

Alternativ i välfärdspolitiken



Per Molander och Torben M Andersen (red.) SNS FÖRLAG

ALTERNATIV I VÄLFÄRDSPOLITIKEN

PER MOLANDER

TORBEN M ANDERSEN (red.)

Alternativ i välfärdspolitiken

Hur möter vi en åldrande befolkning och internationalisering?

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Tel: 08-507 025 00
Fax: 08-507 025 25
E-post: order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag, samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

Alternativ i välvärdspolitik. Hur möter vi en åldrande befolkning och internationalisering?

Per Molander och Torben M. Andersen (red.)

Första upplagan
Första tryckningen

© 2002 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Patrik Sundström

Tryck: Elanders Graphic Systems AB, Angered, 2002

ISBN 91-7150-848-1

INNEHÅLL

Förord 8

1. Inledning 9

TORBEN M. ANDERSEN OCH PER MOLANDER

1.1. Den offentliga sektorn och välfärdsstaten 9

1.2. Välfärdsstatens utmaningar 11

1.3. Välfärdspolitik i internationell jämförelse 15

1.4. Fyra grundläggande frågor 19

1.5. Bokens uppläggning 23

2. Den internationella integrationen och välfärdsstaten 25

TORBEN M. ANDERSEN

2.1. Inledning 25

2.2. Den internationella integrationen – några grundläggande fakta 26

2.3. Internationell integration och välfärdsstaten 27

2.4. Integration, arbetsmarknader och välfärdsstaten 32

2.5. Policyslutsatser 37

3. Åldersstrukturen och de offentliga finanserna 39

THOMAS LINDH

3.1. Inledning 39

3.2. Hur ser åldersstrukturen ut i Sverige? 42

3.3. Åldersfördelningens effekter på ekonomin 45

3.4. Offentlig sektors åldersberoende 47

3.5. Modifierande faktorer 48

3.6. Skattning av totala ålderseffekter 51

3.7. Diskussion 54

4. Utvandringen från de skandinaviska länderna 56

PEDER PEDERSEN, MARIANNE RØED OCH LENA SCHRÖDER

4.1. Inledning 56

4.2. Den skandinaviska migrationsdatabasen 57

4.3. Skandinavisk utvandring och återinvandring 58

4.4. Ekonometriska skattningar 63

4.5. Sammanfattning och slutsatser 64

5. Produktivitet och kostnader i offentliga tjänster 67

JØRN RATTSSØ

5.1. Inledning 67

5.2. Produktivitet och kostnader – en översikt 68

5.3. Produktivitet och kostnader i skolor 70

5.4. Produktivitet och kostnader i sjukvård 72

- 5.5. Incitament i den offentliga sektorn 73
- 5.6. Budgetprocessen som incitamentsmekanism 74
- 5.7. Fastighetsskatt och incitament 77
- 5.8. Avslutande kommentarer 79

6. Avgifter för offentliga tjänster 80

CARL EMMERSON OCH HOWARD REED

- 6.1. Inledning 80
- 6.2. Högre utbildning 81
- 6.3. Hälso- och sjukvård 87
- 6.4. Äldreomsorg 91
- 6.5. Barnomsorg 93
- 6.6. Slutsatser 95

7. Privatisering av socialförsäkringen 96

LARS SÖDERSTRÖM OCH KLAS RIKNER

- 7.1. Inledning 96
- 7.2. Marknadsimperfectioner 98
- 7.3. Sjukförsäkringen 101
- 7.4. Pensioner 107
- 7.5. Hur mycket? 112

8. Avtalsförsäkringarna 114

ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG

- 8.1. Alternativ och komplement 114
- 8.2. Omfattning och anslutning 116
- 8.3. Ålderspensionen 118
- 8.4. Efterlevandeskyddet 119
- 8.5. Det ekonomiska skyddet vid sjukdom 123
- 8.6. Slutsatser 125

9. Pensionering och incitament 127

MÅRTEN PALME OCH INGEMAR SVENSSON

- 9.1. Bakgrund 127
- 9.2. Ekonomiska incitament för att stanna kvar i arbetskraften 130
- 9.3. Kan arbetskraftsdeltagandet ökas? 134
- 9.4. Slutsatser 138

10. Socialförsäkringar och omfördelning 139

PIERRE PESTIEAU

- 10.1. Inledning 139
- 10.2. Sociala skyddsnet, privata försäkringar och omfördelning 140
- 10.3. Socialförsäkringar och inkomstbeskattning 143
- 10.4. Slutsatser 147

11. Välfärdskonton i Sverige – en utvärdering 149

STEFAN FÖLSTER, ROBERT GIDEHAG, MIKE ORSZAG OCH

DENNIS J. SNOWER

11.1. Inledning 149

11.2. En enkel teoretisk beskrivning av effektivitetsvinsten av välfärdskonton 151

11.3. Välfärdskonton i Sverige – empiri 156

11.4. Simuleringar av makroekonomiska effekter 163

11.5. Slutsatser 165

12. Beskattning i en global ekonomi 167

BERND HUBER OCH ERIK NORRMAN

12.1. Några fakta om skattepolitiken i Sverige och jämförbara länder 167

12.2. Skattepolitikens utmaningar 170

12.3. Skattekordinering som lösning? 176

12.4. Ett pragmatiskt förslag 177

12.5. Slutsatser 180

13. Beskattning och investeringar i högre utbildning 181

FREDRIK ANDERSSON OCH KAI KONRAD

13.1. Inledning 181

13.2. Motiv för offentligt finansierade utbildning 183

13.3. Globalisering 189

13.4. Slutsatser för utbildningspolitik 194

14. Statsskulden och det offentliga sparandet då befolkningen åldras 196

MARTIN FLODÉN

14.1. Inledning och sammanfattning 196

14.2. Den demografiska förändringen 196

14.3. Effekter på statsfinanserna – ett räkneexempel 198

14.4. Offentligt sparande – beskattning nu eller senare? 201

14.5. Avslutande kommentarer 209

15. Välfärdspolitiska reformalternativ 211

TORBEN M. ANDERSEN OCH PER MOLANDER

15.1 Tid att reformera 211

15.2 Omgivningsförändringar – en översikt 212

15.3 Val av välfärdsstrategi 214

15.4 Mot en uthållig politik 216

15.5 Avveckling av det offentliga åtagandet 216

15.6 Institutionella reformer 217

15.7 Offentliga tjänster 218

15.8 Socialförsäkringar 221

15.9 Statsskuldspolitiken 226

15.10 Syntes 226

Författarna 230

Noter 231

Referenser 239

FÖRORD

Hög ambitionsnivå för de offentliga åtaganden i kombination med långsam ekonomisk tillväxt och yttre störningar har utsatt de offentliga finanserna i OECD-länderna för betydande påfrestningar under senare år. Eftersom skattekvoten redan är hög och skattebaserna är under tryck internt (snedvridningar) och externt (ökad rörlighet), är anpassningen långt ifrån enkel. Fastän vissa initiativ tagits, bland annat av de länder som varit involverade i Maastricht-processen, kvarstår ett tryck på den offentliga ekonomin som av allt att döma kommer att skärpas framgent. Ett antal oberoende analyser från exempelvis OECD, EU-kommissionen och Världsbanken har lyft fram problemen med en åldrande befolkning i de utvecklade industriländerna. Ökad rörlighet över gränserna – beroende på både tekniska och ekonomiska förändringar och politiska beslut – kan försvåra för enskilda länder att avvika från genomsnittet både vad avser sociala förmåner och skattekvot. Samtidigt har kraven på den offentliga sektorn knappast försvagats; i den offentliga debatten påtalas ständigt brister som tjänar som underlag för höjd ambitionsnivå i både de offentliga tjänsterna och transfereeringssystemen.

Projektet *Den offentliga sektorns dimensionering och styrning* har tagit sin utgångspunkt i denna internationella diskussion. Ett mål med projektet har varit att uppskatta storleksordningen hos de påfrestningar som nämnts för att rätt kunna värdera behovet av åtgärder. Den centrala uppgiften har dock varit att konkret inventera möjligheterna att reducera trycket på de offentliga finanserna utan att ge upp etablerade centrala mål för välfärdspolitiken. Det innebär att vi har satt upp ett svårare, och enligt vår uppfattning relevantare, mål än att utveckla policyalternativ som drastiskt avviker från den etablerade politiken.

Eftersom problemen är internationella till sin natur har det tätt sig naturligt att analysera dem i ett internationellt perspektiv. Där så har varit möjligt och lämpligt har problemen beskrivits i ett Europa- eller OECD-perspektiv. Av det dryga tjugotal forskare som bidragit till boken är ungefär hälften utländska.

Till projektet har varit knuten en referensgrupp med representanter från offentlig och privat sektor med förre finansministern Kjell-Olof Feldt som ordförande. Värdefulla synpunkter har lämnats av referensgruppen och på manuskriptstadiet av Robert Boije, Stefan Lundgren, Edward Palmer och Kjetil Storeletten. Projektet har genomförts med stöd från Riksbankens Jubileumsfond, Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse, Stiftelsen Marcus och Amalia Wallenbergs Minnesfond och Trygg-Hansas Forskningsstiftelse.

Som alltid i SNS-sammanhang svarar författarna ensamma för slutsatser och eventuella rekommendationer.

Stockholm i mars 2002

TORBEN M. ANDERSEN PER MOLANDER

1. Inledning

Torben M. Andersen och Per Molander

1.1. Den offentliga sektorn och välfärdsstaten

Den offentliga sektorns tillväxt är ett av de viktigaste och samtidigt mest problematiska inslagen i den ekonomiska utvecklingen under den andra halvan av 1900-talet. En växande offentlig sektor återspeglar inte bara en allmän ökning av det materiella välståndet utan är också i sig ett viktigt instrument för att påverka användningen och fördelningen av resurser i samhället. Den offentliga sektorns tillväxt har alltid varit kontroversiell, eftersom den berör den fundamentala avgränsningen mellan den privata och den offentliga sfären. De välfärdsstater som har utvecklats är resultatet av politiska kompromisser rörande stat och marknad, och den väg man har följt i olika länder återspeglar skillnader i maktbalans, institutionellt arv och andra faktorer. Välfärdsstaterna står för närvarande inför en rad utmaningar, som lett många att ställa frågan om välfärdsstaten kan fortleva i sin nuvarande form.

Av tradition ses omfördelning som den viktigaste uppgiften för välfärdsstaten, och de val som har träffats har tolkats som en viss avvägning mellan rättvisa och effektivitet (Okun 1975). Marknaden antas effektiv; en jämvikt som anses oacceptabel på politiska eller etiska grunder kan rättas till genom politiska ingrepp, men det sker till en kostnad. I det perspektivet är frågan om välfärdsstatens omfattning väsentligen en politisk fråga. Jämförelser mellan olika länders samhällsekonomiska utveckling skulle då kunna ge en uppfattning om priset för utjämning, som ett underlag för policyutformningen.

Det finns åtskilliga studier som relaterar den ekonomiska tillväxttakten till den offentliga sektorns omfång mätt med utgifter eller skatter i förhållande till BNP. Resultaten är blandade. Vissa har funnit ett negativt samband (till exempel Barro 1991, Engen och Skinner 1992, Hansson och Henrekson 1994, Grier 1997), medan andra inte har funnit något samband (till exempel Easterly och Rebelo 1993, Mendoza, Milesi-Ferreti och Asea 1997). Det finns flera orsaker till denna skenbara motsägelse.

Ett eventuellt negativt samband måste vara tydligast i utvecklade länder med stor offentlig sektor; ett stort urval med både u- och i-länder kan inte förväntas ge några tydliga samband.

Den offentliga sektorns omfång är ett trubbigt mått som inkluderar både tjänster, transfereringar och räntor på statsskulden. Några av dessa aktiviteter kan förväntas ha negativa effekter på ekonomins funktionssätt, medan andra har positiva.

Olikheter i den administrativa hanteringen av skatter och transfereringar leder till en statistisk missvisning. Vissa länder beskattar transfereringar medan andra inte gör det, och andra åter ger subventioner som avdrag på skatten (se avsnitt 1.3 nedan). Också jämförelser mellan skattekvoter är förenade med statistiska problem (Volkerink och de Haan 2001).

För det fjärde kan en stor offentlig sektor ge upphov till betydande samhälls-ekonomiska kostnader utan att det nödvändigtvis leder till lägre tillväxttakt.

Vid sidan av dessa tekniska orsaker till att det är svårt att finna stabila samband finns det fundamentala ekonomiska orsaker. Offentliga ingrepp kan motiveras av marknadsmisslyckanden, som kan ta många olika former – *ofullständig konkurrens, informationsbrister, ofullständiga marknadsstrukturer* och olika typer av *transaktionskostnader*. Marknadsmisslyckanden på försäkringsmarknader är särskilt viktiga i en diskussion av välfärdsstaten, eftersom många offentliga aktiviteter har karaktären av försäkringar som inte privata försäringgivare kan leverera. Detta gäller tjänster, transfereringar och beskattning (Varian 1980, Barr 1992, Sinn 1995) men också vissa institutioner, till exempel på arbetsmarknaden (Agell 2000). Både individuella och kollektiva risker påverkas genom dessa ingrepp (Andersen 2002).

Försäkringsaspekten gör det svårt att separera fördelningsrelaterade argument från effektivitetsargument. Försäkringarna höjer effektiviteten i ekonomin, samtidigt som icke-försäkringsmässiga avgifter innebär systematiska överföringar från dem som har lägre risker till dem som har högre (se kapitel 10).

Ett annat syfte med offentliga ingripanden är att säkra tillgången till vissa *grundläggande tjänster* oberoende av hushållsinkomsten. Rimlig tillgång till sådana tjänster kan ligga utom räckhåll för vissa hushåll. I andra fall är de som berörs inte autonoma beslutsfattare; det gäller barn, och föräldrar är inte alltid perfekta representanter för barnens intressen. Det råder exempelvis bred enighet om att kollektiva beslut om obligatorisk grundläggande utbildning krävs för att garantera en lägsta nivå gemensam för alla medborgare. I fallet pensioner kan ett obligatorium motiveras med att vissa individer annars sannolikt inte skulle spara för sin ålderdom, eftersom de vet att de i ett civiliserat samhälle blir omhändertagna. Att detta inte är en hypotetisk risk visar fallet med de så kallade undantagandepensionärerna, som i slutet av 1980-talet beviljades ATP trots att de valt att stå utanför systemet och inte heller erlagt några avgifter.

Om effektivitets- eller fördelningsrelaterade argument alltså ofta kan hittas för offentliga ingrepp, finns det ändå flera anledningar att vara kritisk.

Varje offentligt ingripande är inte motiverat bara därför att skäl för ett sådant i princip går att hitta. Mot risken för marknadsmisslyckande svarar risken för *politikmisslyckande* – offentliga program som inte når uppsatta mål till rimliga kostnader, otillbörligt inflytande från intressegrupper, brist på insyn och så vidare.

Ekonomi och samhälle förändras, och åtgärder som var väl motiverade i det förflutna kan ha blivit föråldrade.

Att ett ingripande i princip kan var påkallat säger ingenting om karaktären, omfånget och inriktningen på åtgärderna. Om debatten kring den offentliga sektorn på senare år har intensifierats, beror det på en spridd uppfattning att nyttan med åtgärderna ofta inte uppväger kostnaderna.

1.2. Välfärdsstatens utmaningar

Vi kommer att närmare studera fem av välfärdsstatens problem. Två av dem – den allmänna avvägningen mellan *kostnad och nytta* och den så kallade *Baumols sjukdom* – är klassiska. Det handlar om underliggande tendenser vilkas effekter ackumuleras över tiden och blir mer uttalade. De följande två – *internationalisering* och *demografiska förändringar* – ligger utanför den offentliga sektorn. Det femte och avslutande problemet gäller sätten på vilka välfärdsstaten påverkar *värdebildningen* i samhället.

Välfärdsstatens kostnad och nytta

Välfärdsstatens fördelar är många – grundläggande tjänster inom utbildning och vård, inkomsttrygghet och ett grundläggande skyddsnät som är tillräckligt starkt för att bevara en rimlig social sammanhållning. Detta är emellertid inte gratis utan måste avvägas mot andra nyttigheter som man måste avstå ifrån. Välfärdsstatens kostnader kan grovt sorteras i tre kategorier – administrativa kostnader, läckage och incitamentsrelaterade kostnader. De administrativa är lättast att mäta. Som framgår av tabell 1.1 uppgår de normalt till några procent av de överförda beloppen inom socialförsäkringssystemen, i några länder mer. Det bör noteras att länderna har olika uppbyggnad av sina system och därmed varierande storlek på flödena. Så har exempelvis Australien och Sverige ungefär

Tabell 1.1. Administrativa kostnader för socialförsäkringssystemen i procent av överförda belopp i ett antal OECD-länder.

Australien	2,4
Frankrike	4,9
Kanada	4,1
Nederländerna	3,2
Norge	1,9
Schweiz	7,0
Storbritannien	4,7
Sverige	2,5
Tyskland	2,8
USA	4,1

Källa: Mitchell m.fl. (1994), baserat på ILO-material.

samma relativa kostnad för sin administration, men eftersom Australien har väsentligt lägre utgifter än Sverige blir kostnaderna i absoluta tal också väsentligt lägre.

Läckageproblem (eller dödviktskostnader) uppkommer av att det är svårt att överföra transfereringar eller subventioner med full träffsäkerhet. Subventioner till varor eller tjänster inom sjukvården påverkar priserna inom sektorn så att en del av subventionerna hamnar hos producenterna. På samma sätt kommer transfereringar ibland icke-avsedda mottagare till godo. Läckagekostnader är svårare att uppskatta än administrativa kostnader, men försiktiga uppskattningar ger vid handen att de är en storleksordning större än de sistnämnda.

Incitamentsrelaterade kostnader är de viktigaste och samtidigt de som är svårast att uppskatta. De uppkommer genom att subventioner, transfereringar och skatter påverkar människors beteende. Exempelvis kommer en tjänst som erbjuds till en bråkdel av priset att efterfrågas i övermått – hur mycket beror på omständigheterna.

Socialförsäkringar påverkar valet mellan att arbeta och att inte arbeta på alla tidshorisonter, från enskilda dagar upp till hela livsrytmen. Detta är det klassiska problemet med moralisk risk (*moral hazard*) som finns inom varje försäkringssektor. Uppskattningarna av problemets storlek varierar. Atkinson och Mogensen (1993) rapporterar relativt begränsade effekter. I motsats till det har ett antal mikrostudier funnit betydande effekter. Sjukförmånen kommer att påverka det dagliga valet mellan arbete och sjukskrivning beroende på ersättningsnivå, antal karensdagar, krav på sjukintyg etc. Johansson och Palme (1998) har identifierat en betydande effekt på sjukfrånvaron av regeländringar, när man beaktar att arbetskraften är heterogen.

På medellång sikt kan arbetslöshetsförsäkringen förväntas påverka intresset för att byta sysselsättning, viljan att pendla och intensiteten i arbetssökandet. Holmlund (1998) sammanfattar litteraturen med att enighet råder om att det finns effekter av försäkringen men inte om hur stora dessa är. I en senare studie har Carling m.fl. (1999) visat på en ganska stark effekt av ersättningsnivån på intensiteten i arbetssökandet bland de arbetslösa.

I livsrytmens perspektiv slutligen har pensionsförmånen visat sig påverka valet av tidpunkt för pensionering. Den faktiska pensionsåldern (till skillnad från den nominella) har sjunkit stadigt i OECD-länderna, och det finns ett starkt samband mellan denna ålder och det materiella utbytet av att fortsätta att arbeta (Gruber och Wise 1999).

Skatter påverkar ekonomiska incitament direkt genom att minska intresset för varor eller aktiviteter som beskattas. I vissa fall, som när det gäller alkohol och miljöpåverkan, är detta den åsyftade effekten. Oftast har dock skatten ett rent fiskalt motiv – att finansiera offentliga utgifter – och stora ansträngningar har lagts både på att uppskatta de samhällsekonomiska kostnaderna av skatter och på att utveckla skattesystem som minimerar dessa kostnader. Uppskattningarna av den samhällsekonomiska kostnaden för skatter – beskattningens *överskottsburden* – varierar, beroende på både skattebas, skattesats och ändamål. Kommittén för

utvärdering av skattereformen (KUSK; Agell m.fl. 1995, Aronsson och Palme 1998) presenterar en uppskattning på 20 till 30 procent – vilket innebär att varje skattekrona kostar mellan 1,20 och 1,30 – om arbetsutbudselasticiteten antas vara 0,11. Osäkerheten är dock stor, och kostnaden tredubblas om elasticiteten i stället skulle vara 0,25. Effekten är inte proportionell, utan överskotts bördan växer snabbare än proportionellt mot skattesatsen och inkomsten; kalkyler baserade på genomsnittslönen underskattar därför kostnaden.

Avvägningen mellan kostnad och nytta blir ofta problematisk i den offentliga sektorn genom det sätt på vilket beslut fattas. Hushåll och företag möter hårda budgetrestriktioner, medan offentliga beslut ofta lider av en viss asymmetri; nyttor är synliga och koncentrerade till vissa intressegrupper, medan kostnaderna är diffusa och uppträder med fördröjning. En enskild beslutsfattare tar inte full hänsyn till effekterna av de egna besluten på den gemensamma budgeten. Detta så kallade *common-pool*-problem kräver institutionella motåtgärder. En genomtänkt budgetprocess kan kompensera för asymmetrier och tvinga beslutsfattarna i riktning mot mer välavvägda beslut.

Baumols sjukdom

Detsom kallas Baumols sjukdom efter den amerikanske ekonomen Baumol beror på att vissa aktiviteter är svårare att rationalisera än andra. Många sådana aktiviteter har hamnat i den offentliga sektorn. Om lönerna följer produktiviteten är detta inget problem, men det verkar inte vara fallet i den offentliga sektorn. Produktivitetens utvecklingen, så långt den nu kan följas (Murray 1993), har varit ojämn och i betydande utsträckning styrts av yttre faktorer som budgetrestriktioner och demografi. Det schablonmässiga antagandet om noll produktivitetstillväxt i den offentliga sektorn förefaller inte ligga alltför långt från sanningen, men utvecklingen har varit olika inom delsektorerna.

Lönebildningen i den offentliga sektorn tenderar däremot att följa den privata sektorn (Holmlund och Ohlsson 1992, Jacobsson och Ohlsson 1994). Om produktiviteten inte ökar, skapas ett tryck uppåt på de offentliga utgifterna. När offentliga tjänster finansieras med proportionella skatter (såsom är fallet i den kommunala sektorn), kommer skatteintäkterna att balansera Baumol-effekten. Om det däremot finns ambitioner att upprätthålla en fix relation mellan privat och offentlig konsumtion, kommer skattekvoten att öka.

Internationalisering

Internationalisering har präglat den ekonomiska utvecklingen under hela efterkrigstiden, men det råder ingen tvekan om att den har intensifierats under senare år beroende på både politiska beslut och teknisk utveckling. Handelsnätverk utvecklas allt snabbare, och information överförs med hög hastighet till mycket låga kostnader. Den ekonomiska sfären expanderar därför över nationsgränserna (se vidare kapitel 2).

Den internationella integrationen påverkar den offentliga sektorn på olika sätt. Den mest uppenbara effekten är att skatteintäkterna i högskatteländer påverkas negativt när rörligheten ökar och att snedvridningarna från vissa former av beskattning ökar. Men efterfrågan på och utrymmet för välfärdsrelaterade aktiviteter påverkas också av att både ekonomiska strukturer och karaktären och frekvensen hos ekonomiska chocker förändras genom internationaliseringen. Budgetens utgiftssida kan också påverkas av att förmånerna påverkar migrationsmönster (*social shopping*). Det ömsesidiga beroendet mellan länder ökar.

