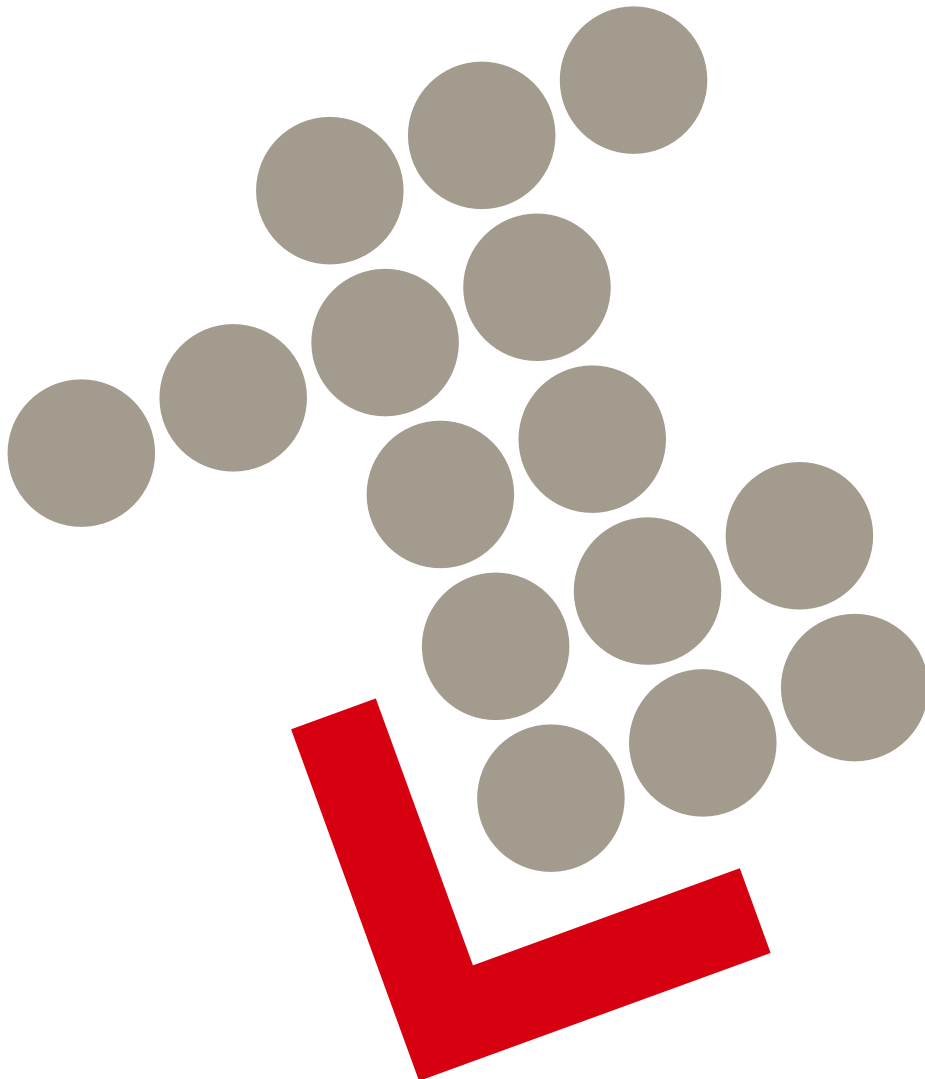




Välfärden kan finansieras utan skattehöjningar

Författare: ROLF ANDERSSON,
Kommunals före detta utredningschef.
Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad.



Räcker skatterna?

En trovärdig välfärdspolitik kräver att finansieringen är långsiktig och pålitlig. De välfärdspolitiska löftena, åtagandena och ambitionerna måste sammantagna kunna finansieras med skatter och avgifter. De får varken förutsätta skatter, som är så höga att de upplevs som orimliga, eller som är så låga att de inte räcker för att finansiera välfärden, vilken då i ökande utsträckning måste betalas privat.

Den svenska modellen med solidarisk skattefinansiering av välfärdstjänsterna vård, omsorg och skola har ett brett stöd, som sträcker sig långt in bland borgerliga väljare. En rad opinionsundersökningar har visat att en klar majoritet hellre vill se att kvaliteten höjs inom välfärdstjänsterna än att skatterna sänks.

Men samtidigt finns en betydande osäkerhet och starka tvivel i frågan om huruvida skatterna på längre sikt kommer att räcka för att finansiera vård, omsorg och utbildning av den omfattning och kvalitet som medborgarna kommer att kräva.

Att en viss osäkerhet råder om välfärdspolitikens möjligheter på längre sikt är naturligt och oundvikligt. Många borgerliga debattörer förstorar problemen för att rättfärdiga sina idéer om att öka den privata finansieringen av våra välfärdstjänster. Tilliten till den generella välfärdspolitikerna kan stärkas om det går att visa att de resurser som behöver satsas också kommer att finnas till förfogande utan att analysen bygger på orealistiska förutsättningar. Därtill krävs en politik som så tydligt som det är möjligt, uttrycker en vilja och beslutsamhet att prioritera t.ex. kraven på ökad kvalitet inom äldreomsorgen framför skattesänkningar.

Behoven och kraven ökar

Att befolkningen lever allt längre och att de stora årskullarna av 40-talister når de mycket vård- och omsorgskrävande åldrarna efter år 2020 innebär att behoven kommer att öka kraftigt. Med en oförändrad personaltäthet och standard kan resursbehoven inom vård, omsorg och utbildning sammantaget beräknas öka med närmare en halv procent om året fram till år 2020, och dubbelt så snabbt under den därpå följande femtonårsperioden på grund av att befolkningens åldersfördelning förändras.

I takt med att den ekonomiska tillväxten höjer inkomsterna kommer därutöver medborgarnas efterfrågan på välfärdstjänsterna att öka både i fråga om mängd och kvalitet. Så har det varit historiskt. Också i de länder t.ex. USA, där välfärdstjänsterna till stor del betalas privat, har de som har råd varit villiga att spendera en stor och ökande andel av sina inkomster på vård, omsorg och utbildning när realinkomsterna ökat. Om vi ska lyckas förhindra framväxten av sådana fördelningsmässiga orättvisor i tillgången till välfärdstjänsterna, som präglar dessa länder, bör de ökade kraven i huvudsak tillgodoses med skattemedel. Annars är risken stor att vi får en uppdelning av välfärdstjänsterna där betalningsförmågan avgör vilken standard man får. Och där det gemensamma intresset att förbättra de skattefinansierade tjänsterna successivt försvagas.

