

Sv 2003
br 678

Assar Lindbeck

Från vaggan till graven.

Så kan de
europeiska välfärds-
staterna reformeras
under individens
livscykel.



Assar Lindbeck

Assar Lindbeck är professor i internationell ekonomi vid Stockholms universitet. Han har arbetat över ett brett område av ekonomisk analys, under senare år främst beträffande välfärdsstatens utformning och utvecklingstendenser. Han var ordförande i den så kallade Lindbeck-kommissionen 1993 om möjligheterna att reformera den svenska ekonomin.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Förord | 3 |
| Framgångar | 4 |
| Problem | 5 |
| Barndom och ungdom | 7 |
| Inkomsttrygghet och sjukvård under arbetslivet | 9 |
| Pensioner och äldreomsorg | 12 |
| Slutkommentar | 17 |
| Källor | 19 |

Förord

Under sitt tal på Skandias bolagsstämma, den 17 april 2002, presenterade Skandias VD och koncernchef Lars-Eric Petersson den första skriften i Skandias nya skriftserie med fokus på de framtida offentliga välfärdssystemens utveckling, SamhällsFokus.

I den första skriften, "Europa åldras. Tre perspektiv på befolkning och välfärd." skildrar Allan Larsson den europeiska debatten om framtidens äldreomsorg utifrån tre perspektiv. Allan Larsson belyser de viktigaste demografiska trenderna och sammanfattar några av de ledande samhällsvetarnas analys av tillståndet i de europeiska välfärdssystemen. Han beskriver också de politiska initiativ som nu tas på EU-nivå för att modernisera välfärdssystemen.

I det andra bidraget i vår skriftserie, "I huvudet på en pensionsförvaltare.", beskriver Adri De Ridder i stora drag innehållet i sitt arbete som portföljförvaltare på Sveriges största Livförsäkringsbolag, Skandia Liv.

I din hand håller du det tredje numret i skriftserien. Assar Lindbeck ger i den här skriften sin syn på de problem som de Västeuropeiska välfärdsstaterna brottas med och de strukturella reformer som han anser vara nödvändiga.

Skandia Public Affairs kommer att ge ut ytterligare en skrift i år med professorn i socialförsäkringsekonomi, Edward Palmer.

Hör gärna av dig till mig eller redaktören, Rickard Ydrenäs, om du har synpunkter eller frågor kring skriften eller skriftserien. Min förhoppning är att Assar Lindbecks skrift kan utgöra ett bidrag i den debatt som inletts om framtidens välfärdssystem.

Hans Svensson

Chef för Skandia Public Affairs

hans.g.svensson@skandia.se

Telefon: 08-788 48 51

rickard.ydrenas@skandia.se

Telefon: 08-788 19 49

PS. Ytterligare exemplar av den här skriften eller de andra två skrifterna i skriftserien går kostnadsfritt att beställa via vår distributör, Strömbergs. Skicka din beställning via e-mail till: zarab.landstrom@strd.se

Framgångar

Västeuropas länder har byggt upp mer ambitiösa sociala arrangemang, mer heltäckande och generösa välfärdsstater, än andra utvecklade länder. Man har också i stor utsträckning nått uppsatta mål. Det hindrar inte att de Västeuropeiska välfärdsstaterna i dag står inför allvarliga problem och att mer eller mindre genomgripande reformförslag diskuteras. Men innan jag ger mig in på dessa frågor, som är huvudtemat i den här skriften, är det viktigt att närmare precisera vilka problem välfärdsstaten faktiskt försökt lösa.

Man kan kanske säga att välfärdsstaten bidragit till att lösa tre slags *sociala effektivitetsproblem*.

För det första har socialförsäkringarna bidragit till att omdisponera enskilda individers inkomster över livsrymden. Vissa medborgare anses nämligen vara "närsynta" när det gäller framtida ekonomiska behov; de anses därför inte klara av att på egen hand tillgodose dessa behov. Med "närsynthet" menar man då inte nödvändigtvis att individen skulle bortse från behovet av inkomster under framtida perioder med låga förvärvsinkomster på grund av arbetslöshet, sjukdom eller ålderdom. En modernare syn på "närsynthet" i det här avseendet är i stället att vissa individer diskonterar inkomster i den närmaste framtiden hårdare än inkomster i en avlägsen framtid – så kallad "hyperbolisk" (i motsats till vanlig exponentiell) diskontering. Individen vill egentligen spara för behov långt fram i tiden, men inte just nu – ungefär som en individ som vill sluta röka "i morgon", men inte i dag. Ett annat argument för staten att genom obligatoriska socialförsäkringar bidra till att omdisponera individens inkomster över livsrymden är att en del individer eljest skulle uppträda som fripassagerare, "free riders". De hoppas att anhöriga, eller skattebetalarna, ska hjälpa till om de skulle hamna i ekonomiska svårigheter i framtiden.