Demografisk förändring

Hälso- och sjukvård, äldreomsorg och pensioner är viktiga byggstenar i välfärdsstaten som står för en stor del av utgifterna. Det är också utgifter som är kraftigt åldersberoende, och demografiska förändringar innebär nu utmaningar för de flesta utvecklade industriländer (World Bank 1994, OECD 1999). År 1960 var mäns medellivslängd inom OECD-området 67 år, av vilka 46 var yrkesverksamma. I dag har medellivslängden inom samma område stigit till 74 år, utbildningstiden har ökat och den yrkesverksamma perioden har krympt till 37 år (ibid.). Dessa förändringar har påverkat familjeliv och sociala relationer dramatiskt, men också de offentliga finanserna. Demografiska prognoser för 2000-talet visar att den sammanlagda effekten av varierande storlek på årskullar, allt tidigare pensionering och fortsatt ökad medellivslängd kommer att leda till allvarliga påfrestningar på de offentliga finanserna i OECD-länderna.

Pensionen i jordbrukssamhället var av naturliga skäl ett *pay-as-you-go*-system, det vill säga varje arbetande generation tog hand om de äldres försörjning inom familjen eller lokalsamhället. I ett urbaniserat samhälle med ökande medellivslängd var detta inte längre en fungerande modell, och behovet av en social försäkring växte. Ett socialt *pay-as-you-go*-system var attraktivt eftersom det tar tid att bygga upp fonderade system, men priset är en relativt hög sårbarhet med avseende på demografiska förändringar.

De demografiska effekterna på ekonomin inskränker sig inte till direkta effekter på de offentliga utgifterna. Arbetskraftens produktivitet, sparandet och andra viktiga makrovariabler påverkas av årskullsvariationer (kapitel 3). Demografins inverkan på den offentliga ekonomin är därför mångdimensionell.

Välfärdsstatens dynamik

Handlandet på den ekonomiska arenan bestäms inte bara av ekonomiska incitament; normer är också betydelsefulla. Ofta kan normer antas vara givna, och effekten är inbäddad i det observerade handlandet. I ett längre tidsperspektiv är det inte alltid försvarbart med en sådan förenkling.

En avgörande faktor i normstyrt handlande är att valen ofta beror på hur andra handlar. En vanlig handlingsregel är att välja ett visst alternativ under förutsättning att tillräckligt många andra gör detsamma. Sådana handlingsregler ger

när de tillämpas i en större grupp ofta upphov till multipla sociala jämvikter (Schelling 1975).

Avbetydelse för välfärdspolitiken är att exempelvis arbetsutbud, konsumtion och sparande påverkas av normer (Lindbeck 1977, Lindbeck, Nyberg och Weibull 1999). Normer mot fusk är ett annat viktigt exempel. Att individernas val beror på vad andra gör kan leda till snabba förändringar i till exempel utgiftsnivå och skatteintäkter. För att komma ifrån en icke-hållbar kombination av utgifter och inkomster kan det ibland vara nödvändigt att minska förmåner och skatter samtidigt.

Dessa modeller är svåra att testa empiriskt, särskilt när långsiktiga förändringar står i fokus. Det finns dock indikationer på att arbetsrelaterade normer hos den yngre generationen påverkas av om uppväxten sker i en familj där föräldrarna är starkt beroende av bidrag. En dansk studie (Christoffersen 1996) rapporterar att sannolikheten för att bli arbetslös som vuxen är signifikant högre om en av eller båda föräldrarna varit utsatta för långvarig arbetslöshet då man befann sig i tonåren, när effekten av andra relevanta bakgrundsvariabler rensats bort.

Mot bakgrund av dessa hot och utmaningar mot välfärdsstaten finns det goda skäl att undersöka reformalternativ. De grundläggande problemen måste analyseras och alternativa handlingsvägar beskrivas. Ett ofta framfört förslag är att mota tillbaka välfärdsstatens gränser – Tanzi och Schuknecht (2000) är ett exempel på denna syn – men försvar för välfärdsstaten förs också fram från ekonomihåll (Atkinson 1999).

En av utgångspunkterna för föreliggande studie är att det finns starka skäl till att välfärdsstaten utvecklats och att den offentliga sektorn har vuxit. Mycket av detta bygger på en genuin efterfrågan, och det krävs inga intressegruppsbaserade förklaringar till den utveckling som skett. Icke desto mindre är problemens storlek och förändringskrafternas styrka sådana att en förutsättningslös prövning av tidigare policyval måste komma till stånd. Den svårare men samtidigt mer relevanta fråga vi ställer är om välfärdsstaten kan reformeras för att möta utmaningarna utan att grundläggande mål ifrågasätts.

1.3. Välfärdspolitik i internationell jämförelse

Med *välfärdsstat* avser vi de normer, regler och institutioner i ett samhälle som korrigerar marknadsekonomi och som framför allt syftar till att på centrala områden göra resursfördelningen jämnare. Fastän delar av den offentliga sektorn är en väsentlig och stor komponent i välfärdsstaten är det fel att sätta likhetstecken dem emellan, eftersom välfärdsstatens mål går bortom den offentliga sektorns i trängre mening. Det finns naturligtvis också offentliga aktiviteter som har mycket lite med välfärdspolitik att göra. Välfärdssamhälle är måhända ett bättre begrepp.

Välfärdspolitiska strategier

Definitionen ovan är inte heller precis, eftersom det finns olika sätt att organisera välfärdsstaten på. Esping-Andersen (1990) lanserade en ofta använd tredelning i liberala, korporativa och universella modeller. De skiljer sig genom den roll de tilldelar stat, marknad och civilt samhälle (familj, kyrka, vänner, privata organisationer etc.) när det gäller försörjningen med sociala tjänster.

Vissa länder, framför allt anglosaxiska, har valt en relativt liten offentlig sektor, som ger gott om utrymme för traditionella lösningar och marknader. Andra länder, framför allt i Centraleuropa, har givit arbetsgivarna en framträdande roll, vilket skapar en stark länk mellan arbete och välfärd. I de skandinaviska länderna har staten i stället utvecklat omfattande välfärdssystem, fortfarande baserade på deltagande i arbetslivet, som ger begränsat utrymme för privata alternativ eller komplement.

I den liberala välfärdsstaten spelar staten en väldefinierad roll genom att garantera ett skyddsnät när marknader och civilt samhälle inte räcker till. Statliga förmånssystem är ofta riktade, och stor omsorg ägnas incitamenten till arbete. Den korporativa eller kontinentala modellen bygger på familj och arbetsgivare som samhällets ryggrad och därmed också som producenter av sociala tjänster. I den moderna formen spelar privata, arbetslivsanknutna försäkringssystem en central roll. Statens aktiviteter riktas mot familjen i stället för mot individer. I den skandinaviska modellen slutligen är staten huvudproducent av välfärdstjänster. Förmåner definieras på individuell nivå baserade på individens arbetslivsdeltagande. Skatter och avgifter är de huvudsakliga finansieringskällorna.

Självklart kan inget land otvetydigt klassificeras som hemmahörande i den ena eller andra modellen. Kategorierna fångar ändå väsentliga skillnader mellan exempelvis Storbritannien, Tyskland och Sverige.

Att jämföra välfärdsstater

En av orsakerna till att familjen inte längre förmår spela samma roll för välfärden som tidigare är att hushållen krymper. År 2000 var andelen enpersonshushåll i Sverige 54 procent, motsvarande 28 procent av befolkningen (SCB 2002, s. 65). Detta för också med sig att många aktiviteter inte längre kan hanteras effektivt av det civila samhället. *Försäkringsproblem* löses bättre i en stor grupp än i ett hushåll, eftersom riskerna kan fördelas bättre. Både staten och marknaden erbjuder därför bättre lösningar. *Omfördelning* kommer inte att bedrivas i en omfattning som motsvarar efterfrågan i frånvaro av en stat, eftersom verksamheten har karaktären av en kollektiv nyttighet (Thurow 1971). Annorlunda uttryckt beror stödet för omfördelning på hur många andra som deltar; utan samordning kommer därför omfördelning inte att bli av i önskad omfattning (Friedman 1962).

Som en följd av detta har marknaden och staten tagit över ett antal uppgifter som det civila samhället tidigare skötte. Fastän olika länder har valt olika vägar är det ett generellt fenomen att staten har vuxit i omfång. Tabell 1.2 visar hur

den offentliga sektorn vuxit i relation till BNP för ett antal OECD-länder mellan 1966 och 1996. Tillväxten har varit stark i alla länder. EU-genomsnittet var 42,4 procent 1996, medan det var 37,7 procent för hela OECD-gruppen.

Ökningen gäller både offentliga tjänster och transfereringar, men det är de senare som ökat mest under senare år. För de flesta länderna planade den offentliga konsumtionen ut i mitten av 1970-talet. Under 1990-talet har många länder upplevt ett behov av att konsolidera de offentliga finanserna, och tillväxten har stagnerat.

Två saker måste understrykas i anslutning till tabellen. För det första kan bruttosiffror vara missledande, eftersom de institutionella förutsättningarna skiljer sig mellan länderna. Måttet beror exempelvis på om transfereringar betalas netto eller brutto som beskattningsbar inkomst. Vissa länder ger subventioner i form av skatteavdrag, vilket ytterligare snedvrider jämförelsen. Howard (1997) uppskattade att välfärdsrelaterade skatteavdrag i USA motsvarade 346 miljarder dollar, närmare hälften av de synliga välfärdsutgifterna över budgeten.

Korrigerar man för detta blir skillnaderna mycket mindre än vad siffrorna i tabell 1.2 antyder. Tabell 1.3 visar sociala utgifter när siffrorna justerats för skillnader i redovisningspraxis och administrativa rutiner. Det är inte bara så att skillnaderna mellan länderna minskar, utan ordningen kastas också om i vissa fall. Den första raden visar bruttoutgifter för tjänster och transfereringar. Nästa rad visar nettosiffror, som justerats för direkta och indirekta skatter, och där dessutom obligatoriska privata försäkringar lagts till. Den sista raden visar de totala nettoutgifterna och inkluderar alltså även frivilliga privata välfärdsutgifter. Av tabellen framgår att huvuddelen av skillnaden jämnas ut mellan de flesta europeiska länder. En slutsats är att de problem med den offentliga sektorn som behandlas i denna bok ganska snart kommer att vara på den politiska agendan i alla länder.

För det andra är det fel att tro att det civila samhällets roll har blivit obetydlig även om den offentliga sektorn har vuxit. Trots de förändringar som beskrivits ovan dominerar hushållet fortfarande med antalet arbetade timmar som

Tabell 1.2. Den offentliga sektorn i förhållande till BNP för ett urval OECD-länder.

	1966	1976	1986	1996
Danmark	33,1	46,1	50,8	52,2
Tyskland ¹	33,2	40,9	37,7	38,1
Frankrike	35,7	42,7	44,0	45,7
Italien	28,8	35,3	36,1	43,2
Sverige	36,9	54,1	53,0	52,0
Storbritannien	31,5	41,0	37,6	36,0
USA	25,3	33,6	28,9	28,5
Japan	18,4	23,6	28,4	28,4

1) För 1966–1986 enbart Västtyskland.

Anm.: Mätt som skatter i relation till BNP.

Källa: Statistics Denmark.

mått. År 1993 tillbringade svenska hushåll 7 miljarder timmar med hushållsarbete och 5.9 miljarder timmar med avlönat arbete i privat och offentlig sektor. Hushållet är också en viktig enhet för omfördelning. Ginikoefficienten (se nedan) för disponibel inkomst faller väsentligt när man går från individer till hushållsmedlemmar, vilket vittnar om hushållets centrala roll för omfördelning av materiella resurser.

Av det sagda följer att det inte är särskilt intressant att fråga sig om den offentliga sektorn är för stor. Det är nödvändigt att mer i detalj undersöka de mekanismer varigenom välfärdssystemen verkar. Det är de positiva och negativa incitament som hushåll, företag och andra aktörer möter som bestämmer dynamiken i välfärdssystemen och ytterst det ekonomiska systemet på aggregerad nivå.

När resultaten av välfärdspolitiska insatser ska mätas, är ett antal indikatorer relevanta. För att mäta fördelningen av materiella resurser finns ett antal indikatorer. En variabel som ofta används är disponibel inkomst på individnivå, det vill säga inkomst efter skatt och transfereringar. Alla individer i ett hushåll antas då ha samma standard. Som mått på själva fördelningen kan man utnyttja *kvoten mellan höga och låga inkomster* (till exempel kvoten mellan den nionde decilen och den första decilen); ju högre värde, desto ojämnare fördelning. Ett alternativ är *Ginikoefficienten*, som är ett tal mellan 0 och 1 beräknat på basis av inkomstfördelningen. Värdet 0 motsvarar en helt jämn fördelning, medan värdet 1 innebär att 1 individ har hela inkomsten; ju högre tal, desto ojämnare fördelning. Ytterligare ett alternativ är det så kallade *fattigdomsgapet*. Med "fattig" avses normalt den som har mindre än 50 procent av medianinkomsten. Fattigdomsgapet definieras som den andel av BNP som måste överföras till denna grupp för att alla ska nå upp till fattigdomsstrecket.

Måtten speglar olika aspekter av inkomstfördelningen. Decilkvoten speglar skillnader över hela inkomstspektret. Ginikoefficienten är ganska känslig för vad som händer i medelinkomstskiktet, medan fattigdomsgapet koncentrerar sig på välfärdspolitikens förmåga att undanröja fattigdom.

Mätning av inkomstfördelningen är förenad med en mängd problem (för en genomgång, se Molander 1999). Måtten avser normalt enskilda år; sett över en längre tidsperiod är inkomstfördelningen väsentligt jämnare. I de lägsta skikten

Tabell 1.3. Olika välfärdsutgiftsindikatorer, 1997 (procent av BNP till faktorkostnad).

Länder	Aus	A	Bel	Kan	DK	Fi	D	Irl	It	J	NL	NZ	N	S	UK	US
<i>Bruttoutgifter</i>	18,7	28,5	30,4	20,7	35,9	33,3	29,2	19,6	29,4	15,1	27,1	20,7	30,2	35,7	23,8	15,8
● <i>obligatoriska nettoutgifter</i>	18,8	23,9	27,5	18,7	26,9	24,8	27,9	17,1	25,2	15,3	20,8	17,0	25,1	28,7	21,9	16,8
<i>Totala nettoutgifter</i>	21,9	24,6	28,5	21,8	27,5	25,6	28,8	18,4	25,3	15,7	24,0	17,5	25,1	30,6	24,6	23,4

Källa: Adema (2001).

Tabell 1.4. Inkomstfördelning i OECD-länder mätt med olika mått.

	<i>Decilkvot</i>	<i>Ginikoefficient</i>	<i>Fattigdomsgap</i>
Australien (1999)	4,26	0,31	1,3
Belgien (1992)	2,76	0,23	na
Kanada(1991)	3,86	0,30	1,4
Danmark (1992)	2,84	0,24	na
Finland (1991)	2,71	0,22	na
Frankrike (1994)	3,51	0,29	1,3
Tyskland (1984)	2,98	0,26	0,7
Norge (1991)	2,79	0,23	0,5
Nederländerna (1991)	2,94	0,25	0,8
Spanien (1990)	4,04	0,31	na
Sverige (1992)	2,77	0,23	0,9
Schweiz (1982)	3,43	0,31	1,0
Storbritannien (1986)	3,80	0,30	1,2
USA (1991)	5,67	0,34	2,5

Anm.: Decilkvoten anger kvoten mellan medelinkomster i nionde och första decil.

Källor: Smeeding (1996) (kolumnerna 1 och 2); Mitchell m.fl. (1994) (kolumn 3; baserat på LIS-statistik).

hamnar de personer som av olika anledningar väljer att arbeta deltid eller inte alls, till exempel studenter och småbarnsföräldrar. Jämför man i stället den potentiella inkomsten, det vill säga den inkomst som skulle råda om alla arbetade heltid, blir inkomstfördelningen också mycket jämnare. Jämförbarheten mellan länder är inte fullständig.

Med dessa reservationer presenteras i tabell 1.4 fördelningsmått för ett antal OECD-länder. Som framgår av tabellen ger de olika måtten något olika utslag. Det finns en tendens att länder med stor offentlig sektor har jämnare fördelning, men för att några slutsatser ska kunna dras måste måtten rensas från effekter av andra bakgrundsvariabler som påverkar inkomstfördelningen. Detta är en mycket svår uppgift.

Det går knappast att enkelt sammanfatta välfärdspolitikens effekter ens på inkomstfördelningens område. Därtill kommer att det naturligtvis finns åtskilliga andra dimensioner av betydelse för utvärderingen.

1.4. Fyra grundläggande frågor

Avsikten med denna studie är att analysera den offentliga sektorn som ett centralt element i välfärdssamhällena och att identifiera olika handlingsalternativ för att möta de utmaningar som beskrevs i avsnitt 1.2. Tidsperspektivet är omkring tre decennier, i viss mån beroende på vilket problem som diskuteras. En diskussion av demografiska förändringar kräver normalt ett perspektiv på ett halvsekel eller mer.

Statens och marknadens roller

Den mest grundläggande frågan att besvara innan man börjar analysera kostnader, effektivitet och liknande är vad stat eller kommun överhuvudtaget ska vara involverad i. De klassiska kategorier som nämnts – försäkring, fördelning och grundläggande sociala tjänster – ger vissa indikationer, men detta är bara ett första steg mot en avgränsning av den offentliga sektorns roll inom respektive område. Är problemen med negativt urval tillräckligt stora för att motivera ett statligt engagemang på ett visst försäkringsområde? Vad motiverar ett statligt engagemang på kulturområdet?

Det är dessutom i många fall svårt att skilja stat och marknad åt. Om staten beslutar om marknadens regler kan dess roll vara betydelsefull trots att den inte lämnar några avtryck i den offentliga budgeten.

Distinktionen mellan stat och marknad antas också återspegla en skiljelinje mellan kollektivt och enskilt. Men även marknader har ett kollektivt element, tydligast markerat genom riskfördelningen i försäkringssammanhang. Kollektivt framförhandlade arrangemang spelar en viktig roll på marknader. För den välfärdspolitiska diskussionen är exempelvis de kollektiva försäkrings- och pensionsavtalen centrala.

Vidare är det, som redan påpekats, svårt att skilja mellan försäkring och fördelning. Många fördelningspolitiskt motiverade arrangemang har också en försäkringsdimension. Omvänt har försäkringar som inte finansieras med aktuariiska eller försäkringsmässiga premier ett omfördelande element, från lågriskgrupper till högriskgrupper.

I en diskussion av olika handlingsalternativ är det väsentligt att skilja mellan *organisering*, *finansiering* och *produktion* av olika tjänster. I vissa sammanhang tar staten på sig alla tre rollerna, medan den i andra bara har den organiserande, till exempel genom att lagstifta om en obligatorisk försäkring. I andra fall kan staten nöja sig med den finansierande rollen genom att subventionera en viss verksamhet. Finansiering via skatter eller avgifter kan kompletteras med brukaravgifter för specifika tjänster. För produktionsledet kan den offentliga sektorn utnyttja egen regi eller lägga ut uppgifter på entreprenad. Mångfalden av kombinationer visar ånyo att den offentliga sektorns roll inte enkelt kan mätas genom den budgetens omfång. Den visar också på mångfalden av handlingsalternativ om man söker reformera sektorn utan att ifrågasätta grundläggande mål för politiken.

Organisation: centraliserade kontra decentraliserade modeller

En jämförelse mellan universella välfärdsmodeller, där staten spelar den centrala rollen, och liberala eller korporativa modeller kommer i stor utsträckning att handla om för- och nackdelar med centraliserade respektive decentraliserade modeller. Avgörande i försäkringssammanhang är dels systemens riskspridning, dels de samhällsekonomiska kostnader som uppkommer genom skattefinansiering.

Om olika grupper utsätts för ekonomiska chocker sprids riskerna bättre ju större kollektivet är, vilket innebär fördel för försäkringar organiserade på nationell nivå. Skalfördelarna är dock uttömda när man når ett visst omfång på den grupp över vilken riskerna utjämnas, något beroende på vilket område som är under diskussion. För sjukvård organiserad enligt principen *Health Maintenance Organizations* (HMO; privata försäkringsgivare med uppdrag att upprätthålla en god hälsa hos försäkringstagarna) anses drygt en halv miljon försäkringstagare vara tillräckligt för en god riskspridning.

Skattefinansiering ger å andra sidan upphov till en överskottsborða och ett *common-pool*-problem, eftersom det inte finns någon direkt länk mellan den enskildes beslut och finansieringen. Detta ger upphov till en snedvridning. Den finns redan i privata försäkringssystem som problemet med moralisk risk (*moral hazard*). Snedvridningen blir större ju större systemen är, eftersom den enskildes relativa betydelse minskar med storleken.

Valet mellan decentraliserade och centraliserade modeller blir alltså en avvägning mellan vinsterna med riskfördelning, som ökar med ökande gruppstorlek, och kostnaderna för snedvridningar, som likaledes blir större i större grupper.

Ett relaterat problem är vad som är en lämplig grad av centralisering *inom* den offentliga sektorn. Relationerna mellan olika nivåer – kommun, landsting, stat – har betydelse på många områden. Decentralisering gör det möjligt att anpassa kommunernas tjänsteutbud till lokala förhållanden och preferenser men innebär samtidigt en sämre riskspridning och större heterogenitet, något som kan komma i konflikt med välfärdsstatens mål. Centraliserade system kan i vissa fall också göra det möjligt att utnyttja skalfördelar. Om det finns externa effekter av verksamheter på kommunal nivå riskerar lösningen att bli ineffektiv vid helt decentraliserade beslut. Decentraliserade lösningar kan å andra sidan ge ett större mått av innovationer och därmed påverka utvecklingen på längre sikt positivt.

Den internationella integrationen har rest en annan fråga i detta sammanhang, nämligen om utvecklingen inom den ekonomiska sfären kan innebära att existerande strukturer är alltför decentraliserade. Om så vore fallet skulle det måhända vara nödvändigt att centralisera finanspolitiken och vissa andra kompetenser till övernationell nivå. Skattebasers rörlighet är en faktor som pekar i denna riktning. Frågorna leder in i komplex som naturligtvis ligger utanför den ekonomiska sfären i snäv mening.

Ytterligare argument som framförts är att utvecklingen inom informations- och kommunikationstekniken generellt gjort det möjligt att tillämpa mer decentraliserade lösningar än tidigare.

Finansiering

Offentlig verksamhet finansieras normalt med skatter. Beskattning påverkar incitament och snedvrider beslut, och snedvridningarna växer mer än proportionellt mot skatten (se ovan). Finansiella reformer är följaktligen väsentliga att beakta när man söker alternativ till dagens lösningar.

För offentliga tjänster finns två huvudalternativ. Det ena är brukaravgifter i olika former, vilka vid sidan av intäkten har fördelen att de stärker relationen mellan förmåner och kostnader och därigenom effektiviserar resursanvändningen i samhället. Nackdelen är att avgifter kan komma i konflikt med fördelningpolitiska mål.

En annan möjlighet är att behovspröva tilldelningen av förmåner. De flesta välfärdsstater överför stora bruttobelopp, normalt mer än de nettobelopp som behövs för att uppnå de givna målen, vilket kan leda till större snedvridningar än nödvändigt. Behovsprövade förmåner kan å andra sidan öka kraven på administrationen (se dock tabell 1.1), samtidigt som marginaleffekterna för vissa grupper riskerar att bli höga. Det har också framförts att valet av strategi har djupare politiska implikationer, närmare bestämt att det skulle vara svårare att upprätthålla en viss nivå på omfördelningen inom ramen för ett selektivt system än inom ett generellt (Korpi och Palme 1998). Både teoretiska och empiriska argument kan dock anföras mot den hypotesen; vi återkommer till valet av välfärdspolitisk strategi i det avslutande kapitlet.