Utöver den ökning av utbudet av välfärdstjänster, som de demografiska förändringarna kommer att kräva och de ökade krav som följer med ökade inkomster, kommer även andra resurskrävande förbättringar av välfärdstjänsterna att behöva göras. Politikerna måste även i framtiden kunna se och tillgodose ekonomiskt svaga och mindre röststarka grupperns behov såsom vid handikappreformerna under 90-talet. Psykvården kommer troligen att behöva tillföras resurser under en följd av år.

Betydande satsningar på utbildning kommer att behöva göras utöver de som demografin kräver. Globaliseringen ökar behoven både av spetskompetens och av utbildning som stöd för att klara omställningar. Utslagningen i gymnasiet måste bekämpas och övergången från skolan till arbetslivet underlättas. När kunskap föråldras allt snabbare måste utbildningsmöjligheterna för vuxna stärkas för att antalet förtida utträden från arbetsmarknaden ska kunna begränsas.

Hur snabbt de totala resurserna till de skattefinansierade välfärdstjänsterna kommer att behöva öka på lång sikt är förstas svårt att precisera. Till en stor del är det en fråga om politiska prioriteringar. Ska resursökningen i huvudsak skattefinansieras eller ej? Vi som svarar ja på den frågan måste på ett trovärdigt sätt kunna visa att den ökningstakt vi förordar varken leder till orimliga skattenivåer eller bygger på orealistiska förutsättningar i övrigt.

En analys av sk inkomstelasticiteter kan ge en grov uppskattning av vilken ökningstakt som behövs för välfärdstjänsterna. Inkomstelasticiteten är ett mått på hur stor ökning av efterfrågan på en viss vara eller tjänst som följer med att realinkomsterna ökar. Om en ökning av realinkomsterna leder till en lika stor ökning i procent av efterfrågan är inkomstelasticiteten ett. Då är den andel av inkomsterna som spenderas på varan eller tjänsten oförändrad.

Enligt de studier, som gjorts av långsiktiga inkomstelasticiteter, är de för välfärdstjänster något större än ett, dvs välfärdstjänsterna har ökat mer än realinkomsterna. Inkomstelasticiteterna har beräknats på basis av den totala ökningen av välfärdstjänsterna, vilken inkluderar både den ökning som orsakats av demografiska förändringar och standardökningar.

Det bör framhållas att studierna av historiska inkomstelasticiteter är ett ganska osäkert underlag när det gäller att förutsäga framtida behov och efterfrågan på välfärdstjänster. Dels hänför sig studierna till andra länder. Dels inkluderar de perioder av snabb utbyggnad från en låg nivå för flera välfärdstjänster.

En tillväxt för välfärdstjänsterna med ungefär en procent per år utöver vad demografin kräver behövs på längre sikt för att möta medborgarnas behov och krav utan kontinuerliga skattehöjningar. En förutsättning för detta scenario är att annan offentlig konsumtion än välfärdstjänsterna, vilken utgör ungefär en tredjedel av totalen, får klara sig med en betydligt mindre resursökning, knappt en halv procent per år. Det handlar om centrala statliga och kommunala verk och förvaltningar, militär, polis, vägar, gator, hamnar, parker, museer, fastighetsförvaltning, olika tekniska tjänster och ett stort antal andra verksamheter.

De ökade krav som demografin ställer riktas som regel inte mot denna grupp av verksamheter. Det gäller i huvudsak inte heller de krav på ökad standard, som följer med stigande realinkomster. Flertalet av dessa verksamheter förfogar redan över betydande resurser. Det finns möjligheter, om än av varierande omfattning, att öka produktiviteten. Dessutom finns även inom ramen för en lägre genomsnittlig tillväxt utrymme för att inom denna heterogena grupp av offentliga tjänster låta de enskilda verksamheternas resursutveckling bli mycket olika.

Mycket talar för att en prioritering liknande den som här förordas har gjorts under de senaste 25 åren, om än uttalat och kanske t o m omedvetet.

Enligt SCBs Nationalräkenskaper har den andel av det totala antalet arbetstimmar i landet, som ägnas åt att producera för statlig offentlig konsumtion, minskat med ca 2 procentenheter sedan början av 1980-talet. Denna del av den offentliga konsumtionen omfattar endast till en mindre del av välfärdstjänster.

Den primär- och landstingskommunala konsumtionen, som till en dominerande del utgör av välfärdstjänster, har under samma period ökat sin andel av arbetstimmar med lika mycket som andelen minskat för statlig konsumtion.. Till de arbetstimmar, som utförs i kommunernas egen regi, har då förts de arbetstimmar, som åtgår för att producera av kommunsektorn köpta välfärdstjänster i privat regi. Ungefär 10 procent av den totala mängd välfärdstjänster, som kommunsektorn finansierar, produceras numera av privata utförare.

En prioritering av välfärdstjänsterna innebär att den totala offentliga konsumtionen kan öka mindre än välfärdstjänsterna, eller annorlunda uttryckt att det inom ramen för ett visst skatteuttag blir större utrymme för välfärdstjänsterna att växa. De kan i det ”Alternativscenariot” som presenteras nedan växa i stort sett i takt med den privata konsumtionen, med 1,4 respektive 1,6 procent, utan att skatteuttaget behöver öka fram till år 2020.

Vilka resurser kommer att finnas?

De resurser, som välfärdstjänstesektorerna kommer att förfoga över, kan öka antingen genom att sysselsättningen och därmed också skatteunderlaget ökar, eller genom att produktiviteten inom offentliga tjänster ökar så att varje arbetstimme ger mer välfärd för skattepengarna, eller förstås genom att skatterna höjs.

En fjärde möjlighet är att höja brukaravgifterna och låta dem täcka en större del av välfärdstjänsternas kostnader. För att detta ska ge mer än marginella tillskott till finansieringen behövs emellertid, vilket bl a den senaste långtidsutredningen (LU:2003/04) visat, så stora avgiftshöjningar att den grundläggande principen, att välfärdstjänsterna ska fördelas efter behov, starkt hotas. I ”Alternativscenariot” antas brukaravgifterna svara för en oförändrad andel av välfärdstjänsternas finansiering.

Ju större den andel av det totala antalet arbetade timmar i landet är som skattefinansieras desto högre behöver skatterna vara. Andelen är idag ungefär 30 procent. Med de löner, arbetsgivaravgifter och inkomstskatter som nu gäller kan antalet skattefinansierade arbetstimmar öka i takt med den totala sysselsättningen utan att den offentliga sektorns finansiella ställning påverkas.

Om tre av tio nya arbetstimmar skattefinansieras växer alltså skatteintäkterna lika mycket som kostnaderna för dessa arbetstimmar. De bedömningar som görs nedan av hur stora resurstillskott som sysselsättningsökningen medför för den offentliga sektorn, bygger på förutsättningen att andelen skattefinansierade arbetstimmar är oförändrad.

