

ÖVERSKOTTSMÅLET OCH FINANSIERINGEN AV DEN FRAMTIDA VÄLFÄRDEN

Rapport till finansdepartementet

Juni 2008

Conny Olovsson

**Institutet för Internationell Ekonomi
Stockholms Universitet**

Inledning

Befolkningsstrukturen kommer i Sverige under kommande decennier att innebära stora påfrestningar för de offentliga finanserna. Specifikt ökar den s.k. försörjningskvoten, d.v.s. antalet personer i åldrarna 0-19 samt 65 år och äldre i förhållande till de i åldrarna 20-64 år från 0,70 idag till 0,84 år 2030. Detta minskar den potentiella tillväxttakten och medför lägre BNP per capita. För det andra, innebär den demografiska utvecklingen ökade offentliga kostnader i form av pensioner och hälso- och sjukvård.

Sedan 1997 har staten ett överskottsmål som innebär att de offentliga finanserna ska ha uppvisa ett överskott som en andel av BNP över en konjunkturcykel. Syftet är att öka nettoförmögenheten och förbättra möjligheterna att möta de ökade krav på resurser som följer av den åldrande befolkningen.

I denna uppsats analyseras huruvida överskottsmålet är en bra metod för att möta de framtida ansträngningarna på de offentliga finanserna? Slutsatserna i uppsatsen understryker dock problemen med att under de kommande decennierna fortsättningsvis uteslutande förlita sig på skattefinansiering som huvudsaklig finansieringsform för välfärdstjänster – vilket överskottsmålet till stor del förutsätter. Istället argumenteras det för att alternativa finansieringsformer bör tillåtas och att arbetsutbudet bör ökas.

Överskottsmålet, en kort bakgrund

Överskottsmålet är sedan 1997 ett av två övergripande budgetpolitiska mål. Det andra är utgiftstaket för staten. Mer specifikt innebär överskottsmålet att de offentliga finanserna ska uppvisa ett överskott som en viss procent av BNP över en konjunkturcykel. Mellan 1997-2007 var målet två procent, men i budgetpropositionen 2007/08:1 har det sänkts till en procent. Överskottsmålet och utgiftstaket infördes i början av 1990-talet och utgjorde då en del av det ramverk för den svenska stabiliseringspolitiken som växte fram efter krisåren. Syftet var att skapa förutsättningar för ekonomisk stabilitet i den svenska ekonomi, men detta syfte har ändrats över tiden. Idag motiveras överskottsmålet med att överskotten ökar nettoförmögenheten, vilket förbättrar möjligheterna att möta de ökade krav på resurser som följer av den åldrande befolkningen. Överskottet medför att statsskulden minskar som andel av BNP, samtidigt som tillgångar byggs upp i form av fonder inom det allmänna pensionssystemet. På så sätt skapas buffertar för att möta de kommande påfrestningarna på de offentliga finanserna. Detta menar man i budgetpropositionen, innebär en rimlig fördelning av skatter och förmåner mellan generationer.

Att målet tidigare just satts till två procent och nu är just en procent motiveras inte vidare i budgetpropositionen, utan där konstateras bara som sagt att överskottet ökar

nettoförmögenheten, vilket förbättrar möjligheterna att möta framtida resurskrav.¹ Överskottsmålet har också i stort sett uppfyllts sedan det instiftades. De offentliga finanserna har i genomsnitt uppvisat ett överskott på 1.8 procent av BNP. Detta har också medfört att den offentliga bruttoskulden fallit från runt 70 procent av BNP till drygt 40 procent.

Är då överskottsmålet en lämplig åtgärd för att möta de framtida anspråken? För att svara på den frågan måste vi först veta något om hur de framtida resurskraven ser ut, men också om möjligheterna att tillgodose dessa. Låt oss därför börja med att försöka få en mer konkret bild av hur denna utmaning ser ut.

Den demografiska utvecklingen

Befolkningsstrukturen kommer i Sverige, liksom i flertalet OECD-länder att ändras tämligen drastiskt under kommande decennier. Som nämndes ovan, ökar den försörjningskvoten från 0.70 idag till 0.84 år 2030. En förklaring till den stigande försörjningskvoten är att födelsetalen sjunkit och att medellivslängden ökat. Medellivslängden har stigit från 72 till 80 år sedan 1950-talet. Under samma period har det summerade fruktsamhetstalet sjunkit från 2,2 till 1,7.

Följden är (om åldersmönstren på arbetsmarknaden förblir oförändrade), att varje person i arbetskraften måste försörja allt fler personer i icke-arbetsför ålder än idag. Detta skapar tryck på de offentliga finanserna från två håll. För det första, minskar den potentiella tillväxttakten som en följd av den demografiska utvecklingen. Det medför lägre BNP per capita, helt enkelt därför att den arbetande delen av befolkningen faller. Åldersstrukturen hos dem som arbetar har också betydelse för produktionen, då en 60-årig individ i genomsnitt arbetar mindre än en 50-åring. Ytterligare en effekt kan komma av att lönenivån faktiskt varierar över livscykeln. Om lönen är en funktion av produktiviteten, kommer åldersstrukturen också att påverka arbetskraftens genomsnittliga produktivitet.

Den lägre produktionen kan i sin tur förväntas generera lägre skatteintäkter. För det andra, innebär den demografiska utvecklingen ökade offentliga kostnader i form av pensioner, sjuk- och hälsovård.

Ett flertal studier har de senaste åren prognostiserat demografins inverkan på de offentliga finanserna under de kommande decennierna. Både långtidsutredningen 2003/04 (LU) och SNS konjunkturrapport från 2004, räknar med att den långsiktiga potentiella tillväxttakten blir 0.3 procentenheter lägre per år fram till 2030, vilket innebär en långsiktig tillväxt på 1,8 procent per år. Det är lägre än de tre senaste decennierna och motsvarar ett ackumulerat produktionsbortfall på ca 10 procent.

Långtidsutredningen (2003/04) analyserar främst utvecklingen fram till 2020. I det så kallade basscenariot utgår man som sagt från en årlig tillväxttakt på 1.8 procent per år. De framtida

¹ Se t.ex. Regeringens proposition 2002/03:1 och Regeringens proposition 2006/07:1

behoven av offentlig verksamhet skrivs fram med demografin vilket innebär en oförändrad nivå per brukare av välfärdstjänster. Den offentliga konsumtionen behöver då totalt ökas med 7.4 procent för att servicenivån ska vara oförändrad.² Vidare antas att antalet arbetade timmar förblir oförändrat fram till 2020.³ Sjukfrånvaro antas minska och sysselsättningsgraden bland de anställda öka.

Slutsatsen i långtidsutredningen är - baserat på dessa antaganden - att den välfärd som finansieras med skatter med mycket knapp marginal kan upprätthållas fram till år 2020. För att detta ska vara möjligt krävs en gynnsam utveckling av arbetsutbudet, d.v.s. att sjukskrivningarna minskar och att invandrarnas ställning och arbetsutbud stärks och ökar.

Det ska dock understrykas att den förväntade ökningen av den offentliga konsumtionen är ytterst måttlig med historiska mått mätt. Faktum är att den skattefinansierade konsumtionen typiskt sett vuxit betydligt snabbare än vad demografin motiverat. Med undantag för 1990-talet har den skattefinansierade offentliga konsumtionen sedan 1950-talet ökat lika snabbt eller snabbare än den privata konsumtionen. Det finns dock i LUs basscenario, inget utrymme för reformer eller kvalitetsförbättringar. Antagandena som görs om oförändrat arbetsutbud bör också ses som väl optimistiska. Under lång tid har den faktiska pensionsåldern sänkts och allt färre har kommit att sluta arbeta före 65 års ålder. Just denna utveckling verkar dock ha brutits i och med det nya pensionssystemet, men de långsiktiga effekterna återstår fortfarande att se. Allt fler unga studerar också långt upp i 20-årsåldern. Ytterligare en faktor är att årsarbetstiden för de yrkesverksamma har kortats kontinuerligt under de senaste hundra åren. Sjukskrivningarna har också ökat dramatiskt sedan slutet av 1990-talet. Även om också denna trend brutits verkar det inte medfört att sysselsättningen (som andel av befolkningen i arbetsför ålder) ökat, vilket antagandet i LU implicerar. I stället verkar det finnas ett omvänt samband mellan nybeviljade förtidspensioneringar och långtidssjukskrivningar. Det är långt ifrån självklart att arbetsutbudet stärks och ökar av sig själva utan vidare aktiva åtgärder.

SNS gör i sin konjunkturrapport en något mer pessimistisk bedömning, på så sätt att de konstaterar att med dagens skattesatser och utan särskilda åtgärder på utgiftssidan, kan vi förvänta oss växande underskott och en accelererande skuldsättning. För en mer hållbar utveckling fram till 2030 måste antingen skatterna höjas eller utgifterna sänkas är slutsatsen där.

Även Svenska Kommunförbundet har gjort beräkningar över hur befolkningsutvecklingen kan påverka efterfrågan på kommunala välfärdstjänster fram till 2050 under olika antaganden. Den långa perioden gör dock att osäkerheten är stor. Utredarna konstaterar att i samtliga scenarier de beaktar, ökar behoven mer än resurserna under perioden 2000-2050. Även i denna rapport är den antagna ökningen av den offentliga konsumtionen ytterst måttlig med historiska mått mätt. Det antas att de samlade behoven av kommunal verksamhet ökar med 10 procent mellan 2000 och 2050. Utgångspunkten är även i denna rapport att kommunerna antas ge samma service i framtiden som idag. Problemet med detta antagande (liksom med det i

² Det motsvarar 0,5 procent per år.

³ Sysselsättningen antas öka medan antalet timmar/anställd antas sjunka (s.40).

LU), är att det inte är osannolikt att nuvarande servicenivå med tiden kommer att upplevas som alltmer otillräcklig i takt med att den materiella levnadsstandarden stiger. Tvärtom är det mycket som talar för att efterfrågan på välfärdstjänster faktiskt kommer att stiga med stigande inkomster.

