkringen men det lär bli svårt med gränsdragningsproblem. Vad är enkel sjukvård då? Även när någon form

---

<sup>49</sup> Exempel taget från Storebrand Hälsa 2004.

<sup>50</sup> Exempel på sjukdomar som ger säkra avslag: Hjärtinfarkt under de senaste fyra åren, HIV-positiv, cancer under de senaste fyra åren, reumatism, multipel skleros, Bechtrews sjukdom (ryggåkomma), Downs syndrom, psoriasisartrit och diabetes (exempel från Storebrand Hälsa 2004).

<sup>51</sup> Exempel på sjukdomar som ger klausul: Diskbräck i rygg/nacke och kroniska besvär i rygg/nacke (exempel från Storebrand Hälsa 2004).

<sup>52</sup> Exempel på sjukdomar som kan ge högre premie: Högt kolesterolvärde, normalt kolesterolvärde medicinerat, övervikt samt enkla muskel/skelettbesvär i rygg, nacke och skuldror. Vanerökare får alltid betala en 25 procents högre premie (exempel från Storebrand Hälsa 2004).

av gränsdragning är gjord så kan människor komma i kläm i akuta situationer eftersom det inte är självklart vilken instans som betalar vad.

Alla privata sjukvårdsförsäkringar har en övre åldersgräns för nytecknande eftersom äldre oftare är sjuka än yngre. De privata sjukvårdsförsäkringarna bygger på att man börjar betala redan som ung och relativt frisk. Genom de inbetalda premierna men lägre vård- och omsorgskonsumtion under tiden som ung och relativt frisk har man bidragit till att premierna vid högre ålder inte behöver bli mycket höga. Det är dock inte ovanligt att det finns en övre åldersgräns för att försäkringen skall gälla över huvud taget. Vid en viss ålder, vanligen mellan 65 och 70 år, upphör sjukvårdsförsäkringen att gälla.

Den stora generation som är född på 1940-talet är redan så pass gammal att förfarings-sättet att ansluta sig vid unga åldrar inte är aktuellt och de är (snart) också för gamla för att inkluderas enligt nu gällande regler eftersom bolagen har en övre åldersgräns för nytecknande.

Eftersom vi nu talar om en äldreomsorgsförsäkring med visst inslag av sjukvård talar vi alltså om just den åldersgrupp som försäkringsbolagen, just på grund av de höga riskerna, vill ta ordentligt betalt för om de är friska och har anslutit sig tidigare i livet<sup>53</sup> eller inte alls vill ha som kunder. En privat äldreomsorgsförsäkring för denna grupp blir det svårt att få någon lönsamhet i. Riktigt höga premier behöver inte alls vara lösningen på lönsamhetsproblemet. Vilka är det som framför allt vill (om de har möjlighet) betala riktigt höga premier? Jo, de med extra dålig hälsa. Och det är inte den kundgruppen som gör affärsverksamheten lönsam.

### **11.3.1 Riskanpassning mellan försäkringsgivare?**

I några länder finns regler enligt vilka ett försäkringsbolag inte får neka individer försäkring. Skillnaden mellan höga och låga premier får inte heller vara för stor. För att bolag skall vara intresserade av att verka på en sådan marknad måste det finnas ett system som hanterar problemen med negativt och positivt urval.

I vissa länder (t.ex. Belgien och Tyskland) finns sådana system för riskanpassning ("risk-adjustment") mellan försäkringsgivare inom sjukvårdsbranschen. Systemet innebär att de försäkringsgivare som har grupper med högre risk erhåller en subvention från de försäkringsgivare som har grupper med lägre risk ("risk-adjusted capitation payments").<sup>54</sup> Reglerna för detta är beslutade av respektive lands regering.

En lösning är att regeringen i Sverige inför liknande regler om sådana betalningar. Dessa betalningar skall kompensera för systematiska variationer i sjukvårdskostnader mellan olika riskgrupper. Detta kommer att innebära att skillnaderna i premiekostnader mellan individer minskar. Lågriskindivider kommer att få betala för högriskindivider via riskanpassningskostnaderna. Men det är problematiskt att avgöra vilka faktorer som skall ingå och med vilken vikt i beräkningen av riskanpassningen. Någon total utjämning kan inte ske i praktiken. Därför finns det fortfarande incitament för positivt urval för försäkringsbolagen, t.ex. genom att välja vissa vårdgivare (som ger sådan vård indi-

---

<sup>53</sup> Storebrand hälsa har i sin sjukvårdsförsäkring 65 år som övre åldersgräns för nya ansökande. En icke-vanerökande individ som är 71 år eller äldre och har ansökt om försäkring enligt dessa villkor samt avgivit en hälsodeklaration enligt vilken han/hon är tillräckligt frisk för att erhålla försäkring utan klausul eller förhöjd premie betalar 18 408 kronor om året (2004).

<sup>54</sup> OECD (1994) samt van der Geest (2002).

vider med låg sjuklighet efterfrågar), genom sin marknadsföring, etc. Ett sådant system innebär förstås också att försäkringsbolagen har mindre inflytande över sina slutliga intäkter.

### **11.3.2 Kostnadssidan**

De principiella problem vi tog upp ovan är relevanta vid en privatisering av intäktssidan, alltså av försäkringspremierna. Man måste även analysera vilken betydelse organisationen av kostnadssidan har, alltså kostnaderna för den sjukvård som försäkringsbolagen upphandlar.

Idag betalar försäkringskassan vård och omsorg som produceras av kommuner, landsting och privata vårdföretag. Frågan är om ett enskilt privat företag kommer att ha makt att påverka sina kostnader för upphandling från leverantörerna. En väsentlig faktor som minskar försäkringsbolagens möjligheter att påverka sina kostnader är om de sjukvårds- och omsorgsinrättningar som bolagen köper tjänster av är reglerade, t.ex. om de måste ta fasta avgifter av bolagen när de säljer sina tjänster eller om deras vård- och omsorgskapacitet är centralt planerad.

Den sida som producerar sjukvårdstjänster är fortfarande i stor utsträckning centralt styrd, antingen genom fasta priser eller genom att de inte kan styra sin egen produktionskapacitet. För att en privatisering av intäktssidan skall ha någon större effekt måste produktionssidan förändras så att de som upphandlar sjukvårdstjänsterna har flera olika pris- och kvalitetskombinationer att välja emellan.

### **11.3.3 Hur har andra europeiska länder lyckats hittills?**

En aktuell studie av konsekvenserna av att införa mer konkurrens bland försäkringsgivare i särskilt det holländska sjukförsäkringssystemet men även de belgiska och tyska drar slutsatsen att dessa reformer inte varit särskilt effektivitetshöjande.<sup>55</sup> Grundproblemet enligt denna utvärdering är detta: "Price competition between health insurers cannot be very fierce when much attention is paid to equity considerations." Alltså, om man prioriterar rättviseaspekter inom sjukvården så innebär det att man inte samtidigt i stor omfattning kan använda marknadskrafter för åstadkomma en mer effektiv resursallokering.

Vår slutsats är att vinsten i effektivitet är liten medan förlust i rättvisa är stor.

---

<sup>55</sup> van der Geest (2002).

## 12 Alternativ 6: Obligatorisk omsorgsförsäkring

### 12.1 Skatter, avgifter och ”smarta” skatter

Framtidens välfärdsutmaningar kräver (i) att staten tar in tillräckliga resurser och (ii) att medborgarna kan lita på att dessa resurser ger dem vård och omsorg i tillräcklig mängd och av god kvalitet när de blir äldre.

Höjda skatter har vanligen goda fördelningseffekter men tenderar att leda till negativa snedvridningar som minskat arbetsutbud och flytt av skattebaser. Höjda frivilliga avgifter leder till en ojämnare fördelning men medför inga snedvridningar. Detsamma gäller höjningar av obligatoriska avgifter så länge avgifterna är försäkringsmässiga. Med en försäkringsmässig (s.k. aktuarisk) avgift menas att avgiften för försäkringen motsvarar försäkringsgivarens förväntade kostnad.

Det ideala vore en form av offentlig finansiering som liknar en skatt i sina fördelningseffekter men samtidigt liknar en försäkringsmässig (aktuarisk) avgift i det att den inte snedvrider konsumtions- och produktionsbeslut. Detta vore en ”smart” skatt.

Inbetalningarna till pensionssystemet är enligt gängse definitioner en skatt eftersom de är obligatoriska och eftersom de som gjort högre inbetalningar får mindre tillbaka i pension per inbetald krona än de som gjort lägre inbetalningar. Trots detta uppfattas pensionsinbetalningarna i hög grad som en obligatorisk försäkringsavgift, med ett mera försäkringsmässigt förhållande mellan individens in- och utbetalningar än en skatt. De minskar därmed inte den upplevda avkastningen på arbete i samma grad som en skatt förväntas göra. Om inte pensionsavgiften och därmed en framtida offentlig pension existerade så skulle hushållen välja att köpa en privat pensionsförsäkring eftersom trygghet på ålderdomen efterfrågas av de flesta, om än till olika pris.

### 12.2 Obligatorisk äldreomsorgsförsäkring

Vi vill pröva en ”smart” skatt som kan uppfattas som en försäkringsmässig avgift för att finansiera äldreomsorg. Vi diskuterar ett förslag till en *obligatorisk äldreomsorgsförsäkring* som finansieras genom en ny måttligt progressiv inkomstskatt för vissa åldersgrupper, en *generationsskatt*. För att skapa ett trovärdigt system bör inbetalningarna samlas i en *generationssfond* och kombineras med en stärkt rättighetslagstiftning.

En generationsskatt bör utgå i åldern 50-70 år. I denna åldersgrupp ökar *insikten* om behovet av sjukvård och omsorg, inte minst för att många har föräldrar med vårdbehov. Samtidigt får enligt vår bedömning åldersgruppen för lite *information* om vad de som äldre kommer att kosta eftersom sjukrisken ökar kraftigt med stigande ålder.<sup>56</sup> Vi kommer att visa att det igenomsnitt, finns en stor *betalningsförmåga* och också, tror vi, en växande *betalningsvilja* i denna åldersgrupp. Detta gäller särskilt om medlen öronmärks.

En äldreomsorgsförsäkring är en finansiell mekanism med syfte att ge kommuner eller vårdgivare en inkomstström som motsvarar de ökade offentliga utgifterna. Försäkring-

---

<sup>56</sup> SOU 2002:62.

ens syfte skall vara att garantera att det finns tillräckligt med resurser för kommunerna, eller andra vårdgivare som kommunen utser, att uppfylla de rättigheter som de äldre har till god omsorg. Vi har valt att beskriva en äldreomsorgsförsäkring därför att det är en mindre heterogen tjänst än sjukvård som innehåller många olika dyra behandlingsalternativ.

Vi utgår från att det blir lika hög standard på äldreomsorgen för individerna oavsett hur mycket de har betalat in. Kommunerna får en klumpsumma för varje åldring i kommunen. De kommuner som har en ökning av antalet äldre får alltså ökade resurser. På så vis kan kommunerna behålla kvaliteten trots ökade utgifter och behöver inte höja kommunalskatten för de förvärvsaktiva. Eftersom de äldre framöver alltmer kommer att bo på andra orter än de yngre så leder en försäkring också till en betydande regional utjämnning av de offentliga inkomsterna. Det sker en avlastning av skatteutjämningsystemet.

För att tilliten till kommuner och landsting skall upprätthållas eller stärkas, och för att öka generationskattens karaktär av en obligatorisk aktuarisk försäkringsavgift krävs att:

1. Tillräckliga medel avsätts i förhållande till det ökade behovet.
2. Medlen reserveras, d.v.s. öronmärks, särskilt för omsorg.
3. Medlen samlas i en särskild fond för ändamålet.
4. De äldres rättigheter stärks i sociallagstiftningen.

## 12.3 Generationsskatt

### 12.3.1 Betalningsförmåga

Tabellen nedan visar ekonomin för ett hushåll med normala inkomster i ett skede när deras två barn flyttar hemifrån och senare när makarna går i pension. Beräkningarna gäller år 2004. Den första iakttagelsen är att hushållets kontantmarginal ökar med drygt 6 000 kronor när barnen flyttar hemifrån.<sup>57</sup> Mitt i livet kommer således en period med väsentligt mycket mer pengar att röra sig med. När båda makar går i pension minskar kontantmarginalen till lite under den nivå hushållet hade när barnen bodde hemma.

Tabell 12.1: Förändringar i livet.

	Två tonårsbarn	Barnen flyttat	Pension
Disp ink	33 020	31 430	21 816
Summa utg	27 620	19 860	18 300
Kontantmarg.	5 390	11 570	3 515
Kontantmarginalens andel av disp. ink. (%)	16 %	36 %	14 %

Källa: Konsumentverket och egna beräkningar.

<sup>57</sup> Kontantmarginalen beräknas med samma utgiftsposter som beskrevs ovan i pensionärsjämförelsen (not 39) samt med tillägg av utgifter för lunch och fackavgifter.

Det sker alltså en påtaglig ökning av konsumtionsutrymmet för hushåll där barnen har flyttat hemifrån. Dessutom kommer marginalen för dessa hushåll att öka med nära 50 procent fram till år 2020 enligt LU:s framskrivningar. Kontantmarginalen är inte längre 11 570 kronor i månaden utan nästan 6000 kronor därtill. Samtidigt är det rimligt att anta att denna åldersgrupp förväntar sig högre kvalitet i äldreomsorgen än vad som är fallet idag.

### **12.3.2 Utformning**

Om generationsskatten utformas som en klumpsummeskatt som varje hushåll måste betala så påverkar den inte arbetsutbudet eftersom mer eller mindre arbete fortfarande får samma effekt på inkomsten. Det kan t o m leda till att arbetsutbudet ökar eftersom det behövs mer arbetsinkomster för att finansiera generationsavgiften.

En omsorgsavgift som en klumpsumma är emellertid kontroversiell. Den har samma nackdel som fastighetskatten. Den kräver en ström av inkomster för att hushållen skall kunna betala avgiften. Det kräver sannolikt ett fribelopp i botten så att inte de med mycket låga inkomster får en orimlig börda.

Generationsskatten kan istället utformas så att den måste betalas ungefär lika för alla eller i ett, två eller flera steg för att ta hänsyn till betalningsförmågan i olika inkomstlägen. Den kan också betalas som en andel av inkomsten. Då är den dock ingen klumpsummeskatt utan en progressiv kommunalskatt med ålderstillägg för gruppen 50-70 år.

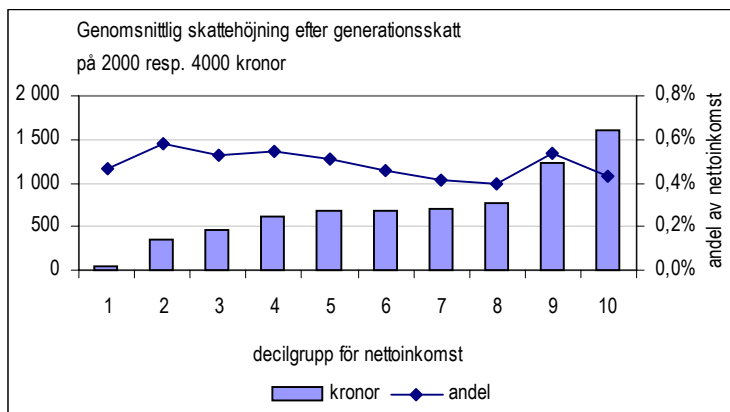
Vi har gjort en fördelningskalkyl med en *klumpsummeavgift som betalas med 2000 respektive 4000 kronor per individ år* (se nästa avsnitt). Fördelningseffekten av denna avgift är mindre gynnsam än en kommunalskatt som betalas proportionellt i förhållande till inkomsten. Men den är mycket mer gynnsam över generationerna eftersom belastningen ligger senare i yrkeslivet när betalningsförmågan har ökat.