För det andra kan obligatoriska socialförsäkringar parera välkända brister på försäkrings- och kapitalmarknader. Om en försäkringsgivare har svårt att bedöma vilka risker en viss individ löper, medan individen själv har kunskap om detta, då kommer främst högrisk-individer att ta frivilliga försäkringar – ett exempel på så kallad "adverse selection". Därmed blir försäkringarna dyra och marknaden för försäkringar tunn. I det motsatta fallet, då försäkringsgivaren har, eller kan skaffa sig, goda kunskaper om de risker som individen står inför, kommer den förra att

främst inrikta sig på att sälja försäkringar till lågrisk-fall – ett exempel på så kallad "cream skimming". Många personer med speciellt stora behov av försäkring kan därmed bli utan skydd.

Ett tredje effektivitetsargument för att bygga upp välfärdsstater är att staten vill stimulera konsumtionen av tjänster med stora inslag av investering i humankapital. Utbildning är kanske det mest utpräglade exemplet, eftersom det är svårt att låna på privata kapitalmarknader på basis av förväntningar om framtida inkomster. Investeringar i utbildning har ofta också positiva effekter på andra aktörer, så kallade "externa effekter". Om vissa personer på en arbetsplats blir bättre utbildade ökar produktiviteten ofta också hos andra på denna arbetsplats. Det finns därför skäl för staten både att underlätta uppläning exempelvis genom kreditgarantier och att subventionera konsumtionen av utbildning.

När det gäller välfärdsstatens effekter på *inkomstfördelningen* i samhället är det vanligt att skilja på två mål.

Det mest allmänt accepterade fördelningsmålet är att minska förekomsten av ren fattigdom. När det gäller individer med tillfälliga ekonomiska svårigheter spelar socialförsäkringar och socialhjälp en avgörande roll. För individer som hotas av permanent låga inkomster tillkommer andra åtgärder, såsom handikappstöd. Men på lång sikt är sannolikt obligatorisk och subventionerad skolgång den viktigaste åtgärden att motverka permanent låga inkomster hos vissa grupper medborgare.

Det andra fördelningspolitiska målet, att minska den allmänna inkomstspridningen i samhället genom progressiva inslag i skatte- och bidragssystemen, är av naturliga skäl mer omstritt. Men när man diskuterar reformer av välfärdsstaten är det naturligtvis nödvändigt att ta hänsyn också till detta mål, som uppenbarligen är viktigt för många medborgare.

Problem

Vad är då de mest allvarliga problemen för dagens Västeuropeiska välfärdsstater? Det är praktiskt att skilja mellan tre slags problem:

1. Flera socialförsäkringssystem är inte finansiellt robusta vid chocker av olika slag, såsom en mer ogynnsam demografi, minskad produktivitet-

tillväxt och makroekonomiska chocker som leder till kraftigt ökad arbetslöshet.

2. Ett annat problem är icke-avsedda, och ofta oväntade, beteendeanpassningar hos medborgarna i anslutning till välfärdssystemen. Det mest uppenbara exemplet är kanske negativa ekonomiska incitament i samband med välfärdsstatens finansiering: marginalskatter gör frätid billigare och svartarbete och hemarbete, som reparation av huset eller trädgårdsarbete, mer lönsamt – jämfört med beskattat arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Ett annat slag av beteendeanpassningar är troligen lika viktigt, nämligen att individer undan "lär" sig att utnyttja sociala förmåner. I den analytiska litteraturen talar man i detta sammanhang om "moral hazard". Det är ett allmänt problem med försäkringar. Rent teoretiskt uppnås den idealiska försäkringen när individen inte själv kan påverka försäkringsutfallet. Men det är svårt att hitta något annat exempel på detta än försäkring i anslutning till skador vid meteornedslag! När det gäller socialförsäkringar har individen däremot stora möjligheter att själv påverka försäkringsutfallet. Det betyder att socialförsäkringar är starkt utsatta just för "moral hazard", som kan ses som socialförsäkringarnas, och därmed välfärdsstatens, svagaste punkt. På lång sikt har välfärdsstatens kostnader av dessa skäl blivit betydligt högre än väntat, både för den offentliga sektorn och för samhällsekonomin som helhet.

Några enkla exempel illustrerar frågan. Det finns goda skäl att ge arbetslösa större inkomstrygghet genom en väl utbyggd arbetslöshetsförsäkring. Men ju generösare villkoren är, inte minst när det gäller längden på de arbetslöshetsperioder som berättigar till understöd, desto större är risken att folk fastnar i långvarig arbetslöshet. Det finns också starka argument för staten att bidra till inkomstrygghet under sjukdom, men ju generösare bidragen är desto mer frestande är det för individen att definiera sjukdom på ett frikostigt sätt, exempelvis allmän trötthet eller olust inför tanken att gå till jobbet. Det är också en viktig social uppgift att ekonomiskt stödja ensamstående föräldrar, inte minst för att undvika att deras barn hamnar i fattigdom. Men ju frikostigare stödet är, desto större är sannolikheten att antalet ensamstående föräldrar ökar – via fler födselar bland ensamstående kvinnor och ett ökat antal separationer. På samma sätt gäller: ju mer generösa villkoren är för förtidspension, ju fler frestas att ta sådan pension i stället för att fortsätta att arbeta.