Kommunförbundet menar att utvecklingen 2015-2035 kan komma att bli särskilt problematisk då behoven växer tämligen fort under denna period. Även långtidsutredningen (2003/04) konstaterar att problemen blir betydligt värre efter 2020, och att antalet personer över 65 år - och i synnerhet de över 80 - kommer att öka radikalt i förhållande till de i arbetsför ålder under perioden 2015-2035. Följaktligen kan också efterfrågan på vård och omsorgstjänster väntas öka kraftigt. Andra problem som kan uppkomma är att antalet sysselsatta i offentlig sektor kommer att behöva ökas, samtidigt som stora väntas pensionsavgångar. Totalt kan 800 000 personer behöva rekryteras vilket kan väntas driva upp lönerna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de nämnda rapporterna konstaterar att den demografiska utvecklingen innebär kraftiga ansträngningar för de offentliga finanserna fram till 2020, och att dessa slutsatser i vissa fall vilar på väl optimistiska antaganden om utvecklingen av arbetsutbudet och efterfrågan på välfärdstjänster.⁴ Efter 2020 antas problemen bli tämligen akuta.

Baumols sjuka

En faktor utöver den demografiska utvecklingen som bidrar till problemen med finansieringen av välfärdstjänster är det som benämns Baumols lag, eller Baumols sjuka. Den innebär att den relativa kostnaden för verksamheter i tjänstesektorn och därmed den offentliga sektorn ökar över tid. Antag för enkelhetens skull, för att illustrera Baumols lag, att ekonomin kan delas in i två grupper: de med teknologiska framsteg där innovationer och kapitalackumulation bidrar till en kumulativ ökning i output per arbetstimme, och aktiviteter vilka på grund av dess karaktär endast tillåter en sporadisk ökning av produktiviteten. Den fundamentala skillnaden är att finna i den roll som arbetet spelar i dessa aktiviteter. I den första typen är arbete endast en nödvändig insats i skapandet av slutprodukten, medan det i den andra typen i själva verket är en del av slutprodukten. Detta illustreras kanske bäst med ett exempel. Mellan 1670 och 1970 ökade tillverkningen av klockor per klockmakare i Genève från runt 12 till över 12000 per år.⁵ Samtidigt är det ett faktum att det krävs lika många personer och tar lika lång tid att framföra en stråkkvartett av Beethoven idag som år 1800. Det andra centrala antagandet är att

⁴ LO (Kan framtidens välfärd finansieras? – LO om LU) gör egna prognoser om utvecklingen under ännu mer optimistiska antaganden i sin rapport. Bland annat antar de att produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn är 0.5 procent per år (jämfört med noll i övriga rapporter). Detta är dock enligt dem själva ”ett mycket starkt antagande, eller en mycket optimistisk förhoppning”, (s.19). De antar också att arbetsutbudet växer med 0.2 procent per år utan vidare motivering.

⁵ Baumol (1985).

lönerna i de båda sektorerna följer varandra. Dessa förutsättningar leder till att den sektor med ingen eller liten produktivitetstillväxt kontinuerligt blir dyrare i förhållande till vad som produceras i den andra sektorn.

Detta fenomen gäller följaktligen för många yrken inom den offentliga sektorn, såsom vård, omsorg och utbildning. Dessa tjänster är personalintensiva och kräver många gånger direktkontakt mellan de som producerar tjänsterna och de som nyttjar dem. Produktivitetstillväxten är därmed också typiskt sett lägre än i varusektorn. För att den skattefinansierade produktionen ska kunna följa övrig produktion och konsumtion krävs då kontinuerliga skattehöjningar.

Baumol (1967 och 1985) argumenterar för att några av följderna kan sammanfattas i följande punkter:⁶

- Över tid kommer kostnaden per enhet hos tjänster med låg eller obetydlig produktivitetstillväxt att öka monotont och utan gräns relativt varor och tjänster med högre produktivitetstillväxt.
- Om det relativa priset korresponderar mot enhetskostnaden och om kvoten mellan produktionen i den stagnerande och den progressiva sektorn inte faller, kommer den relativa utgiftsandelens för den stagnerade produkten att öka monotont över tid.
- I en ekonomi där tillväxttakten i de olika sektorerna är olika är det omöjligt att förhållandena mellan input och output båda hålls konstanta.

Följden av Baumols lag är alltså att vid ett oförändrat skatteuttag stiger den privata sektorns volymandel av hushållens konsumtion kontinuerligt över tid på grund av att produktivitetstillväxten i den sektorn hela tiden är högre än i den offentliga sektorn. Om istället efterfrågan på välfärdstjänster ska utvecklas på samma sätt som efterfrågan i stort måste skatterna höjas kontinuerligt över tid.

Baumols lag gäller inte bara för varusektorn och den offentliga sektorn, utan har relevans för varusektorn och hela tjänstesektorn. Det relativa priset på tjänster och varor har i Sverige under perioden 1980 till 1998 till exempel ökat med 30 procent.⁷ Ett mer konkret exempel är att priset på frisörtjänster sedan 1980 ökat dubbelt så mycket som konsumentprisindex.⁸ Frisörtjänsten är ett typexempel på en tjänst som är svår att effektivisera i någon större utsträckning utan att kvaliteten blir lidande. Den har också i likhet med många av tjänsterna som produceras inom den offentliga sektorn, sådan karaktär att den förutsätter direktkontakt mellan producent och brukare.

Faktum är att det finns en stark empirisk tyngd i Baumols lag. Det ständigt ökande

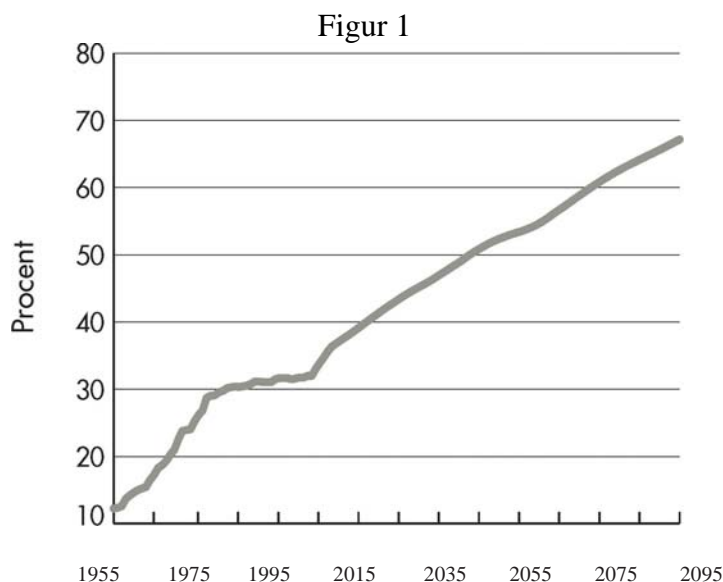
⁶ Fritt översatt.

⁷ LU 2003/04 Diagram 3.3 s.54.

⁸ LO s.13

relativpriset på den skattefinansierade verksamheten beläggs i ett antal studier. Borchering och Lee (2002) nämner bl.a. följande studier: Beck (1976), Spann (1977), Pelzman (1980), Berry och Loweby (1984), Ferris och West (1996, 1999). En mer närliggande studie visar också att prisökningen av välfärdstjänster hade en årlig tillväxtökning på 0.8 procent relativt BNP-deflatorn för den privata sektorn i 20 OECD länder.⁹

Kommunförbundet beräknar hur skattesatsen på arbete måste utvecklas i Sverige ifall efterfrågan på välfärdstjänster utvecklas på samma sätt som efterfrågan i stort. Beräkningarna utgår från att produktiviteten i hela ekonomin växer normalt men att produktiviteten i den skattefinansierade sektorn förblir oförändrad, samt att arbetsutbudet inte påverkas av skatteökningarna. Beräkningarna ska inte ses som ett försök att kvantifiera effekterna av ökat skatteuttag, utan snarare som ett räkneexempel som kan ge en bild av vilken resursomfördelning som krävs, givet antaganden om produktivtetsutveckling och att skattefinansierade tjänster fortsatt är skattefinansierade.



Källa: Kommunförbundet, Kommunala framtider (2002)

Som teorin förutser, visar beräkningarna på rejält höjda skatter. Den genomsnittliga kommunalskatten når under perioden nästan 70 procent. Marginalskatten (vilket inkluderar statlig inkomstskatt på 25 procent samt kommunala skatter) är då i de högre inkomstlägena nästan 90 procent. Dras perioden ut ytterligare når inkomstskatten till slut 100 %. En sådan utveckling av inkomstskatten är uppenbart otänkbar. En sådan skattenivå skulle också givetvis påverka arbetsutbudet och skattebasen. Om skatterna tillåts ha effekter på arbetsutbudet blir utvecklingen ännu sämre då skattebasen också minskar kontinuerligt över tid.

⁹ Se Borchering och Lee (2002).