### **12.3.3 Fördelningseffekter av en generationsskatt och en kommunalskattehöjning**

Den generationsskatt vi laborerar med skulle betalas av alla som är 50-69 år gamla och har en årlig förvärvsinkomst större än 50 000 kronor. De flesta, 75 procent av åldersgruppen, skulle betala 2 000 kronor om året. De som tjänar så mycket att de betalar statlig inkomstskatt skulle betala 4 000 kronor om året. År 2004 betalar man statlig skatt om man har en beskattningsbar inkomst högre än 291 800 kronor. 21 procent av åldersgruppen beräknas tjäna så mycket. En sådan skatt skulle, år 2004, ge 5,1 miljarder kronor i ökade inkomster för staten.

Skatten är progressiv så till vida att de, i alla åldersgrupper, med högre nettoinkomst, i genomsnitt, betalar mer i omsorgsskatt än de med lägre nettoinkomst. Detta visas i nedanstående diagram där samtliga individer som har fyllt 18 år är indelade i decilgrupper så att den tiondel som har lägst nettoinkomst finns i decilgrupp 1, den tiondel med näst lägst nettoinkomst i decilgrupp 2 o.s.v.. Att skatten blir progressiv beror på att de i åldersgruppen 50-69 år i stor utsträckning finns bland dem som har hög inkomst.

Diagram 12.1.



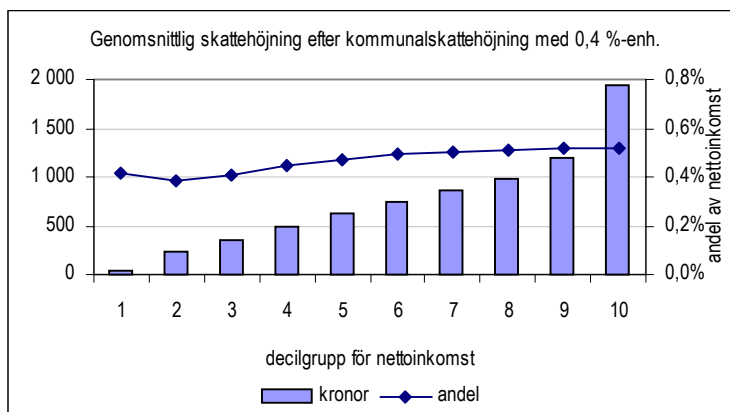
Källa: SCB (Fasit 2002 v1) samt egna beräkningar.

Skatten är progressiv även inom åldersgruppen med 50-69-åringar. I den tiondel av åldersgruppen som har lägst nettoinkomst blir den genomsnittliga skatthöjningen 1 200 kronor. I decilgrupperna 2-7 blir den nästan exakt 2 000 kronor. I de följande decilgrupperna ökar sedan skatthöjningen så att den i den tionde decilgruppen blir 3 800 kronor i genomsnitt.

Ett alternativt sätt att finansiera ökade kostnader för äldreomsorg, som ligger nära till hands, är att höja kommunalskatten. Vi har därför också studerat fördelningseffekterna av en höjd kommunalskatt. Den höjning vi har räknat med är 0,4 procentenheter, vilket skulle ge 5,3 miljarder kronor i ökade intäkter.

Den genomsnittliga fördelningseffekten av en kommunalskattehöjning skulle bli likartad med vår generationsskatt – ju högre nettoinkomst, desto högre skatthöjning. Kommunalskattehöjningen är till skillnad från generationsskatten svagt progressiv, med undantag för den första decilgruppen, även när skatthöjningen mäts som andel av nettoinkomsten. Detta torde bero på att grundavdraget har större betydelse när förvärvsinkomsterna är lägre. Den stora skillnaden är naturligtvis att kommunalskattehöjningen också betalas av så gott som alla vuxna medan generationsskatten endast betalas av 50-69-åringarna.

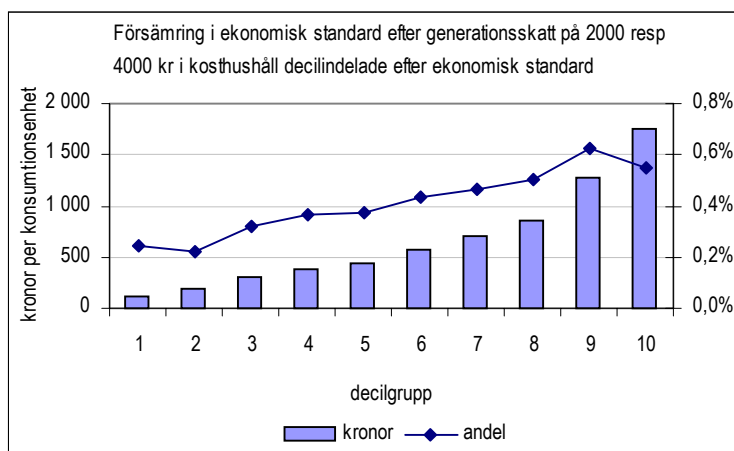
Diagram 12.2.



Källa: SCB (Fasit 2002 v1) samt egna beräkningar.

Vi har också undersökt hur en omsorgsskatt skulle påverka hushållens ekonomiska standard.<sup>58</sup> 2 000 kronor eller 4 000 kronor om året betyder ju olika mycket i olika skeden i livet.

Diagram 12.3.



Källa: SCB (Fasit 2002 v1) samt egna beräkningar.

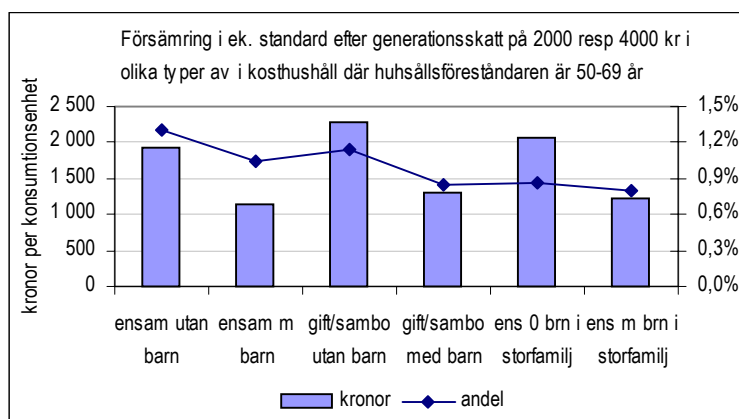
När hushållen rangordnas efter sin ekonomiska standard ser vi (i ovanstående diagram) att standarden i genomsnitt skulle försämrats mer i hushåll som i utgångsläget har en god ekonomisk standard än i hushåll som har en sämre ekonomisk standard. Förklaringen till detta kan sökas både i att många individer i 50-69-årsåldern har förhållandevis höga inkomster och att de hushållen mer sällan har barn att försörja. Hushållen med 50-69-åringar återfinns därför ofta i de högre decilgrupperna.

När vi studerar enbart hushåll där den som räknas som hushållsföreståndare är 50-69 år ser vi att det inte är barnfamiljerna som drabbas hårdast av generationsskatten. Här är det viktigt att titta på den procentuella förändringen i ekonomisk standard eftersom 2 000 kronor eller 4 000 kronor betyder mindre för den ekonomiska standarden i ett stort hushåll än i ett enpersonshushåll. Det är dock tydligt att barnfamiljernas ekonomiska standard försämrats mindre, procentuellt sett, av generationsskatten än motsvarande familjetyp utan barn när gifta/sammanboende och ensamstående med och utan andra vuxna i hushållet jämförs var för sig. Se diagrammet nedan.

<sup>58</sup> Med ekonomisk standard menas här disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda. Hushållets försörjningsbörda beräknas genom att de olika medlemmarna i hushållet tilldelas olika konsumtionsenheter beroende på om det finns en eller två vuxna i hushållet och på hur många barn det finns och dessas ålder.



Diagram 12.4.

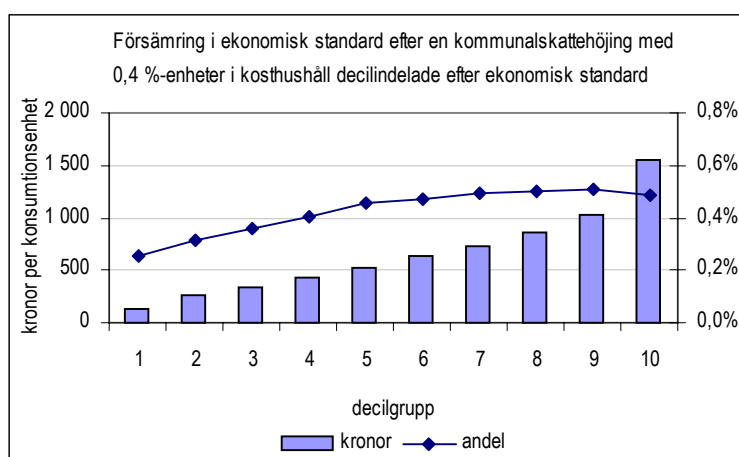


Källa: SCB (Fasit 2002 v1) samt egna beräkningar.

Det visar sig också att generationsskatten, bland hushåll med hushållsföreståndare som är 50-69 år, i genomsnitt skulle försämra den ekonomiska standarden mer för hushåll med god ekonomisk standard än för dem med sämre ekonomisk standard, mätt i absoluta tal. Procentuellt sett belastas dock hushåll i de fyra första decilgrupperna mest och hushållen i den tionde decilgruppen minst.

När samtliga hushåll rangordnas efter ekonomisk standard ser vi (i diagrammet nedan) att en kommunalskattehöjning har en liknande fördelningsprofil som generationsskatten. Generationsskatten kan möjligen sägas vara mer progressiv då en något större del av skattehöjningen med den bärs av hushåll i högre decilgrupper. Inom decilgrupperna ser fördelningen naturligtvis helt olika ut med de två skattehöjningarna eftersom kommunalskatt betalas av de allra flesta och generationsskatt endast av en viss åldersgrupp.

Diagram 12.5.



Källa: SCB (Fasit 2002 v1) samt egna beräkningar.

### 12.3.4 Slutsatser

Vi inser att det är osannolikt att generationsskatten införs. Det är dock ett ekonomiskt tilltalade förslag som måste vägas mot andra alternativ och deras konsekvenser.

Argumenten för generationsskatten är:

- Åldersgruppen 50-65 har i allmänhet högre inkomster och lägre försörjningsbörda än andra åldersgrupper. Här finns utrymme för ett ökat skatteuttag.
- Klumpsummeinslaget i skatten har snarare positiva än negativa effekter på arbetsutbudet.
- I kombination med en omsorgsförsäkring och tillitsförstärkande reformer – exempelvis fondering och stärkt rättighetslagstiftning – kommer skatten i hög grad att uppfattas som en obligatorisk försäkringsavgift, med ett mer försäkringsmässigt förhållande mellan individens in- och utbetalningar än en skatt, med begränsade snedvridningseffekter.
- Skatten skapar större rättvisa mellan generationer, i den mening att varje generation står för kostnaderna för sina egna äldreomsorgskostnader – särskilt i förhållande till alternativen att öka kommunalskatten, eller försämra kvaliteten i omsorgen för de över 70 år.
- Generationsskatten skulle öka de offentliga inkomsterna med 5,1 miljarder kronor år 2004.

## 12.4 Generationsfond

Vi anser att staten bör ta ut en skatt som skapar en buffert för framtida belastning av de offentliga finanserna. Å ena sidan minskar detta de ekonomiska frihetsgraderna för medborgarna just nu (men ökar frihetsgraderna längre fram). En hög eller växande statsskuld innebär å andra sidan, genom att räntekostnaden för statsskulden växer, att offentlig konsumtion längre fram i tiden trängs undan. En högre skatt nu är snarare att se som en utjämning av skatterna över en tidsperiod än som en permanent skatteökning. Det finns tre skäl att öka inkomsterna nu för att kunna spendera i framtiden:

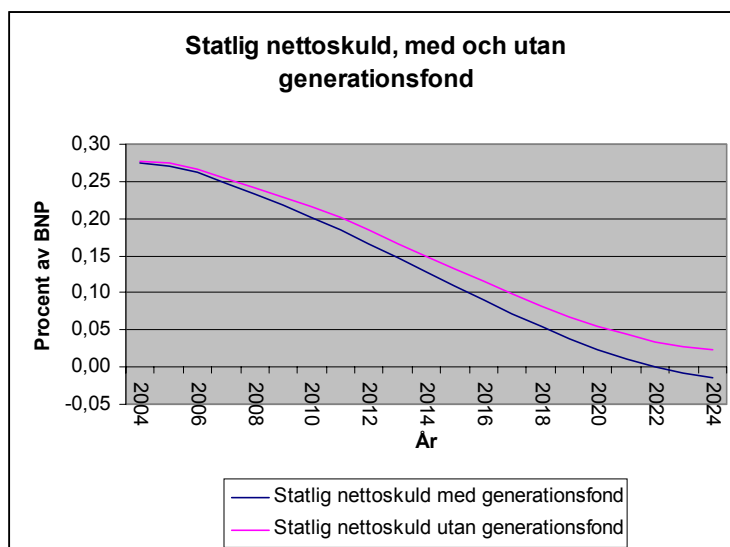
- Det finns en utgiftspuckel. Detta innebär att det både kommer faser av ökning och av utplaning av de kommunala utgifterna. För Sverige dröjer det ett tag innan ökningen av de kommunala utgifterna tar vid. Därefter är ingen tydlig nedgång av utgifterna att vänta. Det finns således tid att ackumulera finansiella resurser.
- Det finns ett fördelningsproblem mellan generationerna.
- Det finns ett förtroendeproblem. Medborgarnas tilltro till att deras rättigheter kommer att tillgodoses stärks om det också finns en finansiell buffert.

En buffert inför framtiden kan skapas genom att man amorterar på statsskulden eller genom att man inrättar en fond. Finansiellt är det samma sak. Politiskt och institutionellt är en fond att föredra. Att en särskild avgift öronmärks och placeras i en fond minskar risken att bufferten används för annan offentlig konsumtion än den var avsedd för. Vi föreslår därför att en generationsfond inrättas. I första hand tänker vi oss att en sådan fond finansieras med ovan beskrivna generationsskatt, men den kan även finansieras med höjda kommunalskatter eller höjd moms.

Den generationsavgift vi undersökte ovan ger ca 5 miljarder kronor om året. Det betyder att överskottsmålet höjs med ca 0,2 procent av BNP. På 20 år skulle en sådan höjning av överskottsmålet bygga upp en fond som omfattar nära 5 procent av BNP.<sup>59</sup>

I figuren nedan så visar vi att en fondering leder till att statens tillgångar ökar mer än med nuvarande överskottsmål. Risken för att staten skall hamna i situation där statskulden utvecklas snabbt och statsfinanserna inte är stabila minskar. Det ökar väsentligt handlingsfriheten på längre sikt om sparandet ökar med några tiondelar av BNP det närmaste decenniet.

Figur 12.1: Generationsfond och statlig nettoskuld



Källa: LU och egna beräkningar.

<sup>59</sup> BNP antas utvecklas som i LU:s basscenario och realräntan är 3 procent.

# **Del 3: Produktivitet och sysseisättning**

## 13 Välfärdstjänsternas produktivetsutveckling

### 13.1 LU:s schablon är orimlig

Produktivitetsoökningen i offentlig verksamhet antas i ekonomiska analyser som regel vara noll. Det beror inte på att empiriska undersökningar visat att så är fallet. Skälet är att man följer den konvention som FN beslutade om redan under 1950-talet. Medlemsländerna rekommenderas tillämpa schablonen noll produktivetsförändring för offentlig sektor. Flertalet länder följer konventionen men inte alla – t.ex. tillämpar Norge och Tyskland schablonvärden som är större än noll.