På socialförsäkringsområdet är en möjlighet att mer aktivt utnyttja separata försäkringar och fondering i decentraliserande syfte. Detta innebär inte nödvändigtvis någon privatisering. Systemen kan göras obligatoriska och omfatta fördelning och riskspridning av ett slag som inte skulle uppstå på en marknad. Systemen kan till och med administreras offentligt, som PPM-systemet inom det nya pensionssystemet. En förändring av det här slaget kan både minska snedvridningar och öka transparensen, det vill säga tydligare visa hur kostnader och förmåner hänger samman.

Ett mer radikalt förslag är så kallade välfärdskonton. Idén bygger på att en väsentlig del av transfereringarna inte gäller överföringar mellan individer utan överföringar mellan olika skeden i livscykeln för en och samma individ. Det är alltså i princip möjligt att med bibehållna fördelningsambitioner knyta en del av flödet till individen för att därigenom minska marginaleffekterna. Incitamenten för den enskilde att hushålla med resurserna stärks. Samtidigt är det delvis en öppen fråga hur försäkringsfunktionen bäst arrangeras inom ramen för ett kontosystem. För- och nackdelar med denna idé diskuteras i kapitel 11.

Produktion

Även om organisation och finansiering är offentliga behöver produktionen inte vara det. Offentliga organ arbetar i de flesta fall efter monopolprinciper, och fastän det kan finnas goda skäl för det i vissa fall råder det generellt ingen konflikt mellan offentligt huvudmannaskap och privat produktion. Marknadsme-

kanismens fördelar kan då utnyttjas. Samtidigt leder kontraktering till problem av annat slag, som måste analyseras förutsättningslöst i varje konkret situation.

1.5. Bokens uppläggning

Boken börjar med en diskussion av några av välfärdsstatens utmaningar – internationalisering och demografiska förändringar. Kapitel 2 analyserar den nu pågående internationaliseringsprocessen, med särskild tonvikt på riskhanteringen. I kapitel 3 undersöker Thomas Lindh de demografiska förändringarnas effekter på de offentliga finanserna. Huvudbudskapet är att åldrandet har både direkta och indirekta effekter, när de olika åldersgruppernas relativa storlek förändras. Kapitel 4 av Peder Pedersen, Marianne Røed och Lena Schröder ägnas åt ett problem i skärningsmängden mellan dessa båda – migrationen. För att ge rätt proportion åt argumentet att ökad rörlighet kräver väsentliga ändringar i finanspolitiken är det nödvändigt att etablera grundläggande fakta på området, kanske i synnerhet när det gäller högutbildade nyckelgrupper.

De följande två kapitlen ägnas åt tjänsteproduktion. I kapitel 5 ger Jørn Rattsø en översikt över produktivitetslitteraturen och ställer frågan om det genom institutionella reformer – stärkt budgetprocess, andra skattebaser – är möjligt att öka effektiviteten i verksamheten. Kapitel 6 av Carl Emmerson och Howard Reed analyserar effekterna av ökat avgiftsuttag i offentligproducerade tjänster.

Med tanke på socialförsäkringarnas betydelse för den offentliga budgeten bör det inte förvåna att inte mindre än fem kapitel ägnas detta komplex. Kapitel 7 av Lars Söderström och Klas Rikner söker bestämma utrymmet för privatisering till individuell nivå, medan Ann-Charlotte Ståhlberg i kapitel 8 ställer liknande frågor för de kollektivt framförhandlade avtalsförsäkringarna. I kapitel 9 analyserar Märten Palme och Ingmar Svensson incitamentsproblemen i pensionssystem. Kapitel 10, skrivet av Pierre Pestieau, ställer frågan om det kan vara motiverat att bedriva omfördelning inom ett socialförsäkringssystem. Läroboken hävdar normalt att försäkringssystem ska vara aktuariska, det vill säga med premier som återspeglar individuella risker, medan omfördelning ska bedrivas inom skatte- och bidragssystemen. I en nästbästa-tillvaro kan slutsatsen dock bli en annan. Blocket kring socialförsäkringarna avslutas med kapitel 11 om välfärdskonton av Stefan Fölster, Robert Gidehag, Mike Orszag och Denis Snower.

Skattebasers ökade rörlighet uppfattas som ett de viktigaste hoten mot de skattefinansierade välfärdsstaterna. Detta är det problem som Bernd Huber och Erik Norrman angriper i kapitel 12. Rörlighet är emellertid inte det enda problemet, som författarna konstaterar. Kapitel 13 ägnas åt ett annat skatteproblem, nämligen beskattning av humankapital. Fredrik Andersson och Kai Konrad fokuserar på beslut om investeringar i utbildning av central betydelse då arbetskraften är den viktigaste skattebasen i de utvecklade industriländerna.

Statsskuldspolitiken har varit en omdiskuterad fråga mot bakgrund av den

hastigt växande offentliga skulden i många OECD-länder under 1970- och 1980-talen. Den finansiella disciplinen har skärpts på många håll under 1990-talet, i synnerhet inom ramen för Maastricht-processen, men tämligen lite har skrivits om valet av policy. Ska skatten hållas hög för att man ska kunna reducera skulden, eller ska skatterna sänkas för att stimulera den ekonomiska tillväxten, om det nu finns ett sådant samband? Detta är den fråga som analyseras av Martin Flodén i kapitel 14 givet förutsedda demografiska förändringar.

Det avslutande kapitlet försöker åstadkomma en syntes av de olika bidragen som underlag för policydiskussionen. Vi sammanfattar skattningarna av de påfrestningar som den offentliga budgeten kommer att utsättas för och ger byggestenar till en politik för att möta dessa påfrestningar. Tidshorisonten för studien är som sagt tre decennier, men trögheten är stor när det gäller vissa policyförändringar, så tidshorisonten för policydiskussionen är snarare fem år, på sin höjd tio.

2. Den internationella integrationen och välfärdsstaten

Torben M. Andersen

2.1. Inledning

Den internationella integrationen framställs ofta som en utmaning för välfärdsstaten, inte minst de omfattande välfärdssystemen i Nordeuropa. Den allt starkare internationella integrationen måste enligt vissa leda till en krympning av välfärdsstaten, medan den enligt andra ställer ökade krav på den. Integrationen har allt mer kommit att hamna i förgrunden i policydebatten och bidrar i många fall också till att forma synen på integrationen som sådan.

Det är obestridligt att den internationella integrationen utvecklas snabbt, att den ändrar ekonomiska strukturer och att därför både behovet av och utrymmet för välfärdspolitik påverkas. I den växande litteraturen kring problemet kan man urskilja tre tankelinjer. En syn är att välfärdsstaten måste krympa, eftersom det blir allt svårare att finansiera systemen med allmänna skatter (se till exempel Tanzi och Schuknecht 1999, Wildasin 2000, Sinn 1995). En alternativ syn är att välfärdsstaten har utvecklats som svar på samhällsförändringar i familjestruktur och utjämning mellan könen men också med tanke på risker som bland annat har att göra med den internationella integrationen (se till exempel Kautto, Hvinden, Kvist och Uusitalo 2000, Rodrik 1997, 1998). Olika länder har kommit olika långt i denna utveckling, men de kommer alla att möta dessa faktorer och därför tvingas utveckla sina välfärdssystem. Ett tredje alternativ är att se utvecklingen av välfärdsstaterna framför allt som resultatet av politiska processer och existerande institutioner, vilka motverkar förändringar av den förda politiken och därmed konserverar skillnaderna mellan länderna (Esping-Andersen 1999, Boix 1999, Swank 2002).

Detta kapitel behandlar de mekanismer varigenom integrationen påverkar välfärdsstaten. Utgångsantagandet är att förändringar i kostnaderna för och nytan med välfärdspolitiska ingrepp så småningom leder till en förändrad politik. Bakgrunden är en välfärdsmodell av skandinavisk typ, där den offentliga sektorn står för en omfattande produktion av tjänster och socialförsäkringar finansierad med allmänna skattemedel. Efter en genomgång av den internationella integrationen och litteraturen kring denna koncentrerar vi framställningen till de effekter som verkar via arbetsmarknaden.

2.2. Den internationella integrationen – några grundläggande fakta

Europas länder blir allt mer integrerade, till följd av både politiska beslut och teknisk förändring som sänker kostnaden för handel och underlättar informationsutbytet mellan länder. Detta är en kontinuerlig process, som på senare år accelererat efter frihandelsavtal inom GATT och WTO och tekniska framsteg. Europeiska unionen har utvecklat ett ännu tätare samarbete genom den inre marknaden (1987–1992) och den tredje fasen av EMU (1999–2001). Genom processen utvidgas marknaderna med avseende på både storlek och räckvidd, vilket medger en längre driven specialisering. Både konsumenternas preferenser och produktionsförutsättningar förändras. Nya resmönster och informationsutbyte skapar ny efterfrågan. Produktionsförutsättningarna påverkas också av den snabbare och billigare informationsöverföringen. Det ömsesidiga beroendet mellan marknader påverkas och därmed också möjligheterna att utöva makt över marknader. De tydligaste effekterna ser man på områden där transaktioner över gränserna kan observeras direkt, som på finansmarknaderna och i internationell handel, men integrationen verkar också längs mindre synliga vägar.

De europeiska länderna har som de flesta andra upplevt en kraftig tillväxt i handeln, långt snabbare än den ekonomiska tillväxttakten. Processen har pågått sedan liberaliseringen inleddes efter andra världskriget och fortgår med oförminskad hastighet. Handelsflödet inom tillverkningsindustrin motsvarade 1970 55 procent av produktionen; mot slutet av 1990-talet hade förhållandet ökat till 120 procent.

Ett antal fakta är väsentliga för diskussionen. För det första är tillväxten i den internationella handeln visserligen mycket kraftig, men den är koncentrerad till Europa. Europa som helhet är ungefär lika slutet i dag som för 30 år sedan, med en utrikeshandelsvolym motsvarande ungefär 10 procent av BNP. Det globala marknadsinslaget är alltså begränsat. Globalt ser vi en utveckling av den regionala handeln; mått på öppenheten för Europa, Nordamerika och Asien är påfallande stabila (OECD 1999)¹. En konsekvens är att man i första approximationen kan koncentrera sig på den europeiska integrationen när man analyserar effekterna på välfärdsstaten. Påståendet om ett globaliseringshot från den import som kommer från utvecklingsökonomier med låga löner och låg social standard är alltså inte välgrundat.

Ett andra viktigt faktum är att ökningen i handel är koncentrerad till så kallad intraindustriell handel, det vill säga handel med likartade produkter som är differentierade i vissa avseenden och där producenter i ett eller några få länder försörjer flera marknader med sina produkter. Handeln håller alltså på att förändras från den traditionella typen (Heckscher-Ohlin), som baseras på skillnader i produktionsfaktortillgång, till handel som drivs av produktdifferentiering och storskalefördelar (Krugman 1995). I början av 1900-talet stod handeln med råvaror för två tredjedelar av världshandeln; i slutet av samma århundrade ha-

de andelen sjunkit till en fjärdedel (Crafts 2000). Detta förändrar relationerna mellan Europas länder; handeln sker med produkter som kan produceras var som helst i Europa, och konkurrenskraft och komparativa fördelar spelar allt större roll för var produktionen hamnar.

En annan faktor av växande betydelse är företagens ökande rörlighet, det vill säga företagens intresse av att sätta upp produktionsenheter i andra länder eller köpa upp eller gå samman med utländska företag. Antalet internationella företag växer, liksom direktinvesteringarna utomlands. De senare växte 25 gånger mellan 1996 och 1970, om än från en låg nivå (OECD 1999).

Den interna marknaden har också undanröjt kvarstående hinder för arbetskraftens rörlighet inom EU, men rörligheten är ändå låg² och för närvarande ingen stor fråga (se vidare kapitel 4).

Liberaliseringen och integrationen av finansmarknaderna är väl dokumenterad (se till exempel IMF 1999). Inom de EU-länder som deltar i valutaunionen finns en enda kapitalmarknad, och valutarisken har undanröjts som ett handelshinder, även om den naturligtvis fortfarande påverkar handeln med omvärlden.

Sammanfattningsvis har finansmarknaderna globaliserats och varumarknaderna europeiserats, medan arbetsmarknaderna fortfarande väsentligen är nationella.

2.3. Internationell integration och välfärdsstaten

I den snabbt växande litteraturen om internationaliseringens betydelse för välfärdsstaten har man bland annat behandlat skattebasers rörlighet, riskpanorama och risken för skattekonkurrens och social nedrustning (*race to the bottom*). Först bör dock ett ofta förbisett faktum understrykas. Integrationen ger utrymme för ökad välfärd för en nation som helhet, även om vinsterna kan vara ojämnt fördelade; detta är frihandelsargumentet. Det ökade utrymmet kommer också att leda till högre efterfrågan på välfärdstjänster.³ Med hög inkomstelasticitet för välfärdstjänster (oftast antagen nära 1 eller större än 1) följer att välfärdsstatens omfång bör förväntas växa minst lika snabbt som den privata konsumtionen. Integrationen tenderar alltså att leda till högre relativ konsumtion av välfärdstjänster. Det finns dock andra faktorer med i bilden, som kan förändra slutsatsen.

Skattebasers rörlighet

Det mesta av diskussionen har kretsat kring möjligheten att finansiera välfärdsstaten när ekonomierna integreras. Integrationen gör skattebaserna rörligare, vilket gör att de tenderar att dras till de länder där behandlingen är förmånligast.⁴ Rörligheten hos skattebaser varierar kraftigt. Finansiellt kapital är mycket rörligt och dessutom svårt att kontrollera. Varor och tjänster kan vara mer eller mindre rörliga, beroende på inneboende eller pålagda hinder för handel. Fö-

retag blir också allt rörligare; i princip är det möjligt att försörja hela den europeiska marknaden från en punkt i Europa. Fastän arbetskraften i princip är lika rörlig, är mobiliteten som nämnts låg. Kulturella och språkliga barriärer kan förväntas bibehålla den på en låg nivå inom en överskådlig framtid, möjligen med undantag för högutbildade.⁵ Naturresurser slutligen är uppenbarligen orörliga.

En konsekvens av ovanstående är att länder med höga skattenivåer kan välja mellan att se en del ekonomiska aktiviteter försvinna ur landet, vilket leder till att skattebaserna eroderas, eller att sänka skattesatserna, varvid inkomsterna också minskar. Detta kan mötas genom att man flyttar över skattebördan till andra baser eller sänker utgiftsnivån. De mindre rörliga skattebaserna är framför allt naturresurser och fastigheter men också i någon mån arbetskraft (se Christensen, Hagen och Sandmo 1994 och kapitel 12 i denna bok).

Dilemmat belyses av Rodrik (1997) i det fall då allt rörligare kapital ska beskattas för att finansiera transfereringar till mindre rörlig arbetskraft. Arbetskraften utsätts för risker på grund av utifrån kommande variationer i relativpriser, och frågan är om det är möjligt att via kapitalbeskattning kompensera arbetskraften för denna risk. Om kapitalrörligheten är tillräckligt hög, försämrar situationen otvetydigt för arbetskraften. Behovet av försäkring ökar, samtidigt som utrymmet för välfärdsstaten minskar.

Wildasin (1995) behandlar ett liknande problem, dock med tillägget att de rörliga skattebaserna reagerar inte bara på skillnader i skattesatser utan också på avkastningen till de olika produktionsfaktorerna. Ökad rörlighet för vissa faktorer behöver inte vara entydigt negativ för de mindre rörliga, eftersom avkastningen till de senare kan stabiliseras av de förras rörlighet. En viss försäkringsmekanism är alltså aktiv, och behovet av social försäkring kan minska, eftersom rörligheten fungerar som en buffert.

Wildasin (2000) antar att arbetskraftens kompetenstillväxt påverkas av yttre förutsättning och finner att ökad rörlighet leder till välfärdsvinster för både utbildad och outbildad arbetskraft, under förutsättning att kapitalmarknaderna är perfekta. Om å andra sidan kapitalmarknaderna är imperfekta och utbildning finansieras med skatter, förändras situationen, eftersom skattebördan förs över på outbildad arbetskraft och utbildningsinvesteringarna blir låga. Enligt Anderson och Konrad (se kapitel 13) kan den ökade rörligheten minska det tidsinkonsistensproblem som kan leda till att utbildning beskattas för hårt. Med fullständiga kapitalmarknader leder ökad rörlighet till högre välfärd, medan konsekvenserna är osäkra för utbildningssubventionerna när marknaderna är imperfekta, trots att utbildningssatsningarna ökar.

Vad skattebasrörligheten betyder kvantitativt är en öppen fråga. Rörligheten har ökat, men effektens storlek är oklar. Kunskaperna om skattesatserns betydelse är ofullständiga. Gorter (2000) finner exempelvis att direktinvesteringarna från ett EU-land till ett annat ökar med 4 procent om det senare sänker skattesatsen med 1 procent. För arbetskraften har rörligheten än så länge inte visat någon större känslighet för skillnader i beskattning (se kapitel 4).

Även om rörligheten hos kapital eller företag är hög, måste betydelsen av det-

ta ses i relation till dessa basers betydelse för de totala intäkterna. I de flesta länder ger företagsbeskattningen bara några procent av de totala skatteintäkterna – EU-genomsnittet är 7,5 procent – och huvudbördan ligger direkt eller indirekt på arbetskraften. Det kan betyda att skattestrukturen redan nu är ganska robust, eller att andra faktorer avgör företags- och kapitalbeskattningen.

Riskpanoramats

Modern ekonomisk teori har visat att det kan vara lämpligt att analysera välfärdssystemen som försäkringsmekanismer. För att analysera sambandet mellan internationalisering och välfärdsstat är det därför naturligt att först undersöka sambanden mellan internationalisering och risker och de försäkringsbehov de ger upphov till.

En centralt antagande är att kapitalmarknader inte är perfekta och att detta marknadsmisslyckande inte påverkas märkbart av marknadsintegrationen (Lewis 1999). Det föreligger dessutom marknadsmisslyckanden i samband med utbildningsinvesteringar, och det är inte klart varför integration av kapitalmarknader skulle reducera sådana marknadsmisslyckanden som har sitt ursprung i grundläggande informations- och incitamentsproblem på individuell nivå.

Den grundläggande frågan är om en öppnare ekonomi leder till högre risker och om dessa i så fall kan hanteras med hjälp av offentligt producerade sociala försäkringar. Öppnare ekonomier (mätt med exportkvoten) borde i så fall ha en större offentlig sektor (i relation till BNP).

Hypotesen har två led – dels att integrationen ökar riskerna, dels att välfärdsstaten på olika sätt kan sprida eller lindra riskerna. I Rodrik (1998) antas integration leda till högre variabilitet i relativpriserna, vilket motverkas genom en resursöverföring till den offentliga sektorn, som inte är exponerad för sådana risker. Andersen (2001a) analyserar detta i en modell där risken direkt beror på produktmarknadernas interaktion och den internationella integrationen beskrivs som en minskad friktion på produktmarknaderna. Riskkällan är inhemska eller yttre chocker, och handeln drivs av produktspecialisering. Lägre friktion visar sig leda till högre risker för den privata konsumtionen. Inte bara yttre chocker leder då till högre risker; även inhemska får denna effekt, eftersom friktioner fungerar som en buffert mellan inkomst och konsumtion. Samtidigt uppstår välfärdsvinster av handeln. Den högre risknivån kan hanteras genom offentliga insatser i form av offentlig konsumtion, transfereringar och skatter (automatiska stabilisatorer), och det kan visas att det optimala svaret på den ökade integrationen är en expansion av de sociala försäkringarna.

Sambandet mellan öppenhet och offentliga utgifter har analyserats empiriskt sedan Cameron (1978) pekade på en positiv korrelation mellan de båda inom en grupp OECD-länder. Rodrik (1997, 1998) presenterar empiri som stöd för denna tanke och hävdar att orsaken är en högre risk. I den statsvetenskapliga litteraturen förklaras detta ur ett maktperspektiv; politiskt stöd för ökad integration hävdas inte kunna fås om inte de som förlorar på den på något sätt kom-

penseras för detta, och detta leder i sin tur till en större offentlig sektor (se Pierson 1998, Boix 1999). Författarna (se också Fatas och Mihov 1999) har försökt förklara skillnaderna mellan olika länders offentliga utgifter med landets storlek, politisk maktstruktur, institutioner, inkomst per capita, geografiskt läge och så vidare. Öppenhet (mätt med medelvärdet av export- och importkvot) brukar ge ett positivt bidrag. Rodrik inkluderar ett mått på relativprisvariationer och finner att även detta har positiv inverkan på de offentliga utgifterna.⁶

Det finns emellertid flera problem med tolkningen av de data som använts som stöd för riskhypotesen (Alesina och Wacziarg 1997, Iversen och Cusach 2000). För det första kan öppenheten vara korrelerad med andra variabler som landets storlek, och den observerade korrelationen kan vara en tillfällighet. För det andra är öppenheten ett dåligt exempel på hur integrationen påverkar ekonomierna; den kan ha betydande effekter utan att påverka handelsns andel märkbart. För det tredje blir sambandet ottydligt när man beaktar tidsaspekten. Medan den offentliga expansionen i de flesta länder var koncentrerad till en period från 1960-talet till slutet av 1970-talet, har den internationella integrationen pågått under längre tid, både före och efter denna expansion. För det fjärde beror resultatet på vilka länder som inkluderas; bland EU-länderna finns knappast något samband (Andersen 2001a). Slutligen, och viktigast, undersöker de nämnda studierna inte om ekonomierna faktiskt har högre variabilitet i viktiga makrovariabler som produktion, konsumtion och sysselsättning.

Den sistnämnda aspekten har analyserats i den makroekonomiska litteraturen om öppenhet. Små ekonomier tenderar att ha högre variabilitet i olika aggregerade mått (Lumsdaine och Prasad 1997, Zimmermann 1997). Detta kan betyda att de har en mindre diversifierad produktionsstruktur än stora länder. Om internationaliseringen leder till ökad specialisering, skulle det kunna innebära högre variabilitet. Men empiriska studier har också funnit en internationell komponent i konjunkturcyklerna. Med starkare integration skulle den inhemska komponenten betyda mindre. Frankel och Rose (1998) har i ett försök att bedöma specialiserings- respektive transmissionseffekternas relativa styrka hittat ett positivt samband mellan det internationella handelsutbytet och konjunkturörelserna. Transmissionseffekten förefaller dominera, vilket i så fall skulle innebära att integrationen leder till större överensstämmelse mellan olika länders konjunkturcykler och minskat utrymme för riskdiversifiering inom EU. Resultatet har emellertid bestridits av Kalemli-Oczan, Sørensen och Josha (2000), som i stället menar att integrationen ökar skillnaderna i konjunkturörelserna.

Ingen av dessa studier indikerar emellertid om riskerna ökar eller minskar, bara att konjunkturörelserna kan bli mer lika eller olika. Vissa empiriska studier finner en negativ korrelation mellan öppenhet och makroekonomisk variabilitet, men jämförelser över längre tidsrymder medger inga slutsatser om integrationens effekter på variabiliteten (Romer 1999). Det är därför en öppen fråga hur viktig riskaspekten faktiskt är.

Skattekonkurrens och social nedrustning

Det finns en utbredd rädsla att integrationen leder till ökad skattekonkurrens och sänkt social standard. Detta skulle uppkomma genom olika länders försök att förbättra sin relativa position genom skattesänkningar. Om alla agerade på detta sätt skulle allas relativa position förbli oförändrad, samtidigt som den offentliga välfärden skulle kunna hamna på en ineffektivt låg nivå.