Gränsen är delikat mellan "moral hazard" och "bidragsfusk". Om jag känner mig trött en måndag morgon på grund av att jag festat väl kraftigt natten innan, och jag bestämmer mig för att stanna hemma, då är det fråga om "moral hazard". Men om jag sjukskriver mig för att på skattebetalarnas bekostnad resa till Köpenhamn några dagar, då är det uppenbarligen fusk. Tyvärr är inte gränslinjen mellan "moral hazard" och fusk alltid lika klar som i dessa fall.

Allt det här illustrerar ett klassiskt dilemma för välfärdsstaten. Man tvingas göra en avvägning ("trade off") mellan försäkring och ekonomiska incitament. På den privata marknaden för försäkringar försöker man mildra problemet både genom kontroller och självrisk ("co-insurance") eller karensdagar ("waiting days"). Det försöker man ofta också göra i socialförsäkringssystemen. Men det har visat sig politiskt svårt att genomföra, och särskilt att upprätthålla, motsvarande arrangemang i dessa system. Kontroller skapar politiskt känsliga integritetsproblem. Och det är enklare, och kanske också populärare, att bedriva politiska kampanjer mot självrisker och karensdagar.

3. Ett tredje problem för dagens välfärdsstater är att systemen inte har anpassats särskilt väl till socioekonomiska förändringar under senare tid. Jag tänker bland annat på utvecklingen mot mindre, och mindre stabila, familjer, ökad förvärvsverksamhet bland kvinnor, bättre utbildade och mer krävande medborgare som kan ta eget ansvar, nya värderingar och en fortgående internationalisering av både det ekonomiska och det politiska systemet.

Jag kommer att disponera min diskussion av dessa problem som en "resa" över individens livscykel – från vaggan till graven. Hur kommer välfärdsstatens olika arrangemang in i individens liv under resans lopp? Och hur kan välfärdsstaten reformeras för att motverka olika brister i dessa arrangemang?

Barndom och ungdom

Utvecklade länder skiljer sig en hel del beträffande sociala arrangemang i samband med barndom och ungdom. Det gäller främst det finansiella stödet till barnfamiljer och barnomsorgens organisation och finansiering.

Mest uppmärksammade är kanske de låga födelsetalen i Europa i dag. Reproduktionstalet är nere i nivån 1,3 - 1,7 procent i många utvecklade länder; det fordras ungefär 2,1 för konstant befolkning (om man bortser från immigration och emigration). Det kanske mest diskuterade problemet med låga födelsetal är att försörjningsbördan för förvärvsarbetande stiger i framtiden, både när det gäller pensioner och äldreomsorg. Om man vill göra något åt de låga födelsetalen ligger naturligtvis kraftigt ökade transfereringar till barnfamiljer, "barnbidrag", nära till. Men i praktiken har det ofta visat sig svårt att få politiskt stöd för en sådan politik. Det har i regel visat sig lättare att få politisk uppslutning för stöd till pensionärer, som i dag ofta har en inkomststandard som är högre än barnfamiljernas. Kanske ligger en del av förklaringen i att pensionärerna, ur intressesynpunkt, är en homogenare grupp än barnfamiljerna.

Nu finns det också rena effektivitetsargument för att subventionera barn-tillsyn utanför hemmet. Ett är att motverka effekterna av att de breda skattekilarna för arbetsinkomster, som favoriserar hemarbete på bekostnad av köp av tjänster för barnomsorg på marknaden på basis av arbetsinkomster. Om gifta kvinnors förvärvsverksamhet stimuleras får hushållen större resurser att köpa subventionerad barnomsorg. Detta är den väg som de nordiska länderna har slagit in på. Ett annat effektivitetsargument för att subventionera barnomsorg utanför hemmet avser i första hand familjer där barnen är intellektuellt understimulerade. Detta är naturligtvis det klassiska "head-start" argumentet. Empirisk forskning ger visst stöd för detta argument. Här går effektivitets- och fördelningspolitiska argument hand i hand, eftersom ökad produktivitet i framtiden bland potentiella låginkomsttagare leder till färre fattiga i framtiden.

Man får naturligtvis räkna med politiska motsättningar när det gäller storleken på subventionerna för barnomsorg utanför hemmet. Men den stora kontroversen inom barnomsorgen är hur mycket valfrihet som familjen kan och bör erbjudas, dels i valet mellan barnomsorg i hemmet och institutionell omsorg, vilket kräver viss subventionering av den senare typen av omsorg, dels i valet mellan olika institutioner, såsom offentliga och privata. I flera länder ser man en klar trend till ökade krav på valfrihet i båda dessa avseenden. En trolig förklaring är att stigande inkomster och högre utbildning leder till önskemål om bättre individuellt anpassade tjänster. Det finns också väl utprovade metoder att organisera ökad valfrihet i samband med offentliga subventioner, nämligen att låta stödet "följa barnet", det vill säga att stödet exempelvis i form av "servicecheckar" går till den institution som valts av barnets

föräldrar. Samma metod används, som vi vet, för att öka valfriheten när det gäller utbildning genom en "skolpeng".