Mer tekniskt uttryckt innebär FN-konventionen att produktionsvolymen i offentlig sektor i nationalräkenskapsstatistiken ska mätas med insatserna av resurser. Det innebär att täljaren och nämnaren i produktivetsbråket är identiska och att produktiviteten därför definitionsmässigt inte kan ändras.

Att man valt att tillämpa en schablon för den offentliga sektorns produktivitet beror på att den är mycket svår att mäta på ett meningsfullt sätt. De offentliga tjänsterna är inbördes mycket olika och svåra att väga samman. En volymförändring beror på att kvantiteten eller kvaliteten eller båda förändras. Kvantitet och kvalitet är svåra att hålla isär i fråga om välfärdstjänsterna, både rent intuitivt och metodologiskt.

I kortsiktsanalyser t ex av konjunkturen är produktivitetsschablonen inget stort problem. Eventuella variationer i välfärdstjänsternas produktivitet skulle inte påverka resultatet tillräckligt mycket för att motivera en djupdykning i detta utomordentligt svåra ämne.

Men när huvudämnet för analysen som i LU är hur välfärdstjänsterna ska kunna finansieras på ända upp till 50 års sikt, då har användningen av schablonen en direkt avgörande betydelse för slutsatserna. De årliga ökningarna av efterfrågan på välfärdstjänsterna som de demografiska förändringarna kommer att ge är, som vi visat ovan, inte större än att de skulle kunna klaras med produktivitetsoökningar på ca 0,5 procent om året. Även om den offentliga konsumtionen, p.g.a. att medborgarna också ställer krav på fler och bättre välfärdstjänster, skulle öka betydligt mer, så bidrar även en relativt måttlig produktivitetsoökning till att minska ökningen av finansieringsbehoven.

LU:s analys kan beskrivas som att man antar att välfärdstjänsternas produktivetsutveckling är och förblir noll, eftersom det inte kan bevisas att den har varit eller kommer att avvika från noll. Analysmetoden innebär att inte LU tillämpar schablonen utan att LU istället uttalar sig om hur verkligheten ser ut.

### 13.2 Att mäta produktivitet

Vi behöver göra en liten utvikning för att visa vad som är kärnproblemet. En viktig förutsättning för produktivetsberäkningarna inom marknadsprissatt verksamhet, som saknas för välfärdstjänsterna, är att produktionsvärdet är känt. När produktiviteten beräknas fördelas produktionsvärdet på volym och pris. Volym består av en kvantitets- och en kvalitetskomponent. Kvantiteten är ofta, men inte alltid, relativt väl känd. Men kvalitetsförändringen måste separeras från den rena prisökningen.

Prisökning = prisökning för oförändrad kvalitet + kvalitetsförändring.

Denna uppdelning är ofta svår att genomföra och görs ofta ganska skönsmässigt. Men den måste göras om produktivitetsberäkningarna ska bli fullständiga. Detta eftersom produktivitet definieras på följande sätt:

$$\text{Produktivitetsökning} = (\text{kvantitetsökning} + \text{kvalitetsökning}) / \text{resursökning}$$

Den största bristen hos de s.k. styckkostnadsberäkningar för välfärdstjänster som LU refererar till är att de inte fångar kvalitetsförändringar. Om tjänsterna blir av bättre kvalitet, t ex att fler överlever en typ av kirurgiskt ingrepp eller att vården och omsorgen av dementa bygger på bättre kunskap, så påverkas inte måttet. Inte heller om medicinskt-tekniska framsteg gör att en tidigare obotlig sjukdom kan botas påverkas styckkostnads måttet.

I rapporten "Vården spränger ramarna" som skrevs av en för Kommunal och Vårdförbundet gemensam arbetsgrupp 1990 sägs:

"Som en illustration av hur missvisande styckkostnadsprisutvecklingen är som indikation på produktivitet kan vi göra motsvarande beräkning för Volvobilar. Vi ersätter då styckkostnaden, eller genomsnittskostnaden per patient, med genomsnittskostnaden för att tillverka en Volvo.

Ett rimligt antagande är att försäljningspriset motsvarar genomsnittskostnaden för att tillverka Volvobilar. "Produktiviteten" enligt styckkostnadsmetoden är då detsamma som förändringen av försäljningspriset mätt i fasta priser.

År 1967 var det rekommenderade försäljningspriset på en Volvo 142: a 18 403 kronor. I dag heter motsvarande modell Volvo 240. I december 1988 var motsvarande pris för den senaste årsmodellen av detta märke 109 300 kronor. Omräknat till reall penningvärde har priset stigit med 24 procent på 21 år, eller med drygt en procent om året.

Utän att ta hänsyn till kvalitetsutvecklingen får vi alltså en produktivitetsminskning på 25 procent under samma period som Volvo vuxit till Sveriges mest lönsamma företag".<sup>60</sup>

Volvobilarnas kvalitet förbättrades i en mängd avseenden under den tjuugoårsperiod som jämförelsen omfattade. Det finns inte någon anledning att tro annat än att så också varit fallet också inom produktionen av välfärdstjänster.

Att inte bara kvalitetsökningar utan också kvantitetsökningar är möjliga och troligen äger rum framgår av att mycket stora styckkostnadsskillnader kan observeras mellan enheter som bedriver samma typ av produktion med ungefär samma kvalitet.

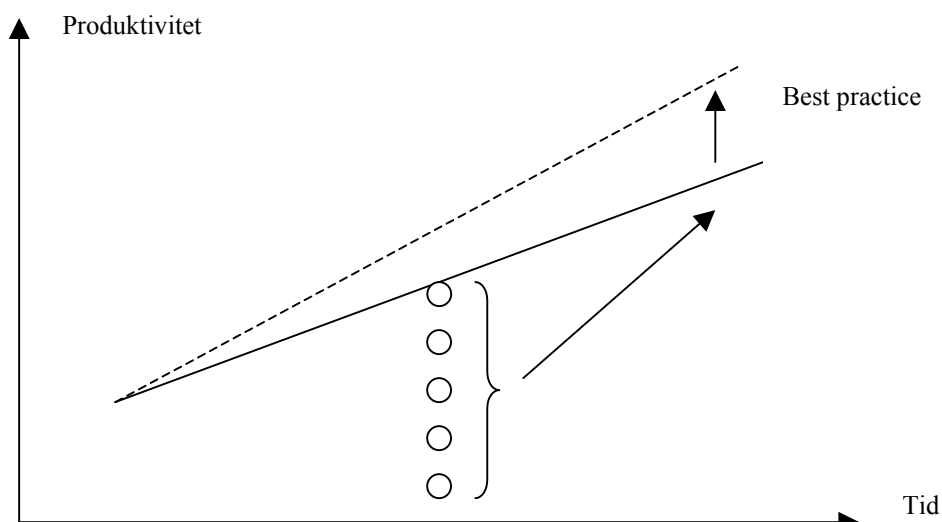
### 13.3 Produktiviteten kan ökas

Välfärdstjänsternas produktivitet och möjligheter att påverka den kan illustreras med figuren nedan. Den heldragna kurvan illustrerar produktivitetsutvecklingen för best practice, det bästa kända sättet att producera tjänsten. Ringarna under kurvan illustrerar de enskilda produktionsenheternas produktivitet.

---

<sup>60</sup> Kommunalarbetareförbundet & Vårdförbundet (1990).

Figur 13.1.



○ = Produktiviteten på olika särskilda boenden eller inom olika hemtjänstområden

En viss produktivetsökning äger rum. Den kan påskyndas dels genom att produktionsenheterna närmar sig best practice, dels genom att kurvans lutning ökar. Ett flertal åtgärder kan inverka positivt.

- En bättre arbetsorganisation kan ge ökad kvantitet/kvalitet med befintliga resurser.
- Teknisk utveckling, t.ex. IT-teknik kan ge betydande bidrag. Inom sjukvården beräknas kostnaden för att hantera information längs hela vårdkedjan uppgå till minst 30 procent av totalkostnaden.
- En ökad andel yrkesutbildad personal och satsningar på fortlöpande kompetensutveckling skapar förutsättningar för ökad produktivitet
- Om produktionsenheterna utsätts för konkurrens blir det svårare att avvika kraftigt från best practice. Det är viktigt att särskilja effekten av konkurrens från frågan om vem som äger produktionsenheten. En rad undersökningar visar tydliga produktivitetseffekter av konkurrens men kan inte visa några säkerställda effekter av förändrat ägarskap.

Vi anser att en politik för att främja produktivetsutvecklingen inom välfärdstjänsterna måste utgöra en viktig del av arbetarrörelsens politik för att försvara och utveckla välfärden.

### **13.3.1 Ett 0,5-procentsmål**

Hur högt det är rimligt att sätta målet, är naturligtvis mycket svårt att precisera. Vi har när vi utformat vårt alternativ till LU valt att räkna med 0,5 procent per år på lång sikt. I femtioårsperspektivet innebär det att produktiviteten ökar med 28 procent. Det är ett genomsnitt för många verksamheter, vilkas förutsättningar är mycket olika.

Varför just en halv procent? Något vetenskapligt svar på den frågan har vi inte. Vi har resonerat så här: Å ena sidan har det faktum att man bortsett från kvalitetsutvecklingen troligen lett till en systematisk underskattning av produktiviteten. Det finns också ut-

rymme för fortsatta höjningar, både genom att närma produktionsenheterna till best practice och genom att öka den trendmässiga produktivitetens utvecklingen. Å andra sidan finns det starka skäl till att anta att produktivitetens ökning blir lägre än inom både varu- produktionen och den privata tjänstesektorn.

Förutsättningarna för att öka produktiviteten är sämre inom tjänste- än varuproduktion. Kapitalintensiteten är oftast betydligt lägre, därmed också genomslaget av ny teknik. Tjänster produceras och konsumeras oftast samtidigt. Därför kan de inte lagras och transporteras, vilket försvårar stordrift. Viktiga, växande undantag är några IT-baserade tjänster.

Välfärdstjänsterna överförs från en person till en annan i situationer som ofta är ömtåliga och känsliga och lämnar mindre utrymme för maskiner och teknik än de privata tjänsterna. En annan viktig skillnad är att marknadsmekanismerna inte tillåts verka på samma sätt inom välfärdstjänsterna. Om en privat tjänst har en mycket svag produktivitetens utveckling så ökar priset och efterfrågan minskar. Det driver på strukturomvandlingen inom den privata tjänstesektorn och leder till att delsektorerna med den svagaste produktivitetens utveckling väger mindre inom sektorn som helhet.

I fråga om välfärdstjänsterna har ofta ett motiv för skattefinansiering och offentlig produktion varit att skydda tjänsterna från marknadskrafterna.

I LU:s basscenario ökar produktiviteten i näringslivet med 2,2 procent per år fram till år 2020.<sup>61</sup> Det är något mindre än ökningen på 2,4 procent per år under femårsperioden 1998-2002. Då var ökningen för varuproduktion 4,1 procent per år och för privata tjänster 1,4 procent per år. Ökningstakten för femårsperioden låg något högre än genomsnittet för en längre historisk period.<sup>62</sup>

Den långsiktiga produktivitetens ökningen på 0,5 procent per år, som är en viktig del av LO:s alternativ till LU, ska ses som ett mål för politiken. Målet kan anses rimligt satt med hänsyn till välfärdstjänstesektorernas förutsättningar. Om målet uppnås kan ökningen av den offentliga konsumtion i LO:s alternativ åstadkommas med en mindre resursökning, vilket minskar finansieringsproblemen markant.

---

<sup>61</sup> LU, Bilaga 1-2 (SOU 2004:11), s. 80.

<sup>62</sup> SCB.



## 14 Ökad sysselsättning – fler arbetade timmar över livet

*Grunden för all välfärd är arbetade timmar. Icke arbetad tid kan inte användas för omfördelning eller för att finansiera sjukvård och omsorg.*

Andelen av befolkningen i arbetsför ålder som inte är sjukskrivna utan verkligen arbetar är 65 procent. Samtidigt kommer andelen äldre att öka. Om vi uttrycker försörjningsbördan på basis av en 65-procentig ”i-arbete-grad”, i åldrarna 20-64 år, så kommer den att öka från 2,6 år 2003 till 2,8 år 2030. Men om andelen sjuka i arbetslivet minskar så att de som faktiskt arbetar inte är 65 utan 70 procent år 2030, så blir försörjningskvoten det året istället 2,6. *Fem procentenheters högre ”i-arbete-grad” innebär att försörjningsbördan år 2030 är ungefär densamma som år 2003, trots den åldrande befolkningen.*

Det visar att det förutom höjda skatter och avgifter, och i viss mån ökad produktivitet, finns ytterligare ett viktigt verktyg för att möta den demografiska påfrestningen, nämligen att öka sysselsättningen, mätt som ”i-arbete-grad”. Att öka sysselsättningen framstår som en samhällsekonomiskt mycket effektiv väg som kraftigt begränsar behovet av att öka skatter och avgifter.

Med en ökad sysselsättning avser vi ett *ökat totalt antal arbetade timmar*. Vi menar inte att den som har jobbat 40 timmar i veckan fram till 65 års ålder nödvändigtvis skall arbeta mer. Dagens sneda fördelning av antalet arbetade timmar måste göras mer rättvis när det sammanlagda antalet ökar.

Om den effektiva sysselsättningen ökar så ökar också utrymmet för eventuella arbetstidsförkortningar. Vår bedömning är nämligen att det är sannolikt att löntagarna, liksom hittills, kommer att välja att förkorta sin arbetstid när reallönerna ökar. Men det kräver i gengäld att andra delar av livsarbetstiden ökar.

LU:s basscenario är relativt pessimistiskt beträffande sysselsättningen. Enligt detta scenario är det inte möjligt att under perioden 2002-2020 öka sysselsättningen med mer än 151 000 personer, varav 47 000 personer ges av konjunkturåterhämtningen, 63 000 av bättre integration och endast 8 000 fler sysselsatta ges av ett längre och friskare arbetsliv.<sup>63</sup> Arbetslösheten beräknas minska bara blygsamt – jämviktsarbetslösheten kommer att fortsätta att ligga över 4 procent. Samtidigt antar LU att en del av den framtida ekonomiska tillväxten tas ut genom att arbetstiden kortas med 0,2 procent per år. Det är enligt LU en gynnsam utveckling av arbetsutbudet. Vi anser också att detta är en relativt gynnsam utveckling, men att arbetsutbudet kan öka ytterligare genom medvetna, uthålliga åtgärder.

I ett av LU:s optimistiska tillväxialternativ ökar sysselsättningen till drygt 80 procent år 2020. Det innebär att sysselsättningen ökar med ytterligare 135 000 personer jämfört med basscenariot, d.v.s. med totalt 286 000 personer. Det förutsätter att bara 1/3 av dagens skillnader i sysselsättning mellan inrikesfödda och utrikesfödda kvarstår år 2020. Dessutom förutsätts att arbetstagarna i åldern 55-64 år ökar sitt arbetsutbud med 15 procent fram till 2020. Däremot så anses det inte som troligt att de som redan är långstids-sjukskrivna kan komma tillbaka i arbete utan det är de yngre generationerna som kom-

---

<sup>63</sup> LU, Bilaga 1-2 (2004:11), s. 65.

mer att vara friskare. Med denna mer optimistiska utveckling så finns ett reformutrymme på 1,9 procent av BNP. Det innebär det att den offentliga konsumtionen kan öka med 0,8 procent per år, istället för med 0,5 procent som i basscenariot.<sup>64</sup>

## 14.1 Ökad sysselsättning är möjlig

I ett av våra alternativa scenarier (scenario C) som vi gick igenom tidigare antog vi att antalet arbetade timmar växer med 0,2 procent per år. Det innebär att antalet arbetade timmar kommer att vara knappt 4 procentenheter högre år 2020 än år 2002. Det innebär en förstärkning av de offentliga finanserna som motsvarar ca 2 procent av BNP.

