

Dagens Nyheter den 13 oktober 2002

Professor Assar Lindbeck om välfärdsstatens utveckling:

”Sverige är inne i ond cirkel”

Sverige är inne i en ond cirkel. Men det är få deltagare i den politiska debatten som förstår eller vågar säga att även impopulära åtgärder behövs för att lösa välfärdsstatens problem. Ett land kan hamna i en situation där minskade förmåner i välfärdssystemen blir politiskt omöjliga trots att samhällsekonomin är allvarligt skadad. Det är speciellt troligt när en majoritet av befolkningen, som i Sverige, i huvudsak är skattefinansierad. Vi kan ha hamnat i ett läge utan återvändo där det på sikt blir svårt att rädda välfärdsstaten, skriver ekonomiprofessorn Assar Lindbeck.

De offentliga budgeterna i Västeuropa domineras i dag helt av välfärdsutgifter av olika slag. Dessa återspeglar främst arrangemang för inkomstrygghet, omfördelning av inkomster mellan olika befolkningsgrupper och ett antal sociala tjänster såsom utbildning och vård. De mål som ställts upp för dessa arrangemang har också i stor utsträckning uppnåtts.

Under gynnsamma omständigheter kan välfärdsstaten skapa positiva dynamiska effekter - "goda cirklar". Ett exempel är insatser som förbättrar hälsotillstånd och utbildning hos breda befolkningsgrupper. Eftersom det här är fråga om investeringar i humankapital kan man räkna med att sådana utgifter leder till ökad produktivitet i framtiden. Det betyder att den framtida skattebasen påverkas gynnsamt. Eventuellt kan därmed sådana utgifter på lång sikt bli självfinansierande för den offentliga sektorn. Om sådana insatser i betydande utsträckning kommer lägre inkomstagare till del kan man också räkna med att inkomstfördelningen i samhället blir jämnare, i den meningen att andelen fattiga sjunker.

Men vi vet också att de västeuropeiska välfärdsstaterna i dag har allvarliga problem och att det finns en uppenbar risk att problemen kommer att förvärras i framtiden. I stället för en positiv välfärdsdynamik kan vi råka ut för en negativ dynamik - "onda cirklar".

Det mest uppenbara problemet är att de offentliga välfärdsarrangemangen ofta inte är finansiellt robusta vid chocker av olika slag, såsom förändringar i socioekonomiska förhållanden utanför välfärdsstatens kontroll. Jag tänker framför allt på vad som händer med de offentliga finanserna vid en snabbt åldrande befolkning, lägre produktivitetstillväxt och makroekonomiska störningar som leder till ökad arbetslöshet. Samtidigt som trycket på de offentliga utgifterna ökar kommer skattebasens tillväxttakt att gå ned. En kombination av störningar av dessa slag är en viktig förklaring till den offentliga sektorns återkommande finansieringsproblem under de senaste decennierna i flera länder i Västeuropa, inklusive Sverige.

Ett annat allvarligt problem är att välfärdsstatens olika arrangemang ofta leder till oönskade, och ofta också oförutsedda, beteendeanpassningar bland medborgarna. I den politiska debatten har man främst observerat sådana anpassningar i anslutning till välfärdsstatens finansiering, det vill säga olika slag av skatteklar som snedvrider ekonomiska incitament, och därmed leder till misshushållning med resurser i samhällsekonomin.

Det är numera allmänt känt att höga marginalsatser gör egenarbete i hemmet, byte av tjänster och svartjobb mer lönande än beskattat arbete; att fritid blir "billig" för individen i den meningen att inkomstbortfallet när man minskar sin arbetstid reduceras; att avkastningen på utbildning sänks (särskilt om skatterna är progressiva); och att beslut om sparande och dess placering ofta snedvrider i förhållande till vad som motsvarar en effektiv resursanvändning. Det var en begynnande insikt om sådana effekter som ledde till 1990 och 1991 års skattereform i Sverige.

Men minst lika viktiga incitamentsproblem uppkommer när medborgare småningom lär sig att utnyttja olika slags förmåner i större utsträckning än vad välfärdsstatens arkitekter ursprungligen tänkte sig. I den analytiska litteraturen talar man om "moral hazard" (tyvärr utan allmänt accepterad översättning till svenska). Med detta uttryck menas att försäkringstagare själva, till egen fördel, kan skapa ett försäkringsutfall genom att mer eller mindre medvetet ändra sitt beteende. Några konkreta exempel illustrerar problemet.

Det finns goda skäl att erbjuda medborgarna generösa ekonomiska villkor i samband med arbetslöshet. Men ju generösare villkoren är, desto längre kommer en del arbetslösa att vänta med att skaffa sig nya jobb. Empirisk forskning pekar särskilt på sådana konsekvenser i länder där generösa understöd kan uppbäras under långa perioder av arbetslöshet, kanske under flera år.

Det finns också goda skäl att erbjuda ett gott ekonomiskt skydd i samband med sjukdom. Men ju generösare stödet är, desto fler kommer, vid i övrigt oförändrade förhållande att sjukskriva sig. Detta bekräftas av empiriska studier. Individen så att säga definierar om vad som är "sjukdom".

Man bör observera att "moral hazard" inte är samma sak som bidragsfusk, som naturligtvis också förekommer. Om jag sjukskriver mig på måndag morgon på grund av att jag känner mig trött sedan jag festat natten före är det frågan om "moral hazard". Men om jag reser till Köpenhamn för att roa mig, men finansierar resan genom att sjukskriva mig i stället för att ta ledigt, då är det bidragsfusk.