Ursprunget till problemet är skattebasers rörlighet. Ett land kan göra bedömningen att det tjänar på att sätta skattesatsen på en rörlig skattebas under andra länders, eftersom det direkta skattebortfallet kan kompenseras av ett inflöde, samtidigt som den allmänna ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen gynnas. Effekten har märkts i beskattningen av företag,⁷ och Irland har ofta anförts som ett exempel på ett land som tillämpat strategin med viss framgång⁸. Om andra länder möter detta med liknande åtgärder, kommer skattesatsen att generellt sänkas och kan hamna på en lägre nivå än den skulle med en samordnad politik (se Zodrow och Miekovsky 1986 och referenserna i Sørensen 2000). Om skattesatserna är lägre än vad som är effektivt, kommer detsamma att gälla skatteintäkterna. Sørensen (2000) finner i en kvantitativ analys att skattesatser på kapital och företag i det icke samordnade fallet tenderar att hamna omkring 15 procent under optimal nivå. Den samlade konsekvensen på välfärden är dock begränsad, eftersom dessa skattebaser, som nämnts, utgör en så begränsad del av det totala skatteunderlaget. Fördelningsmässigt kan effekten ändå vara besvärande, eftersom låginkomstgrupper får bära en större del av skattebördan.

Baldwin och Krugman (2000) har hävdad att skattekonkurrens inte leder till social nedrustning, därför att geografiska aspekter på produktionen gör att centrum och periferi inte konkurrerar på lika villkor. Utrymmet för nationer i periferin att konkurrera med lägre skatter och andra förmåner blir därför begränsat.

Ett annat skattekonkurrensargument bygger på effekter via den offentliga sektorn. Idén är att den offentliga sektorn i öppna ekonomier skulle vara för liten beroende på att en del av fördelarna med offentliga ingrepp via utrikeshandeln läcker till handelspartners. Man kan emellertid också argumentera för det motsatta; offentliga utgifter tenderar att förbättra relativpriserna, det vill säga importen blir billigare och hushållens välfärd ökar. Om alla länder väljer nivån på de offentliga utgifterna med denna effekt i åtanke, kan resultatet på samma sätt som tidigare bli en alltför stor offentlig sektor. Detta har visats för situationen med full sysselsättning (Chari och Kehoe 1990, Devereux 1991, Turnovsky 1988 och van der Ploeg 1987, 1988), ofullständig konkurrens och ofrivillig arbetslöshet (Andersen, Rasmussen och Sørensen 1996) och i relation till skattestrukturen (Holmlund och Kolm 2000).

En annan effekt är den som uppkommer till följd av skillnader i förmåner. Om man fruktar att alltför generösa system lockar förmånstagare från andra länder, kan resultatet bli en inoptimalt låg nivå på förmånerna. Brueckner (2000) visar att om rörligheten är känslig för skillnader i förmåner, kan denna tendens bli verklighet. Data från USA ger visst stöd för hypotesen, vilket kan bero på att be-

slutsfattarna upplever effekten som stark. I Europa är risken mindre, dels därför att rörligheten är lägre, dels därför att EU:s regler har utformats för att förhindra denna typ av migration. Genom att rättigheter knyts till anställning blir det inte möjligt för till exempel arbetslösa att utnyttja skillnader i sociala förmåner.

2.4. Integration, arbetsmarknader och välfärdsstaten

Arbetsmarknader är centrala för välfärdsstaterna, vilket gör det nödvändigt att undersöka integrationens effekter på arbetsmarknaderna. Det påstås ibland felaktigt att effekterna är små, därför att rörligheten är låg. Som framgår nedan kan effekterna vara betydande även om rörligheten är begränsad. För resonemangets skull antas därför att rörligheten är noll.

Arbetskraften

Produktmarknadernas struktur avgör efterfrågan på arbetskraft och påverkar därmed arbetsmarknadens funktionssätt. Teorin för internationell handel har visat att handel med varor kan vara ett substitut för faktorrörlighet mellan länder. Även om förutsättningarna för att handeln ska vara ett perfekt substitut inte är uppfyllda i dagens Europa, pekar detta ändå på en viktig effekt.

Internationell handel kan förväntas ha två viktiga effekter på produktmarknaderna (Andersen, Haldrup och Sørensen 2000). Den första är intensivare konkurrens, eftersom olika sorters friktion minskar och företagen lättare kan konkurrera om varandras marknadsandelar. Den andra är att företagens rörlighet ökar, eftersom integrerade produktmarknader gör det lättare att försörja en given nationell marknad från den produktionsplats där tillverkningen är lönsamast. Detta gäller framför allt intraindustriell handel (se avsnitt 2.2 ovan). Den ökade rörlighet visar sig genom direktinvesteringar, outsourcing med mera.

Båda dessa effekter påverkar arbetsmarknaderna genom att öka känsligheten för löneskillnader. Att efterfrågeelasticiteten på arbetskraft ökar är viktigt, eftersom den direkt påverkar inkomst- och löneskatters snedvridande effekt. Kostnaden för att finansiera välfärdsstaten kan därför öka, trots att arbetskraftens rörlighet är låg.

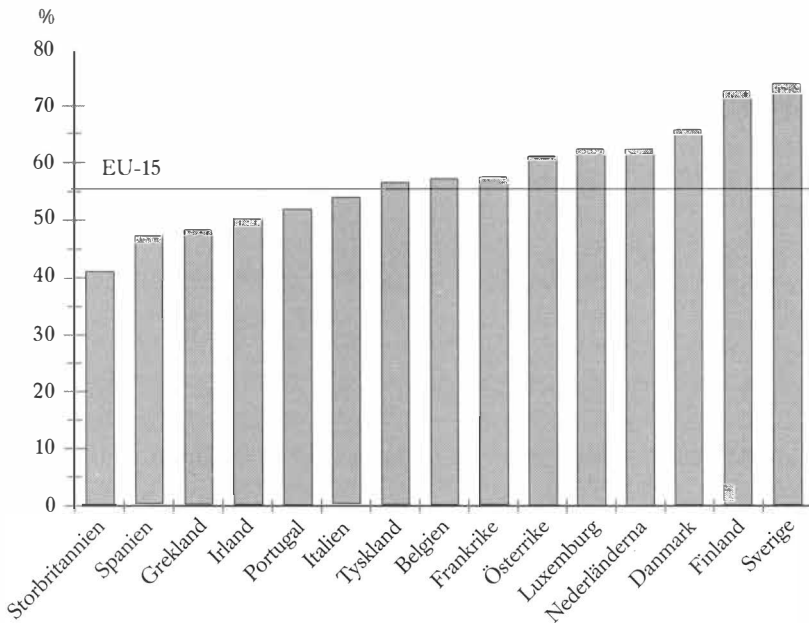
Effekten på sysselsättningen är en öppen fråga, eftersom både exportmöjligheterna och importkonkurrensen ökar. Detta är emellertid inte ett nollsummespel, och integrationen kan under allmänna förutsättningar förväntas leda till ökad sysselsättning. Det är dock viktigt att möjligheter och hot inte är likformigt fördelade över arbetsmarknaden, och att detta kan påverka behovet av välfärdspolitiska insatser.

Skatters snedvridande effekt

Trots skillnaderna mellan olika EU-länders sätt att organisera välfärdsstaten har de det gemensamt att systemen till övervägande del finansieras med skatter eller socialförsäkringsavgifter. En konsekvens är att alla EU-länder har en ganska hög skatt på arbete mätt med skattekillen (se figur 2.1).

Samtidigt är skillnaderna stora, vilket innebär att skatten på arbete kan bli ett konkurrensmedel. Med ökande integration följer att kampen om arbete blir intensivare av de skäl som angavs ovan, vilket i sin tur leder till att skatten på arbete får nya effekter.

Ju högre skatten på arbete är, desto högre blir lönerna och *ceteris paribus*, desto sämre blir ekonomins konkurrenskraft. Två allmänna insikter är av betydelse här. För det första förutsätter de flesta modeller för icke-perfekta arbetsmarknader att en ökad skattebelastning på arbete leder till högre löner (se Pissarides 1998 för en översikt). Orsaken är att en skattehöjning leder till en lägre kompensation till de anställda, vilket under allmänna villkor genererar ett tryck uppåt på lönerna. För det andra är effekten starkare ju mer decentraliserad lönebildningen är (Summers, Gruber och Vega 1993, Andersen 2001b). Orsaken är



Figur 2.1. Implicita skattesatser på arbete.

Not: Måttet inkluderar direkta skatter, socialförsäkringsavgifter och indirekta skatter. Beräkningen bygger på den implicita skattesatsen på arbetskraft och den implicita skattesatsen på konsumtion.

Källa: Egna kalkyler baserade på EU (2000).

en extern effekt via den offentliga budgeten. En skatt på arbete ger en vinst för hela löntagarkollektivet, men det som individen eller en liten grupp avstår har ingen direkt koppling till vad man får i utbyte. Om förhandlingarna är centraliserade är det mer sannolikt att effekten beaktas; är de å andra sidan decentraliserade ökar risken för snedvridningar.

Det finns en ganska omfattande litteratur om skatters påverkan på lönebildningen (se OECD 1994 och Sørensen 1997 för översikter). Den generella observationen är att det finns en positiv påverkan från skatter på löner men att effekten varierar kraftigt mellan länder. När man kontrollerar för arbetsmarknadens institutionella struktur, blir resultatet att skatternas påverkan på löner är mindre i länder med centraliserad lönebildning (Alesina och Perotti 1997, Daveri och Tabellini 2000).

Resultaten tyder på att internationaliseringen kan ha märkbara konsekvenser för välfärdsstatens kostnader. Att bedöma storleken på dessa kostnader är svårt, inte bara därför att kunskapen om internationaliseringens effekter på elasticiteter är begränsad utan också därför att själva lönebildningen påverkas.

Kostnaden för att finansiera offentlig verksamhet (*marginal costs of public funds*) med löneskatter omfattar både den direkta kostnaden och kostnaden för de snedvridningar de ger upphov till. Om finansieringen kan ske med klumpsummeskatter utan snedvridning, är marginalkostnaden 1, i annat fall större än 1. I tabell 2.1 ges resultaten från en enkel analysmodell som beskriver hur kostnaden för offentliga medel beror på elasticiteten för produkterna. Den första kolumnen beskriver basfallet och visar att marginalkostnaden kan vara känslig för produktelasticiteten. I den andra kolumnen antas lönerna vara något (10 procent) känsligare för skatterna, medan den tredje kolumnen visar fallet då den underliggande snedvridningen på arbetsmarknaden antas vara 10 procent större. Sammantaget visar siffrorna att imperfektioner på arbetsmarknaden och institutionell struktur kan spela stor roll för hur internationaliseringen påverkar snedvridningen.

Nettoeffekten av produktmarknadsintegrationen kommer sannolikt att involvera alla tre effekterna. Högre integration ger högre efterfrågeelasticitet, vil-

Tabell 2.1. Produktmarknadsintegration och marginalkostnaden för offentliga medel.

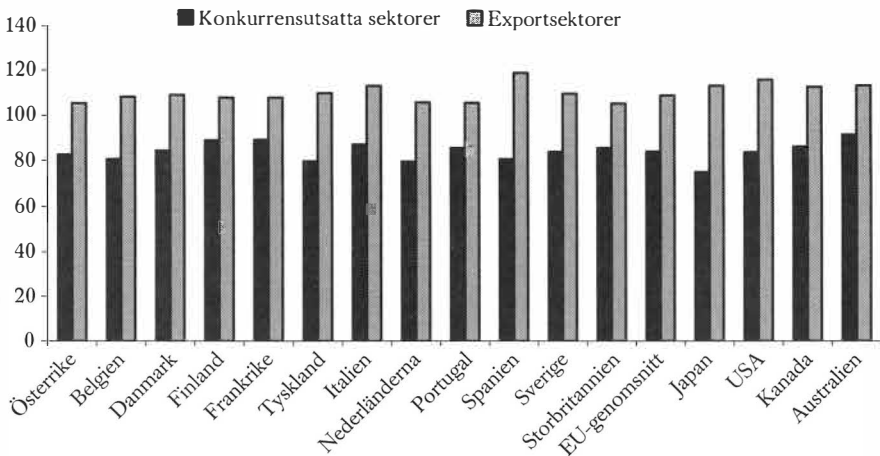
Produktelasticitet	Basfall	Marginalkostnad för offentliga medel	
		Högre skattepåverkan	Större snedvridning på arbetsmarknaden
1,2	1,05	1,10	1,05
1,4	1,10	1,15	1,11
1,6	1,14	1,19	1,15
1,8	1,16	1,21	1,17
2,0	1,18	1,23	1,19

Källa: Egna kalkyler.

ket ger högre kostnader för offentliga medel. Effekten är stark, eftersom en måttlig ökning av efterfrågeelasticiteten kan ge en fördubbling av kostnaden. Men arbetsmarknaden förblir av flera orsaker inte opåverkad. Högre elasticitet i efterfrågan försvagar makten på arbetsmarknaden, vilket under allmänna förutsättningar minskar både snedvridningar på arbetsmarknaden och skatternas effekt på lönebildningen. Detta dämpar den ursprungliga effekten, dock inte helt (Andersen 2001b). Integration kan å andra sidan bli en orsak till mer decentraliserad lönebildning (Flanagan 1999), vilket ökar skatternas inflytande på lönebildningen. Även om det mot bakgrund av den begränsade kunskapen är svårt att ge precisa uppskattningar, är det sannolikt att effekterna är märkbara. Produktmarknadsintegrationen påverkar alltså, helt bortsett från skattebasrörligheten, kostnaderna för välfärdsstaten.

Heterogenitet⁹

En viktig fråga i debatten om den internationella integrationen är om den leder till större lönespridning. Integrationen av produktmarknader har två direkta effekter. Den ena är importhotet, det vill säga att utländska firmor tar en del av hemmamarknaden. Den andra är möjligheten att via export komma in på utländska marknader, vilket påverkar löner och sysselsättning positivt. Finns det något skäl att tro att möjligheter och risker fördelar sig ojämnt, så att låginkomstgrupper tar en större del av riskerna, medan höginkomstgrupperna får större del av exportens möjligheter? Data visar att det finns ett sådant samband (se figur 2.2).



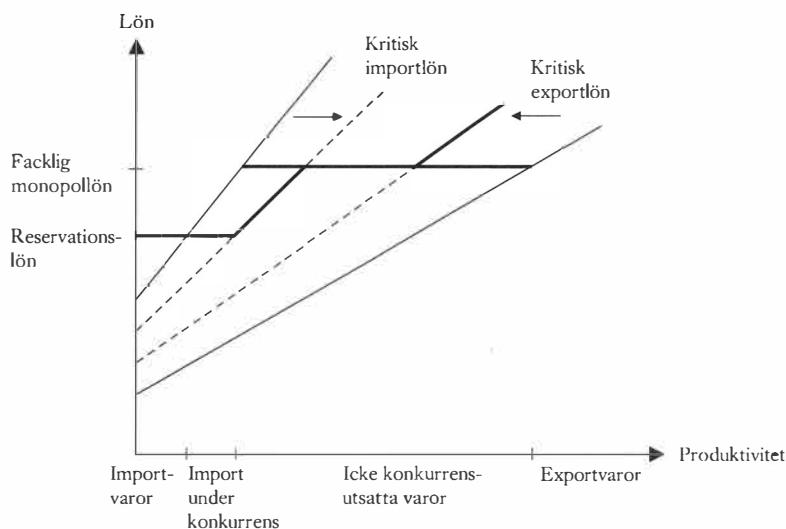
Figur 2.2. Löner och internationell konkurrens.

Källa: OECD (1994).

Figur 2.3 visar några av de mekanismer som kan ligga bakom tendensen till ökad lönespridning. För en given nivå på produktiviteten i en sektor eller en grupp anställda finns det en kritisk nivå på lönen ovanför vilken hemmaproduktion blir olönsam. På samma sätt finns det en lönenivå, lägre än den föregående, vid vilken hemmaproduktion blir lönsam också på exportmarknaden. Ju större friktionen i handeln är, desto större är skillnaden mellan de båda nivåerna. Omvänt leder ökad integration till en krympning av gapet mellan de båda.

Ju mer produktiva de anställda är, desto högre löner kan de uppnå. Mellan de två kritiska lönenivåerna finns en korridor som skyddar den inhemska arbetsmarknaden från konkurrens utifrån. För de marknader som motsvarar lönenivåer i korridoren sker ingen export eller import (så kallade *nontradeables* eller icke-konkurrensutsatt sektor).

Två andra faktorer påverkar lönebildningen. Av sociala skäl kan man stipulera en minimilön, antingen direkt eller indirekt genom arbetslöshetsstöd eller andra sociala förmåner. För vissa grupper med låg produktivitet (mer allmänt svaga komparativa fördelar) är det omöjligt att finna arbete till denna minimilön; importalternativet är konkurrenskraftigare. Den andra faktorn av betydelse är att löntagarna genom sina organisationer kan utöva marknadskraft och utnyttja handelsfriktionen för att höja sina löner till en önskad nivå (kallad monopol-lön). Korridoren mellan export- och importlönen gör det möjligt för grupper med medelhög produktivitet att höja sin lön. För de mest importhotutsatta grupperna går detta inte, medan de mest produktiva grupperna å andra sidan har möjlighet att förhandla sig till en ännu högre lönenivå (se figur 2.3).



Figur 2.3. Integrationens effekter på lönejämvikten. Se texten för förklaring.

Antag nu att handelsfriktionen minskar till följd av ökad integration. Minimalönen blir en mer kännbar restriktion när importotet blir starkare, och arbetslösheten för låginkomstgrupper ökar. Den finansiella bördan förknippad med stödssystemen ökar därmed också. Alla låginkomstsysslor försvinner inte; praktiska restriktioner gör att till exempel vissa tjänster är mycket svåra att importera. Det blir också svårare att utöva marknadsmakt, eftersom den icke konkurrensutsatta sektorn krymper. Lönerna tvingas i högre utsträckning följa produktiviteten.

En konsekvens blir också att lönespridningen ökar. Orsaken är att de som hotas av import nu tvingas acceptera en lägre lön för att inte förlora jobbet, medan de som har en exportmöjlighet får sin förhandlingsposition stärkt. På grund av det systematiska sambandet mellan lönenivå och handelsmönster – importotet gäller framför allt låginkomststyrken, exportmöjligheten höginkomststyrken – ökar löneskillnaderna.

Detta leder till ett policydilemma. Behovet av ett lönegolv blir starkare, eftersom en större andel av arbetskraften hotas av import och lönespridningen blir större. Detta ökar den finansiella bördan, samtidigt som finansiering via skatter successivt blir svårare (på grund av rörligheten) eller kostsammare (på grund av snedvridningen).

Analysen pekar på en viktig skillnad mellan långsiktig och kortsiktig strategi i arbetsmarknadspolitiken. På kort sikt blir det till följd av integrationen dyrare att upprätthålla en viss social standard som inte är baserad på kompetensfördelningen, och detta måste på ett eller annat sätt finansieras. I det längre perspektivet blir det viktigt att genom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder påverka kompetensstrukturen så att sysselsättning och lönefördelningen bringas i överensstämmelse med de politiska målen.

2.5. Policyslutsatser

Den internationella integrationen sker gradvis och inte i språng. Välfärdspolitikens kostnader och vinster påverkas emellertid successivt på ett sätt som förr eller senare får konsekvenser för välfärdsstatens struktur och omfång.

På kostnadssidan är en viktig konsekvens att integrationen ökar de snedvridande effekterna av löneskatter, statens huvudsakliga inkomstkälla i de flesta länder. Effekten uppkommer därför att integrationen av produktmarknader gör lokaliseringen mer känslig för lönenivåer och därmed också för skatter. Den förstärks om löneförhandlingarna dessutom decentraliseras av andra skäl. Finansieringsproblemen förvärras om rörligheten därutöver ökar.

Detta reser frågan om skattesnedvridningarna kan minskas utan att den välfärdspolitiska ambitionsnivån förändras. En lösning är att decentralisera finansieringen av välfärdssystemen för att reducera den snedvridande effekten av skatterna. Detta kan göras antingen genom en närmare koppling till arbetsmarknaden (avtalsbaserade arbetslöshetsförsäkringar etc.) eller genom rent in-

dividuedla lösningar. I båda fallen kan grundläggande välfärdspolitiska mål upprätthållas genom obligatorier, men riskspridningen blir mindre än i befintliga offentliga system. Detta leder till ett dilemma, eftersom integrationen kan öka kraven på en sådan diversifiering när både risken och sårbarheten för chocker utifrån ökar.

Frågan är då om den finansiella bördan från välfärdsstaten kan minskas på andra sätt. Eftersom de summor som transfereras fram och tillbaka mellan individer är stora i förhållande till nettoflödena, är frågan om mer riktade välfärdsaktiviteter kan tillfredsställa de politiska ambitionerna med mindre snedvridningar.

En konsekvens av det föregående är att det kan bli svårt att undvika den heterogenitet och större inkomstspridning som uppkommer både som en direkt följd av den internationella integrationen och indirekt via effekterna på välfärdssystemen. Passiva åtgärder som transfereringar kommer att möta växande svårigheter. Huvudutmaningen för välfärdspolitiken blir därför att skapa sådana incitament på utbildnings-, arbetsmarknads- och välfärdspolitikens områden att arbetskraftens kompetensnivå överensstämmer med de mål man har för välfärdens nivå och fördelning.

Den generella välfärdsmodellen är också känslig för rörlighet, eftersom den bygger på ett kollektivt arrangemang över hela livsrykeln. För närvarande är rörligheten inte ett stort problem, men den kan bli det inom en inte alltför avlägsen framtid, både därför att arbetskraften blir rörligare och därför att förmånstagarna blir det. Problemet blir särskilt stort för de förmåner som definieras som universella (till skillnad från intjänade) rättigheter.

Det är avslutningsvis värt att påpeka att utmaningarna från den internationella integrationen inte uppkommer till följd av ett yttre tryck utan på grund av att ekonomierna förändras. Annorlunda uttryckt: världen förändras, och då behöver också politiken förändras.

3. Åldersstrukturen och de offentliga finanserna

Thomas Lindh

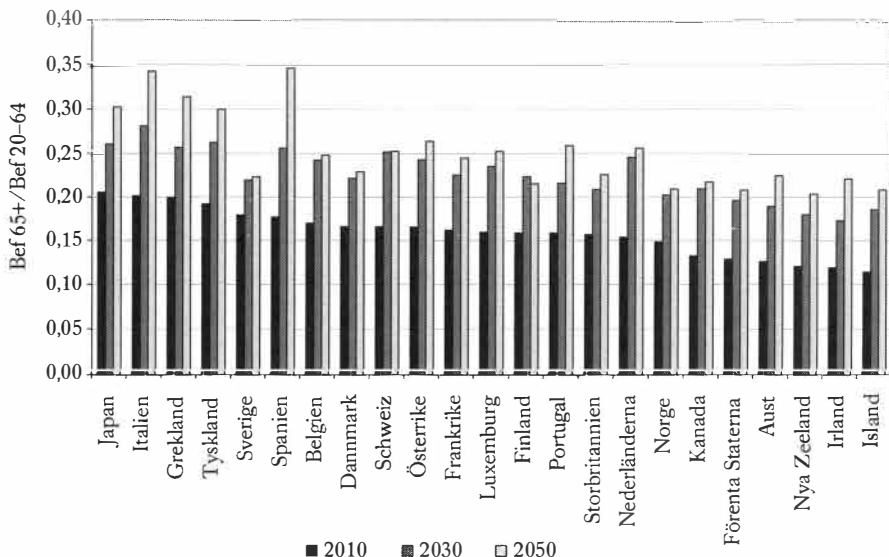
3.1. Inledning

De utvecklade industriländerna kommer att genomgå en kraftig föråldringsprocess under de närmaste 50 åren. Inom något eller några decennier kommer den enda grupp som ökar sin andel av befolkningen att vara den med personer över 65 år. Detta innebär en situation som vi inte tidigare har upplevt. När andelen äldre ökar är det uppenbart att ett antal problem för offentlig sektor kommer att uppstå. På grund av den höga skattekvoten i Sverige skulle dessa problem kunna bli extra allvariga här.