Både i LU:s optimistiska alternativ och vårt scenario C förutsätts att den totalt arbetade tiden växer till vad som motsvarar en sysselsättningsgrad på drygt 80 procent. För att visa på att detta inte torde vara omöjligt kan man jämföra med situationen i mitten av 1970-talet, då sysselsättningsgraden också var så hög. Ett antal faktorer talar för att en minst lika hög sysselsättningsgrad borde vara möjlig:

- Hälsotillståndet i arbetskraften har förbättrats.
- Utbildningsnivån är väsentligt högre vilket betyder starkare knytning till arbetslivet.
- Kvinnors deltagande i arbetslivet är större.
- Färre har tunga och slitsamma jobb.
- Fler kommer att bo i tätorter med bättre tillgång på arbete.
- Marginaleffekterna är lägre än tidigare.
- Ersättningsnivån i socialförsäkringarna är ungefär lika hög.

Det finns utrymme för betydande ökning av arbetsutbudet inom flera grupper. Vi diskuterar nedan förutsättningar för att öka antalet arbetade timmar inom följande områden.

1. Kvinnors sysselsättning.
2. Sysselsättning bland dem med ofrivilliga deltidsanställningar.
3. De äldres sysselsättning.
4. Sysselsättning för lågproduktiv arbetskraft.
5. Invandrares sysselsättning.

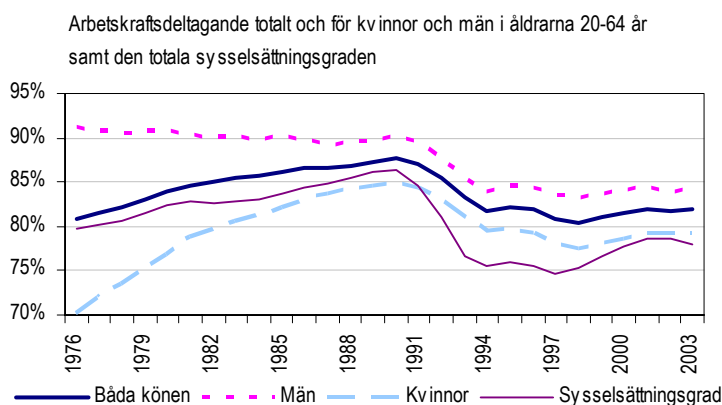
---

<sup>64</sup> LU, Bilaga 1-2 (SOU 2004:11), s. 144-148.

## 15 Kvinnors sysselsättning

LU gör bedömningen att den långvariga, starka tendensen att kvinnornas sysselsättningsgrad närmar sig männens har brutits och räknar därför inte med att den ger något tillskott till arbetsutbudet. Osäkerheten är stor, men en annan mer positiv bedömning är minst lika rimlig. Nedanstående diagram kan illustrera detta. Under perioden 1994-1998 minskade kvinnors arbetskraftsdeltagande mer än vad mäns arbetskraftsdeltagande gjorde och under perioden 1998-2002 ökade kvinnors arbetskraftsdeltagande mer än vad männens arbetskraftsdeltagande gjorde. Detta torde bero på att kvinnors arbetsutbud är mer flexibelt än mäns. När efterfrågan på arbetskraft ökar i framtiden bör därför kvinnors sysselsättning närma sig männens.

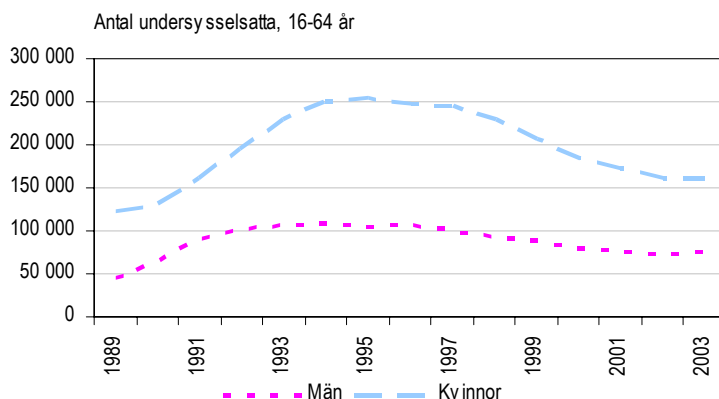
Diagram 15.1: Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande för kvinnor och män.



Källa: SCB och egna beräkningar.

Att kvinnor utgör ett mer flexibelt arbetsutbud än män visar också deltidsarbetslösheten. Kvinnor tvingas i mycket större utsträckning än män anpassa sig till arbetsgivarnas krav och arbeta mindre än vad de skulle vilja.

Diagram 15.1: Antal deltidssysselsatta som skulle vilja öka sin arbetstid 1989-2003.



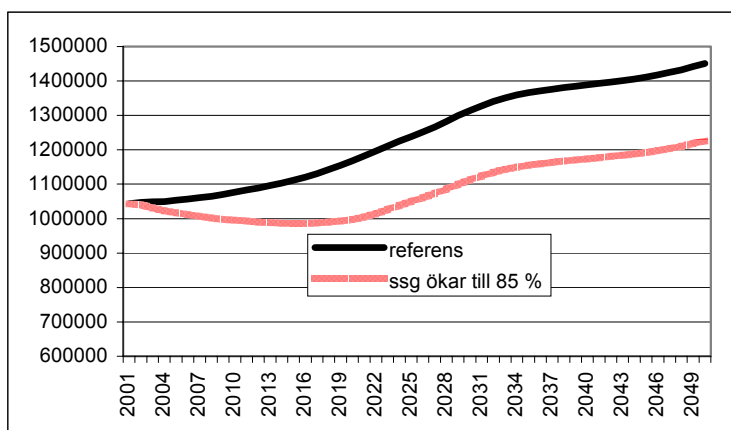
Källa: SCB och egna beräkningar.

Det är emellertid inte bara den direkt ofrivilliga deltiden som måste avhjälpas. Vidare jämställdhetsfrågor rörande föräldraförsäkringen och ett lika ansvar för familjen har också betydelse för kvinnors arbetsutbud.

## 16 Från deltid till heltid i inom välfärdstjänsterna

Sysselsättningsgraden bland dem som jobbar med välfärdstjänster – d.v.s. den genomsnittliga arbetstiden mätt som andel av en heltid, inom den sektor som producerar välfärdstjänster – kan öka. I nedanstående diagram förutsätts denna under åren fram till 2020 höjas till 85 procent, vilket idag är den genomsnittliga sysselsättningsgraden inom den privata sektorn. Det kommer då att behövas ca 180 000 färre personer år 2020 och ca 240 000 färre personer år 2050 än i referensalternativet för att producera välfärdstjänsterna.

Diagram 16.1: Antal sysselsatta som behövs i produktionen av välfärdstjänsterna.



Källa: Kommunals beräkningar.

En ökad sysselsättningsgrad inom produktionen av välfärdstjänster skulle innebära att många som idag är inlåsta i ofrivilliga deltider eller i tillfälliga anställningar som ger för få och sporadiska arbetstimmar, skulle kunna få sina önskemål om arbetstid uppfyllda. Det skapar dessutom utrymme för att öka både privat och offentlig konsumtion utan att skatten behöver höjas. Detta kan illustreras med följande exempel:

- Läge 1: A och B arbetar båda ofrivilligt halvtid med välfärdstjänster och vill ha heltid
- Läge 2: A arbetar heltid med välfärdstjänster. B arbetar heltid inom privat sektor. Den skatt B betalar kan finansiera en ökning med 1/3 heltid inom välfärdstjänsterna.

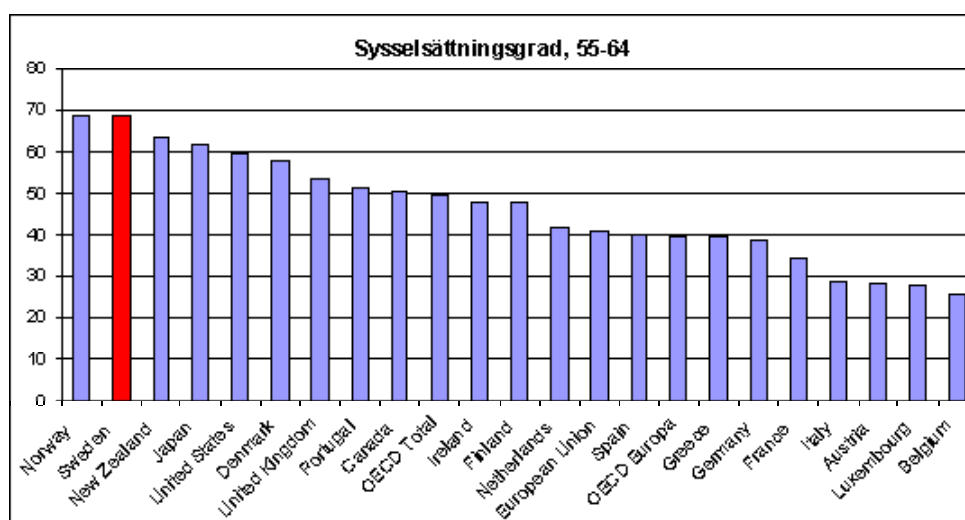
Om en ökning av sysselsättningen fördelas så att tre arbetar i den privata sektorn och en i den kommunala så är det offentliga jobbet automatiskt finansierat. Mot den bakgrunden är det orimligt att kommunalsektorn i en mycket stor utsträckning låser in anställda i korta arbetstider.

## 17 De äldres sysselsättning

### 17.1 Gynnsam position som kan förbättras

Sverige har en hög andel äldre (55-64 år) som är sysselsatta. Andelen är nära 70 procent medan motsvarande andel i USA är nära 60 procent och genomsnittet i OECD är 50 procent. Genomsnittet för EU är 40 procent (se nedanstående diagram). Sverige framstår med andra ord i anmärkningsvärt gynnsamt dager. Visserligen måste man beakta att de som är sjukskrivna från arbetet också beskrivs som sysselsatta och att Sverige har en högre sjukskrivning än andra länder. Men även om man tar hänsyn till den högre sjukskrivningen så har Sverige en hög andel äldre som arbetar. I-arbete-graden är 56 procent för åldersgruppen 55-64. Även om det inte förekom någon sjukfrånvaro alls i de andra länderna skulle Sverige således ändå hamna på sjätte plats i urvalet nedan.

Diagram 17.1: Sysselsättningsgraden i OECD.

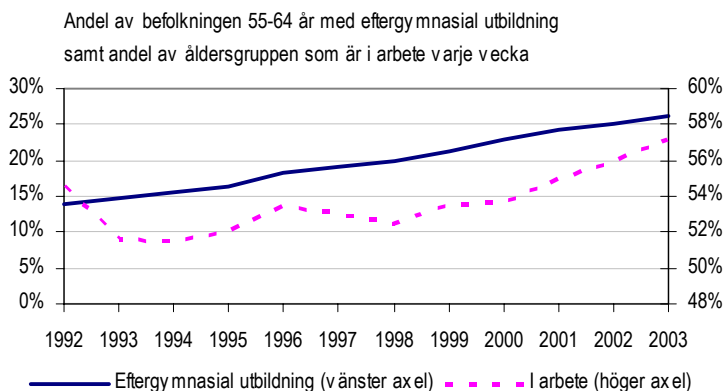


Källa: OECD och egna beräkningar.

Det har skett en stark ökning av sysselsättningen för äldre, och det finns det som talar för att det inte alls är omöjligt att ytterligare öka sysselsättningen för äldre. År 1992 var i-arbete-graden i åldern 55-64 drygt 54 procent. År 2003 hade i-arbete-graden stigit till 57 procent. Andelen i åldersgruppen 55-64 med eftergymnasial utbildning har ökat från 14 procent år 1992 till 26 procent år 2003.<sup>65</sup> Nu går nästan hälften av en årskull genom högskolan och arbetsmarknaden kommer i framtiden att domineras av personer med längre utbildning som inte har haft fysiskt slitsamma arbetsuppgifter och som har stark knytning till arbetsmarknaden.

<sup>65</sup> SCB (AKU).

Diagram 17.2: Eftergymnasial utbildning och i-arbete-grad i åldern 55-64.



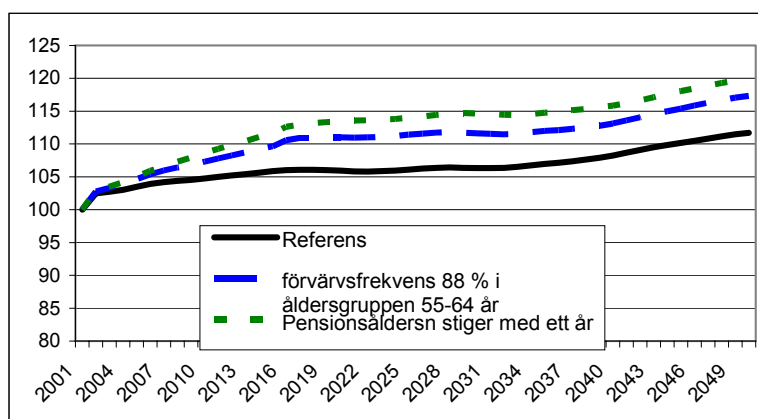
Källa: SCB (AKU).

Sammantaget talar en ökad andel med utbildning, arbetsmiljö och folkhälsovård för att det är möjligt att öka en redan hög sysselsättningsgrad bland de äldre. Det kan också behövas stärkta ekonomiska drivkrafter till att arbeta längre, exempelvis genom förändrade pensionsregler.

### 17.1.1 En möjlig utveckling för de äldres sysselsättning

En höjning av den faktiska pensionsåldern med ett år och/eller av förvärvsfrekvensen i åldersgruppen 55-64 år till samma nivå som idag gäller för gruppen 45-54 (88 procent) skulle ge mycket betydande tillskott till arbetskraften. De båda övre kurvorna i nedanstående diagram bygger på förutsättningen att dessa båda förändringar sker successivt till år 2020.

Diagram 17.3: Antal personer i den potentiella arbetskraften.



Källa: Kommunals beräkningar.

Den sammantagna effekten av förändringarna motsvarar ca 8 procent av hela arbetskraften eller ca 350 000 personer år 2050. Det är orealistiskt att räkna med att dessa förändringar inträffar fullt ut. Det gäller särskilt höjningen av förvärvsfrekvensen. Men även om man bara når en bit på vägen så kan det ge betydande tillskott till arbetskraften.

## 17.2 De äldres arbetsutbud

LU beskriver de äldres sysselsättning som i huvudsak ett resultat av minskad arbetsvilja d.v.s. lägre arbetsutbud. För det talar att ökad inkomst leder till att konsumtionen av fritid ökar. Fritid, sjukvård och omsorg är som vi redogjorde för i inledningen de "varor" som har störst inkomstelasticitet.

### 17.2.1 Ersättningsnivåerna – är de för höga?

Omläggningen av pensionssystemet innebar att människor fick pension som mer återspeglade deras livsarbetstid. Framförallt knöts pensionen tydligare till hur lång tid individen hade arbetat. Det gav starka drivkrafter att arbeta fler timmar för att få högre pension. Nu stiger sysselsättningsgraden i åldern 60-64 år och börjar, särskilt för kvinnor, närma sig de nivåer som gällde år 1990.<sup>66</sup> Även om den ökade sysselsättningsgraden delvis är en effekt av att utbildningsnivån och hälsan har förbättrats så kunde denna utveckling tolkas som ett stöd för betydelsen av ekonomiska drivkrafter.