I fråga om produktiviteten är det viktigt att understryka att det är ökad produktivitet inom de skattefinansierade verksamheterna, oavsett om de är offentligt eller privat ägda, som ökar de offentliga resurserna, inte produktivitetsökningar inom näringslivet eller samhällsekonomin som helhet.

När produktiviteten ökar inom näringslivet skapar det utrymme för att höja reallönerna inom sektorn. Om följsamhet i löneutvecklingen råder mellan privat och offentligt finansierade verksamheter, vilket är rimligt att anta gäller särskilt på lång sikt, kommer denna produktivitetsökning inte att öka utrymmet för att finansiera offentliga tjänster. De ökade skatteintäkter, som de ökade reallönerna inom näringslivet medför, kommer i stort sett att motsvara kostnaderna för att ge de offentliganställda samma reallöneökningar.

Om däremot produktivitetsökningen äger rum inom de skattefinansierade verksamheterna, ger den möjlighet att få mer offentliga tjänster för pengarna.

Sysselsättningen

Sysselsättningen kan öka antingen genom att befolkningen i arbetsför ålder växer, eller genom att en större andel av denna befolkning arbetar, eller genom att antalet arbetade timmar per sysselsatt ökar.

Sysselsättningen har ökat relativt snabbt hittills under 2000-talet. Ytterligare ett steg bort från 90-talskrisen mot en historiskt mer normal sysselsättningsnivå har tagits.

Mellan år 2002 och 2008 har det totala antalet arbetstimmar för arbetskraften i åldrarna 16-64 år ökat med ca 6 procent d v s med ca 1 procent per år i genomsnitt. Båda åren är toppår i arbetsmarknadskonjunkturen, varför konjunkturreffekten kan antas vara relativt begränsad. Källor för åren 2002-2007 är AKU och för år 2008 LO-ekonomernas prognos.

Merparten av sysselsättningsökningen, ca 4 av 6 procentenheter, beror på att befolkningen i arbetsför ålder har ökat under perioden.

Ökningen bedöms fortsätta i fem-sex år till, om än i avtagande takt. Därefter ökar enligt SCB befolkningen i åldrarna 20-64 år inte alls på ca tjugo år. Det gäller alltså såväl under åren 2020-2035 den skäldrepuckeln, som under en rad år innan den infaller. Den största osäkerheten i befolkningsprognosen gäller invandringen. Utan invandringen skulle befolkningen i arbetsför ålder minska under tjugo år.

Ökningen av andelen sysselsatta har endast bidragit med en halv procentenhet till sysselsättningsökningen under perioden. Den så kallade reguljära sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20-64 år, när emellertid 2008 drygt 80 procent, den högsta nivån sedan åren före 90-talskrisen.

Politiken måste inriktas på att fortsätta höja andelen sysselsatta, särskilt för grupper där den idag är lägre, som invandrare, äldre och ungdomar. Att alla som vill och kan arbeta också ska ha ett arbete och möjlighet till egen försörjning är och har alltid varit arbetarrörelsens viktigaste välfärds mål.

Varje möjlighet att höja sysselsättningen för dessa grupper bör tillvaratas. Den totala sysselsättningsgraden är emellertid så hög år 2008 att det vore oförsiktigt att förutsätta så stora ökningar år efter år att de kan ge några riktigt avgörande bidrag till finansieringen av välfärden på lång sikt.

Antalet arbetstimmar per sysselsatt har ökat med ca 1,5 procent under perioden 2002-2008, vilket motsvarar en fjärdedel av den totala ökningen av sysselsättningen. Till denna ökning har den kraftiga nedgången av antalet sjukskrivna bidragit starkt. Eftersom en sjukskriven person räknas som sysselsatt men frånvarande, drar höga sjukskrivningstal ned antalet arbetstimmar per sysselsatt. Ambitionen måste vara att sänka sjukskrivningstalen ytterligare. Men antalet sjukskrivna har emellertid nu minskat så mycket att det är orealistiskt att räkna med att en fortsatt nedgång kan ge några stora bidrag till sysselsättningen på lång sikt.

En ökning av det totala antalet arbetstimmar har under mycket lång tid motverkats av att när reallönerna stigit har vi tagit ut en del av utrymmet för standardökning genom att korta arbetstiden. Det har skett genom avtal (veckoarbetstid, avtalade ledigheter

m.m) genom lag (semester, föräldra- eller studieledighet, vård av sjukt barn m.m), eller genom individuella initiativ (frivillig deltid, tjänstledighet m.m). En del av dessa arbetstidsförkortningar har skapat förutsättningar för att så många kunnat förvärvsarbeta. Det finns ingen anledning att anta något annat än att olika slags arbetstidsförkortningar kommer att äga rum också i framtiden, särskilt om reallönerna utvecklas gynnsamt.

En annan långsiktig trend är att andelen studerande i åldergruppen 20-64 ökar, vilket minskar antalet personer i arbetskraften. Inte heller här finns några skäl att anta att trenden kommer att brytas.

Samtidigt finns det även i goda konjunkturer stora grupper som ofrivilligt arbetar deltid eller som har tillfälliga anställningar som ger alltför få arbetstimmar. Att så många som möjligt får sina önskemål om arbetstid uppfyllt bör vara ett mål i sig. Det kan också bidra till att hålla uppe det totala antalet arbetade timmar.

Sammantaget kan utvecklingen av befolkningen i arbetsför ålder, av andelen sysselsatta och av antalet arbetstimmar per sysselsatt beräknas ge ett visst bidrag till välfärdstjänsternas finansiering, som dock långt ifrån räcker för att finansiera den ökning av välfärdstjänsterna som behövs.

Produktiviteten

Utan fortlöpande produktivitetsoökningar inom de skattefinansierade verksamheterna kommer en tillväxt av välfärdstjänsterna av den omfattning som vi förordar, inte att kunna finansieras utan stora skattehöjningar. Å andra sidan behövs det inte så stora produktivitetsoökningar för att förutsättningarna radikalt ska förbättras. Detta är mycket viktigt eftersom det är betydligt svårare att uppnå stora produktivitetshöjningar inom offentliga tjänster än t.ex. inom varuproduktionen.

Flertalet tjänster, privata såväl som offentliga produceras och konsumeras i samma ögonblick, vid mötet mellan människor. De kan därför inte lagras eller transporteras som varor kan. Det gör det svårare att öka produktiviteten genom stordrift och investeringar i teknik och kapitalutrustning. Ett växande undantag från detta är många IT-baserade tjänster.