Huvudargumentet bland motståndare till ökad valfrihet på detta område tycks vara att undvika ökad social segregering av barn. Man vill också slå vakt om kvaliteten på den barnomsorg och undervisning som bedrivs i offentliga institutioner. Kvaliteten i dessa institutioner sägs ibland vara hotad när offentliga institutioner väljs bort av barn och ungdomar från välutbildade hem. Hittills utförd forskning i USA och Sverige ger dock knappast något stöd för dessa farhågor. En trolig förklaring är att det redan i dag finns en påtaglig segregering när det gäller boende. Servicecheckar, eller liknande arrangemang, kan därför i själva verket ge barn och ungdomar i områden med många dåliga barndaghem och skolor en chans att flytta över till bättre institutioner i andra bostadsområden. På så sätt kan valfrihet i själva verket bli *integrerande* i stället för segregering när det gäller barn och ungdomar. Inte heller behöver undervisningen nödvändigtvis bli sämre för de barn som fortsätter att gå i offentliga skolor. En förklaring kan vara att en skärpt konkurrenssituation tvingar dåliga offentliga skolorna att antingen lägga ned verksamheten eller att förbättra undervisningen (Sandström och Bergström, 2002.). Därmed kan ökad valfrihet mycket väl förbättra undervisningen för det stora flertalet elever.

Inkomsttrygghet och sjukvård under arbetslivet

Låt oss gå vidare till individer i arbetsför ålder. Sedan mitten av 70-talet har den gruppen upplevt god inkomsttrygghet men svag sysselsättningsutveckling i Västeuropa. Bakom den svaga sysselsättningsutvecklingen ligger en kombination av två faktorer: en serie arbetslöshetsskapande chocker och ekonomiska och sociala mekanismer som permanentar hög arbetslöshet sedan en sådan väl uppkommit så kallade "persistensmekanismer". Välkända exempel på chocker är oljeprishöjningar, löneexplosioner, och främst sedan slutet av 80-talet, en restriktiv ekonomisk politik för att få ned inflation och budgetunderskott. Exempel på persistensmekanismer är stela reallöner och relativlöner, en lönebildningen som domineras av dem som har säkra jobb ("insiders") på bekostnad av dem som saknar sådana jobb ("outsiders"), långa perioder under vilka arbetslösa har rätt till understöd, och brister i kompetensutveckling bland arbetslösa (Lindbeck och Snower, 1988).

Två politiska slutsatsen är uppenbara. Mycket står i princip att vinna på att genom stabiliseringspolitiska åtgärder parerar stora arbetslöshets-skapande makroekonomiska chocker. Det behövs också institutionella reformer för att minska styrkan i olika slag av persistensmekanismer. Det sistnämnda förutsätter dels mindre makt över lönebildningen hos dem som har säkra jobb jämfört med dem som saknar sådana jobb, dels en reformering av arbetslöshets- och arbetsmarknadspolitiken, så att arbetsförmedlingen blir effektivare och staten subventionerar arbete snarare än arbetslöshet. Ett exempel på det senare är sänkta arbetsgivaravgifter för lågutbildade. Ett annat exempel är inkomststillskott för låginkomsttagare som arbetar, antingen lägre inkomstskatter eller så kallade "in-work benefits", som praktiseras i USA och Storbritannien. Erfarenheter från olika länder tyder dessutom på att yrkesutbildning under skolåren är mer framgångsrik än omskolning senare i livet. Europa har en lång väg att gå i alla dessa avseenden.

Vid sidan av arbetslöshet är sjukdom det viktigaste exemplet på att individer i arbetsför ålder kommer i kontakt med välfärdsstaten. Som vi vet har både sjukförsäkring och sjukvård råkat ut för allvarliga kostnadsproblem, oavsett hur de är organiserade. När det gäller korttidsfrånvaro är naturligtvis självrisk, via karensdagar, och skärpt kontroll uppenbara motåtgärder. En nackdel är förstas att många skulle drabbas oförskyllt. Långtidsfrånvarons orsaker är fortfarande svåra att helt förklara. Om den återspeglar arbetsplatsproblem är det naturligtvis rationellt att höja sjukförsäkringsavgifterna för arbetsplatser där sjukfrånvaron är hög, "experience-rated fees". Arbetsgivaren skulle få incitament inte bara att förbättra arbetsmiljön, utan också att bygga ut företagshälsovården och stimulera rehabilitering och byte av arbetsuppgifter för anställda med begynnande hälsoproblem.

Det är också troligt att både korttids- och långtidsjukskrivning sammanhänger med ökat dubbelarbete, särskilt för kvinnor. Sjukskrivning blir därmed ett sätt för individen att minska tidspressen. Man kan tänka sig flera olika metoder att komma tillrätta med detta problem. En är att göra det billigare för hushållen att köpa tjänster på marknaden – genom sänkta marginals-katter, subventioner av "hushållsnära" tjänster och större lönespridning. De två första metoderna kräver naturligtvis minskade offentlig utgifter på andra områden. Vidare kommer en större lönespridning i konflikt med vanliga fördelningspolitiska mål. Ökade möjligheter för individen att välja kortare arbetstid utanför hemmet är en annan

tänkbar väg. Men det är ofrånkomligt att det skulle leda till minskad privat eller offentlig konsumtion, eller båda delarna.