Kommunförbundets beräkningar visar i sin enkelhet på problemet med att uteslutande tillåta skattefinansiering som enda finansieringsform för välfärdstjänster. Utredarna konstaterar också i sin rapport att "[S]lutsatsen måste därför bli att de tjänster som idag i huvudsak finansieras skattevägen i ökande grad måste finansieras på annat sätt om produktionen av dessa tjänster ska kunna öka i samma takt som produktionen i stort".¹⁰

En av de stora relevanta frågorna är ifall efterfrågan på välfärdstjänster kan förväntas öka på samma sätt som efterfrågan i stort. Svaret beror helt enkelt på folks preferenser och tyvärr vet vi inte exakt hur dessa ser ut. Rent historiskt har dock den skattefinansierade offentliga konsumtionen med undantag för 1990-talet, ökat lika snabbt eller snabbare än den privata konsumtionen ända sedan 1950-talet. Ett annat sätt att få en bild av om det är en trolig utveckling är att titta på hushållens efterfrågan på varor och privata tjänster. LU visar att inköpen av tjänster normalt ökar i snabbare takt än inköpen av varor.¹¹ Detta trots att som nämndes ovan, priset på tjänster stigit mer än priset på varor. Detta tyder på att tjänster rent allmänt har en inkomstelasticitet större än ett, vilket just betyder att deras efterfrågan kan förväntas öka med stigande inkomster.¹²

Produktivitetsförbättringar inom den offentliga sektorn kan underlätta möjligheterna att möta behovsökningarna som en förändrad demografi och Baumols sjuka medför. Triplett och Bosworth (2003) hävdar också att produktivitetsutvecklingen i den amerikanska tjänstesektorn accelererat sedan 1995. Denna ökning beror främst på att produktiviteten (TFP) ökat och gått från nära noll till 1.4 procent per år. De exkluderar dock ett antal tjänster i sin analys och då till exempel så kallade social services. Problemet för många av välfärdstjänsterna är dock inte bara att de är personalintensiva verksamheter, utan också att produktionen till stor del består av direktkontakt mellan producenter och de som nyttjar tjänsterna. Förutsättningarna för produktivitetsförbättringar måste därför rimligtvis ses som tämligen begränsade. Effekterna av ökad produktivitet diskuteras i ett separat avsnitt nedan. De produktivitetsförbättringar som krävs för att den offentliga sektorns verksamhet ska kunna växa i samma takt som den privata sektorn är dock knappast realistiska.

Följder

Problemen för den offentliga sektorns finansiering är inte ett övergångsproblem, där läget ljusnar längre fram. Tvärtom förväntas den demografiskt betingade efterfrågan på välfärdstjänster att öka drastiskt efter 2015. På grund av Baumols sjuka finns också en explosiv komponent inbyggt i systemet. Om inga ytterligare politiska åtgärder vidtas kan vi förvänta oss tre följande viktiga effekter.

¹⁰ S.9

¹¹ LU Diagram 3.3, s.54.

¹² LUs skattningar visar att när inkomsten stiger med 16 procent så ökar efterfrågan på hälso- och sjukvård respektive utbildning med 16 procent. Det innebär en inkomstelasticitet på 1.6 procent.

- 1) **Höjda kommunalskatter.** Cirka en fjärdedel av kommunernas kostnader har liten eller ingen koppling till befolkningens sammansättning. De resterande 3 fjärdeddelarna är demografiskt betingade kostnader, och utgörs främst av kostnader för gamla och barn. Vi kan därför förvänta oss ett tilltagande tryck efter kommunala skattehöjningar. Den stora ökningen av efterfrågan på välfärdstjänster är ju dock beräknad att börja efter 2015. En faktor som också kan bidra till en utveckling mot höjda kommunalskatter är utformningen av skattesystemet som innebär att kommunerna själva inte bär de fulla samhällsekonomiska kostnaderna av en höjd kommunalskatt. En kommun som höjer skatten får själv hela den ökade skatteintäkten. Den högre skatten kan i sin tur förväntas ha negativa effekter på arbetsutbudet, vilket i sin tur minskar skattebasen för den statliga inkomstskatten, arbetsgivaravgifterna och mervärdesskatten.¹³
- 2) **Folk kan förväntas söka sig utanför systemen.** Detta som en effekt av att den offentliga sektorn inte längre kan svara upp mot efterfrågan och att den relativa kvaliteten på den offentliga servicen upplevs som allt sämre. En sådan tendens är redan skönjbar och t.ex. har antalet privata vårdförsäkringar stigit mycket kraftigt under de senaste åren. 2007 hade ca 300 000 svenskar privat vårdförsäkring. En undersökning som Sifo Research gjort åt SEB visar dock att en tredjedel av företagen avser att teckna privata vårdförsäkringar för sina anställda. Det skulle innebära att ytterligare en halv miljon privatanställda skulle omfattas av privata alternativ. En annan studie från Sifo Research visar att nästan 60 procent av svenskarna skulle avsätta mer egna medel för att möta brister inom vård och äldreomsorg om de fick mer att röra sig med.¹⁴ EU:s regelsystem gör det också möjligt för individer att erhålla offentligt finansierad vård i andra länder. Ytterligare ett alternativ är att en ökad del av välfärdstjänsternas utförs av hushållen själva. Inte helt otänkbart är att mer välbeställda hushåll prövar alternativ de betalar för medan de mindre välbeställda i större utsträckning utför tjänsterna själva. En utveckling mot mera hemproduktion kan i sin tur ha negativ effekt på skattebasens storlek (se avsnitt om skatter nedan), med risk för minskade skatteintäkter och ytterligare svårigheter att finansiera välfärdstjänsterna.
- 3) **Minskat stöd för välfärdsstaten.** Det finns en uppenbar risk att stödet för välfärdsstaten sjunker om folk tycker att de betalar höga skatter och samtidigt anser att staten inte kan svara upp mot deras förväntningar och efterfrågan. En sådan bristande tilltro kan redan idag noteras, där ungefär hälften anser att välfärdsstaten i "mycket liten eller ganska liten" utsträckning klarar att lösa sina uppgifter vad gäller pensioner och äldreomsorgen.¹⁵ Det finns därmed också en uppenbar risk i att de skatter som faktiskt tas ut i ökad grad ifrågasätts. Det ska dock tilläggas att det ännu så länge verkar finnas ett tämligen starkt stöd för höga välfärdspolitiska utgifter för centrala program som sjuk- och hälsovård, pensioner, sysselsättningspolitik och utbildning.

¹³ Se LU s.71-72.

¹⁴ Allmänheten om Välfärdstjänster.

¹⁵ Välfärdsbulletinen Nr 4, 2002.

Ytterligare en annan följd kan vara att skattemedel fördelas om från vissa områden, till mer prioriterade områden för att på så sätt ge möjligheter för att de mer prioriterade verksamheterna ska kunna fortsätta växa. En sådan utveckling innebär dock att samma skatteintäkter kommer finansiera allt färre verksamheter jämfört med i dag. Flera områden har också under en tid utsatts för stora neddragningar, till exempel det militära försvaret och stöd till bostadsbyggande. En annan sektor som utsatts för stora nedskärningar är bevakning och säkerhet där privata bolag idag utför uppgifter som tidigare utfördes av polisen.

Det råder i dag ingen större diskussion om Baumols sjuka. Det kan kanske bero på att en sådan diskussion fanns på 1970-talet i kombination med en allmän uppfattning om att de farhågor teorin förutsagt inte verkar ha realiserats. I så fall glömmar man först de stora skattehöjningar som skedde mellan 1970 och 1990 och sedan de kontinuerliga nedskärningar som skett sedan 1990-talets början när de kontinuerliga skattehöjningarna upphörde.

Är det är möjligt att invända att överskottsålet är tänkta i syfte att bygga upp en buffert för att möta den press på de offentliga utgifterna en ofördelaktig demografisk utveckling förväntas innebära och att Baumols sjuka är ett annat problem som bör lösas på annat sätt med andra metoder? Svaret är nej, den demografiska utvecklingen ger oss information om hur arbetsutbudet och efterfrågan på välfärdstjänster kan komma att utvecklas över tid. Baumols lag i sin tur, har implikationer för hur kostnaderna för dessa välfärdstjänster kan förväntas utvecklas över tid. För att kunna uppskatta hur stora skatteintäkter som är nödvändiga för att möta pressen på de offentliga finanserna krävs information om både efterfrågad kvantitet och kostnaderna för dessa tjänster.

Produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor

Produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn är helt central för finansieringsproblemet omfattning. I nationalräkenskaperna är antagandet att produktivitetstillväxten i denna sektor är noll, vilket innebär att varje ökning av produktionen kräver en lika stor ökning av antalet arbetstimmar. Som nämndes ovan är också förutsättningarna för produktivetsförbättringar i personalintensiva verksamheter där produktionen till stor del består av direktkontakt mellan producenter och brukare, normalt mindre än i andra sektorer. Skälet till antagandet om oförändrad produktivitet i den offentliga sektorn är att man följer FNs konvention från 1950-talet där medlemsländerna helt enkelt rekommenderades att tillämpa schablonen noll produktivetsförändring för offentlig sektor. Detta beror i sin tur på att det är mycket svårt att mäta produktiviteten på ett meningsfullt sätt i den offentliga sektorn.

En produktivetsökning i den privata produktionen innebär typiskt sett ett lägre pris för en given kvalitet. Alternativt som att kvaliteten ökar till ett givet pris. Ett första problem med att mäta produktivitet inom den offentliga sektorn är att det inte finns något marknadspris för att mäta förädlingsvärdet. Ett annat problem är svårigheten att mäta kvaliteten på de tjänster som produceras.

Antagandet om oförändrad produktivitet i den offentliga sektorn är också det som används i till exempel LU. LO kritiserar antagandet om oförändrad produktivitet i den offentliga sektorn och använder själva en produktivitetsökning på 0.5 procent per år i ett av sina scenarier (och en tillväxt i antalet arbetade timmar på 0.2 procent) fram till 2020. De nämner dock själva att en sådan produktivitetsökning är ”ett mycket starkt antagande, eller en mycket optimistisk förhoppning”, (s.19). Helt klart är att en sådan utveckling betydligt skulle minska pressen på de offentliga finanserna. För att det ska vara möjligt måste dock produktivitetsutvecklingen ta sig uttryck i ökad producerad kvantitet i förhållande till insatsen. Detta är långt ifrån självklart.

Produktivitetsutvecklingen i den svenska offentliga sektorn analyseras i DS 1994:24 där utredarna visar på en negativ produktivitetsökning mellan 1980 och 1992. Minskningen skattas till 0.4 procent per år (inom kultursektorn var den dock hela minus 2.9 procent per år). I utredningen menar man dock att minskningen i produktivitet är lägre jämfört med tidigare perioder. Vidare nämns det att det finns en potential till viss ökad produktivitet men att en sådan inte realiserar sig självt. Tvärtom skulle det kräva ett idogt och målmedvetet arbete.