Ett civiliserat samhälle bör också vara generöst mot dem som tar sjukpension på grund av sviktande hälsa på äldre dagar. Men ju generösare reglerna för förtidspension är, desto fler kommer att ta sådan pension. Det gäller inte bara medborgare med allvarliga hälsoproblem utan också personer med begränsade besvär eller rent av fullt arbetsföra personer. Empiriska studier

visar att gynnsamma villkor för förtidspension, som man kan vänta sig, ger utslag i form av många förtidspensionärer. I flera länder i Västeuropa ligger den genomsnittliga pensionsåldern i dag kring 55 år eller till och med något lägre.

Problem av detta slag blir särskilt framträdande om sociala normer för arbete, och emot att leva på bidrag, försvagas över tiden, exempelvis som ett resultat av att ekonomiska incitament och arbetslöshetsskapande störningar ökat antalet bidragstagare.

Välfärdsstaten kan hamna i en ond cirkel genom att minskade ekonomiska incitament för arbete kan leda till att fler väljer att leva på bidrag, vilket småningom kan resultera i att bidragstagande blir mer socialt acceptabelt än tidigare. Det kan i sin tur tvinga fram ökade skatter, som gör arbete ännu mindre lönande än förut jämfört med att leva på bidrag, med ytterligare minskade incitament för arbete och eventuellt också svagare arbetsnormer som resultat.

Det finns inte någon enkel lösning på dessa problem. Man tvingas till svåra avvägningar mellan inkomstförsäkring, incitament och kontroller. Bättre incitament för arbete kan i princip uppnås genom lägre marginalskatter, ökade självrisker (lägre ersättningsnivåer) och, när det gäller korttidsfrånvaro, fler karensdagar. Mer kontroller betyder bland annat krav på att arbetslösa söker och accepterar erbjudna jobb och att sjukskrivna kan visa upp sjukintyg.

Nu finns det naturligtvis också goda skäl att vidta andra åtgärder. Bättre fungerande arbetsförmedling och större insatser för omskolning av arbetslösa är ständigt återkommande förslag för att bekämpa långtidsarbetslöshet. Samordnade insatser från landsting och försäkringskassor för att rehabilitera personer med hälsoproblem är allmänt omfattade förslag för att bekämpa långtidssjukskrivning, om än genomförandet släpar efter den politiska retoriken.

I den mån långtidssjukskrivning verkligen beror på dålig arbetsmiljö ligger det också nära till hands att differentiera företagens sjukförsäkringsavgifter - med högre avgifter på arbetsgivare med stor sjukfrånvaro. Det skulle också stimulera företag och offentliga institutioner att förbättra arbetsorganisation och arbetsmiljö, och att hjälpa till att rehabilitera anställda med hälsoproblem.

Men det är långt ifrån klart att den ökade långtidssjukskrivningen och den tilltagande förtidspensioneringen främst beror på försämrade arbetsorganisation och arbetsmiljö. Jag har redan pekat på minskade ekonomiska incitament för arbete, "moral hazard" och svagare sociala normer som andra rimliga förklaringar. Men det är också troligt att tidspress i familjer med dubbelarbetande vuxna, inte minst kvinnor, bidrar till att förklara utvecklingen. Kvinnor med barn tycks ha fått bära en stor del av bördan för kvinnans intåg på arbetsmarknaden.

Tänkbara politiska åtgärder för att komma till rätta med detta är att göra det lättare att köpa

hushållstjänster, exempelvis genom lägre marginalskatter och en subventionering av hushållsnära tjänster. Anta exempelvis att både köpare och säljare av sådana tjänster har femtio procents marginalskatt, vilket för Sveriges del är lågt räknat när man tar hänsyn till samtliga skatter. För att få resurser att köpa mer hushållstjänster måste en köpare då tjäna fyra gånger så mycket före skatt som säljaren erhåller efter skatt. Det är lätt att förstå att dubbelarbetande föräldrar hamnar i tidspress, och stress, i ett sådant samhälle.

Tyvärr är det få deltagare i den politiska debatten som förstått, eller vågar säga, att även impopulära åtgärder fordras för att lösa välfärdsstatens problem. I själva verket kan ett land hamna i en politisk situation där reformer av välfärdssystemen, särskilt minskade förmåner, är politiskt omöjliga även sedan samhällsekonomin skadats så kraftigt att den allmänna levnadsstandarden kraftigt släpat efter omvärlden eller rent av fallit i absoluta termer.

En sådan situation är speciellt trolig när en majoritet av befolkningen i huvudsak är skattefinansierad - antingen genom att leva på olika slags bidrag eller genom att vara offentligt anställda (såsom undertecknad). Det är just den situation som inträffat i Sverige, där cirka 60 procent av befolkningen i dag är skattefinansierad.

I ett sådant samhälle kan det bli svårt att reformera, och på lång sikt rädda, välfärdsstaten, även om enskilda väljare också tar betydande hänsyn till vad som är bra för samhället som helhet. Jag har i olika sammanhang pekat på att Sverige i dag kan ha nått en sådan "point of no return". Den politiska utvecklingen i Sverige under senare tid ger knappast anledning till minskade farhågor i det avseendet.

Assar Lindbeck