När det gäller sjukvård skiljer sig problemen mellan länder som finansierar sjukvården med försäkringar respektive skatter. I båda fallen sammanhänger problemen med att "tredje part betalar", antingen försäkringskollektivet eller skattebetalarna – ett annat viktigt exempel på "moral hazard". I länder där sjukvården finansieras med försäkringar har man råkat ut för kostnadsexplosioner. USA och Tyskland är uppenbara exempel. I länder med skattefinansiering har man lyckats bättre med att hålla igen kostnaderna. Men det har åstadkommit genom hård ransonering av sjukvårdstjänster och långa köer.

I skattefinansierade system ligger det nära till hands att försöka lösa de uppkomna problemen genom ökade resurser till sjukvården. Men innan man binder upp sig för den linjen bör man fråga om det inte finns andra metoder att förbättra hälsan hos befolkningen. Det verkar nämligen som om sambandet mellan sjukvårdsutgifter och hälsotillstånd är svagt när man jämför olika utvecklade länder. En förklaring är naturligtvis att givna resurser kan användas mer eller mindre effektivt beroende på sjukvårdens organisation och incitamenten att hushålla med resurser på olika nivåer i sjukvårdssystemet. Men en annan förklaring är att variationer i hälsotillståndet i olika länder, vid sidan av ålderssammansättningen, har mer att göra med skillnader i medborgarnas allmänna livsstil än med skillnader i sjukvårdens omfattning och utformning.

Är slutsatsen av detta att resurser bör flyttas över från sjukvård till friskvård? Det är naturligtvis lättare sagt än gjort. Man stöter här på frågan om hur långt staten bör gå i paternalism. Skatter på tobak och alkohol är relativt oomstridda exempel på paternalism inom hälsovårdsområdet. Krav på bilbälte har också blivit ganska allmänt accepterat. Men hur skall man ställa sig till frågan om skatt på fet mat och obligatorisk cykelhjälm? Men statliga insatser för bättre friskvård är inte bara en fråga om paternalism. Man kan också hänvisa till externaliteter, eftersom kostnaderna av dålig hälsa och olycksfall i trafiken slås ut på andra medborgare, vare sig dessa kostnader finansieras genom försäkringar eller skatter.

En annan viktig fråga inom sjukvården är naturligtvis, liksom för barnomsorg och skola, hur stor valfrihet medborgarna ska ges. Det finns

viktiga områden inom sjukvården, särskilt den öppna primärvården, där det är administrativt enkelt att kombineras kollektiv finansiering med valfrihet: att låta finansieringen följa individens val av vårdgivare. En traditionell invändning har varit att flertalet patienter inte har tillräcklig kunskap i sjuk- och hälsofrågor för att på ett rationellt sätt kunna utöva sådan valfrihet. Kunskapen på dessa områden har ansetts vara alltför "asymmetrisk" mellan patient och vårdgivare för att valfrihet skall anses meningsfull. Men här håller något viktigt på att hända. Allt bättre utbildade medborgarna har allt större förmåga att sätta sig in i sina egna hälso- och sjukvårdsproblem. Dessutom har den nya informations-teknologin, främst Internet, kraftigt ökat individernas möjlighet att skaffa sig information om sina hälso- och sjukproblem. Det finns i dag starka empiriska belägg för detta (Lindbeck och Wikström, 2002).

En uppenbar politisk rekommendation är att tillåta och uppmuntra experiment med alternativa system för hälso- och sjukvård, inklusive olika slags nätverk av offentliga och privata producenter. Då blir det naturligtvis nödvändigt att avveckla offentliga vårdmonopol, där sådana finns. Det är också viktigt att ökad valfrihet kombineras med bättre system både för information och för kvalitetskontroll genom inspektioner.

Pensioner och äldrevård

I vår diskussion kommer vi nu fram till den period av livet som följer efter normal förvärvsverksamhet, och därmed till frågan om pensioner och äldreomsorg. När det gäller pensioner dominerar i dag, i nästan alla utvecklade länder, offentligt administrerade fördelningssystem, "pay-as-you-go"-system, vilket betyder att dagens förvärvsarbete genom avgifter finansierar dagens pensionärer. Att införa sådana system var en snabb metod att ge inkomstrygghet åt dem som blev pensionärer under de första decennierna efter andra världskriget.

Det är väl känt att sådana pensionssystem lätt drabbas av finansiell instabilitet i samband med chocker i demografi, produktivitet och sysselsättning. Fördelningssystem karakteriseras också av breda skatteklivar för arbete på grund av det svaga sambandet mellan vad individen betalar in till systemet och vad han senare får i pension. Eftersom sådana system omfördelar inkomster både mellan och inom generationer är det också ofrånkomligt att de leder till fördelningspolitiska konflikter. Allt detta är

bakgrunden till en strid ström av förslag till reformering av pensions-systemen. Tre slags reformförslag har dominerat:

1. *marginella justeringar*, i huvudsak för att klara den finansiella stabiliteten;
2. en *starkare koppling mellan avgifter och pensioner*, i huvudsak för att minska de inbyggda skatteklivarna; och
3. *fondering*, främst för att öka sparkvoten i samhällsekonomin, till fördel för framtida generationer.