Liknande studier och resultat finns för Storbritannien och Danmark. I det förra fallet beläggs en negativ produktivitetsutveckling i den offentliga sektorn mellan 1995 och 2001.¹⁶ För Danmark beläggs också en svagt negativ trend under 1990-talet som faktiskt bryts de sista åren i studien.¹⁷

Betyder det att resurserna i den offentliga sektorn används mindre och mindre effektivt? Svaret är att det kan det göra men det behöver vara så. För det första tas ingen hänsyn till att kvaliteten kan ha förbättrats under de undersökta perioderna. I den svenska undersökningen hävdas också just att kvaliteten i vården har förbättrats avsevärt, men att denna kvalitetsförbättring inte innefattas i produktivitetmättet. Nya behandlingsmetoder innebär till exempel att flera patienter kan behandlas men detta faktum kan därför också medföra att de totala kostnaderna för vården ökar. Inom äldre vården har de som får hjälp idag ett mer omfattande hjälpbehov vilket driver upp genomsnittskostnaden. Det betyder inte heller att effektiviteten minskat utan är en följd av att den tjänst som produceras ändrat karaktär. Liknande exempel finns inom utbildningen.

Utredarna i Ds 1994:24 konstaterar att det inte är osannolikt att det är *uteslutande* genom kvalitetsförbättringar som produktiviteten kan förbättras i hälso- och sjukvården. Följden av detta skulle i så fall vara att ökad produktivitet inte frigör mer resurser, utan risken är tvärtom att det ytterligare ökar efterfrågan på sådana tjänster. Om detta är verkligheten, står beslutsfattarna inför två bistra möjligheter. Det ena är att fortsätta att stimulera kvalitets- och produktivitetsförbättringar och att samtidigt tillföra mer resurser med höjda skatter som följd. Det andra är att försöka få ner kostnaderna och spara pengar, men då samtidigt stoppa kvalitetsförbättringarna eller till och med försämra kvaliteten.

¹⁶ Pritchard (2003).

¹⁷ LU s.108.

Ovan nämnda studier är så klart förenande med sina respektive problem, och då inte minst vad gäller mätsvårigheter. Trots det är bilden tämligen tydlig: möjligheterna till produktivitetstillväxt som frigör resurser verkar vara ytterst begränsade. Prognoser och policy rekommendationer ska i den mån sådana finns att tillgå, grundas på de studier och utredningar som gjorts på området. Det realistiska antagandet för produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn är då följaktligen noll eller negativ, och det finns mig veterligen inga studier som talar emot det.

Samhällsekonomiska kostnader av höga skatter

Överskottsmålet är ytterst en konsekvens av idén att finansieringen av välfärdstjänster främst ska ske via skatter. Är denna metod förenad med något problem? Varför tas inte steget fullt ut med mer ambitiösa överskottsmål och de betydligt högre skattesatser som faktiskt skulle krävas för att möta morgondagens påfrestningar? Hur snedvridande effekter har egentligen skatterna? Vad säger den akademiska litteraturen?

Arbetskraft har tidigare i Sverige, betraktats som en resurs som är möjlig att beskatta relativt hårt då arbetstagarnas rörlighet är tämligen låg. Ny forskning pekar dock på att skatter kan ha tämligen snedvridande effekter. I en uppmärksam uppsats argumenterar Prescott (2004), för att de stora skillnaderna i arbetade timmar och BNP per capita inom G7-länderna kan förklaras av skillnader i skattesatser. Alesina et al (2005) kritiserar dock Prescott av för att han enligt dem, antar att hushållens arbetsutbudselasticiteter är alldeles för höga och inte har stöd i mikroekonometriska studier. Arbetsutbudselasticiteten påverkar ju hushållens villighet att substituera arbete mot fritid vid en marginell förändring av lönen, och förefaller därför vara en central parameter. Olovsson (2004) visar dock att en hög arbetsutbudselasticitet inte är nödvändig för att generera stora snedvridande effekter av skatter när vi också tar i beaktande att hushållen faktiskt utför en ansevärd mängd obetalt arbete i hemmen. Sådana exempel är diskning, städning, matlagning, gräsklippning, barnpassning och renovering av hus och fordon.

Faktum är att det obetalda arbetet som utförs i Sverige, är ungefär lika stort som det betalda arbetet. Poängen är att även om hushållen inte ökar sin konsumtion av fritid vid en skattehöjning, kan de välja att minska sitt marknadsarbete och öka sin hemproduktion, det vill säga det obetalda hemarbetet. Olovsson visar mer explicit att det totala antalet arbetade timmar per person i Sverige och USA är lika stort, och att skillnaden just ligger i att svenskarna lägger en större andel av sin totala arbetsinsats på obetalt hemarbete. De allokerar helt enkelt en större andel av sin arbetstid åt obetalt hemarbete där de typiskt sett har betydligt lägre produktivitet. Denna skillnad kan också förklaras av skillnader i politik, och då främst skatter. Mer specifikt sänker höga skatter avkastningen på marknadsarbete, d.v.s. det blir billigare för hushållen att själva producera tjänster i hemmen. Effekten är dels att folk jobbar mindre och dels att de efterfrågar färre marknadsproducerade tjänster.

Även om det är oklart ifall skatter verkligen kan förklara skillnaderna i arbetsutbud mellan de Europeiska länderna, så stödjer en växande forskning idén om att hushåll och individer

substituerar mellan betalt marknadsarbete och obetalt marknadsarbete (se till exempel Freeman och Schettkat, 2002, Davis och Henrekson, 2002 och Ragan, 2005).

Rogerson (2007) visar vidare att antalet arbetade timmar inom jordbrukssektorn och industrin i USA under 1900-talet fallit kontinuerligt medan antalet timmar i tjänstesektorn vuxit kraftigt. I Europa har utvecklingen varit likvärdig inom jordbrukssektorn och industrin medan tjänstesektorn inte vuxit fram i samma utsträckning. En förklaring till detta är just de höga skatterna i kombination med den höga elasticiteten på tjänster. I USA köper konsumenterna i stor utsträckning sina tjänster, medan man i Europa i betydligt större utsträckning utför dem själva i stället. Detta är uppenbart samhällsekonomiskt ineffektivt, då folks produktivitet i hemproduktion generellt sett är betydligt längre än deras produktivitet i marknadsarbetet. De skandinaviska länderna är "outliers" i den meningen att de samtidigt har ett relativt högt arbetsutbud och höga skatter. Detta kan emellertid till stor del förklaras av den kraftigt subventionerade barnomsorgen, vilket faktiskt sänker den effektiva skatten på arbete.¹⁸

Ovan nämnda forskning pekar på att skatter verkar ha tämligen stor inverkan på arbetsutbudet, och att det är relativt stora samhällsekonomiska kostnader förenade med höga skatter. Dessa effekter medför i sin tur betydligt lägre BNP per capita.

Mot denna bakgrund, förefaller en utveckling mot kontinuerligt höjda skatter som orimlig. Kostnaderna av dagens redan höga skattenivåer måste bedömas som höga. Ytterligare höjningar bedöms också av många som en icke framkomlig väg (se nästa avsnitt). Vid någon punkt kommer också de negativa effekterna på arbetsutbudet och skattebasen att ta överhanden och ytterligare höjda skatter leder då istället till lägre skatteintäkter. I det läget blir det också omöjligt att skattevägen tillgodose den växande efterfrågan på välfärdstjänster.

Själva grundproblemet med den demografiska utvecklingen är att de medför en betydligt mindre fördelaktig relationen mellan de som arbetar och de som står utanför arbetskraften. Att huvudsakligen förlita sig på skattefinansiering som finansieringsformen för välfärdstjänsterna innebär dock att denna redan ofördelaktiga relation kraftigt riskerar att förvärras. Förutom de negativa effekterna på arbetsutbudet kan demografin förväntas medföra såväl lägre potentiell tillväxttakt som BNP per capita. Som vi nu sett i detta avsnitt, är det samma effekter som vi kan förvänta oss av höga skatter. Överskottsmålet och den politik det är del av förstärker sannolikt de negativa trenderna de är implementerade för att motverka. Givet att folks preferenser inte visar sig vara fundamentalt annorlunda än vad som fram tills nu verkar vara fallet, eller att produktiviteten i den offentliga sektorn helt plötsligt börjar växa kraftigt, är skattefinansiering som enda finansieringsform dömd att misslyckas.

Teorin om stabila skatter

Överskottsmålet motiveras idag med att de ökar statens nettoförmögenhet, vilket ska ge bättre

¹⁸ Ragan (2005).

möjligheterna att möta de ökade krav på resurser som följer av den åldrande befolkningen. När statsskulden minskar som andel av BNP samtidigt som tillgångar byggs upp i form av fonder inom det allmänna pensionssystemet, skapas buffertar för att möta de kommande påfrestningarna på de offentliga finanserna. Målet har visst teoretiskt stöd i teorin om stabila skattesatser *tax smoothing*. Den säger att det är mer effektivt med stabila skattesatser än variabla.¹⁹ Anta att staten med hjälp av skatter behöver finansiera en ström av utgifter i varje period. Skatterna antas ha snedvridande effekter på arbetsutbudet. Konsumenterna får nytta av konsumtion och fritid (men inte av den offentliga konsumtionen). Resultatet är då att staten ska hålla skatterna konstanta. Nivån på skatterna bestäms i sin tur av det statens *intertemporal budgetrestriktion* så att nuvärdet av skatteintäkterna är lika med nuvärdet av utgifterna. Budgetrestriktionen är central och måste respekteras i analysen av finanspolitikens roll på samhällsekonomin. Ifall budgetrestriktionen överskrids kommer en instabil spiral att skapas i den offentliga skulden. Efter skattenivåerna bestämts, används budgetunderskott och överskott som buffertar. Resultatet med konstanta skatter följer direkt från antagandet om en konkav nyttofunktion, vilket bland annat innebär att marginalnyttan är avtagande.

Låt oss ta ett exempel. Anta att statens utgifter kommer vara låga i nuvarande period och höga i nästa period. En balanserad budget innebär då låga skatter idag och höga skatter i morgon. Skatteutjämnings teorin säger istället att skatterna hålls konstanta och ett budgetöverskott idag och ett underskott i morgon. Den senare politiken är att föredra på grund av att nästa periods snedvridande skatter är större än nuvarande periods minskade snedvridningar.