Men all produktion kan effektiviseras. Ett uttryck för det är att stora skillnader i kostnader som inte motsvaras av skillnader i kvalitet, kan observeras mellan olika enheter inom samma verksamhetsområden. En lång rad av faktorer kan bidra till en ökad produktivitet:

- bättre utbildning, både grundutbildning och fortlöpande utbildning om nya framsteg
- bättre arbetsorganisation, styr- och arbetsformer
- ökad delaktighet och kunskap om verksamheternas ekonomi hos personalen
- teknisk utveckling, nya metoder, billigare kapitalutrustning med allt högre prestanda

- konkurrens, ökade incitament att effektivisera, bättre möjligheter att jämföra och ställa krav på produktionen
- vardagsrationaliseringar, många små förbättringar kan sammantaget betyda mycket
- bättre drivkrafter, både för medarbetarna och för verksamheterna som helhet
- bättre fungerande upphandling, som tar hänsyn till både kostnader och kvalitet och inte sätter ribban för lågt.
- utveckling av sektorsvisa produktivitetmått som mäter både kvantitet och kvalitet

Det handlar alltså inte om att få de anställda att ”springa fortare i korridorerna”. Det handlar om att göra produktivitetökning till en del av välfärdspolitiken, eftersom den är avgörande för om ambitionerna ska kunna förverkligas. Produktivitetökningar med minst 0,5 procent per år bör vara möjliga att åstadkomma och är nödvändiga för att finansieringen av välfärdstjänsterna ska klaras utan ständiga skattehöjningar.

I praktiken kommer det för vissa välfärdstjänster inte att vara möjligt att utveckla produktivitetmått som ger en sådan precision att den årliga produktivitetsförändringen kan avläsas på en halv procent när. Men det är utomordentligt viktigt ”att inte göra det bästa till det godas fiende”. Ett antal väl valda indikatorer kan bidra till förbättringar av resursanvändningen.

De kan också underlätta de omfördelningar av resurser mellan olika verksamheter som behöver göras allteftersom de demografiskt bestämda behovsförändringarna äger rum, och med hänsyn till att de produktivitetökningar, som är möjliga att åstadkomma, är olika stora för de olika verksamheterna

Att den genomsnittliga produktivitetökningen för de skattefinansierade verksamheterna målsätts till minst en halv procent per år innebär att resursökningen exklusive produktivitetökning i genomsnitt blir i motsvarande mån mindre.

Vilka krav ställer detta på skattefinansieringen?

För att kunna beräkna hur stora krav på skatteförändringar, som det ovan preciserade scenariet medför, krävs en modell, som på ett konsistent sätt beskriver de långsiktiga ekonomiska sambanden. I denna rapport används den senaste långtidsutredningens (LU:2003/04) modell, som trots att den har några år på nacken är det bästa tillgängliga hjälpmedlet för att analysera olika långtidsscenarier.

I tabell 1 nedan redovisas tre olika scenarier som sträcker sig till år 2020. Det första är långtidsutredningens basscenario. Det andra är det scenario för ”Produktivitet och arbete” som LO-ekonomerna 2004 presenterade i skriften ”Kan framtidens välfärd finansieras?”. Det tredje, som diskuterats ovan, benämns här ”Alternativscenariet. Det är en revidering och uppdatering av LO-ekonomernas scenario.

Observera att LUs basscenario och LO-ekonomernas scenario i tabellen omfattar perioden 2002-2020, medan ”Alternativscenariet” omfattar perioden 2008-2020.

Tabell 1

Tre scenarier fram till år 2020
(förändringar per år i procent)

	LU:2004 Basscenario 2002-2020	LO-ekonomernas scenario 2002-2020	”Alterantiv- scenariet” 2008-2020
Privat konsumtion	2,5	1,4	1,6
Offentlig konsumtion	0,5	1,4	1
Därav välfärdstjänster	0,5	1,4	1,4
Produktivitetsökning Inom offentligt finansierad verksamhet	0	0,5	0,5
Förändring av det totala antalet arbetade timmar	0,5	0,7	0,5
Resterande finansieringsbehov - i procent av offentlig konsumtion ¹⁾	0	0,2	0
- i procent av BNP ¹⁾	0	ca 0,1	0

¹⁾ En procent av BNP motsvarar 2008 ca 30 miljarder kronor. Offentlig konsumtion utgör ca 30 procent av BNP.

Källor: LU2004, LO skriften ”Kan framtidens välfärd finansieras” samt egna beräkningar.

Långtidsutredningens basscenario

I LU:s basscenario förutsätts, som framgår av tabellen, inte någon produktivitetsökning inom offentligt finansierade verksamheter. LU räknar bara med en mycket begränsad sysselsättningsökning utöver den som beror på att befolkningen i arbetsför ålder ökar. I detta scenario kan därför den offentliga konsumtionen öka med endast 0,5 procent per år om inte skatten höjs. Den demografiskt betingade behovsökningen under perioden ryms inom denna ram, men inte någon standardhöjning.

Välfärdstjänsternas standard höjs alltså inte mellan 2002 och 2020. Medborgarnas krav på fler och kvalitativt bättre tjänster kommer i detta scenario till uttryck som privat konsumtion, d.v.s den betalas privat. Andelen privat finansiering ökar

kontinuerligt, liksom skillnaden mellan den offentligt finansierade grundstandarderna och den standard de som har råd kommer att köpa.

Den sysselsättningsökning som LU-scenariet räknar med för perioden 2002-2020 har redan till en betydande del ägt rum fram till år 2008. Befolkningstillväxten i de arbetsföra åldersgrupperna kommer enligt SCB att fortsätta fem-sex år till men avtar sedan helt. Andelen sysselsatta har dessutom nått en så hög nivå att det är realistiskt att räkna med en betydligt svagare ökningstakt under resten av perioden fram till 2020. Sammantaget för hela perioden 2002-2020 framstår ändå LUs basscenario mot bakgrund av den utveckling, som har ägt rum under perioden 2002-2008, som alltför pessimistiskt i fråga om sysselsättningen.

Skattesänkningarna, som inte förutsetts av LU, är så stora och förändrar förutsättningarna för finansieringen av välfärden så markant att LUs basscenario i detta viktiga avseende måste betraktas som överspelat.

Det finns inget som tyder på att en motsvarande "tidigareläggning" har ägt rum av den offentliga konsumtionsökningen. Sysselsättningsökningen har till helt övervägande del ägt rum inom den privata sektorn. Detta är en viktig förklaring till att det funnits utrymme att sänka skatternas andel av BNP med ca två procent samtidigt som de offentliga finanserna visat stora överskott.

LO-ekonomernas scenario för "produktivitet och arbete"

Utgångspunkten för scenariet är att den svenska modellen med i huvudsak skattefinansierade välfärdstjänster måste behållas och vidareutvecklas. En ökning av den offentliga konsumtionen i takt med den privata är en rimlig avvägning. Den ger utrymme för att möta både demografins krav och medborgarnas krav på ökad standard inom välfärdstjänsterna.