De mest uppenbara marginella reformerna har varit successivt ökade pensionsavgifter, under senare år i vissa fall också att successivt sänkt realvärde på pensioner. Det senare har ofta uppnåtts genom att manipulera prisindexen för pensionsutbetalningarna, höja den reguljära pensionsåldern eller i vissa fall att minska subventionering av förtidspensioner. Åtgärder för att stimulera arbetskraftsinvandring och att öka barnafödandet har också diskuterats, men hittills har inte mycket gjorts i dessa avseenden.

Det effektivaste sättet att förstärka kopplingen på individnivå mellan inbetalda avgifter och pensioner vore att övergå till kvasi-aktuariska system eller "notional defined contribution systems". Individens pension blir då lika med summan av dennes tidigare inbetalda avgifter, uppräknade med en faktor som motsvarar lönesummans tillväxttakt i samhällsekonomin som helhet (Lindbeck och Persson, 2002). Ett viktigt inslag i sådana system är att individens pensionsfordringar rapporteras kontinuerligt i form av ställningen på ett individuellt pensionskonto. Italien, Litauen och Sverige har nyligen rört sig i den riktningen. En fördel med en sådan reform är att den implicita skattekliven i pensions-systemet begränsas. I bästa fall kan skattekliven komma att halveras, exempelvis från 20 till tio procent. Så blir fallet om det i utgångsläget inte finns något som helst samband mellan avgifter och pensioner på individnivå och om man går hela vägen till ett kvasi-aktuariskt system (Lindbeck and Persson, 2002). Utöver förbättrat arbetsincitament kan man räkna med att systemet skulle bli finansiellt stabilt på lång sikt, eftersom pensionerna automatiskt beror på vad individen själv betalat in, och eftersom avkastningen anpassas efter den totala skattebasens tillväxttakt.

Men det hetast diskuterade förslaget till pensionsreform är onekligen att övergå till fonderade pensionssystem. Fem olika argument för en sådan övergång har dominerat. Ett första argument är att medborgarna skulle få en högre avkastning på det obligatoriska pensionssparandet, eftersom man normalt kan räkna med att avkastningen på finansiella marknader är högre än avkastningen på de avgifter som betalas in i rena fördelningssystem. I den senare typen av system bestäms den genomsnittliga avkastningen av lönesummans tillväxttakt i samhällsekonomin som helhet.

Detta argument vore helt korrekt om man inför ett fonderat system från "scratch", det vill säga om det inte finns ett fördelningssystem i utgångsläget. Men om ett sådant system redan finns måste medborgarna under en lång övergångstid betala avgifter både till det nya och till det gamla pensionssystemet för att respektera den gamla pensionsskulden. Kapitalvärdet av den gamla pensionsskulden är i själva verket exakt lika stort som kapitalvärdet av extraavkastningen i det fonderade systemet jämfört med det gamla fördelningssystemet; se exempelvis Lindbeck och Persson, 2002). Det betyder att det inte blir någon aggregerad vinst med att övergå till ett fonderat system.

Detta gäller, kanske något överraskande, oavsett hur stor skillnaden är mellan avkastningen på finansiella marknader och avkastningen i ett fördelningssystem. Den intuitiva förklaringen är enkel. När avkastningen på finansiella marknader ökar så ökar också den räntesats som man använder för att diskontera framtida inkomster till nutid. Den större avkastningen på finansiella marknader än i fördelningssystem, så att säga, "diskonteras bort".

Däremot kan man naturligtvis *omfördela* inkomster mellan generationer, exempelvis till förmån för framtida generationer på bekostnad av tidiga generationer. Det kan ske genom att kräva att de tidiga generationerna bär en proportionellt stor del av finansieringen av de utlovade pensionsfordringarna i det gamla fördelningssystemet, att politikerna väljer en så kallad "front-loading" av denna finansiering (Lindbeck och Persson, 2002). Men man bör då ha klart för sig att det uppkommer nya tendenser till inkomstspridning inom pensionärsgrupper, både mellan och inom givna årskullar. Orsaken är att avkastningen på finansiella marknader, och därmed också avkastningen på det obligatoriska pensionssparandet, varierar kraftigt både över tiden och mellan olika pensionsfonder. Den sistnämnda effekten uppkommer om individen

har rätt att välja mellan olika pensionsfonder, såsom i det nya svenska pensionssystemet.