För att öka arbetsutbudet kan man diskutera sänkta ersättningsnivåer i sjukförsäkringen och a-kassan. Vi tror att ersättningsnivåerna har betydelse, både för graden av bidragsfusk bland friska och för graden av närvaro bland sjuka. Men det är inte där fackföreningsekonomer letar i första hand. Långtidsutredningen redovisar att ca 1/5 av ökningen av sjukdagarna från 15 till 30 dagar beror på höjning av sjukförsäkringsersättningen från 75 till 80 procent.<sup>67</sup> Om riksdagen sänker ersättningen till 75 procent igen så skulle enligt denna logik sjukdagarna minska med 1/10.

Är då ersättningsnivåerna för höga? Till att börja med måste det slås fast att ersättningar vid arbetslöshet eller sjukskrivning inte är en möjlighet utan restriktioner. Arbetslinjen innebär att individen skall visa tillräcklig sjuklighet eller arbetslöshet för att vara berättigad till ersättning från försäkringarna.

Långtidsutredningen redovisar att den faktiska ersättningsgraden i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring, på grund av margineffekter, skiljer sig kraftigt från den formella på 80 procent. I arbetslöshetsförsäkringen har tre femtedelar en ersättningsgrad över 80 procent även om genomsnittersättningen ligger på 79 procent. I sjukförsäkringen har ungefär tre fjärdedelar en ersättningsgrad över 80 procent och genomsnittersättningen ligger på 79 procent.<sup>68</sup> Tjugo procents minskning av inkomsterna låter som små förluster av att inte arbeta. För att bedöma om ersättningsnivån är för hög måste man se på ersättningen och arbetslöshetsrisken i förhållande till hushållens kontantmarginaler. Ett hushåll med normala inkomster, där barnen flyttat hemifrån, har fasta kostnader som motsvarar 2/3 av deras budget och den återstående tredjedelen är kontantmarginalen som skall täcka rörliga kostnader. En självrisk på 20 procent (80 procents ersättningsgrad) åter upp en stor del av marginalerna och utrymmet för rörliga kostnader.

Själva grundidén med socialförsäkringskostnader är att den som är sjuk eller gammal inte skall behöva arbeta. I en trivial mening så kommer självfallet en kraftig försämring av trygghetssystemen innebära att människor arbetar mer. Om ett högt arbetsutbud skall

---

<sup>66</sup> Långtidsutredningen, Bilaga 5 (SOU 2004:44), s. 21.

<sup>67</sup> Henreksson & Persson (2004), refererade i Långtidsutredningen Bilaga 5 (SOU 2004:44), s. 95.

<sup>68</sup> Långtidsutredningen, Bilaga 14 (SOU 2004:2).

nås genom sänkta ersättningsnivåer så upphör i förlängningen idén med socialförsäkringarna. Om ersättningsnivån sätts under eller nära de fasta kostnaderna för hushållen så måste hushållet fortsätta arbetet för att klara kostnaderna. Hushåll där fasta kostnader utgör en stor del av inkomsten kommer att fortsätta arbeta väsentligt längre än idag. Det ser vi i länder där pensionsnivåerna är låga. Men vad är det för välfärdsvinst med arbetande fattiga bland 65-70 åringar?

### **17.2.2 Krav i stället för lägre ersättningar**

Den svenska arbetsmarknadspolitiska modellen bygger på att undvika en trappa med lägre ersättningar. Tanken är istället att det skall vara stränga kvalificeringskrav för ersättningar och att personer skall stängas av från ersättning om de inte uppfyller försäkringens kriterier. Detta är en modell som vi vill hålla fast vid och stärka. Två sorters förstärkningar behövs:

1. Tydligare kriterier för när man är berättigad till ersättning från sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. En rad insatser sätts nu in av regeringen och vi vet ännu inte om de är tillräckliga.
2. Striktare kontroll av om individer är berättigade till ersättning. Det reser frågan om myndigheterna är tillräckligt starka för tillämpa reglerna så strikt som behövs.

Ersättning som villkoras med strikt kontroll innebär naturligtvis inskränkning i individens frihet. Kostnaderna för en striktare tillämpning av reglerna i de olika försäkringarna måste dock vägas mot alternativet, vilket är att sänka ersättningsnivåerna.

### **17.2.3 Sluta subventionera tidiga avgångar från arbetslivet**

Det finns skäl att minska skattesubventionerna för pensionssparande som möjliggör tidiga avgångar från arbetslivet. Pensionssparande som underlättar avgångar från 55 års ålder skattesubventioneras idag på framförallt på två sätt.

För det första beskattas arbetsgivares avsättningar till pensionssparande bara med särskild löneskatt som är lägre än socialavgifterna. Till skillnad från lön grundar pensionsavsättningar visserligen inte rätt till sociala förmåner, men det gäller även lön som ligger över taken i socialförsäkringssystemen och för vilken fulla socialavgifter tas ut.

För det andra är beskattningen av avkastningen på pensionskapitalet (både det som byggs upp genom arbetsgivares avsättningar och det som hushållen själva svarar för) förmånlig jämfört med beskattningen av andra kapitalinkomster. Istället för att beskatta den faktiska avkastningen (utdelningar, ränteinkomster och kapitalvinster) med normalskattesatsen för kapital på 30 procent, beskattas den löpande avkastningen i livbolagen endast schablonmässigt och med en skattesats på 15 procent. Därtill kommer att pensionskapitalet är undantaget från förmögenhetsskatt. Avdragsrätten för privata pensionspremier innebär i huvudsak bara en omfördelning av skatteuttaget över tiden eftersom utfallande pensioner beskattas som inkomst av tjänst. Om detta också medför en subvention beror dels på inkomstutvecklingen för de berörda (förhållandet mellan marginalskatten vid avdrag respektive uttag), dels på marginalskatternas utveckling över tiden.

Hushållen kan göra ett avdrag på skatten för sparande i pensionsförsäkring som kan användas för att ta ut pension redan vid 55 års ålder. Eftersom utfallande pensioner beskattas som inkomst av tjänst innebär avdragsrätten generellt sett inte någon betydande



subvention men det är möjligt att den ändå verkar stimulerande på denna typ av sparande. Det rimliga är då att åldersgränsen för uttag av sådant pensionssparande som ger möjlighet till avdrag höjs till närheten av den faktiska pensionsåldern ca 61-63 år.

Också för avtalspensioner gäller att de förmånliga skattereglerna förutsätter att avsättningarna avser pensions sparande som uppfyller vissa villkor. I dessa villkor ingår att sparandet inte får tas ut före 55 års ålder. (Det är inte skattelättnaden som gör att de kan tas ut vid 55 års ålder)

Statens resurser är med andra ord inriktade på att det skall vara billigt att pensionera arbetskraft. Detta slöseri med arbetskraft måste fås att upphöra genom förändrade regler för pensions sparande och pensionsavgångar.

### **17.3 Efterfrågan på äldres arbetskraft**

Det finns skäl att tro att efterfrågan på äldre kan ha minskat. I nästa kapitel argumenterar vi för att det har skett en allmän nedgång i efterfrågan på lågproduktiv arbetskraft och visar på vad som kan göras åt det på ett generellt plan. Den låga efterfrågan på äldres arbetskraft kan dessutom troligen förklaras av fördomar, diskriminering och inte minst av avtalssystem och lagregler som stöter ut äldre.

#### **17.3.1 Lägre lön för äldre arbetskraft?**

Ett möjligt sätt att möta den svaga efterfrågan på äldres arbetskraft är att skapa en låglönemarknad särskilt för äldre arbetskraft. Det finns dock minst två avgörande invändningar mot att skapa en särskild låglönemarknad för äldre.

För det första har sådana generella insatser låg träffsäkerhet. Dessa lönesänkningar skulle påverka det stora flertalet produktiva 57- 65 åringar. Åtgärden har med ekonomers språk en hög dödviktskostnad. Sannolikt producerar löntagarna som genomsnitt mer än vad de får ut mellan 25 och 55 och som genomsnitt något mindre än vad de får ut mellan 55 och 65 år. Men flera i sextioårsåldern är säkert mer effektiva än vad de var som 25-30 åringar och inskolningstiden för den yngre arbetskraften skall inte underskattas.

För det andra skulle det ingripa i ett outtalat kontrakt mellan arbetsgivare och löntagare. I arbetsuppgifter där lojalitet med arbetsgivarna är viktigt så är detta kontrakt starkt. Ekonomer talar om effektivitetslöner, när lönesättningen påverkar arbetarnas effektivitet och arbetsgivarna måste ta hänsyn till detta. En politik med radikal lönesänkning för de äldre får vittgående effekter för produktivitet, samverkan och upplärning av nya i arbetsorganisationen.

#### **17.3.2 Bekämpa åldersdiskrimineringen**

Arbetsgivarna är tveksamma till att anställa äldre arbetskraft. Sju av tio arbetsgivare säger t.ex. att de helst inte anställer arbetskraft över 50 år.<sup>69</sup> Men det finns ett EU-direktiv som Sverige snart måste tillämpa om diskriminering på grund av kön, sexuell läggning, etnicitet och ålder. Det kommer att bli nödvändigt att aktivt verka mot diskriminering.

---

<sup>69</sup> RFV (2001).

## **18 Sysselsättning för arbetskraft med produktionsförmåga under genomsnittet**

### **18.1 Ett efterfrågeproblem?**

Vår uppfattning är att det inte är minskad arbetsvilja utan förändringar i arbetsgivarnas efterfrågan som sänker sysselsättningsgraden. Låt oss visa på hur sysselsättningen skiljer sig åt mellan olika grupper i Sverige. Grupperna lever med samma sociala villkor, skatter och ersättningssystem.

I Norrbotten är sysselsättningsgraden 67 procent och i Jönköpings län är den över 80 procent.<sup>70</sup> Det är svårt att få starkt stöd för uppfattningen att norrbottningar ur arbetsmarknadssynpunkt är annorlunda än smålänningar. Visst kan sociala system påverkas av en lång period med undersysselsättning. Men i grunden så är det svårt att hävda annat än att det är arbetskraftsefterfrågan som bestämmer skillnaden i sysselsättning mellan olika län.

Sysselsättningen för arbetskraft i åldern 65-69 är 17 procent för männen och 9 procent av kvinnorna.<sup>71</sup> Det är framförallt egenföretagare och jordbrukare som har hög sysselsättning. Ett skäl är att de skapar sin egen efterfrågan i den mening att de bestämmer sin lön och sin arbetstid. De bestämmer när de vill eller har råd att pensionera sig.

Vi hävdar att grundproblemet är att efterfrågan på arbetskraft med lägre produktivitet, bland annat äldre arbetskraft, kan ha minskat. Inte främst att viljan att arbeta – arbetsutbudet – har minskat.

### **18.2 Teknologiska förändringar och minskad efterfrågan på arbetskraft med produktionsförmåga under genomsnittet**

Innebär den nya tekniken att efterfrågan minskar på arbetskraft med genomsnittlig eller under genomsnittlig produktionsförmåga?

Såväl i Sverige som i andra västliga i-länder minskar andelen arbeten med låga utbildningskrav.<sup>72</sup> I Sverige minskade andelen jobb med låga utbildningskrav från 40 till 25 procent mellan år 1975 och år 2000 medan andelen jobb med höga krav på utbildning under samma period ökade från 20 till 35 procent.<sup>73</sup> Detta är en utveckling som pågår i flera länder. Den liknande utvecklingen i skilda länder beror troligen på att det i huvudsak är den tekniska utvecklingen i de västliga ekonomierna som ändrar sammansättningen av låg- och högkvalificerade jobb.

---

<sup>70</sup> SCB (AKU).

<sup>71</sup> SCB (AKU).

<sup>72</sup> Åberg (2002).

<sup>73</sup> Låga utbildningskrav definieras som grundskola och höga utbildningskrav definieras som minst 3-årigt gymnasium. Det kanske inte är en så adekvat definition på 2000-talet men man måste betänka att tidsserien startar i mitten av 1970-talet då fortfarande bara var femte i arbetskraften hade denna utbildningsnivå.

I produktionen används både arbetskraft och kapital. I vilken proportion arbetskraft och kapital används bestäms av den tekniska utvecklingsnivån men också av prisrelationen mellan arbetskraft och kapital, d.v.s. lönen och kapitalkostnaden. Om högutbildade är ett komplement till kapital och kapitalet blir billigare kommer efterfrågan på högutbildade att öka.

Sedan 1970 har i USA det justerade priset för teknisk utrustning fallit till en femtedel medan priser i Sverige har fallit till ca 60 procent av vad det var 1970.<sup>74</sup> Sannolikt bör man förvänta sig ytterligare prisfall för teknisk utrustning i Sverige eftersom det är varor som handlas internationellt och därmed bör ha samma pris över hela världen. Skillnaderna i prisförändring mellan Sverige och USA kan dock delvis förklaras av att olika typer av kapitalvaror används i produktionen.

Matthew Lindquist finner att lönespridningen i den svenska industrin till stor del kan förklaras av komplementariteten mellan kapital och människor med lång utbildning.<sup>75</sup> Den kraftiga ökningen av lönepremien från 1983 kan förklaras av att antalet utbildade på arbetsmarknaden växte långsammare än tidigare och att kapitalanvändningen ökade. Tillsammans ger detta mer kapital per anställd och möjlighet till högre lön via högre produktivitet.

Enligt den amerikanske ekonomiprofessorn Daron Acemoglu är det emellertid inte självklart att ny teknik är komplement till arbetskraft med lång utbildning.<sup>76</sup> Historiska exempel visar att teknisk utveckling kan vara komplement till människor med kort såväl som lång utbildning. Acemoglu menar att huruvida den tekniska utvecklingen medför högre eller lägre efterfrågan på arbetskraft med lång utbildning avgörs av storleken på marknaden för olika uppfinningar. Om det finns gott om arbetskraft med lång utbildning kommer den tekniska utvecklingen gå i en riktning mot uppfinningar som är komplement till arbetskraft med lång utbildning. Utbudet av arbetskraft med olika lång utbildning skulle därmed avgöra inriktningen på den tekniska utvecklingen.

Ökad efterfrågan på arbetskraft med lång utbildning drivs således på från två håll och priset på denna arbetskraft stiger därmed kraftigt i förhållande till priset på arbetskraft med kortare utbildning. Denna utveckling ger en snabbare produktivitetsutveckling och därmed högre tillväxt så länge de arbetade timmarna inte minskar.

## **18.3 Åtgärder för ökad efterfrågan på lågproduktiv arbetskraft**

### **18.3.1 Lägre löner för lågproduktiva?**

Ett konsistent alternativ är att skapa en ny lågproduktiv arbetsmarknad. Detta kan göras genom att ersättningsnivåerna sänks. Sänkta ersättningsnivåer har tre effekter. För det första minskar statens kostnader. För det andra ökar arbetsutbudet. Den tredje effekten är att ersättningsnivåerna påverkar reservationslöner. När arbetslösheten ökar kommer det – med dagens ersättningsnivå på 80 % – att uppstå arbetsuppgifter som ligger ned mot 20 % under vad de arbetslösa tidigare tjänade. (Om arbetslösheten fortsätter att

---

<sup>74</sup> Lindquist (2003)

<sup>75</sup> Lindquist (2003)

<sup>76</sup> Acemoglu (1998)

öka, så att de som nyss fick sin lön sänkt åter blir arbetslösa, kommer lönen att fortsätta att sjunka.) Om man sänker ersättningsnivån till 75 procent kommer anpassningen av lönerna nedåt att gå fortare. Redan i ett första skede av ökad arbetslöshet uppstår arbetsuppgifter med lön som ligger ca 25 procent under vad de arbetslösa tidigare tjänade. En radikal sänkning av ersättningsnivåerna får därför en genomgripande effekt på inkomstfördelningen i ekonomin.