Som framgår av titeln på scenariet och av tabell 1 förutsätter LO-ekonomerna att en produktivitetsökning med 0,5 procent per år äger rum och att en något större sysselsättningsökning än LU räknat med kan åstadkommas.

Om den ökning av sysselsättningen som har ägt rum under perioden 2002-2008 räknas av från den totala ökningen som LO-ekonomerna antagit för hela perioden 2002-2020, blir ökningen för resten av perioden, åren 2008-2020, 0,5 procent per år. För att scenariet ska gå ihop behöver skatterna höjas med motsvarande drygt 1 procent av BNP under perioden 2002-2020, räknat från 2002 års skattenivå. De skattesänkningar, som genomförts de senaste åren, medför dock att också detta scenario måste anses vara överspelat.

"Alternativscenariet"

Motiveringarna för detta scenario har presenterats i ovan. De bakomliggande värderingarna är desamma som för LO-ekonomernas scenario. Två ändringar har gjorts i förhållande till detta scenario. Den lägre tillväxten i sysselsättningen motiveras med att scenariet omfattar endast perioden 2008-2020 och att sysselsättningen ökat så kraftigt fram till år 2008. Den revidering som gjorts innebär att sysselsättningen sett över hela perioden 2002-2020 ökar ungefär i takt med LO-ekonomernas scenario.

Den andra ändringen är den lägre ökningen av offentlig konsumtion. Begränsningen, läggs på annan konsumtion än välfärdstjänster, vilken antas öka med knappt en halv procent per år.

Dessa ändringar medför sammantagna att såväl den privata konsumtionen som välfärdstjänsterna kan växa något snabbare än som annars vore möjligt. Men framför allt behöver inte någon höjning genomföras av det totala skatteuttaget i förhållande till 2008 års nivå, vilket mätt som andel av BNP uppgår till ca 48 procent.

”Alternativscenariet” på ännu längre sikt

I tabell 2 utsträcks scenariot till att omfatta framför allt den s.k äldrepuckeln, perioden 2020-2035. Den största skillnaden jämfört med föregående period är att den demografiskt betingade behovsökningen beräknas bli dubbelt så stor, ca en procent per år, när de stora fyrtiotalistkullarna når de mest vård- och omsorgskrävande åldrarna. Dessutom förutsätts sysselsättningsökningen avstanna. Under denna period sker enligt SCB:s befolkningsprognos i stort sett ingen ökning av befolkningen i arbetsför ålder. Andelen sysselsatta kommer om ”Alternativscenariet” förverkligas under perioden 2008-2020 att ha förts upp på en så hög nivå att det vore nästan våghalsigt att räkna med fortsatta stora ökningsar.

Tabell 2

”Alternativscenariet” på ännu längre sikt

Årliga förändringar i procent

	2008-2020	2020-2035 äldrepuckeln	2035-
Offentlig konsumtion	1	1	
Välfärdstjänster	1,4	1,4	
Därav: demografisk behovsökning	0,5	1	Svag eller ingen ökn.
Ökad produktivitet	0,5	0,5	
Antal arbetstimmar	0,5	0	Ökning
Resterande finansieringsbehov			
- i procent av offentlig konsumtion	0,0	0,5	
- i procent av BNP	0,0	0,1-0,2	
- totalt under perioden i procent av BNP	0,0	2-2,5	

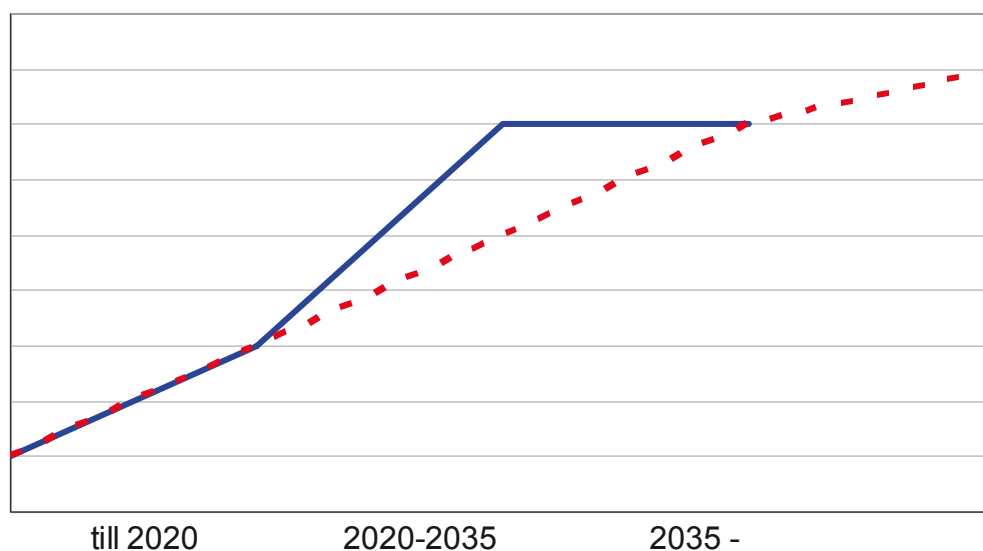
Den större demografiska behovsökningen under ”äldrepuckeln” antas här kunna tillgodoses inom ramen för en oförändrad ökningstakt för välfärdstjänsterna, genom att utrymmet för att höja standarden på tjänsterna blir i motsvarande mån mindre. Sammantaget leder detta till att skatterna behöver höjas med motsvarande 2-2,5 procent av BNP under femtonårsperioden 2020-2035. Om den totala offentliga konsumtionen skulle öka i takt med konsumtionen av välfärdstjänster, d v s med 1,4 istället för 1,0 procent per år, skulle skatterna behöva höjas nästan dubbelt så mycket.

Perioden bortom äldrepuckeln ligger så långt bort att varje försök till ”finlir” är meningslöst. Det enda vi tror oss veta något om handlar om demografin. Den kommer av allt att döma att endast ställa små krav på välfärdstjänsterna. De årskullar, som når de mest vård- och omsorgskrävande åldrarna, minskar markant i storlek. Det är därför äldrepuckeln kallas puckel.

Figuren nedan ger en grov, översiktlig bild av hur de demografiskt bestämda behoven av välfärdstjänster kan väntas utvecklas på lång sikt.

Figur

Den demografiskt bestämda ökningen av behoven av välfärdstjänster



Den totala effekten kan, som i tabell 3, delas upp i två delar. Den ena är en trendmässig effekt, som beror på att medellivslängden trendmässigt ökar. Den andra är en s k kohorteffekt, som främst speglar hur vårdbehoven utvecklas för de exceptionellt stora årskullarna från 1940-talet. Syftet med tabellen är att något stiliserat visa hur äldrepuckeln uppkommer, inte att göra en exakt bedömning av den långsiktiga utvecklingen.