Är då ett överskottsmål rätt metod att hantera framtida ansträngningarna på de offentliga finanserna? Ett av problemen med dagens situation är ju dock att vi över tid bör förvänta oss monotont ökande offentliga kostnader som andel av BNP. Detta faktum är med all säkerhet ett betydligt större problem och av avsevärt större kvantitativ betydelse, än om skatterna är konstanta eller rörliga.

En annan aspekt är att teorin om stabila skatter inte beaktar frågan om hur kostnaderna ska fördelas mellan olika generationer. En politik med låga skatter i dag och höga i morgon belastar i högre utsträckning morgondagens generationer jämfört med en politik med stabila skattesatser.

Överskottsmålet är därmed egentligen inte i första hand en fråga om effektivitet utan mer en fråga om fördelning. I budgetpropositionen står det också just att överskottsmålet bidrar till "en mer rimlig fördelning av skatter och förmåner mellan generationer".²⁰ Även om det utifrån nationalekonomisk teori är svårt att svara på vad som är en rimlig fördelning, så har argumentet om skatteutjämnings mellan generationer kritiserats med motargumentet att framtida generationer kommer att vara betydligt rikare än dagens och därför också bättre skulle ha råd med högre skatter.²¹ Det argumentet är delvis märkligt då det förutsätter att staten skulle ha något slags mål eller strävan att utjämna realinkomster mellan generationer.

¹⁹ Barro (1979)

²⁰ Regeringens proposition 2006/07:1, s.113.

²¹ Se t.ex. Assar Lindbäck på DN debatt 20/1-2008

En viktig aspekt här är också ifall framtida generationer faktiskt kommer att vara rikare då de kontinuerliga skatteökningar som krävs kraftigt kan förväntas påverka arbetsutbudet och den ekonomiska tillväxten negativt. Kommunförbundet menar att om efterfrågan på välfärdstjänster utvecklas som efterfrågan i stort och skatterna höjs som i Figur 1 och att skattehöjningarna INTE påverkar arbetsutbudet innebär det en tillväxt på runt en procent per år, vilket är i linje med Sveriges tillväxt sedan början av 1970-talet. Som argumenterats för ovan är det dock högst osannolikt att sådana skattehöjningar inte skulle påverka arbetsutbudet, tillväxten och effektiviteten i ekonomin. När skatterna har snedvridande effekter sänks tillväxttakten mer. Kombinationen av låg tillväxt och höga skatter reser därför frågan om hur mycket rikare framtida generationer verkligen blir under en sådan politik.

Ett av de främsta skälen till att välfärdstjänster i så hög grad är skattefinansierade är fördelningspolitiskt.²² Tjänsterna ska tillhandahållas efter behov och inte efter betalningsförmåga. Samtidigt uppstår det samhällsekonomiska kostnader i samband med skattefinansieringen. Dessa kostnader skulle behöva kvantifieras. Det skulle kunna göras i en modell med två varor, där en är välfärdstjänster och den andra utgör övriga konsumtionsvaror. Modellen bör vara en OLG-modell, så att fördelningsaspekter mellan generationer kan studeras. Vidare ska produktivitetens utvecklingen i den sektor som producerar övriga konsumtionsvaror vara betydligt högre än den som producerar välfärdstjänster så att Baumols sjuka inkorporeras. Välfärdstjänster ska vidare ha en inkomstelasticitet större än ett. Skatterna ska också antas ha snedvridande effekter på arbetsutbudet, och modellen ska ha ett initialt skattetryck på runt 50 procent.

Om agenterna själva ska finansiera sina inköp av dessa två varor under dessa förutsättningar utgör utvecklingen inget som helst problem. De lägger då helt enkelt bara en större och större andel av sin förmögenhet över tid på varan som kallas offentlig konsumtion. Samtidigt faller priset på övriga konsumtionsvaror hela tiden så konsumtionen av dessa varor ökar kontinuerligt. Problemet uppstår när staten med hjälp av snedvridande skatter ska finansiera denna vara givet att vi vill ha en liknande relativ volymutveckling av de två varorna som den när de själva finansierar sina inköp. Om det ens finns en lösning med en stabil skattesats på problemet med offentlig finansiering (vilket inte är uppenbart), kommer den alldeles säkert att vara förenad med mycket kraftiga snedvridningar och höga samhällsekonomiska kostnader. De kostnader som uppkommer av rörliga istället för stabila skatter kan förväntas vara betydligt mindre än de som är förenade med offentlig finansiering kontra privat sådan. Den relevanta frågan blir då också huruvida om skattefinansiering verkligen bör vara den dominerande finansieringsformen. En sådan kvantitativ analys skulle behöva göras för att ge en bild av vad dagens finansieringsform faktiskt kostar.

Det ska dock understrykas att ett överskottsmål på en procent av BNP inte innebär en optimal nivå, utan det ses förmodligen endast som ett steg på vägen. En strikt tillämpning av *tax smoothing* argumentet skulle som framgår av figur 1, i vilket fall som helst kräva en betydligt högre skattesats än vad som är fallet idag. De flesta prognoser som berörts i denna uppsats

²² Se t.ex. LU kapitel 7.

påpekar också att det blir mycket svårt eller omöjligt att framgent upprätthålla den välfärd som finansieras med oförändrade skatter. Trots det är det relativt svårt att hitta förespråkare för rejält höjda skatter redan idag. Lundgren et al. (2004) menar att skatterna skulle behöva höjas tämligen mycket, men menar att det vore bättre om stärkta finanser kunde komma till stånd genom sänkta utgifter istället för höjda skatter. Det innebär i praktiken som nämndes i föregående stycke att skattemedel fördelas om från mindre prioriterade till mer prioriterade områden.²³ Skattebasutredningen (SOU 2002:47) konstaterar att det ur internationaliseringssynpunkt är möjligt att med vissa förändringar behålla dagens skattenivå och att det bör finnas en beredskap för att sänka skatten på kapital. Ingen bedömning av möjligheten att höja skatterna görs. Även Kommunförbundet kommer i sin utredning fram till att "[M]öjligheterna att finansiera en sådan efterfrågeökning med höjda skatter framstår ... som högst begränsade i ett mer långsiktigt perspektiv" (s.78). Ett undantag är LO som argumenterar för att det är möjligt att höja såväl kommunalskatten som momsens.²⁴

Teorin om stabila skatter slutligen tar inte i beaktande att politikernas mandatperioder är begränsade till några få år åt gången.²⁵ I verkligheten bestäms politiken av politiker med fyraåriga mandatperioder. Assar Lindbäck pekar på DN debatt (20/1-2008) på att detta faktum skapar möjligheter för en framtida regering att utnyttja detta statsfinansiella utrymme till att kraftigt expandera utgifterna utan att samtidigt behöva höja skatterna.

Kan överskottsålet köpa oss tid?

Överskottsålet fyller två funktioner. Det reducerar för det första risken för stora underskott i recessioner och skapar en marginal till det underskott som slås fast i EU:s tillväxt- och stabilitetspakt. För det andra ska det bidra till att de offentliga finanserna ska kunna möta den framtida demografiska förändringen. Båda dessa funktioner kan vara väl motiverade i sig. Som argumenteras för ovan är det dock inte troligt att överskottsålet är en tillräcklig åtgärd för att de offentliga finanserna ska kunna förbli stabila givet realistiska antaganden om den framtida efterfrågan på välfärds tjänster. Möjligtvis kan de bidra till att skjuta fram problemen något, men denna effekt kan förväntas vara liten. Både kommunförbundet och LU konstaterar under relativt optimistiska antaganden om efterfrågan på välfärdstjänster, att problemen förväntas bli akuta efter 2020 – detta givet de överskottsål vi har. Möjligheterna att skjuta fram problemen radikalt måste följaktligen realistiskt ses som begränsade. Överskottsålet skulle då behöva höjas betydligt.

²³ Detta innebär i sig en direkt avikelse från teorin om stabila skatter, då utgifterna där är helt exogena.

²⁴ Enligt ekonomisk teori är dock skatter på arbete och konsumtion tämligen ekvivalenta.

²⁵ Mer specifikt förutsätter grundmodellen en stängd ekonomi, utan kapital där en välvilligt inställd samhällsplanerare maximerar agenternas nytta. Agenterna och samhällsplaneraren har samma oändliga tidshorisont.

Åtgärder

Givet den ofördelaktiga demografin och problematiken med Baumols sjuka som båda beskrivits i tidigare avsnitt, uppstår frågan om vilken politik som bör föras framöver. Denna uppsats varken kan eller avser att ge ett fullständigt svar på den frågan utan diskuterar endast ett fåtal åtgärder.

Den första insikten från den prognostiserade utvecklingen i denna och flera andra rapporter är att idén om att skattefinansiering ska vara den dominerande finansieringsformen för välfärdstjänster kommer att behöva släppas. Detta är inte i första hand en fråga om höger- eller vänsterpolitik utan följer av att de kontinuerliga skattehöjningar som krävs under realistiska antaganden om produktivitetstillväxten och efterfrågan på välfärdstjänster, helt enkelt inte är realistiskt möjliga. Skattefinansiering via det offentliga kommer därmed inte heller kunna möta efterfrågan på välfärdstjänster. Frågan är därför inte *om* det är nödvändigt att göra någonting utan *när* det blir det, och givet att produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn inte revolutioneras inom den närmsta tiden, så kommer finansieringsproblemen (enligt flera prognoser) bli akuta runt 2030, vilket inte är alltför långt bort i tiden.

Faktum är att denna insikt också redan finns i såväl LU som Kommunförbundets långtidsutredning. I det första fallet konstateras till exempel att "[F]ramtida förbättringar av välfärdstjänster måste i högre grad än tidigare kopplas till alternativa finansieringsformer."²⁶ Kommunförbundet gör (som redan nämnts) en liknande bedömning: [S]lutsatsen måste därför bli att de tjänster som idag i huvudsak finansieras skattevägen i ökande grad måste finansieras på annat sätt om produktionen av dessa tjänster ska kunna öka i samma takt som produktionen i stort."²⁷

Följden är att alternativa finansieringsformer för flera välfärdstjänster måste möjliggöras. Hur detta görs på bästa sätt är något som behöver utredas och analyseras mer. Nedan diskuteras några varianter som förts fram i tidigare utredningar.