Även om Sverige har höga offentliga utgifter i förhållande till BNP är landet inte exceptionellt när det gäller det kommande åldrandet. Befolkningen i andra länder kommer att åldras mycket snabbare och dessa länder beräknas ha mycket högre pensionärsandelar i befolkningen runt 2050. I figur 3.1 syns hur mycket allvarigare läget är för Tyskland, Nederländerna och Japan. Som det konstateras i inledningen utgör åldrandet dock ett mycket gott skäl att fundera över hur den offentliga sektorn kan effektiviseras.

På tre olika sätt är Sverige ett ledande land i denna åldringsprocess. För det första började Sverige åldras relativt tidigt på grund av det låga barnafödandet i slutet av 1920-talet och början av 1930-talet. Pensionärsgrupperna i Sverige expanderade kraftigt då de stora födelsekohorterna från före första världskriget började pensioneras under 1960-talet. Följden blev under 1980-talet att Sveriges befolkning blev världens äldsta med en andel på 18 procent över 65 år. Detta var en viktig faktor bakom expansionen av offentlig sektor under samma tid. Under 1990-talet började emellertid äldreandelen sjunka när de fåtaliga 30-talisterna nådde pensionsåldern. Som framgår av figur 3.1 är det ändå bara Japan, Italien, Grekland och Tyskland som förutses ha en högre andel äldre än Sverige år 2010. På litet längre sikt kommer emellertid större delen av OECD-länderna att få en högre andel äldre, och om 50 år tillhör Sverige de länder som har den yngsta befolkningen i den industrialiserade världen.

För det andra kom åldrandet i Sverige att leda till en omfattande pensionsreform, där det tidigare förmånsbestämda systemet övergavs till förmån för ett avgiftsbestämt system med en viss individuell fondering. Reformen genomfördes med syftet att så långt det var möjligt garantera den finansiella hållbarheten i pensionssystemet inför de demografiska påfrestningarna.

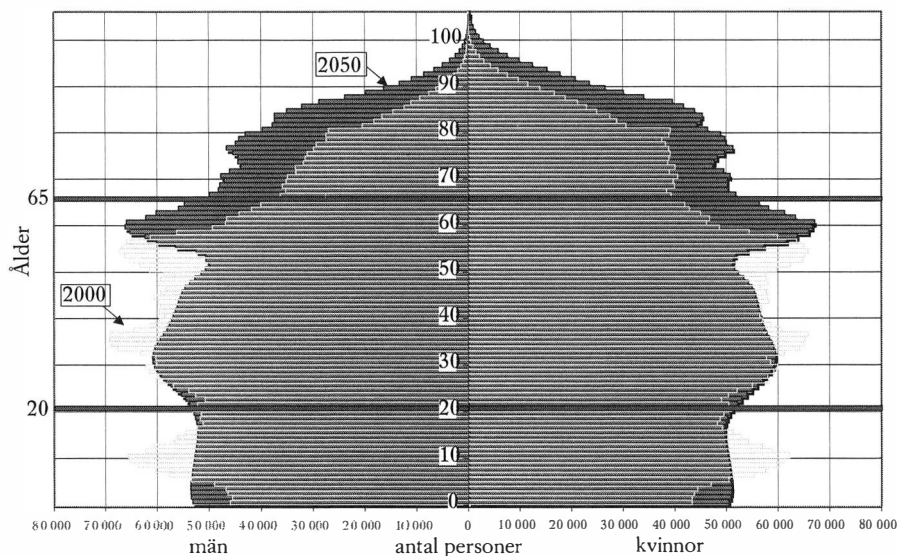


Figur 3.1. Prognos för befolkningsandel över 65 år i ett antal OECD-länder.

Källa: FN (1998).

För det tredje var de höga svenska födelsetalen samtidiga med andra världskriget och nådde sin topp 1945. De flesta andra länder erfor kraftigt höjda födelsetal först efter det att kriget hade slutat. Det innebär att Sverige kommer att stöta på problemen med dessa stora kohorters pensionering några år före andra länder.

Pensioneringen av 40-talistkohorterna har redan börjat med förtidspensioneringar och kommer att fortsätta fram till runt 2015 när de flesta uppnått obligatorisk pensionsålder. Frågan om vilken påverkan detta kommer att ha på den svenska ekonomin har därför hamnat i samhällsdebattens fokus. Långtidsutredningen 1999/2000 behandlade den minskning av arbetsutbudet som kommer att äga rum med åldrandet och konsekvenserna för offentliga utgifter. SNS Valfärdspolitiska råd behandlade socialförsäkringsfrågor i Söderström m.fl. (1999) och födelsetalen i Björklund m.fl. (2001). Flera nya opinionsbildande organisationer har uppstått för att påverka politiken till de äldres förmån. Socialdepartementet har en långsiktig utredning på gång om de äldres framtida levnadsvillkor och har nyligen avslutat en utredning om födelsetalen. Ett antal forskningsrapporter har också behandlat frågan, bland andra Malmberg och Lindh (2000) samt Nordén och Olsson (2000). I bilaga 1 till regeringens våraproposition 2001 behandlas statsskultsfrågan. Problemet har länge uppmärksamats internationellt och OECD (1998) argumenterar för att åldrandet radikalt kommer att ändra de makroekonomiska förutsättningarna för att finansiera välfärdsstaten i fortsättningen.



Figur 3.2. Den svenska ålderspyramiden år 2000 lagd över den prognostiserade ålderspyramiden 2050.

Det är alldeles uppenbart att hälsa, utbildning, fruktsamhet, inkomster och erfarenhet varierar på ett systematiskt sätt över livsrykten. Mindre uppenbart är att även människors preferenser och riskbeteende varierar över livsrykten, med konsekvenser på så vitt skilda områden som kriminalitet, rörlighet på arbetsmarknaden och investeringsval liksom helt olika konsumtionsbeteenden. Det finns systematiska ekonomiska konsekvenser av förändringarna i åldersfördelningen på många olika områden som kommer att forma de framtida villkoren för välfärdsstaten.

En viktig omständighet i sammanhanget är att befolkningens åldersfördelningar i de industrialiserade länderna inte alls är stabila. I det svenska fallet liknar åldersfördelningen mest en berg- och dalbana (se figur 3.2).

Lång sikt är ovanligt lång när vi talar om åldersfördelningar. Uppemot 20–30 år in i framtiden har vi en ganska klar bild av hur åldersfördelningen kommer att variera. På en sådan tidshorisont är det inte mycket annat vi kan förutse med någon högre grad av säkerhet.

I det här kapitlet kan bara en snabbskiss göras av alla de frågeställningar som åldrandet ger upphov till. Nedan följer:

- * En beskrivning av åldersstrukturens utveckling i Sverige under förra århundradet och en diskussion om de befolkningsprognoser SCB gjort för nästa halvsekel.
- * En kort översikt av empiriska forskningsresultat om åldersstrukturens effekter på de makroekonomiska sambanden.

- * En diskussion om hur offentlig sektor kan komma att påverkas av de demografiska förändringarna och speciellt av åldersfördelningen bland de offentliganställda.
- * En skattning av hur budgetsaldot kommer att utvecklas beroende på åldersfördelningen och de samband vi historiskt har sett.

3.2. Hur ser åldersstrukturen ut i Sverige?

De demografiska förändringarna i Sverige har varit dramatiska även om de kan förefalla måttliga i jämförelse med till exempel Japan. Befolkningen har blivit äldre i genomsnitt sedan lång tid tillbaka. Det nya i utvecklingen under detta århundrade blir att det är den allra äldsta delen av befolkningen som kommer att öka och inte den aktivt arbetande delen av befolkningen.

Befolkningsandelen över 65 år har visserligen ökat under större delen av 1900-talet, men den beroende delen av befolkningen är ändå mindre än i början av förra seklet eftersom minskningen av andelen barn varit ännu snabbare. Det är brukligt att använda beroendekvoten (antalet personer mellan 0 och 19 år och över 65 år delat med antalet mellan 20 och 64 år) som ett schablonmått på försörjningstrycket på den aktiva befolkningen, trots att en stor del av befolkningen under 20 år i äldre tider var sysselsatt i försörjningen. Vi skulle kunna ta befolkningen från 15 år i stället som aktiv, men då blir det mindre relevant för moderna förhållanden. Schablonmättet är dock lätt att använda och visar i varje fall trenden i utvecklingen. Beroendekvoten var runt 1,0 i slutet av 1800-talet men minskade när födelsetalen sjönk. År 1945 var beroendekvoten nere runt 0,6. Därefter började den sakta öka igen till ett maximum runt 0,75 kring 1980. Idag är beroendekvoten litet över 0,7 och förväntas stanna på den nivån i cirka tio år till. Därefter är prognosen att den snabbt ökar till nästan 0,9 på 2030-talet, det vill säga vi är tillbaka på samma nivå som i början av 1900-talet.

Så ser bilden ut när vi räknar ihop barn och pensionärer. Om vi enbart ser på de äldre beroende, började 1900-talet med en kvot runt 0,15. Det tog sedan ett halvt århundrade innan äldreberoendet började öka eftersom den aktiva befolkningen växte lika snabbt. Kvoten började öka på 1950-talet och hade fördubblats till 0,30 i mitten av 1980-talet. Därefter har den planat ut och kommer inte att börja öka igen förrän runt 2010, varpå kvoten snabbt väntas växa upp till 0,45 på 2030-talet och sedan plana ut igen. Vid det laget har förstås många av dagens 20–29-åringar sällat sig till de beroendes skara. I slutet av perioden kommer vi således att underskatta den faktiska kvoten mellan äldre försörjda och försörjande, i stället för att överskatta den som i början av perioden. Snarare än den tredubbling vårt schablonmått antyder kanske det rör sig om en fyrdubbling. Eftersom vi dessutom har en långsiktig trend mot allmänt minskad arbetstid måste ännu färre arbetade timmar räcka till för ännu fler äldres försörjning.

SCB:s huvudprognos är baserad på att födelsetalen åter kommer att öka. Den

summerade fruktsamheten (det vill säga det antal barn en kvinna i genomsnitt får under sin fertila period om dagens åldersmönster i födandet förblir konstant) antas öka till 1,8 från nuvarande cirka 1,5. Detta är fortfarande en bra bit under de 2,1 barn per kvinna som krävs för en balanserad reproduktion av befolkningen. Prognosen antar också att förväntad livslängd ska fortsätta att öka, om än i avtagande takt, samt att nettoimmigrationen blir cirka 15 000 individer per år.

Naturligtvis finns det osäkerheter i dessa prognoser beträffande födelsetal, dödstal och flyttningar. Antagandet om summerad fruktsamhet är snarast en kvalificerad gissning baserad på intervjufrågor om planerat antal barn. I Europa i allmänhet finns en långsiktig trend mot ett allt lägre antal födda barn per kvinna. Sverige avviker från detta mönster. Trots att vi har mycket stora variationer i de årliga födelsetalen är kohortfertiliteten (genomsnittsantalet barn per kvinna i en födelsekohort) förvånansvärt stabil. Kohortfertiliteten har hållit sig mycket nära 2 för alla kohorter födda från början av seklet till 1950-talet, vilket är så långt som vi har siffror på den fullbordade kohortfertiliteten. Om kvinnor födda på den senare delen av 1900-talet kommer att upprätthålla denna nivå vet vi inte ännu. Men i varje fall är det klart att de kraftiga variationer i födelsetalen som vi ser i Sverige under 1900-talet till mycket stor del beror på variationer i tidpunkten då kvinnor skaffar barn. Detta beror sannolikt på den svenska familjepolitiken, även om det är svårt att bevisa (Björklund m.fl. 2001).

En orsak till den stora variationen är att den svenska familjepolitikens förmåner till stor del är knutna till deltagande i förvärvsarbete. Detta innebär att fler barn föds när sysselsättningsläget är högt i stället för tvärtom, som det är i många andra länder. Den här så kallade arbetslinjen har fått till resultat att vi både har ett jämförelsevis högt arbetskraftsdeltagande för kvinnor och att föräldrarna har starka incitament att planera in barn då arbetsmarknadsförhållandena är gynnsamma. Förmånerna i föräldraförsäkringen utgör tunga ekonomiska argument med upp till 450 dagars betald ledighet med för närvarande en ersättningsnivå på 80 procent av lönen. Därför förefaller det troligt att SCB:s antagande om konstanta fruktsamhetstal utjämnar alltför mycket. Vi kommer troligen även i framtiden att få se en hel del kraftiga variationer i födelsetalen. Den utjämnande effekten av SCB:s antaganden syns tydligt i ålderspyramiden i figur 3.2. Pyramiden kommer sannolikt inte att vara så jämn 2050.

Tidigare har SCB:s dödlighetsprognoser ofta överskattat dödligheten på grund av att man räknat med konstant förväntad livslängd. I den nu aktuella prognosen antas emellertid en fortsatt förlängning av livslängden, men det råder stor osäkerhet. Vissa menar att medicinsk vetenskap nu har avancerat så långt att vi inom en snar framtid kan förvänta oss att en stor del av befolkningen blir 100 år eller mer. Att döma av den historiska utvecklingen är en så snabb ökning av medellivslängden osannolik, men med tanke på de medicinska framstegen kan det kanske ändå inte helt uteslutas. I så fall blir prognosen för den framtida äldreberoendekvoten en grov underskattning.

En annan osäkerhetsfaktor i befolkningsprognosen är in- och utflyttningar. SCB baserar sin prognos på ett antagande om ungefär 15 000 nettoimmigran-

ter per år. Detta kan lätt påverkas av förändringar av ekonomiska och politiska villkor liksom av förekomsten av större krig och oroligheter i världen. Bruttoflyttningarna varierar kraftigt över tiden och det finns också en ökande trend i utflyttningarna från Sverige (se kapitel 4). Flyttningar är högt koncentrerade i åldersgrupperna 20–40 år, så en rimlig gissning är att invandring kan bidra till att jämna ut den svenska åldersfördelningen då inflödet av ung arbetskraft är otillräckligt. Men detta utgör ändå en ganska liten påverkan på åldersfördelningen. Även i de ålderskohorter som påverkas maximalt rör det sig om ökning med någon enstaka procent på grund av inflyttningen. Eftersom även invandrare blir äldre är invandringsvariationerna knappt urskiljbara i den allmänna åldersfördelningen.

Även om osäkerheten i befolkningsprognoserna är omfattande är det högst osannolikt att den allmänna bilden av ett åldrande Sverige kommer att förändras. Hur genomgripande åldrandet blir kan variera, men den allmänna trenden är tydlig för de närmaste femtio åren och mer.

Man kan visa att invandringen proportionellt måste vara lika stor i varje period för att hålla försörjningskvoten konstant.¹ I absoluta tal innebär det att nettoinvandringen hela tiden måste öka till följd av en permanent engångssänkning av dödligheten. Om vi, som varit fallet i Sverige, har en kontinuerlig sänkning av dödligheten måste immigrationen öka även proportionellt, det vill säga det krävs en befolkningstillväxt som är snabbare än exponentiell! Samma mekanism gäller om vi försöker öka födelsetalen för att hålla försörjningskvoten för de äldre konstant, bara med den skillnaden att vi nu får en periods fördröjning av effekterna.

Faktiskt visar Kremer (1993) att världsbefolkningens ökningstakt historiskt har varit snabbare än exponentiell ända fram till 1960-talet då trenden vänder. Tillväxttakten i världsbefolkningen har sedan dess sjunkit kraftigt, och demografer som Lutz m.fl. (2001) antar att världsbefolkningen med hög sannolikhet kommer att sluta öka mot slutet av 2000-talet.

Slutsatsen av den här diskussionen är att med en förvärsaktiv period med konstant längd kan varken invandring eller ökade födelsetal i längden förhindra att försörjningskvoten för de äldre ökar. Antingen kommer tillgången på invandrare att sina eller också dyker den gamla faran med befolkningsexplosionen upp. Kortsiktigt – vilket i detta sammanhang betyder det nuvarande århundradet – kan någon kombination av ökade födelsetal och invandring vara tillräckligt för att ett litet land som Sverige ska kunna behålla försörjningskvoten konstant. Det skulle emellertid kräva helt orealistiska ökning i invandring och födelsetal. I Sverige skulle vi behöva öka invandringen till runt en halv miljon nettoinvandrare årligen kring 2050 för att med SCB:s dödlighetsutveckling behålla försörjningskvoten konstant. I EU som helhet skulle det behövas en nettoinvandring av totalt 700 miljoner personer. FN (2000) ger ytterligare exempel på de osannolika tal som skulle behövas för att bibehålla äldreförsörjningskvoten.

En utökning av den ekonomiskt aktiva perioden kan emellertid också bidra till att höja försörjningskvoten. Nuvarande trender har dock gått i motsatt rikt-

ning, det vill säga mot ett allt kortare arbetsliv. I genomsnitt är det i dagsläget snarare perioden 25–60 år som i Sverige kan betraktas som ekonomiskt aktiv.

3.3. Åldersfördelningens effekter på ekonomin

De ekonomiska effekterna av åldrandet är mångfasetterade eftersom praktiskt taget varje mänskligt beteende och resurs påverkas av förändringarna i åldern. För att utjämna konsumtionen över livet sparar människor när deras inkomster är som bäst och lånar eller lever på sin förmögenhet då inkomsterna sjunker. Många medelålders betyder med andra ord också att sparandet blir högre. Men sparkvoten i varje åldersgrupp är inte konstant utan påverkas av den allmänna samhällsekonomiska utvecklingen. Då tillväxten ökar tenderar sparandet att också öka, så om de medelålders sparar och dessutom gynnar tillväxten genom sin längre erfarenhet och genom att göra investeringar billigare (på grund av att de sparar mer), kommer ekonomin in i en god cirkel. Fler medelålders ökar sparande och tillväxt, vilket i sin tur ytterligare ökar sparandet i alla åldersgrupper och därmed bidrar ytterligare till tillväxt och så vidare.

Hushållssparandet är heller inte det enda sparandet i ekonomin. Företagens investeringar finansieras till mycket stor del ur deras egna intäkter som ökar i goda tider. Vidare gynnas också de offentliga finanserna av goda tider och av många medelålders, och budgetöverskotten bidrar ytterligare till sparandet i ekonomin. Det innebär att olika goda effekter i denna situation kommer att förstärka varandra, medan det i andra lägen, exempelvis då inflödet i pensionsgruppen ökar, tvärtom kan bli så att vi hamnar i en ond cirkel. En sådan situation rådde till exempel i Sverige under 1970-talet då stora erfarna arbetskraftsgrupper pensionerades, sparandet och investeringarna sjönk och de offentliga finanserna snabbt försämrades. Samtidigt sjönk tillväxttakten, stora oerfarna grupper på arbetsmarknaden krävde allt längre utbildning och fyrtiotalisterna befann sig i sin mest skuldsatta period av livet.

Om cirka 10 år kommer vi att ha en åldersfördelning som i mångt och mycket har samma kännetecken som under 1970-talet. Ett sätt att lösa försörjningsproblemet när fyrtiotalisterna går i pension vore förstås produktivitetstillväxt. Men om tillväxten blir lägre i stället för högre blir det svårare att genomföra omfördelningen av resurser från de aktiva till pensionärerna. I Sverige har vi ovanligt högt arbetskraftsdeltagande i den äldre arbetskraften även om det sjunkit under senare år. Det hindrar inte att institutionella regler om pensionsålder fortfarande medför ett lägre arbetsutbud än vi annars skulle kunnat ha (Palme och Svensson 1999). Trots att simuleringar tyder på att vi skulle kunna öka arbetskraftsutbudet bland de äldre väsentligt genom att höja den obligatoriska pensionsåldern, blir de absoluta talen ändå små jämfört med vad som behövs för att bibehålla äldreförsörjningskvoten.

Under de senaste decennierna har det samlats allt mer empirisk kunskap om samvariationen mellan åldersstrukturen och olika makroekonomiska variabler.

Det finns nu en mängd resultat som pekar på följande.

BNP-tillväxt gynnas av en stor aktiv befolkning, framför allt medelålders, och minskar med en stor beroendeandel. På nationella data från hela världen har detta konstaterats av bland andra Bloom och Williamson (1998), Bloom och Sachs (1998) och Bloom m.fl. (2000). För OECD har det visats av Lindh och Malmberg (1999a) och Lindh (1999a). För enskilda länder har McMillan och Baesel (1990) visat ett samband i USA, Malmberg (1994) i Sverige (också för tillväxt mätt som totalfaktorproduktivitet i industrin) och i Australien av Lenehan (1996). I de nordiska länderna har Andersson (2001) konstaterat sambandet. Det återfinns även i studier av inkomstillväxt i de amerikanska staterna (Persson och Malmberg 1996) och i produktivitetsstudier i svenska industribranscher (Mellander 1999).

Inflationen ökar då andelen unga pensionärer stiger. Se Lindh och Malmberg (1998, 2000) för OECD, och Lindh (1999b) för svenska tidsserier. De ovan refererade artiklarna av McMillan och Baesel (1990) samt Lenehan (1996) hittar också inflationseffekter. Fair och Dominguez (1991) skattar en effekt på penningefterfrågan.

Sparande har som väntat en positiv relation till andelen medelålders. Även om tidiga resultat (Leff 1969) kritiserades av till exempel Ram (1982), har det grundläggande livscykelmönstret fått allt mer stöd av mer sofistikerade statistiska metoder. Se till exempel Horioka (1991) och Kelley och Schmidt (1996).

Investeringar har en relation till åldersstrukturen som liknar sparandets, men skillnader finns. Investeringar, speciellt byggnadsinvesteringar, ökar med andelen unga vuxna och möjligen också med andelen unga pensionärer (Higgins och Williamson 1997, Higgins 1998, Herbertsson och Zoega 1999 och Lindh och Malmberg 1999b). Skillnaden innebär att även bytesbalansen (skillnaden mellan sparande och investeringar) uppvisar ett beroende som spiller över i de reala växelkurserna (Andersson och Österholm, 2001).

Den offentliga budgetbalansen förbättras med andelen aktiva och försämras med andelen beroende åldersgrupper. På ett urval länder från hela världen visas detta av till exempel Herbertsson och Zoega (1999). Nedan ska dessa effekter diskuteras mera i detalj.

Efterfrågan på varaktiga konsumtionsvaror ökar med andelen yngre vuxna (Fair och Dominguez 1991).

Det finns också mera kontroversiella påståenden om att huspriser (Mankiw och Weil 1989) och andra tillgångspriser varierar med åldersstrukturen (Bakshi och Chen 1994, Poterba 2000 innehåller kritiska utvärderingar). Kriminalitet, självmord och drogberoende såväl som trafikolyckor är koncentrerade till de yngre åldersgrupperna. Åtminstone i USA tycks arbetslösheten öka med andelen unga vuxna (Shimer 1998).

Utrymmet här medger inte en fullständig diskussion av dessa empiriska studier, men de utgör en viktig bakgrund för en analys av effekterna på den offentliga sektorn.