Puckeln i figuren åstadkoms av att det demografiska trycket på resurserna först ökar efter 2020 när 40-talisterna blir gamla och behöver stora vård- och omsorgsinsatser,

och därefter minskar efter hand som 40-talisterna dör och de mest vårdkrävande årskullarna blir mindre.

Tabell 3

Den demografiska behovsökningen uppdelad på en trendeffekt och en årskulleffekt. Årlig förändring i procent

	-2020	2020-2035	2035 –
Trendeffekt	+0,5	+0,5	+0,5
Årskulleffekt	0	+0,5	-0,5
Total effekt	+0,5	+1,0	0

Mot slutet av äldrepuckeln förväntas enligt SCB:s befolkningsprognos antalet personer i arbetsför ålder åter öka markant. Det beror på att de stora årskullarna från den nu pågående babyboomen då fullt ut kan antas träda in på arbetsmarknaden. Dessa två förändringar skulle, allt annat lika, om de blir verklighet, medföra att finansieringsbördan lättar och att det t. o. m. kan finnas ett visst utrymme för skattesänkningar. Det går emellertid inte att dra några större växlar i detta extremt långa tidsperspektiv. Men det kan ändå öka tilliten till ”Alternativscenariet” om det vi vet, om än osäkert, pekar i en gynnsam riktning.

Överskottsmålet och de framtida skatterna

Att den offentliga sektorn i genomsnitt över konjunkturcykeln har ett positivt finansiellt sparande innebär att skatterna är högre än vad som behövs för att finansiera den offentliga konsumtionen och transfereringarna. Överskottet kan främst motiveras med att det ger möjlighet att jämna ut skatten över en längre period och mellan olika generationer.

Om överskottsmålet, en procents överskott i de offentliga finanserna i genomsnitt över konjunkturcykeln, ersätts med målet balans när äldrepuckeln infaller, kommer skatterna då att behöva höjas med en BNP-procent mindre. Det skulle innebära att skattebetalningarna jämnas ut mellan generationerna. De stora årskullar som under äldrepuckeln kommer att behöva mycket vård och omsorg, kommer fram till dess att i större utsträckning själva få bidra till välfärdens finansiering.

Om överskottsmålet behålls till ca år 2020 kommer också den offentliga sektorns räntebetalningar netto att bli lägre.

Av tabell 2 framgår att ”Alternativscenariet” totalt inklusive äldrepuckeln leder till att skatterna behöver höjas med motsvarande 2-2,5 procent av BNP. Om vi uppskattar avskaffandet av överskottsmålet inklusive ränteeffekten till 1,5 procent av BNP, innebär detta att skattehöjningarna sett över en mycket lång period kan begränsas till motsvarande runt 1 procent av BNP jämfört med 2008 års nivå. Skattenivån skulle under äldrepuckeln t om kunna vara lägre än den som med vissa variationer gällt under ca 20 år innan den borgerliga regeringen började sänka skatterna.

Ett alternativ till att övergå till målet ekonomisk balans vore att gå ännu längre och låta de offentliga finanserna visa underskott under hela den period då det demografiska trycket ökar som snabbast.

Avgörande för att denna rapport förordar ett balansmål är osäkerheten om framtiden. Handlingsmarginaler bör finnas för att möta det oväntade. Det kan t ex gälla en ekonomisk kris eller att miljöomställningen kräver större investeringar än förutsett. Att ha handlingsmarginaler innebär att risken för att välfärdstjänsterna får ta smällen blir mindre.

Periodindelningen i rapporten har för att göra resonemangen tydligare, styrts av att demografin förväntas leda till att behoven av välfärdstjänster utvecklas markant olika under de olika perioderna. Det bör emellertid observeras att förutsättningarna, som ovan nämnts, är markant olika också mellan den första och den andra halvan av perioden 2008-2020 i ett viktigt avseende. Befolkningsökningen i de förvärvsarbetande åldersgrupperna, som blir relativt stark under den första halvan, upphör helt under den andra halvan.

Förutsättningarna för att finansiera välfärden blir därmed också olika. Om inte denna skillnad ska leda till att tillväxttakten för välfärdstjänsterna eller skattenivån blir olika mellan de båda perioddelarna, så måste istället den offentliga sektorns sparande överskott bli något högre under den första delen.

”Reinfeldt light” och välfärdstjänsternas finansiering

I detta avsnitt analyseras med samma metod, som använts ovan, vilka förutsättningar den borgerliga regeringens politik ger på lång sikt i fråga om finansieringen av välfärdstjänsterna.

I brist på en uttalad borgerlig politik i fråga om hur snabbt välfärdstjänsterna ska växa och hur de ska finansieras, tar analysen sin utgångspunkt i att skatterna sänks under perioden 2008-2020. Skattesänkningarna antas under perioden totalt uppgå till motsvarande 3 procent av BNP räknat från 2008 års nivå.

Epitetet ”light” motiveras med att moderaterna har uttryckt mer långtgående ambitioner än så. Fredrik Reinfeldt har uttalat att han gärna ser att skattenivån sänks till 45 procent av BNP redan till år 2010. Det motsvarar en sänkning med ca 3 procent av BNP. Den skattenivå som förutsätts i scenariet ”Reinfeldt light” skulle då uppnås inom två år. Moderaterna har också sagt att de vill sänka skatterna till en ”normal europeisk nivå”, vilket innebär en sänkning med ytterligare ett antal procentenheter.

Av tabell 4 framgår hur beräkningen av utrymmet för offentlig konsumtion utförts. Samma antaganden har gjorts om produktivitet och sysselsättning, som i ”Alternativscenariet”. Det är svårt att motivera avvikelser från dessa antaganden utifrån den förda regeringspolitiken eller från några signaler om framtida ändringar av denna politik. Dessutom behöver avvikelserna vara relativt stora för att påtagligt kunna påverka resultaten.

Tabell 4
 ”Reinfeldt light”
 Välfärdstjänsternas finansiering 2008-2020

	Förändringar i procent
Skatteförändring (i procent av BNP)	-3
Skatteförändring per år (i procent av BNP)	0,25
Motsvarar i procent av offentlig konsumtion	-6 *)
Per år (i %)	0,5 *)
Resursökning	1
därav: Produktivitetsökning per år	0,5
Sysselsättningsförändring per år	0,5
Resursökning minus skatteförändring (i % av offentlig konsumtion)	-0,5
= Utrymme för ökning av offentlig konsumtion	0,5

*) Effekten av skattesänkningen ($3/48 = \text{ca } 6$ procent) antas fördelas proportionellt på den offentliga konsumtionen och transfereringarna.