En "front-loading" av skattefinansieringen av de gamla pensionsfordringarna betyder att sparkvoten ökar i samhällsekonomin. Det ger ytterligare möjligheter att gynna framtida generationer via ökad realkapitalbildning och därmed höjda reallöner i framtiden. En politik av detta slag vore särskilt gynnsam för framtida generationer om avkastningen på realkapital är högre än marknadsräntan – även efter justering för skillnader i risk mellan realkapital och lånekapital. Men nu bör man ha klart för sig att sådana omfördelningar av inkomster till förmån för framtida generationer kan åstadkommas också utan att man reformerar pensionssystemet. Staten skulle i stället för ökade pensionsavgifter helt enkelt kunna höja andra skatter och betala igen på statsskulden. Detta skulle dessutom kunna kombineras med ökad upplåning i utlandet för att tillgodose en del av behovet av reala resurser för ökade realinvesteringar.

Ett fjärde argument för en övergång till ett fonderat system gäller bara vid en *partiell* övergång. Tanken är att man kan uppnå en bättre diversifiering av allmänhetens pensionsfordringar. Risker i samband med fonderade pensionsfordringar och icke-fonderade skiljer sig nämligen. Medan risken i de förra sammanhänger med osäkerhet på finansiella marknader, så sammanhänger risken i icke-fonderade system med osäkerhet beträffande den aggregerade lönesummans tillväxttakt i den nationella ekonomin. Eftersom dessa båda risker inte är helt korrelerade kan man åstadkomma riskspridning genom att blanda fonderade och icke-fonderade pensionssystem. Det gäller särskilt om fonderna placeras i utländska tillgångar, eftersom då pensionsavkastningen helt frigörs från vad som händer med den nationella ekonomin. Argumentet förstärks av att också riskerna för politiska ingripanden skiljer sig mellan fonderade och icke-fonderade system. Vanligen förstår man sig att det är svårare för politiker att genom ingripanden sänka pensionerna i fonderade system än i fördelningssystem, eftersom individens äganderätt till sina pensionsfordringarna i regel anses starkare i fonderade system.

Ytterligare två argument anförs ibland till förmån för fonderade system. Ett är att övergången skulle öka efterfrågan på finansiella instrument, och att detta skulle leda till en större och bättre funderande kapitalmarknad. Det argumentet har spelat särskilt stor roll i samband med pensionsreformerna i Chile och Argentina. Ett annat argument är mer

ideologiskt, nämligen att en övergång till fonderade pensioner skulle leda till att hela befolkningen skulle bli intressenter i kapitalavkastning och företagsvinster, och att detta skulle stärka det politiska stödet för privat företagsamhet, företagsvinster och finansiella marknader.

Men det finns också ett allvarligt politiskt problem med en övergång till ett obligatoriskt, fonderat pensionssystem som organiseras av staten. Det skulle i framtiden frestande för politiker att ingripa både i pensionssparandets placering och i skötseln av de företag där de offentligt tillskapade pensionssparandet placerats. Deklarationerna av dagens politiker om att sådana ingripanden inte kommer att ske saknar större värde, eftersom det står framtida politiker fritt att bryta mot sådana deklamationer. Man erinrar sig att Tage Erlander ursprungligen i riksdagen lovade att AP-fonderna inte ens skulle användas för aktieplaceringar.

Det finns därför en uppenbar risk att obligatoriska pensionsfonder, baserade på medel som insamlats via skattesystemet, för eller senare leder till en starkt socialiserad och politiserad samhällsekonomi. I Sverige har denna risk i någon mån begränsats genom att den enskilde kan välja mellan ett stort antal fonder, av vilka flertalet är privata. Men i de fall då individen inte fattar ett eget val går pensionspengarna automatiskt till AP-systemet, sjunde AP-fonden, och inte till privat administrerade fonder. Risken är därför uppenbar för en socialiserad och politiserad samhällsekonomi i framtiden i Sverige. AP-fonderna kan på lång sikt visa sig vara en socialistisk gökunge i det svenska samhället.

Men individen behöver inte bara pengar för privat konsumtion på äldre dagar. Många äldre behöver också *personlig service och vård*. Den verksamheten drabbas tredubbelt av aktuella tendenser i samhället. På ungefär samma sätt som pensionssystemet drabbas äldrevarlden av finansiella svårigheter i samband med en ogynnsam demografi och en långsammare tillväxt av skattebasen.¹⁾ I ännu större utsträckning än den allmänna sjukvården drabbas äldrevarlden av ökade kostnader i samband med att lönerna stiger snabbare än priserna för industrivaror. Samtidigt har de anhörigas möjligheter att vårda de äldre minskat i samband med ökad förvärvsverksamhet bland kvinnor. Både skattefinansiering och finansiering via försäkring drabbas också av "moral hazard"-pro-

1) Ökad livslängd har två motverkande effekter på statsbudgeten. När hälsotillståndet förbättras i varje ålderklass minskar utgiftsbehovet. Å andra sidan kommer fördelningen mellan olika åldersgrupper att förskjutas till grupper med relativt stort vårdbehov. Det är en vanlig bedömning bland experter att den senare, utgiftsdrivande, effekten kommer att överväga.

blem, eftersom tredje part betalar, vilket driver upp kostnaderna ytterligare. Till slut kan skatter respektive försäkringspremier bli så höga att finansieringen blir ohållbar. Det är därför troligen nödvändigt att individuella avgifter, finansierade via obligatoriskt pensionssparande och privat sparande, får spela en allt större roll för finansieringen av äldrevarlden. Det är därför lätt att förstå att finansieringsproblemen i framtiden kommer att bli allt större inom äldreomsorgen.