En annan åtgärd för att möta den demografiska utvecklingen är att öka arbetsutbudet. Själva grundproblemet med den demografiska utvecklingen är ju just att den skapar en ofördelaktig relation mellan de i arbetskraften och de som är utanför den. Därför är det logiskt att inrikta ansträngningar på att motverka en sådan utveckling. En ökning av arbetsutbudet har i sin tur två viktiga positiva effekter på ekonomin. För det första lindrar det minskningen av den potentiella tillväxttakten. För det andra kan en ökning av arbetsutbudet ha positiva implikationer för den offentliga sektorns utgifter i form av minskade utbetalningar för socialbidrag och arbetslöshetsersättning. Det skulle också öka hushållens möjligheter att själva komplettera sitt behov av välfärdstjänster. Möjligheter till ett ökat arbetsutbud diskuteras vidare nedan.

²⁶ S.164.

²⁷ S.9

Ökad alternativ finansiering

Det har i denna rapport argumenterats för att utvecklingen framöver kommer att ställa krav på alternativa finansieringsformer för delar av välfärden. Exakt hur sådana lösningar bör utformas är en politisk fråga som ytterst innebär noggranna avvägningar mellan fördelning och effektivitet. Det är också därför en fråga som kräver omfattande ytterligare utredning och analys. Här nämns endast några av de möjligheter som nämnts i tidigare studier.

LU diskuterar att möjligheten att låta de privata inslagen öka vid sidan av den offentliga verksamheten. Mer specifikt skulle det innebära att ett tak för vad olika verksamheter får kosta bestäms, d.v.s. att en gräns sätts för vad som ska vara ett gemensamt åtagande. Utöver denna gräns har individerna sedan möjligheter att göra egna kompletteringar. På detta sätt skapas en ”ventil” genom vilken en kontinuerligt ökande efterfrågan kan kanaliseras. En sådan lösning gör det följaktligen möjligt för tillgång och efterfrågan på välfärdstjänster att växa i samma takt. En annan fördel med detta system är att den administrativa bördan bedöms som hanterbar då nivån på de offentliga åtagandena ska vidmakthållas över tid. En implikation är dock att produktionen av välfärdstjänster med tiden i allt mindre utsträckning kommer att vara skattefinansierad.

En sådan lösning kan t.ex. implementeras genom att den subvention som ligger i den offentliga konsumtionen knyts direkt till individen. Dessa har sedan möjlighet att också skjuta till egna medel när han/hon väljer producent. Denna lösning ger också fortfarande möjligheter till politisk styrning, bl a gällande vilka privata lösningar som ska subventioneras.

En annan variant är att ge individerna vissa avdragsmöjligheter för tecknandet av privata försäkringar för sjuk- och äldreomsorg. Som nämndes ovan har redan antalet privata vårdförsäkringar stigit mycket kraftigt under de senaste åren. 2007 hade ca 300 000 svenskar privat vårdförsäkring, men en tredjedel av företagen avser att teckna privata vårdförsäkringar för sina anställda. Det innebär i så fall att ytterligare en halv miljon privatanställda kan komma att omfattas av privata alternativ. Dessa försäkringar inbegriper dock ännu så länge främst folk i arbetsför ålder och ger primärt försäkringar för akut sjukvård. I förlängningen skulle de då behöva bli mer omfattande. En liknande utveckling har vi tidigare redan haft gällande pensionen, där staten tillhandahåller pension, men där folk kan kompletterat med privat pensionssparande som till viss del är avdragsgillt.

Möjligheterna med en statlig minimilösning med frihet för individer att söka sig till lösningar de själva väljer diskuteras vidare i Socialförsäkringsutredningen.²⁸ Rekommendationen i den utredningen är dock att lägga ut delar sjukförsäkringen på arbetsmarknadens parter och att låta den finansieras genom framförhandlade avgifter men där staten också delvis beslutar om ersättningsvillkor.

Det finns också internationella studier att tillgå. Institutet för Tillväxtpolitiska Studier

²⁸ SOU 2006:86

analyserar sjukvården i Kanada och USA utifrån svenska förhållanden.²⁹ Det amerikanska systemet är i huvudsak försäkringsbaserat medan det kanadensiska är uteslutande offentligt finansierat. Systemen i dessa två länder representerar ytterligheter vad gäller sjukvårdens organisation och finansiering. Studien visar att det kanadensiska systemet som förbjuder kompletterande försäkringar till den sjukvård som tillhandahålls av det offentliga, måste ransoneras, vilket leder till köer och bristande tillgänglighet. För att hålla nere kostnaderna används även budgetmässiga åtgärder av typen lönetak för de anställda. Detta har bl a inneburit att läkare flyttat till USA. Trots detta har man inte lyckats hålla nere kostnaderna, utan Kanada tillhör den tredjedel av de OECD-länder med högst utgifter för hälso- och sjukvård i relation till BNP. Trycket på de offentliga finanserna är hårt och anses av många inte vara hållbart. Denna beskrivning stämmer uppenbarligen mycket väl med vad som argumenterats för i denna uppsats att vi kan väntas oss utan ytterligare politiska åtgärder.

Det amerikanska systemet menar utredarna, bygger på föreställningen att individen har rätt att besöka vilken läkare han/hon vill när som helst. Kostnaden täcks dock främst av någon annan, vilket har implicerat skenande kostnader och höga försäkringspremier. Författarna menar vidare att USA i vissa bemärkelser har världens bästa sjukvård med den senaste medicintekniken och behandlingsmetoderna, men att baksidan är ett stort antal oförsäkrade och att folkhälsan inte står i proportion till de höga kostnaderna. Även i den uppsatsen förespråkas en svensk mellanväg mellan det kanadensiska systemet (fördelning) och de amerikanska (effektivitet), där offentlig finansiering ska utgöra en kärna, men att det utanför denna kärna ska vara möjligt att föra över beslut och finansiering till andra aktörer.

En annan möjlighet är enligt LU att de offentliga systemen i allt större utsträckning finansieras med avgifter istället för skatter. En sådan utveckling ger fortsatt politiskt stora möjligheter att påverka utformningen av tjänster och även hur, var och när de ska distribueras. Nackdelen är dels att avgifterna kan förväntas dämpa efterfrågan och dels att en sådan policy enligt utredarna, troligtvis har genomgripande följder för tjänsternas fördelning. LU gör dock bedömningen att denna lösning kommer att vara förenad med alltför oönskade fördelningspolitiska konsekvenser.

En lösning med ökade privatfinansierade inslag kommer med nödvändighet att innebära att hushåll med bättre ekonomi kommer att ha bättre förutsättningar att köpa fler och bättre försäkringar och tilläggstjänster än hushåll med sämre ekonomi. En sådan utveckling är dock förmodligen oundviklig, oavsett om resurstillskotten kommer till stånd genom höjda avgifter, privata tilläggsförsäkringar eller genom bortprioritering av befintlig verksamhet.³⁰ Här ligger också förmodligen den största utmaningen för Sveriges del då det primära skälet till att den största delen av välfärdstjänsterna är skattefinansierade är just fördelningspolitiskt. Mer specifikt är grundidén att dessa tjänster ska tillhandahållas efter behov och inte efter betalningsförmåga. Vi har nu kommit till ett läge där alternativa finansieringsformer verkar nödvändiga och detta kommer troligtvis att innebära att vissa avsteg från den grundidén görs. De politiska åtgärder som kommer krävas kan väntas bli tuffa, då idén om en jämlik

²⁹ Sjukvårdssektorns tillväxtpotentialer. En studie från Kanada och USA (2007).

³⁰ Det är också bedömningen i LU.

fördelning av välfärdstjänster troligtvis är djupt rotad hos många svenskar.

Som nämndes i inledningen till detta kapitel krävs det omfattande utredning och analys av vilka alternativa finansieringsformer för välfärden som skulle fungera bäst för Sverige. Det handlar helt enkelt om att hitta en önskvärd kombination mellan effektivitet och fördelning.

Ökat arbetsutbud

Eftersom grundproblemet med den demografiska utvecklingen är just att den skapar en ofördelaktig relation mellan de i arbetskraften och de som är utanför den, är det logiskt att ansträngningar inriktas på att direkt verka för att motverka den relationen genom att öka arbetsutbudet. En ökning av arbetsutbudet skulle för det första lindra minskningen av den potentiella tillväxttakten. I den mån ökningen också medför ökad sysselsättning, påverkas den offentliga sektorns utgifter i positiv bemärkelse i form av minskade utbetalningar för socialbidrag och arbetslöshetsersättning.

Under lång tid har dock antalet arbetade timmar per person i Sverige (och många andra länder) fallit. Det fallande arbetsutbudet består dels av att allt fler unga studerar långt upp i 20-årsåldern och att årsarbetstiden för de yrkesverksamma kontinuerligt har kortats under de senaste hundra åren. Dels har den faktiska pensionsåldern kontinuerligt sänkts, och allt färre har kommit att sluta arbeta före 65 års ålder. Sjukskrivningarna har också ökat dramatiskt sedan slutet på 1990-talet. Det nya pensionssystemet verkar dock ha medfört att den fallande trenden för pensionsåldern brutits. Även sjukskrivningarnas trend har nyligen brutits men det verkar det inte medfört att sysselsättningen (som andel av befolkningen i arbetsför ålder) ökat. I stället verkar det finnas ett omvänt samband mellan nybeviljade förtidspensioneringar och långtidssjukskrivningar. Det är långt ifrån självklart att arbetsutbudet stärks och ökar av sig själva utan vidare aktiva åtgärder.