Utrymmet för offentlig konsumtion blir tillräckligt stort för att kunna tillgodose den demografiskt betingade behovsökningen, som ju uppgår till ca 0,5 procent per år. Men det finns inte utrymme för någon standardhöjning av välfärdstjänsterna. När medborgarna i takt med stigande realinkomster kommer att kräva fler välfärdstjänster och bättre kvalitet får de betala detta ur egen plånbok. Efter ett antal år kommer andelen privat finansiering att ha ökat kraftigt. Skillnaden i standard mellan olika individer och grupper kommer att växa snabbt.

För att den skattefinansierade offentliga konsumtionen i stället ska kunna öka med en procent per år, som i ”Alternativscenariet”, kommer det att krävas ett skatteuttag som är ca 3 BNP-procent högre. Inte ens om steget från överskottsmål till balansmål för de offentliga finanserna togs under perioden skulle en skattehöjning eller en övergång till permanenta underskott i de offentliga finanserna kunna undvikas. Om en förändring av saldomålet genomförs redan före äldrepuckeln har dessutom möjligheten att jämna ut skattenivån över tiden och mellan generationerna redan förbrukats. Skatterna behöver då höjas desto mer för att de behov som äldrepuckeln medför ska kunna tillgodoses.

Slutsatsen måste bli att Reinfeldt-regeringens ambitioner på skatteområdet, om de leder till skattesänkningar av den omfattning som antagits i scenariet ”Reinfeldt

light”, inte kommer att vara förenliga med att välfärdstjänsterna i huvudsak finansieras med skatter, vilket är en av grundpelarna i den svenska välfärdspolitiken.

Transfereringarna

Resonemangen och beräkningarna har hittills inte berört transfereringarna, bortsett från att de påverkat utformningen av Reinfeldt-light scenariot (se fotnot till tabell 4). Transfereringarna till hushållen svarar år 2008 för nästan en tredjedel av den offentliga sektors utgifter.

Därav utgör pensioner ungefär hälften. Resten är ersättningar i samband med sjukdom, främst sjukpenning och sjukersättning (förtidspension), eller relaterat till arbetsmarknadsläget, främst ersättningarna till arbetslösa och utgifter för arbetsmarknadspolitiska program, eller relaterat till familj och barn, som barnbidrag och ersättningar från föräldraförsäkringen, eller övriga transfereringar till hushållen som studiestöd och ekonomiskt bistånd (f.d socialbidrag).

De totala offentliga utgifterna har minskat med motsvarande 2,5 procent av BNP mellan 2006 och 2008. Den största delen av minskningen, drygt motsvarande 1,5 procent av BNP, har transfereringarna till hushållen svarat för. Det är framför allt andra transfereringar än pensioner som har minskat.

Minskningen av antalet sjukskrivna, som pågått sedan år 2003, har fortsatt. Den starka utvecklingen av arbetsmarknaden har också bidragit till att sänka kostnaderna för såväl de arbetsmarknadsrelaterade transfereringarna som t.ex. ekonomiskt bistånd och studiestöd. Därtill kommer att ersättningsnivån sänkts i arbetslöshetsförsäkringen och att ett politiskt skifte bort från arbetsmarknadspolitiska program har ägt rum. Flera transfereringar är beroende av den demografiska utvecklingen. Det gäller förstas pensionerna, för vilka utgifterna enligt Finansdepartementets beräkningar kommer att öka som andel av BNP med nästan en procent de närmaste decennierna för att sedan minska.

Transfereringar riktade till barn och ungdomar under 20 år kommer däremot att minska under de närmaste åren.

Enligt Finansdepartementets beräkningar, som förutsätter standardsäkring av de offentliga transferingssystemen, kommer de totala utgifterna för transfereringar att ligga kvar på en nästan oförändrad andel av BNP under flera decennier. Kalkylen är förstas inte någon prognos. Men den visar att de demografiska effekterna på transfereringarna på lång sikt totalt sett är små.

Transfereringarna brukar alltid spela en central roll i den politiska debatten. Det beror på skillnader i den grundläggande synen på transfereringarna. Både arbetarrörelsen och de borgerliga vill minska behovet av offentlig ersättning för arbetslöshet och sjukdomar.

De borgerliga vill i betydligt större utsträckning använda låga ersättningsnivåer som medel att hålla nere antalet arbetslösa och sjukskrivna. De är också mer benägna att lägga över kostnader för transfereringar på arbetsmarknadens parter eller på privata försäkringar.

Arbetarrörelsen vill hålla uppe ersättningsnivåerna och istället minska behovet av transfereringar med andra åtgärder såsom arbetsmarknadsutbildning och andra arbetsmarknadspolitiska program, och förebyggande åtgärder och rehabilitering för att minska antalet sjukskrivna och förtidspensionerade.

En del av de utgiftssänkande förändringar som de borgerliga genomfört kommer sannolikt att återställas vid ett regeringsskifte. Det bör observeras att politikförändringar endast svarat för en mindre del av utgiftssänkningen för transfereringarna mellan 2006 och 2008. Merparten förklaras av att konjunkturen och arbetsmarknadsläget förbättrats och av den minskning av sjukskrivningarna som pågått i fem-sex år.

Vilka konsekvenser som skillnaden mellan regeringsalternativen skulle få för hur transfereringsutgifterna utvecklas på lång sikt är förstås mycket svårt att förutse och ännu svårare att siffrasätta. Den största osäkerheten finns kring det borgerliga alternativet. Finansdepartementet ovannämnda kalkyl förutsätter att transfereringarna standardsäkras, vilket innebär att de räknas upp i takt med löneutvecklingen. I brist på en uttalad preciserad policy skulle detta kunna vara en grov bild av arbetarrörelsens ambitioner. Resultatet av kalkylen är att utgifterna för transfereringarna på lång sikt ligger kvar på ungefär 2008 års nivå uttryckt som andel av BNP.

Om den borgerliga ambitionen att sänka skatterna ska förverkligas måste de totala offentliga utgifterna anpassas till de lägre inkomsterna. Utgiftssänkningen måste fördelas på offentlig konsumtion och transfereringar.

I ”Reinfeldt-light” scenariet (se tabell 4) fördelas utgiftssänkningen proportionellt på offentlig konsumtion och transfereringar. Båda minskar med sex procent. För den offentliga konsumtionen räcker då resurserna endast till att möta de demografiska förändringarna och inte alls till att tillgodose kraven på ökad standard. Också för transfereringarna blir konsekvenserna betydande. Kostnaderna för pensionerna kommer att öka av demografiska skäl. De kommer rimligen inte att beskäras genom politiska beslut. Eftersom pensionerna utgör hälften av transfereringarna kommer effekterna för den andra hälften att bli mycket betydande om ”Reinfeldt light” realiserar. Sänkta transfereringar innebär alltså inte någon lätt väg för att förhindra att skattesänkningar drabbar välfärdstjänsterna.