Om efterfrågan på arbetskraft skall öka med hjälp av fallande löner krävs det mycket betydande lönesänkningar. En grov uppskattning visar följande: Om ytterligare 300 000 individer skall få sysselsättning, så krävs en lönesänkning på ca 20 procent. (Vi antar en elasticitet på 0,5 och att sysselsättningen behöver öka med 10 procent om utgångspunkten är en arbetsmarknad för vanliga löntagare på 3 miljoner individer.<sup>77</sup>)

### **18.3.2 Sysselsättningssubventioner**

Det är samhällsekonomiskt mycket lönsamt att subventionera anställningen av dem som inte får arbete till normala avtalsenliga löner. Vår bild är att väsentligt mer resurser behövs för att subventionerna sysselsättningen för dem som har nedsatt produktionsförmåga. År 2003 var 12 procent av befolkningen långtidssjukskriven (mer än 6 månader) eller förtidspensionerad men bara 2 procent befann sig i olika former av subventionerad sysselsättning.<sup>78</sup>

I en bilaga visar vi att subventionsgraden är för låg och att den minskar kontinuerligt. Budgetsystemet innebär att subventionsgraderna minskar med löneökningstakten genom att de högsta nivåerna är frysta i nominella tal. Fyra procent i årlig nominell löneökningstakt innebär att subventionsgraden har minskat 24 procent mellan 1997 och 2004.

Antalet reträttjobb i arbetslivet har minskat radikalt och subventionsgraden i de arbetsmarknadspolitiska stöden har minskat. Det visar sammantaget att statens ambitionsnivå när det gäller att erbjuda möjligheter minskat.

Aktivitetsprogrammets omfång bestäms bland annat av om offentliga tjänstemän kan ställa krav på dem med nedsatt produktionsförmåga att delta i programmen, och om de som inte har sysselsättning i sin tur accepterar aktivitet framför passiva kontantstöd. Utmaningen är att skapa, mot individen respektfulla och samtidigt produktiva, arbetsuppgifter där man mer ser till arbetsförmågan än oförmågan?

Vi menar att det behövs en mycket kraftfull ökning av subventionerade anställningar och att de helst skall vara på reguljära arbetsplatser. Endast så kan en ökad sysselsättningsgrad nås.

Vår bedömning är att man kraftigt kan minska subventionerna till företag och i stället öka subventionerna av löntagarnas sysselsättning och att detta skulle leda till mycket högre samhällsekonomisk effektivitet.

---

<sup>77</sup> Det är svårt att säga vad som är en rimlig generell sysselsättningselasticitet och man kan argumentera för att elasticitet är högre än 0,5 men även om vi räknar med en elasticitet på 1 krävs en lönesänkning på hela 10 procent.

<sup>78</sup> För källor, se bilaga.

## 19 Invandrares sysselsättning

### 19.1 Integration viktigare än immigration

En vanlig föreställning är att ökad invandring kan lösa Sveriges försörjningsproblem. Detta är en felaktig föreställning.

För det första är det tydligt att integration är viktigare än immigration. En person som redan vistas i landet och ges möjlighet att försörja sig själv ger en större ekonomisk vinst för det allmänna eftersom en person som inte arbetar vanligen innebär ett försörjningsansvar för den offentliga sektorn. En person som kommer ny till landet och omedelbart blir sysselsatt innebär visserligen att de offentliga intäkterna ökar, men inte att utgifterna minskar.

I ett enkelt men belysande räkneexempel visar LU att det behöver komma 4 personer utifrån till arbete för att motsvara att en person i landet blir sysselsatt. En sysselsatt person antas bidra med 1,5 enheter i skatt samtidigt som de offentliga utgifterna för denne är 1 enhet så att nettobidraget blir 0,5. En som inte är sysselsatt har samma offentliga konsumtion som en sysselsatt men får därutöver sin försörjning från det offentliga, varför nettobidraget är -1,5 enheter. En som flyttar till Sverige och kommer i arbete bidrar således med 0,5 enheter medan en icke sysselsatt som redan befinner sig i landet och får arbete bidrar med 2 enheter (ett nettobidrag på -1,5 vänds till ett på 0,5). Integration ger alltså fyra gånger så stor effekt som migration.<sup>79</sup> (Man kan därför fråga sig om resurserna är så fördelade att integrationen får resurser i förhållande till uppgiftens betydelse.)

För det andra är det inte bara så att integration är viktigare än immigration. Immigration är överhuvudtaget ingen lösning på försörjningsproblemen. På lång sikt bidrar ökad invandring högst måttligt till att förbättra kvoten mellan de försörjda och de som försörjer eftersom de som är utrikesfödda kommer att finnas både i täljaren – de som skall försörjas – och i nämnaren – de som skall försörja. Också de som invandrar till ett land kommer efter en tid att bli gamla och behöva sjukvård, äldreomsorg och pension. Det krävs extrema ”bruttototal” för att påverka det demografiska ”nettot”.

Tomas Lindh vid Uppsala universitet hävdar att om försörjningskvoten skall vara oförändrad år 2050 jämfört med år 2000, måste invandringen öka från dagens 15 000-20 000 personer per år till ca 200 000 personer per år de närmaste decennierna för att sedan öka till 400 000 personer per år. Sammanlagt skulle det röra sig om en invandring på drygt 10 miljoner personer fram till 2050.<sup>80</sup>

#### 19.1.1 Utrikesföddas sysselsättningsgrad

Det tar lång tid för invandrare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Om man använder registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS) har inrikes födda en sysselsättningsgrad på nära 80 procent. Först efter nära tio år i Sverige når förvärvsfrekvensen för utomeuropeiska invandrare upp över 50 procent. Även för invandrare från nordiska länder tar det lång tid att etablera sig på arbetsmarknaden. Deras förvärvsfrekvens håller

---

<sup>79</sup> LU bilaga 1-2 (SOU 2004:11), s. 146.

<sup>80</sup> Lindh (2002) refererad i Rauhut (2003).

sig under 70 procent efter 20 år.<sup>81</sup> Används AKU-statistik är dock sysselsättningsgraden för utrikes födda som genomsnitt omkring 63 procent och lägger man till andelen i utbildning är aktivitetsnivån än högre.

Av tabellen nedan framgår att sysselsättningsgraden för utrikesfödda i flera länder ligger på samma låga nivå som i Sverige. Några länder ligger högre. Det är länder som har begränsad invandring som Norge och Finland (även om de danska siffrorna är ungefär som de svenska). USA, Storbritannien och Tyskland har markant högre sysselsättningsgrad för män.

*Tabell 19.1: Sysselsättningsgraden för infödda och inflyttade män och kvinnor i ett urval OECD-länder, genomsnitt 1999-2000.*

Land	Män			Kvinnor		
	Infödda	Inflyttade	Skillnad	Infödda	Inflyttade	Skillnad
Sverige	80,5	65,1	-15,4	75,3	59,4	-15,9
Danmark	79,2	63,0	-16,2	75,5	48,3	-27,2
Finland	79,8	81,1	1,3	74,4	58,0	-16,4
Norge	86,0	84,5	-1,5	77,7	70,7	-7,0
Tyskland	80,1	77,9	-2,2	64,8	49,9	-14,9
Nederländerna	84,8	67,2	-17,6	66,4	44,6	-21,8
Storbritannien	84,9	76,2	8,7	69,2	56,0	-13,2
USA	73,4	79,6	6,2	61,6	53,7	-7,9

Källa: LU, Bilaga 1-2 (SOU 2004:11), s. 54.

## 19.2 Vägval

Man kan urskilja tre vägar som har prövats för att hantera invandring på arbetsmarknaden i olika länder:

1. Ett gästarbetarsystem där invandrad arbetskraft inte får samma sociala rättigheter som den arbetskraft som är född i landet. Den vägen prövas i Danmark och Tyskland.
2. En liberal väg som har prövats bland annat i Storbritannien, på Irland och i USA. Invandrade grupper får försörja sig själva på låga löner med många arbetstimmar på en arbetsmarknad där få är med i facket och där det inte finns social trygghet i vår mening. Den liberala modellen leder till en kraftig lönediskriminering men en mycket mindre sysselsättningsdiskriminering. Ett bra exempel på lönediskriminering är USA; där har invandrare efter tio år ungefär lika hög sysselsättning som den inhemska befolkningen, men de har avsevärt mycket lägre löner.
3. Sverige är däremot ett bra exempel på sysselsättningsdiskriminering. I Sverige når invandrare inte ens efter en mycket lång period upp till samma sysselsättningsgrad som den inhemska befolkningen. Utomeuropeiska invandrare har en avsevärt högre oförklarad arbetslöshetsrisk än infödda svenskar.

<sup>81</sup> LU bilaga 1-2 (SOU 2004:11), s. 53.

För att Sverige skall kunna tillgodogöra sig det arbetskraftstillskott som invandringen utgör så krävs mycket starkare insatser än hittills. För detta talar att invandringen numera kommer från länder för vilka det gäller att sysselsättningsgraden bland invandrare är lägre än genomsnittet hos invandrare. När långtidsutredningen tar hänsyn den förändrade ländersammansättningen så kommer de fram till en sannolikt sjunkande sysselsättningsgrad för utrikes födda, ner mot 58 procent, givet att förvärvsfrekvensen är oförändrad med avseende på ålder och ursprungsland.<sup>82</sup> Det betyder att om integrationen inte lyckas bättre så kommer invandringen inte att motverka, utan förvärra, den demografiska påfrestningen på välfärdsstaten.

Det behövs en kraftfull utbyggnad av aktiviteter som stöder de utrikesföddas deltagande i arbetskraften – inte särskilda program utan reguljära arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsmarknadspolitiken används idag inte som ett kraftfullt instrument för att ge utrikesfödda möjligheter.

Vi vill söka ett nytt alternativ som motverkar diskriminering och som använder arbetsmarknadspolitikens och arbetslinjens alla medel för att öka sysselsättningen hos utrikesfödda. Väsentligt utökade arbetsmarknadspolitiska sysselsättningssubventioner skulle få stor betydelse för att öka utrikesföddas sysselsättning. Subventioner skulle få diskriminerande arbetsgivare att anställa utrikesfödda och därmed skulle de kunna bli av med sina fördomar. I den mån den lägre efterfrågan på utrikesföddas arbetskraft beror på lägre produktivitet – exempelvis på grund av bristande svenskkunskaper – skulle en subventionerad anställning vara en väg in i arbetslivet som på sikt också höjer produktiviteten.

---

<sup>82</sup> LU, Huvudbetänkandet (SOU 2004:19), s. 38.

# **Bilaga och källor**



## 20 Bilaga: Sysselsättningssubventioner

### 20.1 Varför subventionera?

Ur samhällsekonomisk synvinkel är det lönsamt att ha i stort sett alla i arbete, även de som har en låg produktivitet. Arbetsgivare anställer dock bara dem där värdet av det som de producerar överstiger den lägsta lön som arbetsgivaren enligt avtal måste betala. Om vi av fördelningsskäl inte vill ha en arbetsmarknad där det finns människor som jobbar för extremt låga löner måste vi ställa oss frågan hur arbetsförmågan hos människor med en låg produktivitet skall tas till vara.

Staten borde göra en annan kalkyl än arbetsgivaren. Staten har ju en kostnad för alla som går hemma med sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning eller arbetslöshetsersättning. Därför kan det vara lönsamt för staten att subventionera anställningar av dessa människor. Subventionen skall dock inte bara ställas mot kostnaden för passiv försörjning eftersom den kan medföra både undanträngning och dödviktseffekter. Med undanträngning menas att den subventionerade arbetskraften tränger ut den arbetskraft som i annat fall skulle ha fått jobben utan subvention. Med dödviktseffekt menas att en del av dem som får subventionerad anställning skulle ha fått jobb ändå.

Vitsen med sysselsättningssubventioner är inte att generellt minska företagens kostnader för arbetskraft. Vitsen är att kompensera de arbetsgivare som anställer människor vars produktivitet understiger de avtalade lägsta lönerna. En perfekt subvention ger arbetsgivaren kompensation för skillnaden mellan värdet av den produktion som den lågproduktiva individen i fråga ger upphov till – men som understiger den avtalade lägsta lönen – och den avtalade lägsta lönen. När arbetsgivaren får bidrag till en del av lönekostnaden för dem som har bristande kapacitet exempelvis på grund av dålig hälsa eller för att de har tappat förmåga genom att vara utan arbete under en längre period, kan dessa konkurrera om jobben på samma villkor som andra. Det effektiva arbetsutbudet ökar därmed. I ett läge med stor efterfrågan i ekonomin tas all ledig arbetskraft tillvara. De subventionerade anställningarna tränger då inte undan andra anställningar utan sysselsättningen ökar.

När utbudet av arbetskraft är större än efterfrågan ger de subventionerade anställningarna upphov till undanträngning, vilket är meningen. Dels är det en rättvisefråga. En subvention som så exakt som möjligt kompenserar för bristande produktivitet gör att den som subventioneras, på rättvisa villkor, kan bjuda ut det arbete han eller hon faktiskt kan utföra. Dels kan samhället långsiktigt göra en vinst om den som subventioneras därigenom undgår att bli utan arbete under väldigt lång tid och tappa ännu mer i produktivitet medan den som går miste om just det jobbet snabbare kan få ett annat jobb.

Om subventionen däremot är större än bristerna i individernas kapacitet så skapar man konkurrensproblem. De som subventioneras får jobb på grund av rena kostnadsskäl. De är nu billigare per timme än normalproduktiv arbetskraft. Vidare finns det inte ett oändligt antal lågproduktiva individer med subventioner. Det innebär att de arbetsgivare som lyckas få jack-pot, alltså få chansen att anställa dessa, får en konkurrensfördel jämfört med de arbetsgivare som inte fått någon sådan chans.

Eftersom långa tider i arbetslöshet, av arbetsgivare, ofta uppfattas som ett tecken på att personen har låg produktivitet, vare sig det stämmer eller ej, kan en tillfällig sysselsätt-

ningssubvention för de människorna också betyda att de får en rättvis chans att visa vad de duger till. Även de som faktiskt har lika god produktivitet som andra anställda skulle ofta inte ha fått jobbet. Detta kan bero på att arbetsgivaren har felaktiga, stereotypa uppfattningar om dem som har varit utan arbete under lång tid. Men det kan också vara så att arbetsgivaren agerar ekonomiskt helt rationellt. Om det är så att de som har varit arbetslösa länge i genomsnitt har en lägre produktivitet än andra grupper på arbetsmarknaden så kommer arbetsgivaren inte att vilja anställa dem om det finns redan sysselsatta eller korttidsarbetslösa sökande. Det leder till att vissa av dem som har varit arbetslösa länge – de med minst lika hög produktivitet som korttidsarbetslösa och redan sysselsatta – diskrimineras. De får aldrig chansen att individuellt visa vad de går för. Vår slutsats blir alltså att sysselsättningssubventioner är bra när de, i grova drag, kompenserar för, faktiska eller misstänkta, brister i produktionsförmåga. Hur länge anställningen skall subventioneras kan däremot diskuteras.

De sysselsättningsstöd som kompenserar för faktiska brister i produktionsförmåga skall gälla så länge som den låga produktionsförmågan råder, alltså gärna på en permanent basis för många arbetshandikappade. De stöd som kompenserar för tillfälligt, eller bara misstänkt, låg produktionsförmåga skall däremot vara tillfälliga. De skall endast vara så länge så att individen får en chans att visa vad hon eller han går för. Om det efter hand visar sig att produktiviteten inte är nedsatt så skall subventionen upphöra.