Oavsett finansieringsform kan man också räkna med att den enskilde, och dennes anhöriga kommer att ställa allt större krav på valfrihet – både vid hemvård och vid institutionsvård. När det gäller finansiering baserad på individens eget sparande uppkommer valfrihet automatiskt, såvida den offentliga sektorn inte lägger krokben för privata initiativ. Som vi vet är det rent tekniskt också enkelt att tillåta valfrihet vid skattefinansiering eller försäkringsfinansiering av omsorg i hemmet, exempelvis genom servicechecker, den så kallade "kundvalsmodellen". Detsamma gäller vid institutionsvård så länge det inte är fråga om tung sjukvård. Men liksom när det gäller barnomsorg, skola och sjukvård är det naturligtvis viktigt att valfrihet kombineras med bättre system för inspektion och spridning av information om kvaliteten hos olika vårdgivare. Vid äldrevarld är detta särskilt viktigt eftersom många gamla har svårt att framföra sina synpunkter till vårdgivaren.

Slutkommentar

Vad är då förutsättningarna för reformer av välfärdsstatens olika strukturer? Om politikerna enbart lutar på neddragningar av diverse förmåner, med hänvisning till statsfinansiella kriser, blir reformerna knappast bestående. Mer står att vinna på att satsa på *strukturella reformer*, som passar för nya socioekonomiska förhållanden. Kanske finns det då också möjligheter att undvika nya övergenerösa reformer så fort det uppkommer tecken på att det statsfinansiella läget blivit bättre. Det finns också goda skäl att satsa på system som är finansiellt någorlunda stabila; som håller explicita och implicita skatteklara inom rimliga gränser; och som motverkar frestelser till "moral hazard". Personligen menar jag också att det är viktigt att konstruera system som tillåter en betydande valfrihet i en värld där medborgarna blir allt rikare och välinformerade och där önskemålen ökar om individuellt anpassade lösningar till individers varierande behov av trygghetssystem och service.

Men på lång sikt kommer ett ännu mer grundläggande problem att dyka upp. Välfärdsstaten har sedan länge varit ett nationellt projekt. En viktig fråga är därför hur den pågående internationaliseringen av ekonomi och politik påverkar välfärdsstatens sätt att fungera, och hur problem som sammanhänger med denna process skall hanteras.

En del bedömare förutser konkurrens mellan länder om att sänka skatter och att minska förmåner för att behålla produktiva resurser inom landet – ett "race to the bottom". Hittills ser man inte särskilt starka tendenser till skattekonkurrens med undantag möjligen för kapitalbeskattning, som inte spelar någon stor roll för välfärdsstatens finansiering. De skattereformer som genomförts i olika länder under senare år har haft mer att göra med inhemska överväganden – inklusive försök att stärka incitament för arbete, sparande och placering av förmögenhet – än med internationell skattekonkurrens. Men med tiden får man räkna med att problemen kommer att öka, och resultera i ökade internationella överenskommelser beträffande skatter och sociala förmåner.

Redan nu ser man en tendens att göra förmåner överflyttningsbara inom EU-området. Det gäller både pensioner och vård. Vad pensioner beträffar kan man räkna med att pensionssystem med individuella konton underlättar en överflyttning av förmåner mellan EU-länder. Vad beträffar skattefinansierad service, exempelvis sjukvård och äldreomsorg, kommer myndigheter i olika länder troligen att i allt större utsträckning skicka räkningar till varandra. Det finns redan i dag en tendens i denna riktning inom EU. Vi ser också politiska tendenser att begränsa invandring av personer med stor benägenhet att använda välfärdsstatens välfärds-system. Det gäller naturligtvis främst immigration av fattiga människor från fattiga länder.

Men vid reformer på dessa områden finns det goda skäl att slå vakt om de enskilda ländernas särart. Det är inte alltid klokt att flytta över ett system som lyckats väl i ett land till ett annat, eftersom varje system är inbäddat i nationella traditioner och institutioner. Dessutom skulle en standardisering av systemen mellan länder motverka decentraliserat experimenterande. Ett grundläggande problem i framtiden blir därmed att kombinera en partiell samordning av välfärdsarrangemang i olika länder med fördelarna av att varje land tar hänsyn till egna nationella traditioner och behov.

Källor:

Lindbeck, Assar and Mats Persson, 2002, "The Gains from Pension Reform", Journal of Economic Literature, forthcoming.

Lindbeck, Assar and Dennis Snower, 1998, *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge, Mass: MIT Press.

Lindbeck, Assar and Solveig Wikström, 2002, "E-exchange and the Boundary between Households and Organizations", University of Stockholm (manus Sept).

Sandström F. Mikael and Fredrik Bergström, 2002, "School vouchers in practice: Competition won't hurt you", Working paper HUI (Swedish Research Institute of Trade, April 24).