

## ”Kvalitet eller rättvisa blir vårt val i vården”.

Regeringens skattehöjningsmodell klarar inte av att tillgodose vårt behov av skola, vård och omsorg, menar Assar Lindbeck

Dagens Nyheter den 27 februari 2005

Den totala tillgången på utbildning, vård och omsorg kommer inte att motsvara medborgarnas behov om vi fortsätter tro på skatter som enda finansieringsform. Med skatter får vi rättvisa på en låg nivå. Med andra finansieringsformer som komplement får vi större totalkonsumtion till priset av ökad orättvisa. Önskemålen om kvalitet och rättvisa kommer att visa sig oförenliga, menar professorn i nationalekonomi Assar Lindbeck.

När inkomsterna stiger i utvecklade länder ökar efterfrågan betydligt mer för personliga tjänster än för konsumtionsvaror i allmänhet. Det gäller inte minst skola, vård och omsorg – så kallade humantjänster (enligt en allt vanligare internationell beteckning). Med andra ord, i samhällen med höga inkomster finns det stor betalningsvilja för sådana tjänster. Men trots detta har det visat sig allt svårare att finansiera dem.

Bakgrunden till dessa svårigheter är numera välkänd. När det gäller skola och vård sammanhänger svårigheterna med att tjänsterna är arbetsintensiva, och att möjligheterna till rationaliseringar med hjälp av maskiner och ny teknik i regel är begränsade jämfört med industrin. Samtidigt följer lönerna på lång sikt i stort sett industrins löneutveckling, med ökade kostnader som resultat ("Baumols Lag"). Inom sjukvården är möjligheterna större för fortgående förbättringar av produktiviteten, framför allt genom nya mediciner och förbättrad operationsteknik. Men som vi vet tar sig sådana förbättringar också uttryck i ständigt ökade möjligheter att behandla hälsoproblem som man tidigare inte kunde göra något åt, vilket ytterligare ökar efterfrågan på sjukvård.

Nu råder det stor enighet i praktiskt taget alla länder om att tjänster av detta slag bör vara relativt jämnt fördelade. I praktiken har det lett till att tjänsterna i huvudsak skattefinansieras. Frågan är då hur man skall klara de allt större finansieringskraven i framtiden mot bakgrund av den stigande efterfrågan och de ökade produktionskostnaderna. När man diskuterar den frågan är det viktigt att skilja mellan ett kortsiktigt och ett mer långsiktigt perspektiv. Med det senare syftar jag då på ett par eller några decenniers sikt.

En möjlighet att klara finansieringen på kort sikt är naturligtvis att politikerna håller igen på andra offentliga utgifter, som i dag utgör mer än två tredjedelar av den offentliga sektorns totala utgifter i Sverige. Det förutsätter framför allt att man sätter stopp för de skenande transfereringsutgifterna, särskilt utbetalningarna i olika socialförsäkringssystem - inte minst när det gäller förtidspension och sjukpenning. Då uppnår man nämligen en "dubbel" effekt på de offentliga finanserna: utgifterna minskar samtidigt som skattebasen ökar när fler försörjer sig på arbete i stället för på bidrag och försäkringsersättning.

Skenande transfereringar har gjort det svårare både att klara statens traditionella ("klassiska")

funktioner - såsom polisskydd och rättssäkerhet - och att finansiera vård, skola, omsorg. Med undantag för pensionsreformen har ännu inte mycket gjorts åt de skenande utgifterna för inkomsttransfereringar.

Men det finns också gott om indikatorer på att läkare, sköterskor, lärare och andra yrkesspecialister tvingas använda en helt oproportionerlig del av sin tid till administrativa uppgifter ("överadministration"), och att detta tränger undan tid för direkt kundkontakt. Konkurrens, inklusive fri etablering för nya tjänsteproducenter, är en standardmetod att bekämpa sådan ineffektivitet i andra sektorer, samtidigt som produktionen då också bättre anpassas till konsumenternas önskemål.

Det är bara genom att tillåta konkurrens och nyetablering som vi kan ta reda på om den metoden fungerar också när det gäller utbildning, vård och omsorg. De fördelningsargument som ibland anförs mot experiment på det här området är inte så allvarliga eftersom det går bra att kombinera konkurrens (och valfrihet) med fortsatt skattefinansiering - genom att låta skattemedel gå till den producent som den enskilde individen själv valt. Ett välkänt exempel är den skolpeng som redan existerar.

I princip finns det alltså goda möjligheter att frigöra resurser för ökad produktion av humantjänster - dels via omprioriteringar inom den totala offentliga budgeten, dels genom omorganisation och rationaliseringar inom produktionen av humantjänster. Det vore naturligt att vidta sådana åtgärder innan man fattar beslut om skattehöjningar eller nya finansieringsformer. Men på lång sikt är det troligt att sådana åtgärder inte räcker till. Vi får räkna med att Baumols Lag fortsätter att successivt driva upp kostnaderna, även om ökad konkurrens och ny informationsteknologi kan komma att dämpa kostnadsutvecklingen, samtidigt som efterfrågan på humantjänster fortsätter att öka. Vad gör vi då? Ska vi förorda höjda skatter på lång sikt?