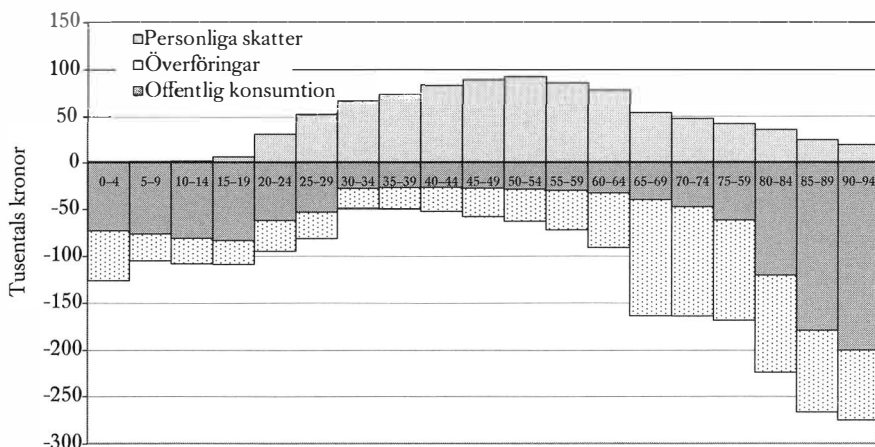
3.4. Offentlig sektors åldersberoende

Den viktigaste observationen när det gäller relationen mellan befolkningens åldersfördelning och offentlig sektor är att efterfrågan på offentligt finansierade tjänster och inkomstöverföringar till största delen återfinns i de åldersgrupper som för tillfället betalar minst i skatt. Den offentliga budgeten omfattar till stor del intertemporal överföringar mellan olika åldersgrupper (en mer detaljerad diskussion finns i kapitel 11). I en TCO-rapport har Nordén och Olsson (2000) delat upp offentlig konsumtion och överföringar 1998 på åldersgrupper. (Mera fakta om sådana uppdelningar återfinns i LU1999/2000, bilaga 9.) I figur 3.3 har dessa data använts för att åskådliggöra – till fasta priser år 2000 – åldersprofilen för de offentliga utgifterna och överföringarna. Offentlig konsumtion rör sig kring 80 000 kronor per individ och år upp till cirka 20 års ålder. Sedan avtar utgifterna till runt 25 000 kronor mellan 30 och 60 år. För dessa grupper går utgifterna till försvar, polis och andra offentliga tjänster som inte kunnat delas upp på åldersgrupper utan bara fördelats jämnt över alla grupper. Efter 60 års ålder börjar de offentliga utgifterna stiga kraftigt igen, för att till slut nå upp till 200 000 kronor per individ för grupperna över 90 år.

Överföringsmönstret är liknande. För småbarn 0–4 år rör det sig om 50 000 kronor för att sedan avta med ålder till en nivå runt 25 000–30 000 kronor. Från 50-årsåldern ökar överföringarna snabbt till ett maximum på mer än 120 000 kronor för gruppen 60–64, varefter de avtar till runt 80 000 kronor för de äldsta. Givet denna servicenivå och omfördelningsnivå kommer de ökande beroendekvoterna att innebära stora totala utgiftsökningar. Då räknar man inte ens med att relativpriset för offentliga tjänster har en stigande trend som innebär stigande utgifter även om den totala verksamheten inte skulle öka alls. (Se diskussionen av Baumols sjukdom i kapitel 1.)

I figur 3.3 visas också de personliga skattebetalningarna 1997 per individ i olika åldersgrupper (inklusive kapital- och förmögenhetsskatter, socialförsäkringsavgifter och vissa men inte alla arbetsgivaravgifter). Det vi ser i skattestaplarna är förstås en avspeglning av livscykelmönstret i inkomster. I Sverige beskattas även många överföringar – inklusive pensionerna. Dessa skatter utgör egentligen bara en ökning av flödena mellan stat och hushåll med liten reell ekonomisk betydelse. Större delen av de skatter som de pensionerade grupperna betalar är av denna karaktär. Indirekta skatter och delar av arbetsgivaravgifterna är inte inkluderade, men kan antas modifiera mönstret i liten utsträckning. Eftersom de högsta inkomsterna är koncentrerade till de medelålders innebär detta att dessa är de huvudsakliga betalarna av den statliga inkomstskatten som tas ut först över en tröskel runt 230 000 kronor i inkomst per år.

Extrapolerar vi dessa mönster framåt med hjälp av befolkningsprognosen kommer skatteintäkterna att börja avta runt 2020. Överföringarna kommer att öka i mycket snabbare takt än skatteintäkterna mellan 2005 och 2035 och samma sak gäller för offentlig konsumtion. Efter 2035 skulle vi förvänta oss en stabilisering av budgettrycket, men fram till dess kommer det att stadigt öka. I vår-



Figur 3.3. Offentlig konsumtion och överföringar per capita i åldersgrupper 1998.
Källa: Nordén och Olsson 2000. Personliga skatter per capita 1997 från Swedish Income Panel. Omräknat till prisnivå år 2000 av Mats Johansson.

propositionen 2001 görs en mer sofistikerad beräkning – baserad på konstanta demografiska utgiftsmönster och de nuvarande överskotten i budgeten – som visar på minskande utgifter fram till runt 2010 och därefter en snabb utgiftsökning. Budgetbalansen kommer då att vara positiv in i nästa decennium och allvarliga underskott uppstår först under 2020-talet. Detta allmänna mönster tycks stämma väl överens med det Martin Flodén redovisar i kapitel 14 vid beräkningen av den direkta demografiska statsskuldseffekten.

3.5. Modifierande faktorer

Det skulle vara möjligt att här lägga fram en mångfald olika scenarier baserade på mer eller mindre realistiska antaganden. Vi kan inte gå närmare in på alla olika möjligheter. Snabbare produktivitetstillväxt, invandring, ökat arbetskraftsdeltagande, bättre hälsa bland de äldre etc. skulle bidra till att förbättra budgetläget. Sämre hälsa, lägre pensionsinkomster än förväntat och den stigande trenden i relativpriset för offentlig konsumtion skulle bidra till försämringar. Internationella faktorer som råvarupriser, räntor och finansiella marknader kan påverka budgetbalansen i vilken riktning som helst.

Den makroekonomiska utvecklingen är emellertid inte helt oförutsägbar eftersom åldersstrukturen kommer att påverka de makroekonomiska variablerna. I en ESO-rapport av Malmberg och Lindh (2000) har åldersmönstret i tillväxt och ett antal makroekonomiska variabler skrivits fram med hjälp av be-

folkningsprognoserna. Som det viktigaste exemplet tas här tillväxten. Svensk BNP-tillväxt under efterkrigstiden är positivt korrelerad med storleken på de aktiva befolkningsandelarna. Inom de aktiva grupperna är det framför allt de medelålders, 50–64 år, som har den starkaste positiva effekten. Framskrivningen innebär därför att Sverige kommer att befinna sig i ett läge med hög tillväxt fram till dess att fyrtiotalisterna går i pension. Då faller även tillväxttakten och kan till och med bli negativ frammot 2030.

Den empiriska evidensen pekar på att de partiella effekterna från åldersstrukturen tenderar att samverka på ett sådant sätt att självförstärkande goda och dåliga cirklar uppstår. Konkret innebär det att vi inte kan förvänta oss att budgettrycket kommer att motverkas av en snabbare tillväxttakt. Tvärtom förefaller det vara mest troligt att den makroekonomiska utvecklingen kan komma att förstärka trycket på budgeten.

Beträffande osäkerheten i den demografiska dimensionen så vet vi idag inte om SCB:s prognosantagande om en summerad fruktsamhet på 1,8 barn per kvinna kommer att överträffas eller inte uppnås. Om fertiliteten stiger förvärras budgetläget under minst 20 år; om fertiliteten sjunker förbättras budgetläget de närmaste 20 åren. Beträffande dödligheten är budgeteffekten mer osäker. Om till exempel förväntad livslängd skulle öka snabbare än väntat kan det vara både positivt och negativt. Pensionssystemet ska i princip justera för en sådan ökning genom att sänka ersättningsnivån, men om ersättningsnivån blir alltför låg träder garantipensionsreglerna i kraft och garantipensionen finansieras direkt från statsbudgeten. I den utsträckning ökad livslängd leder till att hälsoproblemen blir mindre fås en positiv effekt på vårdbudgeten. Om det dessutom leder till att arbetslivet förlängs kan effekterna bli mycket positiva.

Men en ökande andel av valmanskåren kommer att vara pensionärer i framtiden. Det kan lätt leda till politiskt tryck för att kompensera för den minskade ersättningsnivå pensionssystemet troligen leder till. Även om så inte blir fallet kan indexeringen av pensionen till löneutvecklingen innebära finansiella risker i en situation där arbetsutbudet tenderar att minska och därigenom driva upp lönerna snabbare än den allmänna tillväxttakten.

Invandring kan uppenbart bidra till att minska en del av budgettrycket eftersom invandrarna till övervägande del befinner sig i sina yngre aktiva år, givetvis förutsatt att de finner arbete. I EU-länderna kommer den aktiva befolkningsandelen så småningom utan undantag att minska, så invandringen kan knappast komma från de europeiska länderna i någon högre utsträckning.

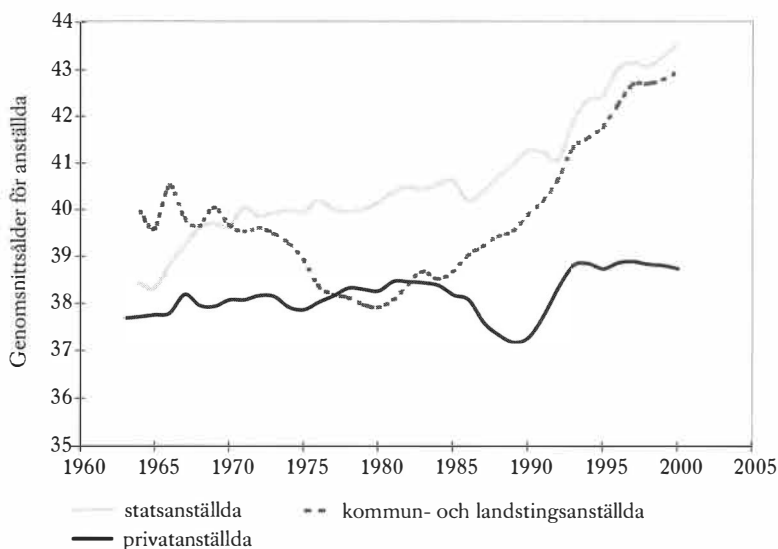
Det förefaller troligt att ökade utbildningsinvesteringar kan bidra till att förbättra produktivitetens läge och därmed förmågan att betala för den åldrande befolkningen. Men avkastningen från utbildningssatsningar kommer först med en fördröjning på ett till flera decennier och under tiden kan utbildning visa sig mycket kostsam. Ökad högre utbildning kommer också att stå i konflikt med ökat arbetskraftsdeltagande och högre födelsetal.

Det finns ett specifikt demografiskt problem i den offentliga sektorns personalsammansättning, som ska diskuteras litet mer i detalj. Arbetskraftens ål-

drande är koncentrerat till den offentliga sektorn, se figur 3.4. I en situation när vi har ett starkt utflöde ur arbetskraften koncentrerat till offentlig sektor är det troligt att relativlönerna där måste gå upp, såvida det inte är möjligt att rekrytera ett tillräckligt antal invandrare till offentligt sektor (se Broomé m.fl. 2001 för en ganska pessimistisk bild av detta). För att hålla uppe servicenivån verkar en relativlönehöjning för offentliganställda närmast oundviklig.

En möjlig positiv sida kan dock vara att ersättningsrekrytering i denna skala också kan innebära goda möjligheter att effektivisera den offentliga sektorn i samband med pensionsavgångarna.

Personalersättningsproblemet är besvärande i hälsovården och äldreården där man även har utslitningsproblem, men det är värst inom utbildningssektorn där 47 procent av personalen är född mellan 1939 och 1955. Detta kan visa sig vara ett betydande hinder för en av strategierna att öka produktivitetstillväxten. Den inhemska produktionen av humankapital kan bli alltför dyrbar för att det ska vara möjligt att väsentligt utöka den. Problemet blir ännu värre om den goda arbetsmarknaden för små födelsekohorter också leder till att de privata incitamenten för att satsa på utbildning minskar, samtidigt som kostnaderna stiger på grund av brist på erfarna lärare.



Figur 3.4. Genomsnittsåldern för anställda inom olika samhällssektorer. Beräkningar från Arbetskraftsundersökningarna av Henry Ohlsson.

3.6. Skattning av totala ålderseffekter

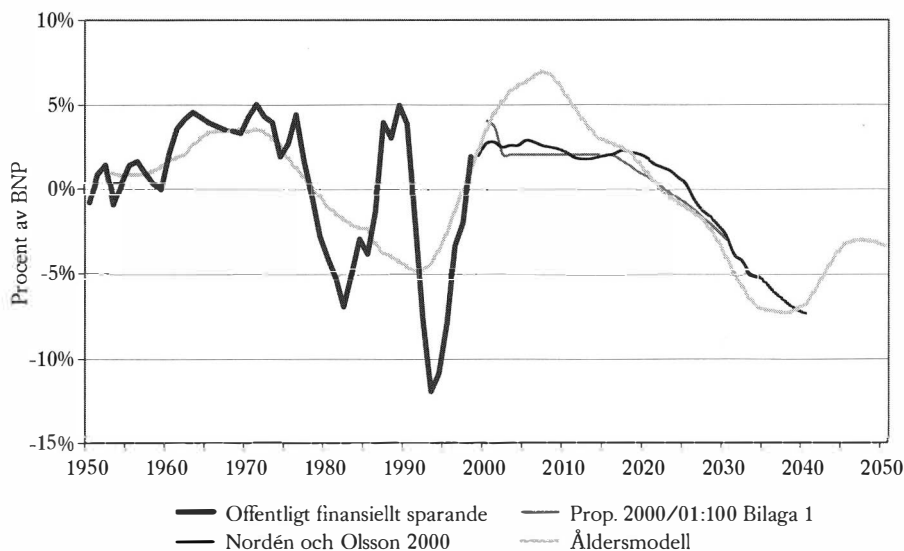
I bakgrundsmaterialet till Långtidsutredningen 1999/2000 (bilaga 9) görs experimentet att skriva tillbaka nuvarande utgifter per capita i olika åldersgrupper med hjälp av åldersfördelningen. Det visar sig då att dessa prediktioner bakåt inte lyckas fånga de faktiska utgifterna särskilt väl. Detta kastar naturligtvis en skugga av tvivel över resonemangen ovan och pekar på att det är nödvändigt att ta hänsyn till hur den övriga ekonomin utvecklas för att få en bra prognos.

Extrapolering av de nuvarande utgifts- och intäktsmönstren ger en uppfattning om vad som kommer att hända *allt annat lika*. Den faktiska utvecklingen kommer emellertid att innehålla både försvagningar och förstärkningar av de mönster som uppstår när det ekonomiska systemet söker en ny jämvikt. Detta kan extrapolationer inte ta hänsyn till, trots att vi vet att budgetbalansen kommer att vara beroende av det. Om vi vill få en uppfattning om budgetutvecklingen när åldersstrukturen förändras finns det emellertid en enkel metod. Genom att söka anpassa utvecklingen av budgetunderskottet historiskt till den faktiska utvecklingen av åldersandelarna får vi en uppfattning om hur den totala effekten både direkt och indirekt påverkar budgeten. Det ger visserligen ingen direkt upplysning om hur mekanismerna för denna påverkan ser ut, men under förutsättningen att den historiska samvariationen är något så när stabil kan vi utnyttja befolkningsprognoserna för att göra budgetprognoser.

Det finns ingen garanti för att denna skattningsmodell förblir giltig om omfattande reformer genomförs. Flera års experiment med denna metod har dock visat att demografiskt betingade prognoser är mer pålitliga än framskrivningar av modeller där man tvingas göra gissningar om till exempel tillväxttakt och andra bakgrundsvariabler. En orsak är att indata till prognosen är relativt tillförlitliga demografiska prognoser. Ett annat skäl är att de samvariationer vi ser i data bygger på mycket tröga livscykelmönster, ofta med en direkt biologisk grundval, som inte så lätt kan ändras.

Låt oss med dessa brasklappar se vad en enkel regressionsmodell säger om budgetunderskottens demografiska känslighet. Här används data från nationalräkenskaperna på den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande 1950–1998, det vill säga ett mått som inkluderar överföringar och pensioner. Detta mått divideras med BNP för att få en jämförbar variabel över åren. I figur 3.5 framgår hur stor del av den faktiska utvecklingen som förklaras av variationen i fyra åldersandelar: barn 0–19 år, vuxna 20–49 år, medelålders 50–64 år, samt pensionärer 65+.

Prognosen med hjälp av åldersandelar pekar på att det inte är förrän i mitten av nästa decennium som en snabb försämring av budgetsaldot bör förväntas. Något förvånande är att regressionsmodellen faktiskt stämmer väldigt bra med de tidigare resonemangen både vad gäller extrapolationer av utgifter och de skattade ålderseffekterna. Som man kan förvänta sig av figur 3.3 har barn och pensionärer negativa effekter på budgetsaldot, medan vuxna och framför allt medelålders har positiva effekter. Skattningarna ger vid handen att om andelen



Figur 3.5. Åldersbetingade prognoser för budgetsaldot mätt som den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande delat med BNP. Jämförelse med två andra prognoser är inlagda.²

beroende ökar med en procentenhet minskar budgetsaldot/BNP med 1,2–1,3 procentenheter. En ökning av andelen medelålders ger en nästan dubbelt så stor positiv effekt.

Om vi tittar på det historiska utfallet är det uppenbart att modellen inte räcker till för att förklara utvecklingen efter 1975. Det ökar förstås osäkerheten i de skattningar som gjorts. Men ur ekonomisk synvinkel är skattningarna av de olika åldersgruppernas positiva och negativa effekter mycket rimliga och precis vad vi förväntat oss.

Vi vet att perioden efter 1975 i Sverige har varit föremål för en hel del politikomläggningar och reformer. Det vore märkligt om åldersstrukturen innehöll någon direkt information om dessa skift i utvecklingen. Om demografin hade förklarat hela utvecklingen skulle vi haft goda skäl att misstänka en nonsenskorrelation. För att testa stabiliteten kan man successivt kasta bort data och göra om skattningarna på kortare perioder. Det visar sig att även om man kastar bort data ända tillbaka till 1971 och skattar enbart på perioden 1950–1970, är mönstret av ålderseffekter stabilt. Det tyder på att mönstret är robust mot politikomläggningar men inte heller kan förklara dessa omläggningar. Variationer av modellen som använder fler variabler och kontrollerar för dynamiska anpassningar visar också en betydande stabilitet.

I figur 3.5 har också prognoser från vårpropositionen (2001), bilaga 1, och Nordén och Olsson (2000) lagts in. De senare prognoserna bygger på helt an-

dra metoder och har genererats genom simulering från stora (olika) makromodeller. Trots att det är helt skilda metoder verkar likheten i själva prognosen vara stor.

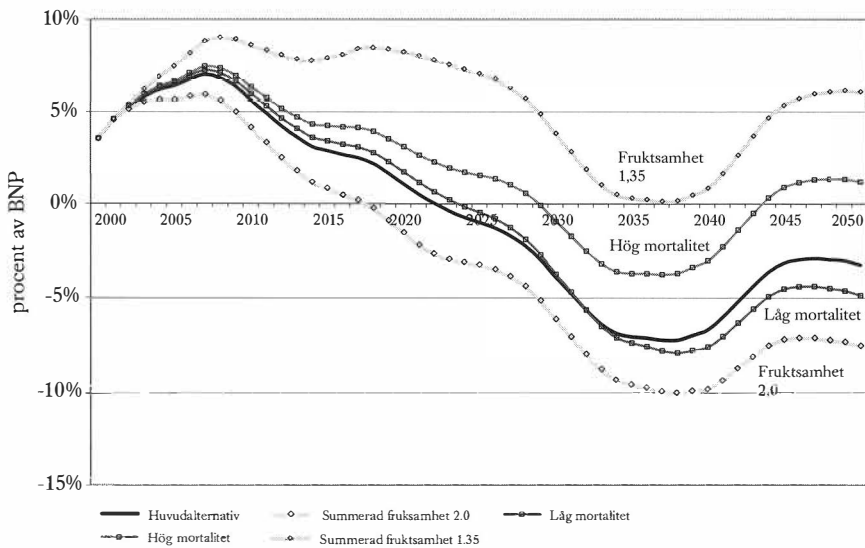
Det tycks därför vara en ganska robust förutsägelse att ett långsiktigt budgetunderskott i storleksordningen 5 procent av BNP kommer att uppstå efter 2020 om inte demografin eller utgiftssystemet förändras väsentligt de närmaste 20 åren. Det är naturligtvis inte möjligt att sedan fortsätta i årtionden med ett så stort budgetunderskott.

Men inte heller ett underskott på 5 procent är omöjligt att hantera. Under 1990-talet har budgetunderskottet rört sig från ett underskott på 10 procent av BNP till ett överskott på bortåt 5 procent. Det är alltså inte storleken som är problemet utan det omöjliga i att finansiera ett stort underskott under lång tid.

Men prognosen är förstås också beroende av säkerheten i de befolkningsprognoser som utgör indata i modellen. SCB har ett antal alternativa prognoser med variationer i antagandena om fertilitet, mortalitet och invandring. I figur 3.6 redovisas resultatet av att använda några alternativa prognoser för befolkningen som indata i modellen.

Eftersom de olika scenarierna är konstruerade med mer eller mindre konstanta skillnader i parametrarna påverkas inte tidpunkterna för vändningar i utvecklingen, utan i stället ser vi huvudsakligen en förskjutning av kurvan i höjled för standardprognosen.

Höginvandringalternativet (nettoimmigration på 30 000 personer årligen)



Figur 3.6. Känsligheten i den åldersandelspredikerade budgetprognosen för de demografiska antagandena.

Källa: Alternativa befolkningsprognoser från SCB.

och högmortalitetsalternativet (det vill säga då dödligheten i dag hålls konstant) ger något mindre underskott i längden, medan låginvandringensalternativet (7 000 nettoimmigranter) och lågmortalitetsalternativet (den nuvarande trenden i dödlighetsnedgången fortsätter) ökar underskotten. Skillnaderna mellan dessa alternativ är emellertid ganska små och påverkar inte slutsatserna särskilt mycket. I figur 3.6 visas därför bara mortalitetsalternativen.

Mer radikala skillnader får man vid förändring av fertilitetsantagandena. I lågfertilitetsalternativet (summerad fruktsamhet 1,35), vilket är ungefär dagens genomsnittliga europeiska nivå, kommer inget budgetunderskott att uppkomma även om överskotten försvinner under 2030-talet. Högfertilitetsalternativet (summerad fruktsamhet 2,0) förvärrar underskottet betydligt. Detta återspeglar förstås det enkla faktum att barn kostar mycket pengar och tid innan de blir vuxna. I Sverige investeras på detta sätt ungefär lika mycket i barnen som i byggnader och maskiner (Klevmarken och Stafford 1999).

Därmed skulle problemet för de närmaste 50 åren kunna lösas med att helt enkelt dra in på stödet till barnfamiljer. Men lågfertilitetsalternativet innebär att 2050 skulle den svenska befolkningen ha minskat med ungefär 800 000 personer, 600 000 färre mellan 20 och 39 år och nästan 200 000 färre mellan 40 och 64 år. Så småningom sitter vi med samma problem igen fast med en mindre befolkning.

3.7. Diskussion

Den svenska befolkningens åldrande ger trots allt inte anledning att förutse någon överhängande katastrof. Andra länder kommer att få se mycket mer radikala förändringar. Det hindrar emellertid inte att allvarliga problem kommer att uppstå om vi inte i god tid förbereder förändringar i välfärdssystemen. Att försvåra barnafödandet är en åtgärd som temporärt kan lösa en del budgetproblem. Det är emellertid inte någon långsiktigt hållbar lösning. Man kan med fog också fråga sig om svenska folket verkligen skulle se en sådan lösning som välfärdshöjande.

Andra sätt att anpassa sig till att skattebasen kommer att krympa samtidigt som utgifterna sannolikt ökar är att vända trenden mot ett förkortat arbetsliv. Högre pensionsålder är en väg, men även i andra änden kan man fråga sig om det inte finns sätt att förkorta tiden för högre utbildning. Större differentiering i grundskola och gymnasier skulle kunna spara år av högre utbildning.