## 20.2 Olika sysselsättningsstöd

Arbetslinjen i svensk politik – att arbetslösa hellre skall erbjudas försörjning genom arbete eller annan aktiv insats än kontantunderstöd – går tillbaka till 1918 då riksdagen beslutade att inrätta nödhjälpsarbeten. Dessa hade till syfte dels att lindra de arbetslösas nöd, dels att testa deras arbetsvilja. De principer som, med tiden, utarbetades för nödhjälpsarbeten sa att de skulle vara sådana att de inte skulle komma att utföras på den öppna marknaden under den närmaste framtiden och arbetslönen skulle utgöra en förhållandevis stor andel av totalkostnaden. Nödhjälpslönen skulle understiga den lägsta grovarbetslönen på marknaden. Detta tillämpades dock inte alltid. År 1925 introduceras begreppet reservarbete som en ny term för nödhjälpsarbete.

År 1933 gick socialdemokraterna och bondeförbundet samman om ett krisprogram. Där fastslogs att utöver reservarbeten skall en liknande arbetslöshetsåtgärd, beredskapsarbete, instiftas. Men beredskapsarbeten skulle inte ses som en hjälpåtgärd för arbetslösa utan som en rationaliseringsåtgärd inom den statliga verksamheten och lönen skulle därför anpassas efter den öppna marknadens lönevillkor. Beredskapsarbeten skulle vara arbeten som var angelägna att utföra och inget arbete skulle uteslutas. Det är alltså inte längre enbart fråga om grovarbete. Beredskapsarbetena handlades till en början av Socialstyrelsen medan reservarbetena fortsatte att handläggas av Arbetslöshetskommissionen.

År 1946 avskaffas reservarbetena. Ansvaret för beredskapsarbetena togs så småningom över av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Syftet med beredskapsarbetena var då att skapa sysselsättning åt arbetslösa, ge ungdomar arbetslivserfarenhet och att ge sysselsättning åt personer som oavsett konjunkturläge har svårt att erhålla eller behålla anställning på den ordinarie arbetsmarknaden. Beredskapsarbeten fanns i olika former och med olika villkor fram till år 1998 då de ersattes av anställningsstöd. Under åren 1984 till 1998 fanns även en annan form av konjunkturberoende sysselsättningsstöd – rekryteringsstöd. Rekryteringsstödet var menat att skapa sysselsättning i den privata sektorn som ett alternativ till beredskapsarbete som främst bedrevs i den offentliga sektorn.

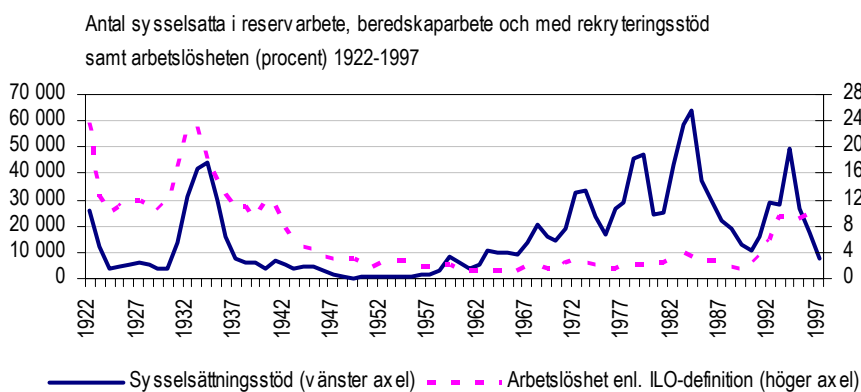
Beredskapsarbetena och rekryteringsstöden ersattes under 1998 av anställningsstöd i olika former. De olika formerna av anställningsstöd är framför allt ett uttryck för att man vill ge större stöd till personer som har varit utan arbete i längre tid. Stöden skall sänka arbetsgivarens lönekostnad för den som anställs, med en viss andel. Men kostnaderna har samtidigt begränsats så att subventionsgraden, i normala lönelägen, blir betydligt lägre än den som anges i regelverket.

Åren 1997-1999 kunde beredskapsarbete anordnas i form av resursarbete. Deltagarna arbetade då i offentlig sektor 90 procent av tiden och ägnade resten av tiden åt kompetensutveckling och arbetssökande. Deltagarna fick en lön som högst fick uppgå till 90 procent av den lön som låg till grund för deras arbetslöshetsersättning (såvida denna inte var högre än den lön som gav högsta dagpenning). Arbetsgivaren fick ett bidrag med ett belopp som motsvarade vad deltagaren skulle ha fått i arbetslöshetsersättning och arbetsgivaravgiften på denna summa.

### 20.3 Antalet personer med arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsstöd

Efter det att den socialdemokratiska regeringen tillträdde hösten 1932 ökade antalet sysselsatta i beredskapsarbete eller reservarbete till över 40 000 år 1933. Arbetslösheten var vid den tiden över 20 procent. Efter andra världskriget sjönk arbetslösheten markant. Ambitionen att rätta till arbetsmarknadsproblem med sysselsättningsstöd växte under 1960- och 70-talen. År 1978 var antalet sysselsatta med beredskapsarbete återigen större än 40 000. Den öppna arbetslösheten var då 2,2 procent. Att befolkningen hade växt mellan 1930-talet och 1970-talet ändrar inte den grundläggande bilden att beredskapsarbeten sätts in vid betydligt lägre arbetslöshet under den senare perioden.

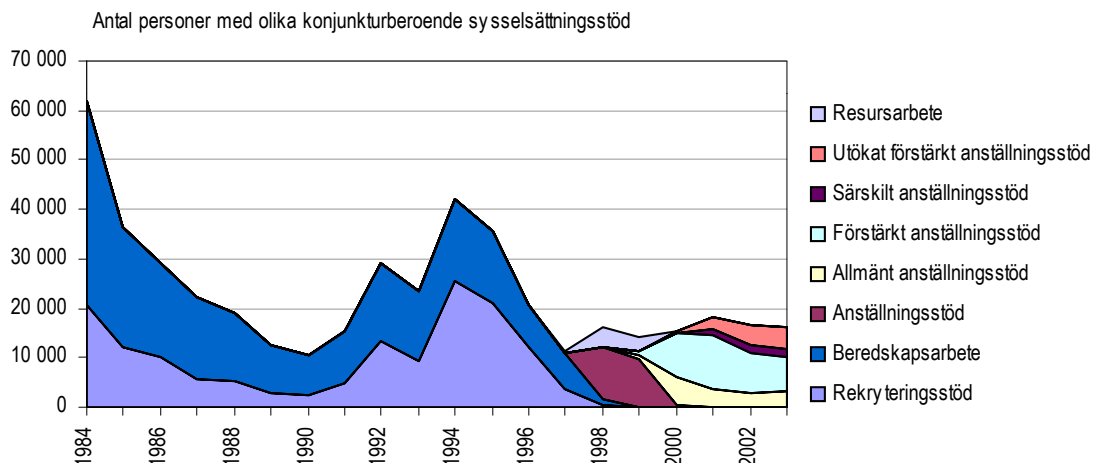
Diagram B.1.



Källor: Olli Segendorf (2003) och SCB.

Under 1990-talets massarbetslöshet fick inte de konjunkturberoende sysselsättningsstöden den omfattning de hade på 1980-talet vid vad som då uppfattades som hög arbetslöshet – nästan 4 procent.

Diagram B.2.

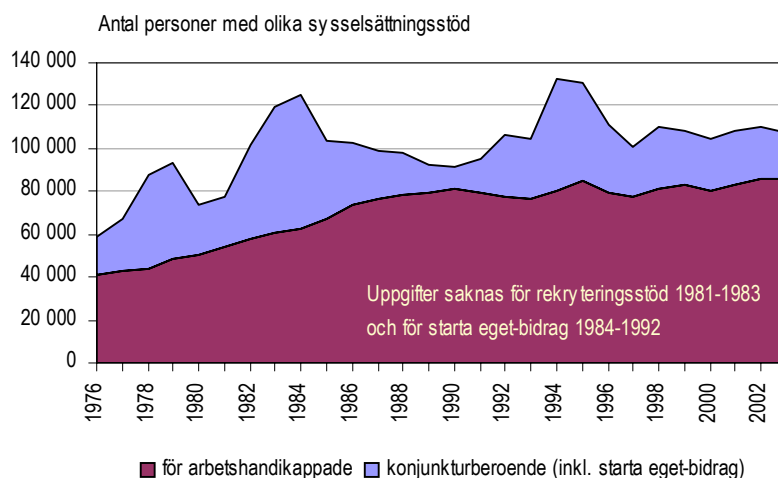


Källa: AMS.

År 1994 var, i genomsnitt, 42 000 personer anställda med någon form av konjunkturberoende sysselsättningsstöd. Det innebar att mindre än en tiondel av den totala arbetslösheten – antalet öppet arbetslösa och inskrivna i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program – fick något sysselsättningsstöd. När arbetslösheten var som högst under 1980-talet fick mer än en femtedel av de arbetslösa beredskapsarbete eller rekryteringsstöd.

Vid sidan av de konjunkturberoende sysselsättningsstöden kan arbetshandikappade få anställning med lönebidrag, OSA (skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare) eller i Samhall. Gemensamt för sysselsättningsstöden och stöden till de arbetshandikappade är att de ges för att kompensera för permanent eller tillfällig, faktisk eller misstänkt nedsatt produktionsförmåga. Dessa stödformer ökade under 1980-talet till att omfatta nästan 80 000 personer. Ökningstakten avtog under 1990-talet. År 2003 hade nästan 86 000 personer en anställning med något av dessa stöd.

Diagram B.3.



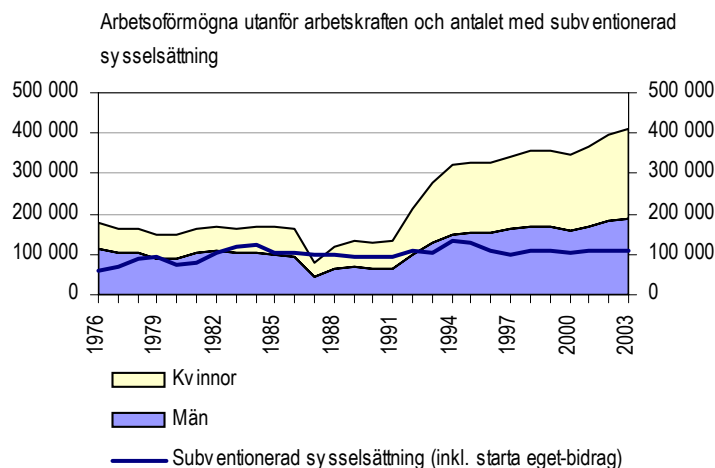
Källa: AMS.

## 20.4 Hur många skulle behöva subventionerad anställning?

Hur många borde då få en subventionerad anställning? För att ringa in målgruppen bland dem med långvarigt nedsatt arbetsförmåga jämför vi antalet subventionerade anställningar med både dem i arbetsför ålder som står helt utanför arbetslivet p.g.a. sjukdom och dem som, för att de är sjuka, inte har arbetat på en längre tid oavsett om de i grunden har kvar en anställning eller inte.

SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) visar att antalet arbetsförmögna, i åldrarna 16-64 år, som stod utanför arbetskraften, år 2003, uppgick till 412 000 personer. I den kategorin ingår personer utan arbete som är intagna för vård eller har varit sjuka i mer än ett år samt, något ologiskt, de som vistas utomlands utan att ha något arbete. Den senare gruppen är dock liten i förhållande till de sjuka. Samma år hade endast 107 000 personer arbete med något sysselsättningsstöd (konjunkturberoende eller för arbetshandikappade). Om inte dagens sysselsättningsstöd fångar upp all resterande arbetsförmåga så bör det i gruppen ”arbetsförmögna” finnas personer som skulle kunna arbeta om de inte behövde vara lika produktiva som den genomsnittliga arbetskraften.

Diagram B.4.

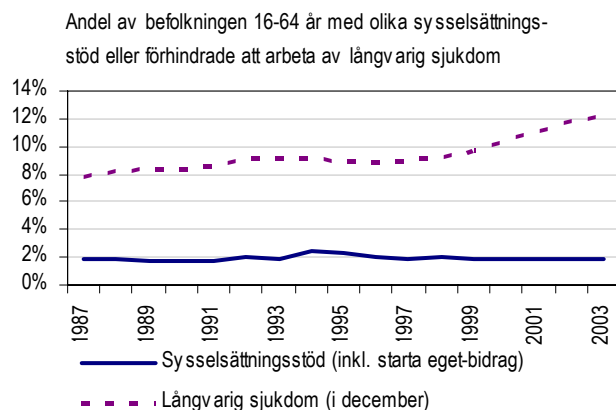


Källor: AMS och SCB.

Antalet personer som står utanför arbetskraften och, enligt AKU:s sätt att mäta, räknas som arbetsförmögna ökade dramatiskt i början av 1990-talet och var, år 2003, två och en halv gånger så stort som under den första halvan av 1980-talet. Sysselsättningsstöden uppvisar inte någon motsvarande ökning utan låg kvar på den nivå de hade under 1980-talets början. Att antalet personer med obefintlig arbetsförmåga skulle ha ökat så mycket mer än antalet personer med bristande arbetsförmåga verkar inte troligt. Denna jämförelse visar således att det bland de ”arbetsförmögna” kan finnas en betydande arbetskraftsreserv.

Ett annat sätt att visa att antalet subventionerade anställningar är otillräckligt är att jämföra dessa med antalet långvarigt sjuka som uppbär någon ersättning från socialförsäkringarna för att de är sjuka. Jämförelsen visar att 12 procent av befolkningen, 16-64 år, hade sjuk-, eller aktivitetsersättning eller var sjukskrivna i sex månader eller mer i december år 2003. Samma år hade i genomsnitt 2 procent arbete med något sysselsättningsstöd. Vår slutsats är att de proportionerna inte framstår som rimliga.

Diagram B.5.



Källor: AMS, RFV och SCB.

Det är visserligen inte så att de som inte kan arbeta fullt ut antingen är hemma med sjuk- eller aktivitetsersättning,<sup>83</sup> sjukbidrag eller sjukpenning eller har ett sysselsättningsstöd. De med sysselsättningsstöd kan vara sjukskrivna. Förtidspensionerade kan vara det på deltid och ha arbete med eller utan stöd på deltid. Det finns naturligtvis också de som hankar sig fram på ett osubventionerat arbete trots bristande produktionsförmåga. 125 000 personer, eller 25 procent, av dem som hade sjuk- eller aktivitetsersättning i december år 2003 hade det på deltid. Men oavsett vilken anknytning de långvarigt sjuka har till arbetsmarknaden så visar diagram B.5 att de subventionerade anställningarna är försvinnande få i jämförelse med de allt fler långvarigt sjuka. Fler subventionerade anställningar bör kunna ge fler människor möjlighet att delta i arbetslivet.

Frågan är varför de subventionerade anställningarna inte blir fler när behovet ser ut att öka. Beror det på att de medel som avsätts inte räcker till fler, eller på att subventionerna inte är kraftiga nog? Det vet vi inte. Men vi skall i följande avsnitt visa att subventionsgraden i de konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska stöden har sänkts under 1990-talet.