Problemet med höga skattesatser är, som vi vet, att de slår en bred "kil" mellan vad företagen betalar för att sysselsätta en person och vad denna själv får behålla. Den privatekonomiska avkastningen av arbete blir lägre än den samhällsekonomiska avkastningen. Mera konkret uttryckt: ersättningen (efter skatt) minskar för förvärvsarbete, utbildning, byte av jobb, byte av bostadsort, befordran, och så vidare. Ersättningen av vanligt arbete minskar också i förhållande till svartjobb och byte av tjänster. Allt detta leder till samhällsekonomiska förluster eftersom skattekilarna lockar enskilda individer att ägna sig åt annat än vad de är bäst på. Tandläkaren borrar brunn vid sitt sommarhus i stället för att borra tänder; och kirurgen opererar segelbåten i stället för patienter.

Snedvridningen är ännu större när det gäller låg- och medelinkomsttagare. För dem är skillnaden i dag ofta mycket liten (eller till och med negativ) mellan vad individen får när han eller hon arbetar respektive lever på kontantbidrag. Det är en del av förklaringen till att mer än 20 procent av befolkningen i förvärvsarbetande ålder i dag lever på kontantbidrag av olika slag.

Det var just insikter av detta slag som låg bakom "århundradets skattereform" i Sverige 1990-91. Som vi vet har den dock i inte obetydlig utsträckning urholkats sedan dess. Ekonomisk analys visar också att ju högre skattesatserna är i utgångsläget, desto större blir den samhällsekonomiska

kostnaden av ytterligare skattehöjningar.

De som förordar ytterligare höjda skatter som metod att finansiera humantjänster kan kanske hävda att ett rikt samhälle som vårt har råd med stora samhällsekonomiska förluster i samband med höga skattesatser. Men då bör vi också komma ihåg att Sverige i dag inte är lika rikt i förhållande till andra utvecklade länder som vi var för några decennier sedan. Den ekonomiska eftersläpning som vi råkat ut för under de senaste decennierna, mätt som BNP (bruttonationalprodukt) per person, har bara hämtats igen i mycket begränsad utsträckning i samband med återhämtningen från den djupa lågkonjunkturen under första hälften av 1990-talet.

Anhängare av höjda skatter kan också peka på att ytterligare utbyggd barnomsorg och äldreomsorg stimulerar arbetsutbudet (mätt i timmar) - i praktiken i huvudsak bland kvinnor. Det bidrar naturligtvis till att förklara varför förvärvsverksamheten är relativt hög bland kvinnor i Sverige. Men när det gäller de andra just nämnda negativa effekterna på arbetsutbudet kan man inte räkna med sådana motverkande effekter.

Man kan ha olika mening om var en rimlig gräns ligger för skattenivån i Sverige. Man kan också göra olika bedömning av lämpligheten av att komplettera skattefinansieringen med andra finansieringsformer. Jag syftar då i första hand på avgifter (som vi i dag har exempelvis för läkarbesök och läkemedel), obligatoriska eller frivilliga försäkringspremier, eller obligatoriskt sparande på särskilda konton (som i det nya pensionssystemet).

Men om vi tar kategoriskt (principiellt) avstånd från ökad användning av sådana finansieringsformer hamnar vi till slut i en situation där det blir omöjligt att tillgodose medborgarnas önskemål om fler och bättre humantjänster. Anledningen är naturligtvis att fortsatta skattehöjningar för eller senare kommer att anses som alltför äventyrliga ur samhällsekonomisk synpunkt - vilket enligt många (inklusive min) bedömning är fallet redan i dag.

Den totala tillgången på utbildning, vård och omsorg kan därmed i själva verket bli mindre än om vi accepterat nya, kompletterande finansieringsmetoder - såsom just avgifter, obligatoriska och frivilliga försäkringar och obligatoriska sparkonton för humantjänster. Sådana kompletterande finansieringsformer gör det nämligen möjligt för folk att uttrycka sin betalningsvilja för ytterligare konsumtion av humantjänster.

Men det är mycket möjligt att fördelningen av denna större totalkonsumtion av humantjänster skulle bli mera ojämnt fördelad än den mindre totalkonsumtionen vid fortsatt skattefinansiering. Man kan alltså tvingas att väga en större totalkonsumtion av humantjänster, i samband med kompletterande finansieringsmetoder, mot en mindre men jämnare fördelad konsumtion vid fortsatt exklusiv skattefinansiering.

Sammanfattningsvis: hoten mot den framtida konsumtionen av humantjänster kommer inte från elaka personer, som missunnar folk sådana tjänster. På kort sikt kommer hoten främst från skenande transfereringsutgifter och överadministration (ineffektivitet) i den offentliga sektorn. De akuta uppgifterna är alltså att reformera transfereringssystemen och att organisera om tjänsteproduktionen.

På lång sikt kommer hoten från grundläggande samhälls-ekonomiska mekanismer, såsom Baumols Lag, och svårigheter att välja mellan finansieringsalternativ med olika effekter på samhällsekonomisk effektivitet, total tillgång på humantjänster och fördelningen av dessa.

För att inte behöva handla i panik om ett eller ett par decennier finns det anledning att redan i dag inleda en debatt om alternativa framtida finansieringsformer för att kunna tillgodose medborgarnas önskemål om ökad kvalitet i skola, vård och omsorg. Kanske kan man genom en sådan debatt också riva ned en del ideologiska och politiska barriärer som i dag förhindrar en reformering av organisation och finansiering på dessa viktiga områden.

Assar Lindbeck