Allmänt ökade investeringar i utbildning (helst utan att hindra familjebildning samtidigt) kan också vara till hjälp. Bättre hälsa och socialförsäkringssystem skulle också kunna bidra till längre arbetsliv och en mindre sjukdomsfylld pensionsålder. För att förlänga arbetslivet krävs också reformer som medger en långsammare nedtrappning av arbetsinsatserna.

Den huvudsakliga fördelningsfrågan är den generationella omfördelningen mellan äldre och barn. Eftersom barnen inte har rösträtt kan detta innebära ett

demokratiskt problem när de pensionerade åldersgrupperna närmar sig egen majoritet i valmanskåren. Det finns skäl att oroa sig för att medianväljaren huvudsakligen bekymrar sig om sin förestående pensionering.

Om vi skulle välja att öka invandringen kan nuvarande invandringspolitik i Europa göra det svårt att öka den utomeuropeiska invandringen, och vi kan på samma gång ha svårt att konkurrera på den inomeuropeiska arbetsmarknaden där många länder kommer att ha ännu större problem med sjunkande arbetsutbud än vad Sverige har.

I den här boken diskuteras från flera olika utgångspunkter hur internationa-
lisering kommer att påverka villkoren för välfärdsstaten. Det här kapitlet har vi
sat att problemen knutna till en åldrande befolkning innebär en ökning av be-
lastningen på den offentliga sektorn med drygt 5 procent av BNP.

4. Utvandringen från de skandinaviska länderna

Peder J. Pedersen, Marianne Røed och Lena Schröder

4.1. Inledning

I detta kapitel behandlas internationell migration och den utmaning som denna kan tänkas innebära för de skandinaviska² välfärdsstaterna. Tidigare studier inom detta område har huvudsakligen diskuterat invandringens konsekvenser. Här vänder vi på perspektivet och studerar utvandring och återinvandring. I fokus för intresset står eventuella skillnader i humankapital mellan utvandrare och hela befolkningen.

I en tidigare studie, Pedersen (red. 1996), har vi analyserat migrationen från de skandinaviska länderna under 1980-talet. Utvandringen var då generellt på en ganska låg nivå och migrationen mellan de tre länderna känslig för skillnader i fasen i konjunkturcykeln. Återinvandringen var hög och oberoende av fasen i konjunkturcykeln. Utvandringsbenägenheten steg med utbildningsnivå, i synnerhet i Danmark, som då hade mycket hög arbetslöshet bland högutbildade. De lågutbildades migrationsmönster påverkades i stor utsträckning av skillnader i arbetslöshet mellan länderna, medan de högutbildades påverkades av skillnader i lönenivå.

Ett av syftena med detta kapitel är att uppdatera den tidigare analysen till nästa årtionde med mer tyngdpunkt på de potentiella problemen för en skandinavisk välfärdsstat i en ännu mer konkurrensutsatt global miljö.

Under den period vi studerar i detta kapitel, 1980- och 1990-talen, fick Norge och Sverige år 1994 formell tillgång till EU-ländernas arbetsmarknad, något som Danmark haft sedan början av 1970-talet. Under hela perioden har skandinaver haft fritt tillträde till den fria nordiska arbetsmarknad som infördes redan 1954.

I den internationella litteraturen antas migrationen påverkas av skillnader mellan utvandringsland och mottagarland. Skillnader mellan länder i lönenivå och lönespridning har betydelse för vilken avkastning på sin utbildning en individ kan erhålla i ett annat land jämfört med i hemlandet. Enkelt uttryckt kommer länder med jämförelsevis låg lönespridning i första hand att attrahera lågt utbildad arbetskraft och länder med jämförelsevis hög lönespridning i första hand att attrahera högt utbildad arbetskraft.³

De skandinaviska välfärdsstaterna har en del gemensamma drag som sannolikt har betydelse för migrationens sammansättning. I ett internationellt perspektiv har alla tre länderna högt arbetskraftsdeltagande, låg lönespridning och generös arbetslöshetsersättning – i synnerhet vid lägre lönenivåer. Dessutom är den fackliga organisationsgraden hög och minimilönerna ligger ganska nära genomsnittslönen. Bidragssystemen är i princip tillgängliga för alla invånare. Hälsovård och utbildning erbjuds till inga eller låga kostnader. Finansieringen av dessa och andra välfärdsprogram sker huvudsakligen via skatter och sociala avgifter, vilket innebär att Sverige och Danmark ligger i topp bland OECD-länderna vad gäller skatternas andel av BNP (till exempel Joumard 2001). Ett annat gemensamt drag är att avkastningen efter skatt på utbildning är lägre än i många andra länder. Det är därför tänkbart att utvandringsbenägenheten stiger med utbildningsnivån. Å andra sidan är det tänkbart att höga minimilöner och generösa välfärdssystem i första hand attraherar invandring av lågt kvalificerad arbetskraft. Bruttoströmmarna kan därför innebära en risk för en nettoförlust av humankapital.

Av särskilt intresse i ett skandinaviskt perspektiv är de studier som empiriskt ägnats åt migrationen mellan Kanada och USA. Kanadensare som tagit sin examen i det subventionerade kanadensiska utbildningssystemet har möjlighet att få avsevärt högre avkastning efter skatt på sin utbildning genom att flytta till USA. Iqbal (2000) menar att utvandringen av högutbildade kanadensare till USA utgör ett växande problem. I DeVoretz och Iturralde (2000) ställs frågan varför inte utvandringen av högutbildade kanadensare till USA är mer omfattande än vad den är. En snävt privatekonomisk kalkyl borde leda till en exodus av högt utbildade kanadensare till USA. Deras förklaring till att majoriteten av de högutbildade kanadensarna stannar (eller återinvandrar till) Kanada är att den kanadensiska välfärdsstaten har stora fördelar ur ett bredare familje- och livscykelperspektiv.

Det är viktigt att inkludera återinvandring i en analys av utvandringens betydelse för de skandinaviska välfärdsstaterna. Den stora andelen återinvandrare till de skandinaviska länderna under 1980-talet (Pedersen 1996) kan vara ett tecken på att utvandringen delvis kan vara motiverad av karriären i hemlandet (Røed 2001). Det är möjligt att arbete eller studier utomlands förbättrar de framtida förtjänstmöjligheterna i hemlandet mer än en motsvarande period av studier eller arbete i hemlandet. Kännedom om andra länders marknader, kultur, språk, teknologi och organisationer kan vara särskilt betydelsefull i små öppna ekonomier som de skandinaviska.

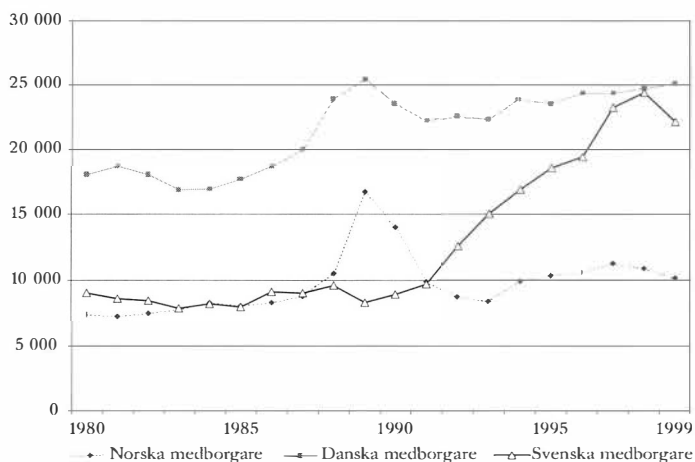
4.2. Den skandinaviska migrationsdatabasen

Den ekonometriska analys som återges i detta kapitel bygger på tre databaser uppbyggda från administrativa register från de statistiska centralbyråerna i Danmark, Norge och Sverige. För vart och ett av länderna har vi tillgång till samtli-

ga utvandrare över 20 års ålder för åren 1981, 1989 (1991 för Norge) och 1998. Därutöver innehåller databaserna ett 5-procentigt slumpmässigt urval av den vuxna befolkningen. För samtliga individer har vi uppgifter om ålder, kön, civilstånd, antal barn, födelseland, medborgarskap och högsta avslutade utbildning. Dessutom har vi data om näringsgren, sammanlagd arbetslivserfarenhet och årsinkomst.⁴ För utvandarna känner vi till utvandringslandet och har viss information om återinvandring. För utvandrare 1981 känner vi till om de återvänt cirka 10 respektive 20 år efter utvandringen. För 1988 års utvandrare vet vi om de återvänt efter cirka 10 år. Uppgifterna har i största möjliga utsträckning gjorts jämförbara mellan de tre länderna. I våra skattningar ingår enbart danska, norska respektive svenska medborgare, eftersom utbildningsuppgifterna för utländska medborgare är ofullständiga i alla tre länderna.

4.3. Skandinavisk utvandring och återinvandring

I alla tre länderna uppvisar utvandringen cykliska variationer runt en stigande trend. De danska och norska "pucklarna" i slutet av 1980-talet avspeglar en recession i dessa länder som sammanföll med mycket hög efterfrågan på arbetskraft i Sverige. På liknande sätt sammanfaller den starka ökningen av utvandringen från Sverige under 1990-talet med den djupa ekonomiska 1990-talskrisen. I alla tre länderna är det en markant ökning i utvandringsbenägenhet från tidigt 1980-tal till sent 1990-tal. Även om ökningen i Sverige inte inträffar förrän mot slutet av 1980-talet är förändringen i Sverige den mest framträdande. I Norge och Danmark är ökningen av antalet utvandrare lägre och mer jämnt fördelad på de två decennierna.



Figur 4.1. Antal skandinaviska utvandrare (medborgare i respektive land), 1981–1999, alla åldrar.

Källa: Publicerad befolkningsstatistik från de statistiska centralbyråerna i Norge (SSB), Danmark (DS) och Sverige (SCB).

Migration och utbildningsnivå

Sambandet mellan skandinavernas utvandring och utbildning illustreras med begreppet utvandringsbenägenhet, det vill säga den andel av en utbildningskategori som utvandrar varje år. I detta och följande avsnitt används fem utbildningsnivåer: grundskola, gymnasium, kort universitetsutbildning, lång universitetsutbildning och doktorsexamen.⁵ Därutöver visar vi utvandringsmönstren för två väldefinierade yrkesgrupper, vars höga investeringar i humankapital sannolikt är relativt enkla att överföra internationellt.

Som framgår av tabell 4.1 ökar utvandringsbenägenheten med utbildningsnivån i alla tre länderna. Det finns dock inget som tyder på att detta mönster skulle ha förstärkts under 1990-talet. I samtliga tre länder har civilingenjörerna en högre utvandringsbenägenhet än några andra personer med lång universitetsutbildning. Allra högst var civilingenjörernas utvandringsbenägenhet i Danmark år 1989 då nästan 2 procent av de danska civilingenjörerna utvandrade.

Tabell 4.1. Utvandringsbenägenheter, procent utvandrare i olika utbildningsgrupper, medborgare i respektive land, 21–65 år.

	Danmark			Norge			Sverige	
	1981	1989	1998	1981	1991	1998	1989	1998
Grundskola	0,08	0,08	0,13	0,10	0,13	0,13	0,05	0,13
Gymnasium	0,40	0,58	1,00	0,30	0,33	0,29	0,11	0,27
Kort universitet	0,64	0,73	0,35	0,59	0,44	0,28	0,15	0,43
Lång universitet	0,34	0,48	0,52	0,44	0,44	0,48	0,21	0,61
Doktorsexamen	1,18	1,45	1,06	0,85	0,67	0,80	0,34	0,77
Totalt	0,23	0,36	0,35	0,20	0,26	0,29	0,12	0,35
Ingenjör	0,52	0,56	0,68	0,48	0,45	0,45	0,12	0,51
Civilingenjör	1,56	1,81	1,31	1,11	0,78	0,97	0,32	1,08

Källa: Den skandinaviska migrationsdatabasen.

Tabell 4.2. Återinvandringsbenägenhet, andel av utvandrare, som återvänt inom 8 år, medborgare, 21–65 år*, olika utbildningsgrupper.

Utvandrat år	Danmark		Norge		Sverige	
	1981	1989	1981	1991	1981	1989
Grundskola	33	48	43	64	–	54
Gymnasium	30	31	44	63	–	47
Kort universitet	32	35	43	65	–	52
Lång universitet	46	48	52	71	–	50
Doktorsexamen	48	51	52	79	–	48
Totalt	49	58	46	66	47	48
Ingenjörer	52	55	52	74	–	49
Civilingenjörer	56	44	56	82	–	47

* Danmark 25–59 år

Källa: Den skandinaviska migrationsdatabasen.

Varken i Norge eller i Danmark finns det någon trendmässig ökning över tiden i civilingenjörernas utvandringsbenägenhet; däremot har det skett en mycket markant ökning i de svenska civilingenjörernas utvandringsbenägenhet från 0,32 procent år 1989 till 1,08 procent år 1998.

I Norge – och i viss mån även i Danmark – återvänder en högre andel av de högutbildade än av de lågutbildade inom 8 år. Något sådant mönster kan dock inte utskiljas för Sverige, där ungefär hälften av utvandrarerna i alla utbildningsgrupper återvänt inom 8 år. Vidare kan vi se en klar ökning över tiden av återinvandringen av norska utvandrare i alla utbildningsgrupper och en minskning av återinvandringen av danska civilingenjörer. Förändringar över tiden kan tyvärr inte visas för Sverige, eftersom utbildningsvariablerna för 1981 års utvandrare är av låg kvalitet.

Mottagarländer

I en tidigare studie har vi visat att migrationen mellan de skandinaviska länderna under 1980-talet främst avsåg relativt lågt utbildad arbetskraft, medan skandinaver med högre utbildning i första hand flyttade till länder inom EU eller till andra rika OECD-länder (Røed 1996, Schröder 1996). Detta mönster var något mindre framträdande i Danmark, vilket skulle kunna tolkas som en effekt av att danskar med lägre utbildning hade formellt tillträde till både den nordiska arbetsmarknaden och till EU:s arbetsmarknad. För skandinaver med högre utbildning föreföll således medlemskap i EU inte ha samma betydelse som för dem med lägre utbildning. Från tabell 4.3 kan vi se att detta mönster kvarstår under 1990-talet, då även Sverige och Norge (från 1994) har formell tillgång till EU:s arbetsmarknad. Vad gäller utvecklingen över tid ger våra data knappast något stöd för farhågorna att skillnader i skattesystem och i avkastning på utbildning på sikt skulle kunna dränera de skandinaviska länderna på högt utbildad arbetskraft. Om så vore fallet borde det skett en ökning av utvandringen av högutbildade till icke-nordiska rika OECD-länder. Det har visserligen skett en svag ökning över tid av andelen högutbildade norska utvandrare som valt att flytta

Tabell 4.3. Andel av utvandrare som flyttat till icke-nordiska EU-länder och rika OECD-länder, medborgare 20–64 år, land, fördelning på utbildningsgrupper.

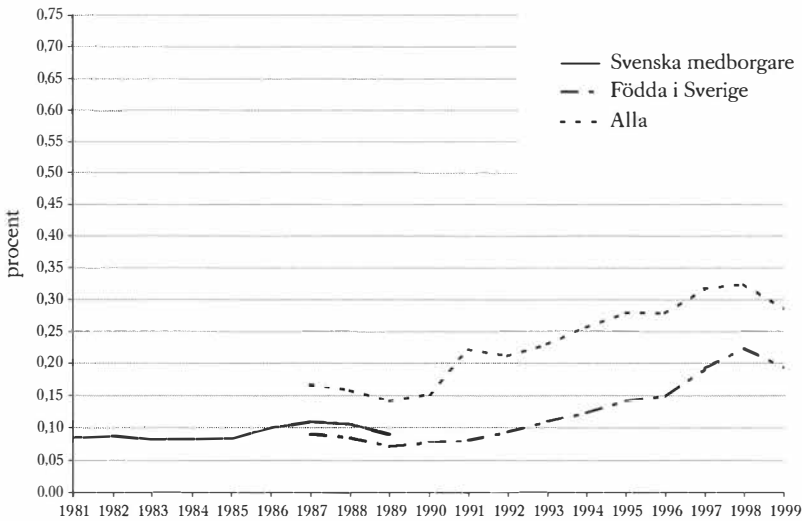
Utvandrare år:	Danmark			Norge			Sverige	
	1981	1989	1998	1981	1991	1998	1989	1998
Grundskola	49,2	47,5	54,5	53,7	48,5	44,2	57,1	45,5
Kort universitet	40,6	41,9	46,1	60,9	50,6	53,0	54,4	47,4
Lång universitet	38,9	54,6	49,9	50,4	51,4	54,6	68,3	55,6
Doktorsexamen	38,2	55,0	57,2	62,5	58,6	64,3	56,0	67,7
Ingenjör	24,6	49,6	43,7	53,3	49,2	61,8	65,8	45,7
Civilingenjör	33,0	59,1	57,3	66,0	63,1	65,3	75,6	65,2

Källa: Den skandinaviska migrationsdatabasen.

till ett rikt OECD-land utanför Norden, men i Danmark och Sverige är bilden splittrad. I Danmark har andelen högutbildade utvandrare till icke-nordiska rika OECD-länder ökat mellan de två åren 1981 och 1989 för att därefter minska. I Sverige har andelen högutbildade som flyttat till ett icke-nordiskt rikt OECD-land ökat endast för gruppen med doktorsexamen, men minskat för alla utbildningsgrupper inklusive civilingenjörer och andra med akademisk examen.

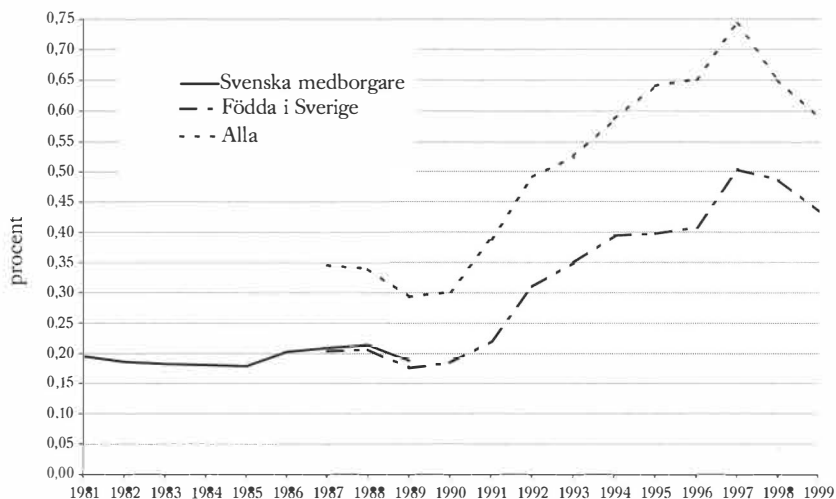
Sverige

För Sveriges del har vi även tillgång till ett register över ut- och invandring under perioden 1987–1999. Registret är baserat på uppgifter från Statistiska centralbyrån och har ställts till vårt förfogande av Utbildningsdepartementet. För svenska utvandrare under 1980-talet har vi även tillgång till ett individregister med data från SCB som inköpts till ett tidigare forskningsprojekt. I det första registret finns uppgifter om migranternas födelseland men ej deras medborgarskap. Det andra registret har uppgifter om medborgarskap, men saknar födelseland. Genom att slå samman dessa register är det möjligt att beskriva ut- och invandring av individer med och utan universitetsutbildning samt de fyra yrkesutbildningarna läkare, sjuksköterskor, civilingenjörer och ekonomer med universitetsutbildning för perioden 1981–1999.



Figur 4.2. Utvandringsbenägenhet från Sverige, individer utan universitetsutbildning, 1981–1999.

Källa: SCB, egna beräkningar.



Figur 4.3. Utvandringsbenägenhet från Sverige, individer med universitetsutbildning, 1981–1999.

Källa: SCB, egna beräkningar.

Av figurerna 4.2 och 4.3 framgår att utvandringsbenägenheten från Sverige låg på en relativt stabil nivå under 1980-talet och kraftigt ökade med den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Den ökade utvandringsbenägenheten är speciellt markant för dem med universitetsutbildning, där andelen utvandrare växte från cirka 0,3 procent under 1980-talet till 0,75 procent 1997. Från 1997 minskar utvandringsbenägenheten för alla utbildningsnivåer och minskningen är mest markant för de universitetsutbildade. Trots nedgången är andelen utvandrare 1999 fortfarande avsevärt högre än vad som var fallet under 1980-talet. Den högsta utvandringsbenägenheten och den kraftigaste ökningen under 1990-talet har civilingenjörer och ekonomer. För dessa ökade utvandringsbenägenheten från cirka 0,5 procent under 1980-talet till 1,4 procent 1997. De två sista åren under 1990-talet uppvisar en nedgång i utvandringsbenägenheten även för dessa grupper.

En intressant iakttagelse är skillnaden i utvandringsbenägenhet mellan individer födda i eller utanför Sverige. När de utlandsfödda inkluderas i beräkningarna ökar utvandringsbenägenheten avsevärt för alla utbildningsnivåer, men är speciellt framträdande för dem med universitetsutbildning. Under 1997 var till exempel utvandringsbenägenheten för infödda med universitetsutbildning 0,50 procent. Denna andel växer till hela 0,75 procent om de utlandsfödda högutbildade tas med i beräkningarna. Huruvida dessa skillnader mellan inrikes och utrikes födda avspeglar rörligheten inom internationella företag eller är ett tecken på högkvalificerade invandras svårigheter att få ett kvalificerat arbete på den svenska arbetsmarknaden kan tyvärr inte besvaras med de data vi har till vårt förfogande.

Tabell 4.4. Ackumulerad nettomigration 1987–1999 och befolkningen 31 december 1998, antal individer.

	Nettoinvandring 1987–1999	Befolkningen 1998	Nettomigration i % av befolkningen
Ej universitetsutbildade	99,845	4,068,984	2,5
Universitetsutbildade	30,974	1,401,986	2,2
Läkare	-284	23,189	- 1,2
Sjuksköterskor	-1,639	105,936	- 1,5
Civilingenjörer	-2,875	64071	- 4,5
Ekonomer	-2,811	57,102	- 4,9

Källa: SCB och egna beräkningar.

En annan iakttagelse är att Sveriges medlemskap i EU inte synes ha avsatt några spår i utvandringsbenägenheten för någon utbildningsgrupp.

Även om den årliga utvandringen är på en låg nivå, kan den ackumulerade förlusten av humankapital bli avsevärd om inte utvandringen kompenseras av invandring. Fram till mitten av 1990-talet var antalet invandrare högre än antalet utvandrare. Sannolikt kan denna förändring i nettoflödet förklaras av den omfattande invandringen från f.d. Jugoslavien under början av 1990-talet. Över hela perioden har Sverige fått ett nettotillskott av såväl personer med som utan universitetsutbildning. För vissa speciella yrkesutbildningar uppvisar dock det ackumulerade migrationsnettot en förlust. Särskilt gäller detta civilingenjörer och ekonomer, där nettoförlusten uppgår till nästan 5 procent av befolkningen eller en genomsnittlig årlig nettoförlust på drygt 0,3 procent.

4.4. Ekonometriska skattningar

I de ekonomiska skattningarna kan vi, förutom utbildning, ta hänsyn till vilken betydelse andra individegenskaper har för migrationsbeslutet.⁶ Vad gäller utbildning bekräftas den bild som framkommit ur den tidigare beskrivningen: utvandringsbenägenheten har ett positivt samband med utbildningsnivå, men det finns inga tecken på en förändring mot ett starkare positivt sådant samband under den period vi studerar. Därutöver är utvandringsbenägenheten högre för yngre än för äldre och något högre för män än för kvinnor (denna könsskillnad finns dock inte i Norge).