Ekonomisk tillväxt och finansieringen av välfärden

Frågan om hur den ekonomiska tillväxten påverkar möjligheterna att skattefinansiera välfärdstjänsterna har behandlats mycket summariskt i rapporten. Motiveringen är att tillväxtens direkta effekter på finansieringen är svag.

Den helt dominerande delen av tillväxten beror, särskilt på längre sikt, på att produktiviteten i näringslivet ökar. Ökad produktivitet leder till att reallönerna i näringslivet ökar. Men om de offentliganställdas löner ska öka i takt med de privatanställdas så kommer de ökade skatteintäkter, som produktivitetsökningen ger, att gå åt till att finansiera de offentliganställdas reallöneökning.

Därför har uppmärksamheten riktats mot den totala sysselsättningen, och produktiviteten inom skattefinansierade verksamheter, vilka båda har direkta effekter på finansieringen. Det innebär inte att indirekta effekter av ekonomisk tillväxt saknar intresse i sammanhanget, även om de är osäkra och totalt sett troligen inte så stora..

En god ekonomisk tillväxt leder på lång sikt till en kraftig ökning av hushållens köpkraft, privat konsumtion och välfärd. Den håller uppe sysselsättningen och underlättar kampen mot arbetslösheten, särskilt om den sker utan stora svackor, som kan ge mycket allvarliga varaktiga effekter i form av utslagning från arbetsmarknaden, vilket 90-talskrisen visat.

Vilka effekter tillväxten ger för möjligheterna att finansiera transfereringar och offentlig konsumtion är inte självklart.

Tillväxten ökar värdet av transfereringarna för de individer som får del av dem, eftersom det för flertalet transfereringar följer inkomstutvecklingen. Följsamheten försvagar dock av att taken för ersättningarna inom flera transfereringar inte justeras upp i takt med inkomstutvecklingen. Antalet individer, som har behov av transfereringar, tenderar att vara lägre när tillväxten är god. Detta gäller förstås inte ålderspensionerna, som svarar för hälften av transfereringarna. Totalt sett är det ändå rimligt att anta att en god ekonomisk tillväxt leder till att kostnaderna för transfereringarna blir något lägre mätt som andel a BNP.

Men en stark tillväxt och reallöneutveckling leder också till krav på fler och bättre välfärdstjänster, vilket ökar kraven på skattefinansieringen. I det ”Alternativscenario”, som presenterats ovan, finns ett utrymme för att tillgodose sådana krav. Visserligen medför en stark reallöneutveckling att hushållen får utrymme för att både öka den privata konsumtionen och att betala mer skatt. Men hur tillväxt och reallöneökningar påverkar viljan att betala skatt är utomordentligt svårt att uttala sig om. Betalningsviljan påverkas också av en rad andra faktorer. T.e.x. av hur värderingarna i samhället utvecklas och hur medborgarna uppskattar det de får för skattepengarna.

Den som är angelägen om att behålla och utveckla den svenska modellen med i huvudsak skattefinansierade välfärdstjänster, bör inte utsätta viljan att betala skatt för alltför stora påfrestningar. Ju större del av det ökade finansieringsbehovet som klaras genom ökad sysselsättning och en fortlöpande produktivitetsökning inom skattefinansierade verksamheter desto gynnsammare är välfärdsmodellens framtidsutsikter.

Slutsatser

Den svenska modellen med solidarisk finansiering av välfärdstjänsterna har ett brett stöd. Samtidigt tvivlar många på att finansieringen i framtiden kommer att klaras inom ramen för ett rimligt skatteuttag. Det ”Alternativscenario” som presenterats ovan, innebär att såväl de ökade behov som demografin medför som de ökade krav som medborgarna kommer att ställa, kan klaras med mycket begränsade skattehöjningar, under ett antal förutsättningar som är ambitiösa men möjliga att förverkliga. De gäller sysselsättningen, produktiviteten inom skattefinansierade verksamheter samt en prioritering av välfärdstjänsterna framför annan offentlig konsumtion.

Om dessa förutsättningar klaras kan den solidariskt finansierade välfärden behållas och utvecklas utan skattehöjningar under perioden fram till år 2020. Under den därpå följande femtonårsperioden, ”äldrepuckeln”, då behoven p.g.a demografin ökar som mest, behöver skatterna höjas. Men totalt sett över båda perioderna behöver skattenivån inte höjas ens till den nivå som med vissa variationer var rådande från mitten av 1980-talet fram till regeringsskiftet år 2006.

I det, något hypotetiska, borgerliga scenariet ”Reinfeldt-light”, räcker skatterna, som antas sänkas med motsvarande tre procent av BNP, enbart till för att möta den demografiskt bestämda behovsökningen under perioden fram till år 2020. Medborgarnas krav på standardhöjning av välfärdstjänsterna måste klaras med privat finansiering. Utan skattehöjningar under äldrepuckeln kommer resurserna i ”Reinfeldt-light” inte ens att räcka till för att finansiera välfärdstjänster av oförändrad standard, än mindre att möta kraven på standardhöjning. Om inte skatterna höjs under ”äldrepuckeln” kommer övergången till privat finansiering av välfärdstjänsterna att accelerera.

Den stora skillnaden inom välfärdspolitiken mellan de politiska alternativen, såsom de här representeras av ”Alternativscenariet” och scenariet ”Reinfeldt light”, kommer till uttryck i hur stor del av välfärdstjänsterna som finansieras med skatter. Denna skillnad ökar successivt och blir på lång sikt mycket stor.

Skillnaden mellan den offentligt finansierade grundstandarderna för de olika välfärdstjänsterna och den standard, som de som har råd kommer att köpa, kommer med ”Reinfeldt light” efterhand att växa sig så stora, att det i praktiken handlar om ett successivt systemskifte.

Att det kommer att vara möjligt att försvara och utveckla den generella välfärdspolitiken med dess fördelning av välfärdstjänster efter behov i stort sett utan skattehöjningar, bör stärka arbetarrörelsens självförtroende.

Politiken måste inriktas på att öka sysselsättningen, att ge välfärdstjänsterna ett visst företräde vid fördelningen av resurserna, samt att driva på produktivitetsutvecklingen inom de skattefinansierade verksamheterna.

Det avgörande är förstås inte att var och en av dessa tre faktorer bidrar med exakt så mycket som förutsätts i denna rapport, utan att summan av bidragen blir tillräckligt stor för att klara välfärdstjänsternas finansiering. Ju mer som kan klaras med en faktor, desto mindre blir kraven på de andra. Men de värden som ”Alternativscenariet” kalkylerat med inte godtyckligt valda. De är var och en för sig realistiska och möjliga att uppnå.



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställas från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

Oktober 2008
ISBN 978-91-566-2494-0
www.lo.se