Samtidigt är den negativa trenden i arbetade timmar vare sig nödvändig eller oundviklig. I USA har t.ex. antalet arbetade timmar per person stigit kraftigt sedan 1980.³¹ Detta trots att USA är ett betydligt rikare land än t.ex. Sverige.³² Den akademiska forskningen tyder - som diskuterats ovan - på att såväl arbetsutbudet som pensionsbeslutet svarar väl mot ekonomiska incitament. Att framgent låta skattefinansiering vara den dominerande finansieringsformen för välfärdstjänster kan därför förväntas ha negativa effekter på arbetsutbudet. Detta på grund av att såväl den demografiska utvecklingen som skatter båda tenderar att bidra till lägre arbetsutbud och lägre potentiell tillväxttakt och BNP per capita. Överskottsmålet och den politik det är del av förstärker sannolikt därför de negativa trenderna de är implementerade för att motverka.

I stället borde man som en del av flera åtgärder, avskaffa överskottsmålet och i stället sänka skatten på arbete som ett led i att öka arbetsutbudet. Sänkta skatter kan också förväntas ha

³¹ Rogerson (2007).

³² Om fritid är en normal vara vill en individ konsumera mer av den varan när hans/hennes inkomst stiger.

yttre ett antal positiva effekter på ekonomin. Det ökar t.ex. hushållens möjligheter att i större utsträckning komplettera sin framtida efterfråga på välfärdstjänster. Det ökar också effektiviteten i ekonomin och främjar tjänstesektorns framväxt.

Pensionsbeslutet

En annan åtgärd för att mildra den ofördelaktiga relationen mellan de i arbetskraften och de utanför den är att öka incitamenten för folk att pensionera sig senare. Under lång tid har det varit en trend mot att allt fler lämnar arbetskraften i förtid. Palme och Svensson (2004) visar till exempel att andelen män som deltar i arbetskraften i åldern 60-64 sjunkit från ca 85 procent till ca 63 procent (figur 1). Författarna finner också att ekonomiska incitament spelar stor roll för pensionsbeslutet. De belägger till exempel ett klart negativt samband mellan beskattning på fortsatt arbetskraftsdeltagande och andelen som inte deltar i arbetskraften i åldersgruppen 55-65 år. Pensionsreformen har också medfört en starkare koppling mellan vad en individ tjänat genom åren och hans/hennes pension, vilket är ett steg i riktningen att öka incitamenten för folk att pensionera sig senare. Individerna får idag en högre pension om de väljer att arbeta längre. Det finns också fler möjligheter för dem som vill arbeta längre men kanske inte på heltid. Dessutom har regeringen sänkt arbetsgivaravgiften för personer över 65 år till 10,2 procent (jämfört med drygt 30 procent för dem under 65). Palme och Svensson visar dock att dessa incitament borde vara ännu starkare då skattbetalarna som kollektivt gör en betydande vinst av att en person stannar längre i arbetskraften. De understryker vidare vikten av att se över arbetsmarknadsförsäkringarna (a-kassa, sjukpenning, avtalspension etc.) då dessa har stor betydelse om man ska påverka incitamenten för uppskjuten pensionering.³³

Det ska dock understrykas att en ökning av arbetsutbudet för de äldre långt ifrån utgör en mirakellösning på problemet. Faktum är att det måste till tämligen stora ökning av de äldres arbetsutbud för att det ska uppstå några större effekter på försörjningskvoten. RFV gjorde 2002 en beräkning som visar att för att dagens försörjningsbörda ska kunna hållas oförändrad, krävs att hälften i varje årsklass arbetar fram till 79 års ålder, vilket är uppenbart orimligt. Samtidigt menar RFV att det enklaste sättet att öka antalet i arbetskraften är att folk arbeta mer allt högre upp i åldrarna.

Skattemedlens användning

Skatters eventuella snedvridande effekter utgör i praktiken endast en sida av saken. Den andra sidan handlar om vad skattepengarna används till. Skattemedlens användning kan också förväntas ha effekter på ekonomin i stort och på inte minst på arbetsutbudet. Mer specifikt kan skatteintäkterna användas på sätt som höjer, sänker eller är neutrala för avkastningen på arbete.

³³ Detta beror på att den vanligaste vägen ut ur arbetslivet inte är genom ålderspension eller förtidspension. Istället hoppar individer mellan olika arbetsmarknadsförsäkringar.

Ett typiskt exempel där användningen av skattemedlen förväntas sänka avkastningen på arbete är arbetslöshetsersättning. Denna höjer individernas reservationslön (den lägsta lön en individ kräver för att ta ett arbete) och minskar kostnaden av att vara arbetslös. Ett exempel där skattemedlens användning ökar avkastningen på arbete är genom subventioner till barnomsorgen, då dessa sänker den effektiva skatten på arbete. Detta därför att möjligheterna för att en individ ska få tillgång till den subventionen är att de arbetar.

Mer forskning behövs på detta område, men helt klart är att skattemedlens användning också kan ha stora effekter på arbetsutbudet. Anspråken mot socialförsäkringssystemen har kontinuerligt vuxit över tid och allt fler får stora delar av sin försörjning därifrån. De senaste decennierna råder också en tydlig trend mot en ökad självupplevd ohälsa, med en stor ökning av sjukskrivningar och antalet förtidspensioneringar som följd. Om trenden mot att allt fler får stora delar av sin försörjning från socialförsäkringssystemen håller i sig, medför det kraftigt försvårade möjligheter att finansiera såväl dessa, som andra välfärdsdjtjänster.

Sammanfattande slutsatser

Befolkningsstrukturen i Sverige kommer att ändras tämligen drastiskt under kommande decennier. Specifikt ökar den s.k. försörjningskvoten, d.v.s. antalet personer i åldrarna 0-19 samt 65 år och äldre, i förhållande till de i åldrarna 20-64 år från 0.70 idag till 0.84 år 2030. Denna utveckling kommer att sätta press på de offentliga finanserna från två håll. För det första, minskar den potentiella tillväxttakten med lägre BNP per Capita som följd. För det andra, innebär den demografiska utvecklingen ökade offentliga kostnader i form av pensioner, sjuk- och hälsovård.

För att förbättra möjligheterna att möta de ökade resurskraven som förväntas följa av den åldrande befolkningen har staten sedan 1997, ett överskottsmål som ett av två övergripande budgetpolitiska mål.³⁴ Överskottet medför att statsskulden minskar som andel av BNP, samtidigt som tillgångar byggs upp, vilket skapar buffertar för att möta de kommande påfrestningarna på de offentliga finanserna. Överskottsmålet kan också tolkas som att skattefinansiering under lång tid avses vara den dominerande finansieringsformen för välfärdstjänster.

De prognoser som gjorts visar på att den välfärd som finansieras med skatter med mycket knapp marginal kan upprätthållas på dagens servicenivå fram till år 2020. Framför allt kan utvecklingen 2015-2035 förväntas bli särskilt problematisk då behoven växer fort under denna period.

Exakt hur ansträngande utvecklingen kommer att bli beror framförallt på följand tre faktorer utvecklar sig:

- Produktiviteten i den offentliga sektorn

³⁴ Det andra är utgiftstaket.

- Efterfrågan på välfärdstjänster
- Arbetsutbudet

Utgångspunkten i denna uppsats är att prognoser och policy rekommendationer bör grundas på realistiska antaganden om dessa tre faktorer. Den första punkten är produktiviteten i den offentliga sektorn. Detta är en stor del av problemet då den låga produktivitetstillväxten i denna sektor leder till kontinuerligt ökade kostnader för välfärdstjänster (Baumols sjuka). Mer specifikt är det så att vid låg eller obetydlig produktivitetsökning i denna sektor gäller att för att produktionen av välfärdstjänster ska hålla jämna steg med efterfrågan i stort så krävs kontinuerliga skatthöjningar. Problemet med det är att den akademiska litteraturen idag pekar på att de samhällsekonomiska kostnaderna av höga skatter kan vara betydande. Därför vore det önskvärt om produktiviteten i den offentliga sektorn kunde öka över tid vilket skulle kunna lindra problemen. De få studier som gjort visar dock snarare på att produktiviteten i den offentliga sektorn snarare fallit över tid. Det betyder inte nödvändigtvis att effektiviteten fallit (även om det heller inte kan uteslutas) utan kan bero på att kvalitetsförbättringar inte fångas i produktivitetmättet eller att tjänsterna ändrat karaktär.

Ett stort potentiellt problem är ifall ökad produktivitet som ger upphov till ökad kvalitet inte frigör några resurser, men leder till ökad efterfrågan och därmed ökade kostnader. I en utredning om produktivitetens utvecklingen i den svenska offentliga sektorn menar utredarna att det inte är osannolikt att det är *uteslutande* genom kvalitetsförbättringar som produktiviteten kan förbättras inom hälso- och sjukvården.³⁵ Om detta är verkligheten, står beslutsfattarna inför två bistra möjligheter. Det ena är att fortsätta att stimulera kvalitets- och produktivetsförbättringar och att samtidigt tillföra mer resurser med höjda skatter som följd. Det andra är att försöka få ner kostnaderna och spara pengar, men då samtidig stoppa kvalitetsförbättringarna eller till och med försämra kvaliteten. Ett realistiskt antagande för produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn är baserat på befintliga studier, noll eller negativ.

Det råder i dag ingen större diskussion om Baumols sjuka. Det kan kanske bero på att en sådan diskussion fanns på 1970-talet i kombination med en allmän uppfattning om att de farhågor teorin förutsagt inte verkar ha realiserats. I så fall glömmar man först de stora skatthöjningar som skedde mellan 1970 och 1990 och sedan de kontinuerliga nedskärningar som skett sedan 1990-talets början när de kontinuerliga skatthöjningarna upphörde.