## 20.5 Subventionsgradens utveckling

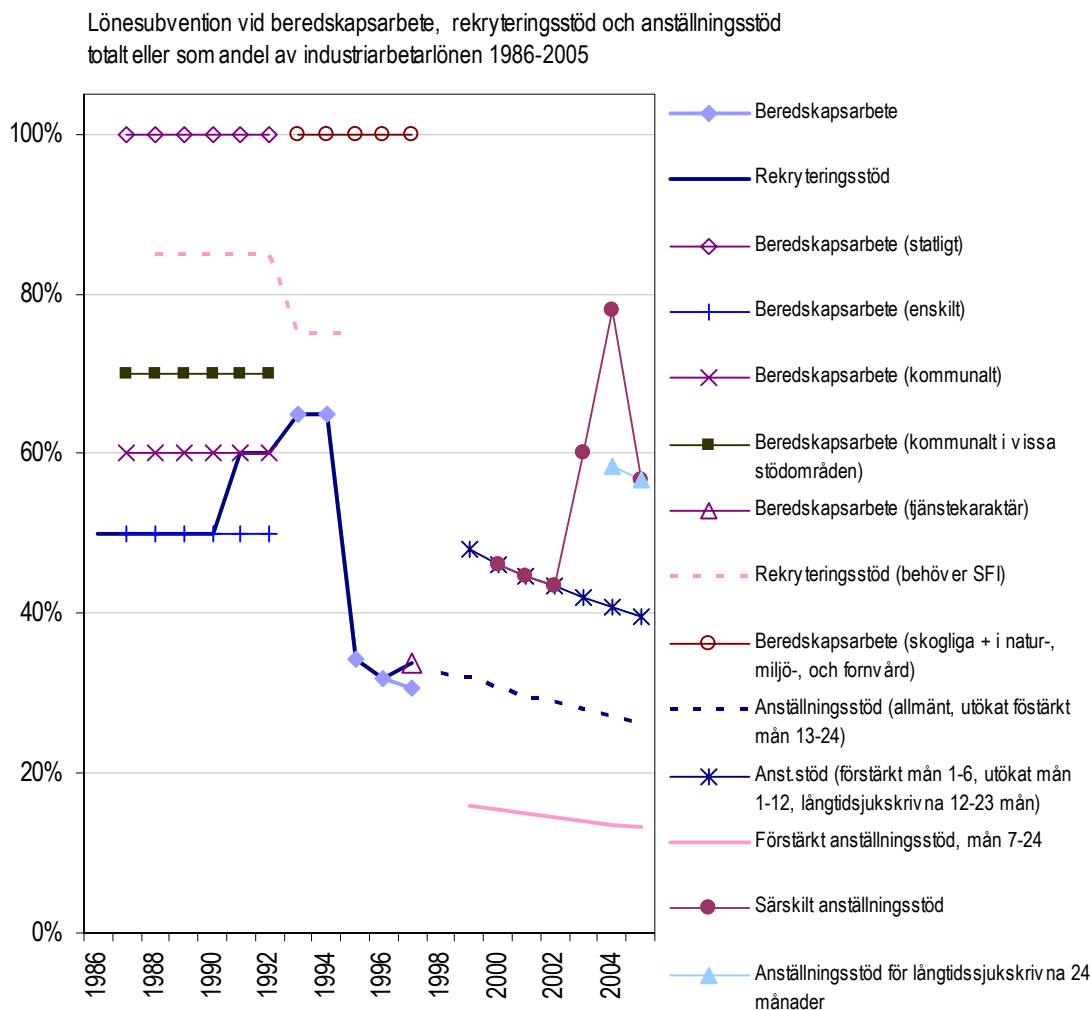
Reglerna för hur stor del av kostnaderna för de konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsstöden som arbetsgivarna får täckta har ändrats åtskilliga gånger över tiden. Det gäller både subventionen av själva lönekostnaden och av kostnader för t.ex. material och investeringar. Från och med år 1993 begränsas subventionen av lönekostnaden inte bara av subventionsgraden utan också av ett tak för hur stort bidraget fick vara.<sup>84</sup> År 1993 innebar det att vid ett vanligt beredskapsarbete fick arbetsgivaren ett bidrag som täckte 65 procent av lönekostnaden men som högst fick vara 14 000 kronor i månaden.

<sup>83</sup> Förtidspension och sjukbidrag ersattes år 2003 av sjuk- och aktivitetsersättning.

<sup>84</sup> Fr.o.m. år 1993 började subventionen beräknas på enbart lön (inklusive sjuklön och semesterersättning) samt avgifter enligt lagen om socialavgifter. Tidigare hade den beräknats på hela lönekostnaden. Det innebar en viss sänkning av den faktiska subventionsgraden som vi inte tar hänsyn till här.

Till en början var taket för bidraget så högt satt att arbetsgivarna i normala lönelägen kunde få den subventionsgrad som reglerna angav. Men år 1995 sänktes taket för bidraget till beredskapsarbeten och rekryteringsstöd (såvida beredskapsarbetena inte var skogliga, i natur-, miljö-, eller fornvård, kommunalt varvat med utbildning, medförde investeringar eller rekryteringsstödet riktade sig till någon som behövde SFI eller till någon som hade en högskoleutbildning på 120 poäng och anställdes i ett litet företag som saknar den kompetens som den anställde hade) till 7 000 kronor. Detta innebar att det i lönelägen i närheten av medellönen för industriarbetare långt ifrån gick att få den subvention på 50 procent som inledningen på regelverket utlovade.

Diagram B.6.



Källa: SFS 1986:414, SFS 1987:411 och SFS 1997:1275, med senare tillägg.

Diagram B.6 visar subventionsgraden i de olika konjunkturberoende sysselsättningsstöden, åren 1986-1997, i en sammanfattning. Punkterna i diagrammet visar antingen den subventionsgrad som regelverket anger eller, om taket begränsar subventionsgraden vid den genomsnittliga lönen för industriarbetare, hur stor del av lönekostnaden (eller lön och arbetsgivaravgifter), vid industriarbetarlönen, som subventioneras. Taket för subventionen innebär att subventionsgraden automatiskt sänks med tiden. Att upprätthålla subventionsgraden kräver aktiva beslut.

Vi ser att subventionsgraden för alla anställningsstöd, med undantag för det särskilda anställningsstödet och den nya försöksverksamheten med anställningsstöd för dem som har varit sjukskrivna i mer än två år, har urholkats sedan de infördes och i bästa fall är omkring 40 procent i normala lönelägen. Det förstärkta anställningsstödet t.ex. kan ges i 24 månader till dem som har varit inskrivna på arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller i ett arbetsmarknadspolitiskt program i två år. De första 6 månaderna skall subventionsgraden vara 75 procent och följande 18 månader 25 procent. Men taket för stödet innebär att subventionsgraden vid löner i nivå med industriarbetarnas i dag är 42 procent respektive 14 procent.

Tabell B.1.

<b>Anställningsstöd hösten 2004</b>					
	För inskrivna:	Längd (månader)	Ersättnings- grad	Tak (kro- nor)	Högsta ersatta lön (kronor)
Allmänt	12 månader + långtidsarbetslös alt. deltidsarbetslös	6	50%	350	10 845
- innefattar vissa inve- steringar		12	50%	350	10 845
Förstärkt	24 månader alt. från Samhall eller OSA	24	75%	525	10 845
- varav		18	25%	175	10 845
Särskilt	24 månader. 57 år: aktivitetsgarantin 3 månader. < 57 år: aktivitetsgarantin 18 månader	24	85%	1 000*	18 227
Långtidssjukskrivna **	Sjukperiod: 12-24 månader. 20 år	6	75%	525	10 845
	Sjukperiod: >24 månader. 20 år	6	85%	750	13 670

\* Gäller anvisningar 1 juli 2004 -30 juni 2005. Annars 750 kronor

\*\* Försöksverksamhet 1 mars - 31 december 2004 i Bekinge län, Haparanda, Norrköping, Västerås, Övertorneå, och Västra Frölundas lokalkontorsområde

Källa: Förordning om anställningsstöd, SFS 1997: 1275, med senare tillägg.

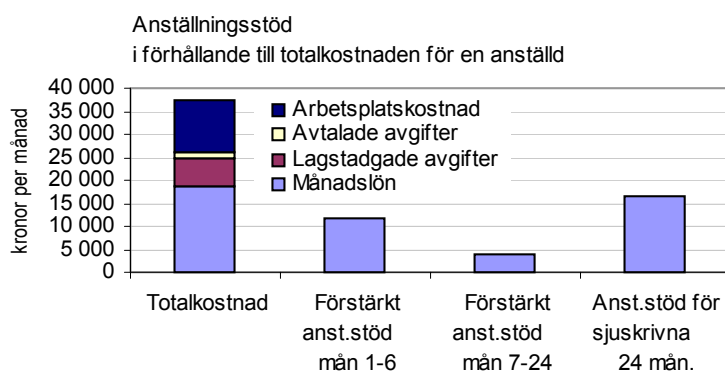
För arbetsgivaren är kostnaden för varje anställd större än lönen och arbetsgivaravgiften. Till lönen kommer också kostnader för andra avtalade försäkringar och, beroende på vilket arbete som bedrivs, kostnader för lokaler och arbetsredskap. En subvention av 42 procent av lönen och arbetsgivaravgiften innebär därför en betydligt lägre subvention av arbetsgivarens totala kostnad för den anställde.

Vi illustrerar detta med ett exempel. Medellönen för arbetare kan, år 2004, uppskattas till 18 500 kronor i månaden eller 224 200 om året, inklusive semesterlönen. Till detta kommer lagstadgade arbetsgivaravgifter på 73 300 kronor och avtalade avgifter på omkring 13 200 kronor. För en kontorsanställd uppskattar vi kostnaden för datorer och da-



tasupport till 30 000 kronor och för telefon 13 000 kronor. Därutöver använder en kontorsanställd kontorsmaterial såsom papper, pennor, disketter o.d. vilket kan kosta omkring 4 000 kronor om året. Kostnaden för ett mindre kontorsrum i Stockholms innerstad, inklusive städning och el, kan uppskattas till omkring 83 000 kronor. Slutligen tillkommer diverse kostnader för t.ex. hälsovård, lunchsubventioner, kaffe m.m. som vi antar uppgår till omkring 10 000 kronor per år. Totalt kostar alltså denne tjänsteman 450 800 kronor om året eller 37 600 kronor i månaden oavsett om han eller hon producerar något av värde för arbetsgivaren eller ej.

Diagram B.7.



Den arbetsgivare som anställer någon med ett förstärkt anställningsstöd till en lön på 18 500 kronor kan få en subvention på 11 550 kronor i sex månader och 3 850 kronor i ytterligare 18 månader. Det innebär enligt vårt exempel att 31 procent av arbetsgivarens totala kostnader blir subventionerade de första sex månaderna och 10 procent därefter. Denna person som får ett förstärkt anställningsstöd efter att ha stått utanför arbetslivet i två år, eller mer, måste alltså genast vara produktiv till 69 procent av genomsnittlig produktivitet och efter sex månader till 90 procent. Se diagram B.7. Arbetsgivaren kan också få ett anställningsstöd för långtidssjukskrivna om han eller hon anställer någon som har varit sjukskriven i två år och som inte kan gå tillbaks till sin tidigare arbetsgivare. Om lönen är 18 500 kronor i månaden blir subventionen 16 500 kronor i månaden. Subventionen blir i detta fall 44 procent av arbetsgivarens kostnader, vilket innebär att den som anställs måste vara produktiv till 56 procent.

## 21 Källor

- Acemoglu, D. (1998), "Why Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality", *Quarterly Journal of Economics* 113(4), s.1055-1089.
- AP-fonderna (2004), "Informationsmaterial kring effekter av en överföring från AP-fonder till statsbudgeten".
- Baumol, J.W. (1967), "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises", *American Economic Review* 57(3).
- Baumol, J.W., Blackman, S.A.B. & Wolff, E.N. (1985), "Unbalanced Growth Revisited: Asymptotic Stagnacy and New Evidence", *American Economic Review* 75(4).
- Cutler, D.M. & Zeckhauser, R.J. (1999), "The Anatomy of Health Insurance", NBER Working Paper No. 7176, Cambridge, MA.
- Fogel, R.W. (1999), "Catching Up with the Economy", *American Economic Review* 89(1).
- Folland, S., Goodman, A.C. & Stano, M. (1997), *The Economics of Health and Health Care*, 2:a upplagan, Prentice Hall, New Jersey.
- Förordning om anställningsstöd, SFS 1997: 1275, med senare tillägg.
- Förordning om beredskapsarbete, SFS 1987: 411, med senare tillägg.
- Förordning om rekryteringsstöd, SFS 1986: 414, med senare tillägg.
- Henrekson, M. & Persson, M. (2004), "The Effect on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System", under publicering i: *Journal of Labour Economics*.
- Kommunalarbetareförbundet & Vårdförbundet (1990), "Vården spränger ramarna", Stockholm.
- Konjunkturinstitutet (2004), "Konjunkturläget: Analysunderlaget mars 2004", Konjunkturinstitutet, Stockholm.
- Lindh, T. (2002), *Befolkningen, familjen, livsrytmen och ekonomisk tillväxt*, ITPS, VINNOVA och NUTEK.
- Lindquist, M. (2003), "Capital-Skill Complementarity and Inequality in Swedish Industry", Working Paper, Stockholms universitet.
- LO (2003), *Skattesystemet – en dilemmabeskrivning*, Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.
- Olli Segendorf, Å. (2003), Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II, Rapport 2003:9, IFAU, Uppsala.
- Prop. 2002/03:100, *2003 års ekonomiska vårproposition*. Sveriges Riksdag, Stockholm.

- Prop. 2003/04:100, *2004 års ekonomiska vårproposition*, Sveriges Riksdag, Stockholm.
- Rauhut, D. (2003), *Arbetskraftsbrist och arbetskraftsinvandring - hot eller möjlighet för ekonomisk tillväxt?*, Rapport A 2002:010, ITPS. Stockholm.
- Riksförsäkringsverket (2001), "Arbetsgivarens attityder till äldre yrkesverksamma", RFV Analyserar 2001:7. Stockholm.
- Riksförsäkringsverket (2004), *Pensionssystemets årsredovisning 2003*, Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- Rothstein, B (2000), "Socialt kapital i den socialdemokratiska staten. Den svenska modellen och det civila samhället", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* 79.
- SCB (2004), *Sveriges framtida befolkning 2004-2050*, Statistiska Meddelanden BE 18.
- SCB (AKU), Arbetskraftsundersökningen, olika årgångar, SCB, Stockholm.
- SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*, Huvudbetänkande, Finansdepartementet, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:16, *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:47, *Våra skatter: Betänkande från skattebasutredningen*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:62, *Kunskapsläge sjukförsäkringen: Delbetänkande av utredningen om analys av hälsa och arbete*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:20, *Fördelningspolitikens mål och medel*, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2003 av Bröms, J. & Pettersson, T., Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:57, *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003 av Statskontoret, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:110, *Fördelning ur ett livscykelperspektiv*, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003 av Pettersson, T. & Pettersson, T., 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.
- SOU 2004:44, *Kan vi räkna med de äldre?*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04 av Bornefalk, A. & Yndheim, O., Fritzes, Stockholm.
- Svallfors, S. (2003), "Välfärdsstatens legitimitet: Åsikter om svensk välfärdspolitik i komparativ belysning" i: SCB, *Välfärd och Ofärd på 90-talet*, SCB.
- Wadensjö, E. (1998), "Arbetsmarknadspolitiken under AMS första halvsekel", i *AMS, Visioner & vardagar*, Nordstedts, Stockholm.
- van den Ven, W. & van Vliet, R. (1992), "How Can We Prevent Cream Skimming in a Competitive Insurance Market? The Great Challenge for the 90's", i Zweifel, P. &

Frech, H.E. III (red.) *Health Economics Worldwide*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

van der Geest, S. (2002), "Competition Among Social Health Insurers: a Case Study for the Netherlands, Belgium and Germany", i *Research in Healthcare Financial Management*, 1/1/2002.

Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.

Åberg, R. (2002), "Unemployment persistency, overeducation and employment chances of the less educated". Opublicerat manuskript.