Den andra punkten – utvecklingen av efterfrågan på välfärdstjänster - beror på folks preferenser, vilka tyvärr inte är helt kända. Vi har dock historiska data att tillgå och de visar för det första att med undantag för 1990-talet, har den skattefinansierade offentliga konsumtionen sedan 1950-talet ökat lika snabbt eller snabbare än den privata konsumtionen. En annan indikation är att inköpen av privata tjänster historiskt har ökat i snabbare takt än inköpen av varor. Detta har skett trots att priset på tjänster stigit mer än priset på varor. Ytterligare en är att 90 procent av skillnaderna i utgifter för hälso- och sjukvård i OECD-

³⁵ Ds 1994:24

länderna förklaras av skillnader i BNP per Capita.³⁶ Välfärdstjänster kan bli därför på mycket goda grunder antas ha en hög inkomstelasticitet (större än ett), vilket talar för att efterfrågan på välfärdstjänster kan förväntas stiga med ökande inkomster. Trots detta gör flera stora undersökningar sina prognoser under antagandet om att dagens servicenivå hålls konstant under lång tid framöver. Tvärtom är det mycket troligt att nuvarande servicenivå med tiden kommer att upplevas som alltmer otillräcklig i takt med att den materiella levnadsstandarden stiger. Grundantagandet i analysen bör istället vara att efterfrågan på välfärdstjänster kan komma att utvecklas som efterfrågan i stort då inget direkt talar emot detta.

Den tredje punkten är arbetsutbudet. Här har under lång tid en starkt fallande trend i antalet arbetade timmar per person varit tydlig. Väldigt lite talar för att trenden kommer att brytas av sig självt. Samtidigt är denna trend vare sig nödvändig eller oundviklig. I USA har t.ex. antalet arbetade timmar per person stigit kraftigt sedan 1980. Den akademiska forskningen tyder på att såväl arbetsutbudet som pensionsbeslutet svarar väl mot ekonomiska incitament. En politik som framgent vilar på skattefinansiering som den dominerande finansieringsformen för välfärdstjänster kan dock förväntas förstärka demografins negativa effekter. Detta på grund av att såväl den demografiska utvecklingen som höga skatter båda tenderar att bidra till lägre arbetsutbud och lägre potentiell tillväxttakt och BNP per capita. Överskottsmålet och den politik det är del av förstärker sannolikt därför de negativa trenderna de är implementerade för att motverka. Samtidigt bör det vara möjligt att sätta in åtgärder för att bryta den fallande trenden och istället öka arbetsutbudet.

Trots bedömningarna i ett flertal prognoser att det blir mycket svårt eller omöjligt upprätthålla den välfärd som finansieras med skatter framöver, vilar vissa av dessa slutsatser på alltför optimistiska antaganden för en eller flera av de centrala variablerna.³⁷ Faktum är att de i vissa fall mer har karaktären av förhoppningar. Sammantaget innebär detta att problemen för de offentliga finanserna troligtvis är värre än i tidigare bedömningar.

Överskottsmålet motiveras idag med att de ska skapa en buffert som kan användas för att möta de framtida ansträngningarna på de offentliga finanserna. Problemet är dock att de kontinuerliga skatthöjningar som krävs under realistiska antaganden om produktivitetstillväxten i offentlig sektor och efterfrågan på välfärdstjänster, inte är realistiskt möjliga. Modern skatteforskning visar att skatternas negativa effekter på arbetsutbudet och effektiviteten i ekonomin kan vara betydande. Skattefinansiering som den huvudsakliga finansieringsformen kommer heller inte i förlängningen förväntas kunna möta upp efterfrågan på välfärdstjänster. Ifall inga ytterligare politiska åtgärder vidtas kan förvänta oss kontinuerligt höjda kommunal skatter, ökat missnöje med de tjänster som produceras och ett allt större ifrågasättande av de skatter som faktiskt tas ut.

Mot denna bakgrund, förefaller en utveckling mot kontinuerligt höjda skatter som orimlig. Kostnaderna av dagens redan höga skattenivåer måste bedömas som höga. Ytterligare

³⁶ Sjukvårdssektorns tillväxtmöjligheter (2007).

³⁷ Långtidsutredningen 2003/04, Kommunala Framtider (2002) och Kan framtidens välfärd finansieras.

höjningar bedöms också av många som en icke framkomlig väg. Dessa insikter leder därför till slutsatsen att idén om skattefinansiering som den dominerande finansieringsformen för välfärdstjänster kommer att behöva släppas. Frågan är egentligen inte *om* det är nödvändigt att göra någonting utan *när* det blir det, och givet att produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn inte revolutioneras inom den närmsta tiden, så kommer finansieringsproblemen (enligt flera prognoser) bli akuta runt 2030, vilket inte är alltför långt bort i tiden. Alternativa finansieringsformer för flera av välfärdstjänster är därför nödvändiga. Den metod som föreslagits i flera studier är att det i olika verksamheter sätts en gräns för det gemensamma åtagandet, och att det utöver denna gräns är möjligt för individerna att göra egna kompletteringar. På detta sätt är det möjligt för tillgång och efterfrågan på välfärdstjänster att utvecklas i samma takt.

En annan logiskt åtgärd är att verka för att öka arbetsutbudet, då själva grundproblemet med den demografiska utvecklingen just är att den skapar en ofördelaktig relation mellan de i arbetskraften och de som är utanför den. En ökning av arbetsutbudet skulle för det första lindra minskningen av den potentiella tillväxttakten. För det andra kan en ökning av arbetsutbudet ha positiva implikationer för den offentliga sektorns utgifter i form av minskade utbetalningar för socialbidrag och arbetslöshetsersättning. Ett avskaffat överskottsmål och sänkta skatter är ett led i att öka arbetsutbudet. Sänkta skatter kan också öka hushållens möjligheter att i större utsträckning komplettera sin framtida efterfråga på välfärdstjänster, samt öka effektiviteten i ekonomin.

Andra möjligheter att öka arbetsutbudet är att öka incitamenten att arbeta högre upp i åldrarna. Pensionsreformen har också redan medfört en starkare koppling mellan vad en individ tjänat genom åren och hans/hennes pension, vilket är ett steg i riktningen att öka incitamenten för folk att pensionera sig senare. Viss forskning tyder dock på att incitamenten borde vara ännu starkare. Även skattemedlens användning kan behöva ses över då vad dessa används till troligtvis har relativt stora effekter på ekonomin i stort och på arbetsutbudet. Här behövs också mer forskning då inte alltför mycket är gjort på detta område.

En lösning med ökade privatfinansierade inslag kommer med nödvändighet att innebära att hushåll med bättre ekonomi kommer att ha bättre förutsättningar att köpa fler och bättre försäkringar och tilläggstjänster än hushåll med sämre ekonomi. Härefter ligger också förmodligen den största utmaningen för Sveriges del då det primära skälet till att den största delen av välfärdstjänsterna är skattefinansierade är att dessa tjänster ska tillhandahållas efter behov och inte efter betalningsförmåga. Vi har nu kommit till ett läge där alternativa finansieringsformer verkar nödvändiga och detta kommer troligtvis att innebära att vissa avsteg från den grundidén görs. De politiska åtgärder som kommer krävas kan väntas bli tuffa, då idén om en jämlik fördelning av välfärdstjänster troligtvis är djupt rotad hos många svenskar. Å andra sidan har det visat sig möjligt att reformera en annan del av välfärdssystemet, nämligen det svenska pensionssystemet där utgifterna inte längre tillåts bli större än intäkterna. Där finns också möjligheter för individer att komplettera med privata försäkringar. Detta talar i sig för att det inte borde vara omöjligt att få gehör för att liknande åtgärder nu behöver göras för andra delar av välfärdstjänsterna.

Referenser

Alesina, A., E., Glaeser and B. Sacerdote, "Work and Leisure in the U.S. and Europe: Why so Different?," in NBER Macroeconomics Annual, eds M. Gertler & K. Rogoff, (Cambridge MA: The MIT Press, (2005).

Barro R. "On the determination of public debt", Journal of political economy, Vol.87, 1979

Baumol, W J "Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis" *American Economic Review* Vol. 57, 1967.

Baumol, W J., S A Batey Blackman och E N, Wolff "Unbalanced Growth revisited: asymptotic stagnancy and new evidence" *American Economic Review* Vol.75, 1985

Borcherding T. och D. Lee "The growth of the relative size of government", Claremont Colleges working papers in economics.

Davis, S. J., and M. Henrekson, "Personal Taxes and the Scope for Market activity," mimeo, the University of Chicago, 2002.

DN debatt 20080120 "Slopa överskottsålet och använd pengarna nu"

Ds 1994:24 "Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 – 1992", Finansdepartementet.

Freeman R. B., and R. Schettkat, "Marketization of Production and the U.S.-Europe Employment Gap," NBER working paper 8797, 2002

Lundgren, S., M. Flodén, M., E. Steigum och H. Wijkander "Finanser för framtida välfärd", Konjunkturrådets rapport 2004, SNS förlag

Herin, J., U, Jakobsson och A, Rydeman "Överskottsålet - en kritisk granskning." Svenskt Näringsliv, 2007.

Kan framtidens välfärd finansieras? – LO om LU

Kommunala framtider - en långtidsutredning om behov och resurser. Svenska Kommunförbundet, Finanssektionen, 2002.

Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19)

Olovsson, C "Why Do Europeans Work so Little?", *International Economic Review*, forthcoming.

Palme M., och I Svensson "Pensionssystem och Pensionering", Ekonomisk debatt, nr.4, 2004

Prescott, E. C. "Why do Americans Work so Much More than Europeans?," Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review Vol.28 No.1, 2004.

Ragan, K. S., "Fiscal Policy and the Family: Explaining Labor Supply in a Model with Household Production," mimeo, University of Chicago, 2005.

Regeringens proposition 2002/03:1

Regeringens proposition 2006/07:1

Rogerson, R., "Structural Transformation and the Deterioration of European labor Market Outcomes," NBER working paper 12889, 2007a.

Pritchard A. "Understanding government output and productivity", *Economic Trends* No. 596, 2003

Sjukvårdssektorns tillväxtmöjligheter. En studie från Kanada och USA, Institutet för tillväxtpolitiska studier, 2007.

Socialförsäkringsutredningen "Mera försäkring och mera arbete, SOU 2006:86.

Triplet J, and B. Bosworth "Productivity Measurement issues in service industries: 'Baumol's disease' has been cured", FRBNY Economic policy review/September 2003

Välfärdsbuletinen Nr.4, SCB, 2002.