Vad gäller årsinkomsten året före utvandringen så är utvandringsprofilerna U-formade, det vill säga utvandringsbenägenheten är högst för individer med ingen eller låg inkomst samt för individer med hög inkomst. Om vi reducerar urvalet till att enbart omfatta dem som är etablerade på arbetsmarknaden⁷ finner vi att utvandringsbenägenheten stiger med inkomst. Om antagandet att lönestrukturen är mer sammanpressad i Skandinavien än i mottagarländerna är riktigt, ligger det skandinaviska utvandringsmönstren i linje med vad som kan

föväntas utifrån Borjas migrationsmodell. Den starka ökningen av den svenska utvandringen under 1990-talskrisen till övriga nordiska länder och till Afrika, Asien och Latinamerika är dock en indikation på att även andra faktorer påverkar utvandringmönstren.

4.5. Sammanfattning och slutsatser

I detta kapitel har vi försökt belysa frågan huruvida internationell migration utgör eller kan komma att utgöra en utmaning för den långsiktiga hållbarheten av de skandinaviska välfärdssystemen mot bakgrund av en sannolikt tilltagande internationell konkurrens. Till skillnad mot vad som är vanligast inom migrationsforskningen har vi koncentrerat oss på utvandringen och dess tänkbara konsekvenser. Analysen avser huvudsakligen individer som är medborgare i respektive land. Det är här tänkbart att de höga skatter som behövs för att finansiera välfärdssystemen och den offentliga konsumtionen i de skandinaviska länderna kan ge incitament för högt kvalificerade skandinaver att utvandra för att få högre avkastning på sitt humankapitel i ett annat land.

Utvandringsbenägenheten under 1980- och 1990-talen från de tre skandinaviska länderna uppvisar inget enhetligt mönster. I Norge och Danmark finns en stigande trend, medan utvandringen från Sverige ligger på en stabil nivå under 1980-talet och ökar dramatiskt under 1990-talet. I alla tre länderna är utvandringen känslig för fasen i konjunkturcykeln. I Norge och Danmark är utvandringen högst under recessionen kring 1990, och den stora ökningen av den svenska utvandringbenägenheten sammanfaller med den djupa 1990-talskrisen.

I alla tre länderna stiger utvandringbenägenheten med individens utbildningsnivå, och det finns ingenting som tyder på en förstärkning eller försvagning av detta mönster från tidigt 1980-tal till sent 1990-tal. Under perioden har den genomsnittliga utbildningsnivån stigit i alla tre länderna, vilket innebär att de internationellt mer mobila högutbildade utgör en växande andel av befolkningen. Därigenom har antalet högutbildade utvandrare ökat avsevärt under perioden.

För Sveriges del har vi även haft tillgång till data angående invandrarnas utbildning för perioden 1987–1999, vilket gör det möjligt att beräkna nettovinster och nettoförluster för olika utbildningskategorier. Under perioden har migrationen medfört ett nettotillskott av individer med universitetsutbildning i allmänhet, men en nettoförlust av vissa yrkesutbildningskategorier, i synnerhet civilingenjörer och ekonomer. För dessa två yrkesutbildningskategorier utgör nettoförlusten nästan 5 procent av befolkningen med denna utbildning, eller en genomsnittlig årlig nettoförlust på drygt 0,3 procent.

När det gäller mottagarländer finns det påfallande skillnader mellan å ena sidan Danmark och Norge och å andra sidan Sverige. Danskar och norrmän har i ökande utsträckning flyttat till icke-nordiska rika länder (EU och rika OECD-länder), medan den starka ökningen av den svenska utvandringen under 1990-

talet har riktat sig till övriga nordiska länder och till Afrika, Asien och Latinamerika.

I den ekonometriska analysen bekräftas det positiva sambandet mellan utbildningsnivå och utvandringsbenägenhet, men det finns inga tecken på att detta positiva samband skulle ha accentuerats under den period vi studerar. När det gäller betydelsen av årsinkomsten året före utvandringsåret finner vi ett U-format samband, det vill säga individer utan eller med mycket låg inkomst samt de med hög inkomst har den högsta utvandringsbenägenheten.

Det går tyvärr inte att ge något entydigt svar på huruvida utvandring på sikt kan komma att underminera de skandinaviska välfärdssystemen. För Sveriges del är den dramatiska ökningen av utvandringsbenägenheten under 1990-talet oroväckande. Det är dock ännu inte möjligt att avgöra om denna ökning är ett resultat av den djupa ekonomiska krisen under 1990-talets första år eller ett uttryck för en långsiktig trend.

Tabellbilaga

Tabell 4.5. Logitskattningar av den skandinaviska utvandringsbenägenheten, utvandring från Danmark, Norge och Sverige 1981, 1989/91 och 1998, medborgare i respektive land.

	Danmark			Norge			Sverige		
	1981	1989	1998	1981	1991	1998	1981	1989	1998
Konstant	-3,25	-3,34	-2,80	-3,50	-3,25	-3,52	-3,86	-4,85	-3,37
Utbildningsnivå föregående år (1):									
Gymnasium	0,89	1,48	0,83	0,91	0,68	0,63	0,86	0,78	0,57
Kort universitet	1,92	2,34	1,28	1,50	1,15	0,76	1,47	1,30	0,83
Lång universitet	1,42	1,97	1,60	1,33	1,19	1,28	1,59	1,77	1,70
Doktorsexamen	2,42	2,79	1,81	2,18	1,81	1,90	1,91	2,31	2,03
Ingen uppgift om utb.	2,35	2,16	1,08	2,05	2,14	1,93	1,62	1,93	2,15
Studera	-0,72	-0,89	-0,31	na	na	na	na	na	na
Ensamstående med barn(2)	-0,11	-0,30	-0,29	-0,02 z	-0,28	-0,17	na	na	na
Gift eller sambo	-0,79	-0,74	-0,74	-0,69	-0,53	-0,33	-0,60	-0,43	-0,27
Kvinna	-0,09	-0,12	-0,09	-0,02 z	-0,03 z	0,02 z	-0,11	-0,02	-0,03
z									
21-24 år	0,50	0,44	0,73	-0,43	-0,21	-0,08	-0,22	-0,14	-0,19
30-39 år	-0,43	-0,52	-0,65	-0,17	-0,32	-0,25	-0,66	-0,48	-0,52
40-49 år	-0,99	-0,84	-1,28	-0,76	-0,82	-0,72	-1,25	-0,75	-1,38
50-65 år	-2,51	-1,55	-1,76	-1,79	-1,56	-1,08	-2,58	-1,84	-2,21
Årlig bruttoinkomst (1 000-tal, nationell valuta, 1996 års prisnivå), föregående år:									
0-50	0,78	0,95	1,12	0,78	0,97	0,94	1,53	1,75	1,25
50-150	0,21	0,24	0,30	0,72	0,59	0,54	0,70	0,65	0,54
250-400	0,13	0,17	0,55	0,51	0,37	0,26	0,39	0,77	0,66
Över 400	0,86	0,92	1,37	1,08	1,09	1,11	1,59	1,59	1,58
Inkomst = 0 eller ingen uppgift	1,05	1,30	1,84	1,40	1,57	1,69	2,45	2,88	2,23
Egen företagare	-0,11	-0,4	-0,65	-0,70	-0,34	-0,32	-0,34	0,11	-0,39
Arbetslivseriärenhet, antal år, föregående år:									
0-5	na	0,23	0,75	na	na	na	na	na	na
10-14	na	-0,25	-0,35	na	na	na	na	na	na
Mer än 15	na	-0,53	-0,69	na	na	na	na	na	na
Ingen uppgift	na	-0,76	-1,19	na	na	na	na	na	na
-2 Log-Likelihood	42401	58948	57449	29482	40782	48918	38811	37848	87916

(1) I Norge och Danmark är utbildningsnivåerna definierade i enlighet med det antal år som krävs för att uppnå individens högsta utbildning. Referensnivån grundskola: 10 år eller mindre, Gymnasium: 11-12 år, Kort universitetsutbildning: 13-14 år, Lång universitetsutbildning: 15-16 år, Doktorsexamen: mer än 16 år. För Sverige 1981 måste utbildningsvariabeln tolkas med stor försiktighet eftersom den avser förhållandena år 1971.

(2) Demografiska variabler avser utvandringsåret.

z innebär att koefficienten inte är signifikant skild från noll på 1-procentnivån (Wald-chi-square test).

na = uppgift saknas.

5. Produktivitet och kostnader i offentliga tjänster¹

Jørn Rattsø

5.1. Inledning

De senaste två decennierna har präglats av styrningsreformer och försök att reducera de offentliga utgifterna genom privatisering och entreprenadlösningar. De flesta länder har haft problem med skatter och obalans i den offentliga budgeten. Det har också antagits att den offentliga sektorn varit ineffektiv. Reformerna har syftat till att lösa problemen med monopolproducenter inom de offentliga tjänstesektorerna.

Analysen av produktivitet och kostnader måste bygga på en djupare förståelse av beslutsproblemen i offentlig sektor. Principalen eller huvudmannen är ytterst väljarna, som representeras på olika sätt i de politiska institutionerna. Kollektiva beslut förutsätter att de individuella önskemålen jämkas samman, och den ramen för de politiska besluten har visat sig påverka utfallet. Problemen förvärras när beslut om utgifter separeras från finansieringen, såsom sker med starkt subventionerade eller fria offentliga tjänster. Detta *common pool*-problem diskuteras av Andersen och Molander i de inledande och avslutande kapitlen i denna bok.

Detta kapitel fokuserar på agenten eller utföraren – den institution som producerar tjänsterna. I relationen mellan uppdragsgivaren och utföraren kan det uppstå problem som beror på skilda intressen och ofullständig information. Konsekvenserna kan bli låg effektivitet och höga kostnader. När tjänsterna produceras av monopol är brukarintressena svaga och producentintressena starka. För att stimulera produktiviteten och bemästra kostnaderna krävs därför att man löser problemet med att ge utföraren riktiga incitament.

Organisation och utbud av offentliga tjänster varierar över tid och rum. Det finns ingen väl avgränsad grupp av tjänster som produceras inom den offentliga sektorn. Några nyckelområden är gemensamma för de flesta länder, såsom nationellt försvar, rättssystem och infrastruktur. Det är i huvudsak kollektiva varor, som är svåra att producera på privata marknader. Men dessutom erbjuder den offentliga sektorn individuella tjänster som utbildning, sjukvård och äldreomsorg. Argumenten för offentliga insatser är mindre uppenbara här men har att göra med fördelning och de speciella problemen på försäkringsmarknader.

Produktionen är ofta en blandning av privat och offentligt, men vissa länder förlitar sig alltjämt huvudsakligen på offentliga monopol. Välfärdstjänster delegeras ofta till den lokala nivån, med grundläggande utbildning som den viktigaste verksamheten. Decentraliseringen ger möjligheter att anpassa till lokala preferenser och reducerar belastningen på den nationella regeringen. Men med delegeringen uppstår ett nytt problem: finansiering och styrning av kommunal verksamhet.

En tredje kategori tjänster – elförsörjning, telekommunikationer och tågresor – behandlas inte här. Sådan verksamhet, som tidigare ofta sköttes via statliga monopol, har i många länder bolagiserats och privatiserats.

Kapitlet inleds med en allmän översikt över den omfattande litteraturen om produktivitet i offentlig tjänsteproduktion, varefter utbildning och sjukvård behandlas utförligare. Återstoden av kapitlet analyserar incitamentsproblem och möjligheterna att bemästra dem genom institutionella reformer. Den variation som föreligger i budgetinstitutioner och skattebaser bland norska kommuner gör det möjligt att empiriskt besvara frågan vilken roll sådana institutionella val spelar.

5.2. Produktivitet och kostnader – en översikt

En utvärdering av ett offentligt åtagande måste bygga på en jämförelse av kostnad och nytta. Eftersom allmänna kostnads/nyttö-jämförelser sällan finns att tillgå, tvingas man i de flesta fall bygga på mer speciellt jämförelsematerial. Vissa studier jämför produktivitet och kostnader mellan enheter inom den offentliga sektorn – skolor, sjukhus, polisenheter etc. Ett alternativ är att undersöka konsekvenserna av någon reform och söka uppskatta den potential som ligger i att införa konkurrens mellan enheterna. En tredje typ av studier bygger på jämförelser mellan offentliga och privata producenter av samma typ av tjänster. Det är denna ansats, tillämpad på skolor och sjukhus, som illustreras i avsnitt 5.3 och 5.4.

Effektivitetsvariation mellan offentliga institutioner

Många offentliga tjänster erbjuds av institutioner med samma utbud, såsom universitet, sjukhus och domstolar. Huvudslutsatsen av de många jämförelser som gjorts är att effektiviteten varierar kraftigt mellan institutionerna. Detta indikerar att det finns en potential för förbättringar.

Metoden för analysen av teknisk effektivitet bygger på produktionsfunktioner, som beskriver förhållanden mellan resursinsats och tjänsteutbud. De lösningar som är effektiva representeras av en ”frontproduktionsfunktion”, som bildar referens för alla institutioner inom sektorn. Fronten uppskattas vanligen med så kallad Data Envelopment Analysis (DEA). Charnes m.fl. (1978) utvidgade den till det fall då flera olika tjänster produceras, vilket är viktigt i offentli-

ga sammanhang. Man kan också studera produktivitetstillväxt med metoden. Dess styrka är att den gör det möjligt att rangordna alla institutioner inom sektorn genom att uppskatta potentialen för effektivisering. Resultatet beror naturligtvis av datakvaliteten; en svaghet är känsligheten för extrema observationer (se Pestieau och Tulkens 1993 för en översikt).

Hundratals DEA-analyser har nu publicerats, och de täcker de flesta aktiviteter inom den offentliga sektorn, såsom förskolor, skolor (Ray 1991) och universitet, sjukhus (Ozcan m.fl. 1992) äldreomsorg, polisenheter och fängelser, arbetsförmedling, försäkringskassor, administrativa tjänster (Kalseth och Rattsø 1995) med mera. Så länge alla institutioner inte ligger vid fronten, finns det en potential för effektivisering. Alla studier visar en sådan potential; om alla institutioner var effektiva skulle produktiviteten ofta höjas med 10 till 20 procent. Siffran kan överskatta potentialen, eftersom variablerna inte säkert fångar alla faktorer som påverkar resultatet. Å andra sidan underskattas potentialen eftersom fronten bara visar vad som redan tillämpas och även de bästa sannolikt kan förbättras.

Dessa studier ger en uppfattning om vilken potential som finns, men de säger ingenting om hur förbättringar ska åstadkommas. Vissa studier har ägnats åt styrreformer inom den offentliga sektorn, men merparten ägnas åt effekterna av att öppna för konkurrens och privatisering, vilket vi nu övergår till.

Besparingar genom entreprenadlösningar

Medan fullskaliga privatiseringar huvudsakligen tillämpats för äldre naturliga monopol (el, tele etc.), är ett mer begränsat införande av konkurrens det som mest tillämpats för välfärdstjänster och vissa stödfunktioner. Den offentliga sektorn behåller då kontrollen över tjänstebudet och finansieringen, privata och offentliga producenter konkurrerar om kontrakten. Många olika typer av tjänster har undersökts, såsom sophantering, vägunderhåll och övervakning, liksom stödtjänster som städning och matlagning. Erfarenheterna kommer huvudsakligen från USA, Storbritannien och Australien men också från Kanada, Nya Zeeland, Schweiz och de skandinaviska länderna.

Olika metoder har utnyttjats för att uppskatta vilka kostnadsminskningar som kan följa med konkurrens. Den enklaste är att jämföra kostnaderna för ett urval före och efter en reform. Ekonometriska analyser försöker kompensera för bakgrundsfaktorer som kan påverka utfallet. Fallstudier är mer processorienterade och fokuserar på orsakerna till framgång eller misslyckande. Totalt finns det hundratals studier; några översikter är Domberger och Jensen (1997) och Australian Industry Commission (1996). Lopez-de-Silanes m.fl. (1997) är en bred studie på basis av amerikanska kommuner. Självklart varierar effekterna av konkurrens över tid och rum, och kostnaderna kan gå både upp och ner. Flerparten studier rapporterar dock besparingar. I de 203 studier som sammanfattades av Australian Industry Commission rapporterades kostnadsökningar i 10 procent av fallen, medan mer än hälften uppvisade kostnadsbesparingar på mel-

lan 10 och 30 procent. Resultaten varierar mellan 68 procents kostnadsminskning och 28 procents kostnadsökning. Det är värt att notera att kostnadsminskningar har registrerats också då offentliga institutioner vunnit entreprenaden; det är alltså konkurrensen som är den avgörande faktorn.

Kritik har riktats mot studierna vad gäller både avgränsningen av kostnader och kvaliteten på utförda tjänster. Studierna jämför typiskt driftskostnader för egen regi med betalningarna till externa producenter. Kostnaderna för anbuds-förfarandet och själva beslutet är alltså inte inkluderade; transaktions- och övergångskostnader måste inkluderas. Å andra sidan försummas ofta kostnaderna för att organisera och styra tjänsteproduktionen inom den offentliga sektorn. Många författare menar också att anbuds-förfarandet är nyttigt genom att kunskaperna hos politiker och tjänstemän ökar. Dessutom fokuseras uppmärksamhet på resultaten.

Många studier har sökt kontrollera kvaliteten för att undersöka om producenter sänker kostnader på bekostnad av kvaliteten. Resultaten är blandade, från tydliga försämringar till väsentliga förbättringar. Fastän kritiken relaterad till kostnads- och kvalitetsbegreppen är relevant, är den allmänna slutsatsen att konkurrens leder till kostnadssänkningar.

Källan till kostnadsminskningar är ofta svår att hitta och har inte studerats systematiskt. Konsensus råder om att institutioner utsatta för konkurrens fokuserar mer på de tjänster som produceras och dessutom använder resurserna effektivare. Planering, koordination och styrning förbättras. Besparingar beror inte i första hand på lägre löner utan på annan användning av arbetskraften. Användningen av teknik ökar, liksom flexibiliteten i arbetsorganisationen. Okvalificerad arbetskraft utnyttjas bättre (Domberger och Jensen a.a.).

5.3. Produktivitet och kostnader i skolor

Alla länder har ett offentligt utbildningssystem, men utrymmet för privata alternativ varierar. Såväl grundläggande som påbyggnadsutbildning domineras av offentliga skolor och är huvudsakligen skattefinansierad. Offentliga institutioner finns också i den postgymnasiala utbildningen, men konkurrensen mellan privat och offentligt är här viktigare, och utrymmet för studenters individuella val är naturligtvis mycket större. Grundutbildningen är ofta ett slutet system dominerat av producentintressen, det vill säga lärare och deras fackliga organisationer. Konkurrensen är begränsad, eftersom valet av skola ofta inte är fritt och styrs av var föräldrarna är bosatta.

Rasfrågan i USA har stimulerat forskning kring sambanden mellan resurser och utbildningsresultat. Den berömda Colemanrapporten, som analyserade situationen för svarta barn i grund- och påbyggnadsutbildning, drog slutsatsen att "allt beror på familjen". Hanushek (1986) är en ofta citerad översikt över senare studier. Den vanliga slutsatsen är att skolans resurser har begränsad effekt på elevernas prestationer, mätta som testresultat, fortsatt utbildning eller framgång på

arbetsmarknaden. Å andra sidan föreligger stora skillnader mellan skolor. Bonerønning och Rattsø (1994) studerar skillnader mellan gymnasieskolor i Norge och finner, i överensstämmelse med litteraturen, att skillnaderna förklaras av skaleffekter och elevernas bakgrund, medan skolans resurser inte är signifikanta. En paradox är att välfärdsstaten, utformad för att utjämna förutsättningar, skapar sådana systematiska skillnader.

En särskild litteratur ägnas åt katolska skolor i USA. De förefaller prestera bättre än allmänna skolor, men resultaten är omstridda. Huvudproblemet är att kontrollera för självselektion, det vill säga att det är en viss kategori av elever som söker sig till dessa skolor. Katolska skolor förefaller bättre för elever från minoritetsgrupper, men Neal (1997) drar slutsatsen att det snarast är innerstadsmiljön som är avgörande och att katolska skolor upprätthåller ett högre mått av autonomi.

Skolpengar och friskolor

En viss konkurrens föreligger även utan möjligheter till lokalt skolval, eftersom föräldrarna kan flytta. Skoldistriktens storlek har använts som mått på sådan konkurrens i framför allt amerikanska studier. Hoxby (2000) och Zansig (1997) drar slutsatsen att denna form av konkurrens sänker kostnader och förbättrar resultaten, vilket också stöds av andra studier. En effektivare konkurrens uppnår man när föräldrarna kan välja med hjälp av skolpengar eller friskolor. Sådana reformer påverkar elevurvalet och skolledningarnas incitament, vilket får effekter på prestationerna. En form av effektivitetshöjning beror på att eleverna jämför sig mer med andra elever; baksidan av detta kan bli sortering efter olika elevkaraktäristika. En annan effektivitetshöjning kan komma av att både elever och lärare belönas mer för ansträngningar på marginalen. Offentliga skolor klarar sig bara om de presterar lika bra som de privata, vilket ger dem starka incitament till förbättringar.

Hoxby (2000) analyserar experiment i Milwaukee med skolpengar och i Michigan med friskolor. Slutsatsen är att skolpengar höjer produktiviteten (mätt med prestation per resursenhet), och att friskolor bidrar till elevernas prestationer. Självselektion är ett stort problem i dessa studier, eftersom benägenheten att byta eller starta en ny skola är större om den befintliga skolan inte är tillfredsställande. Ett intressant resultat är att också de offentliga skolornas resultat förbättras av konkurrensen.

Analyserna av resursanvändning och elevresultat visar på komplexiteten i organisationsproblemet. Det förefaller klart att konkurrens förbättrar resultaten med givna resursinsatser. Begåvade barn från låginkomsthushåll kan tjäna mest på reformer, eftersom de kommer bort från dåliga offentliga skolor. Nackdelen är att valmöjligheten kan låsa in lågpresterande elever från låginkomsthushåll i skolor med ogynnsam elevsammansättning. Sådana skolor måste förbättras avsevärt för att kompensera för förändringarna i elevsammansättning. Det verkar svårt att undvika en avvägning mellan resultat och sortering, och även om alla

elever skulle tjäna på konkurrensen kan nya skillnader mellan eleverna uppstå. Detta är uppenbarligen en utmaning för reformer av detta slag.

Universitet

Konkurrensen i högre utbildning förefaller öka med ökad geografisk rörlighet och förbättrad information. De individuella aspekterna på valet av högre utbildning behandlas i kapitel 13 av Andersson och Konrad; här ska bara institutionerna behandlas kort. Reformerna på detta område berör både offentligt ägande och finansiering, i någon mån skalfördelar. De empiriska analyserna är få, och det är svårt att identifiera bakgrundsfaktorer av betydelse. Kostnaderna i 147 amerikanska universitet med forskarutbildning, varav 33 privata, har undersökts av de Groot m.fl. (1991). Både grundutbildning och forskning mätt genom publicering ingår. De finner inga systematiska skillnader mellan offentliga och privata universitet, men skalfördelar och inriktning är viktiga. Detta har bekräftats av Koshal och Koshal (1999). Skalfördelarna härrör från specialisering, medan fördelar också kan vinnas både genom att låta seniora studenter undervisa yngre och låta goda forskare delta i undervisning. Brown (2001) antyder att kvaliteten i undervisningen utvärderad av studenterna är högre där privata donationer spelar större roll för finansieringen. Alla resultat måste dock korrigeras för urvalet av studenter, och generaliseringar med avseende på dimensionen privat/offentligt är svåra.

5.4. Produktivitet och kostnader i sjukvård

Två förhållanden som riskerar att leda till marknadsmisslyckanden är viktiga inom hälso- och sjukvård. För det första har patienterna begränsad kunskap om den behandling de får, och detta informationsövertag kan utnyttjas av producenterna. Kvaliteten kan göras för hög i syfte att öka inkomsterna eller för låg i syfte att minimera kostnaderna och öka vinsten. För det andra betalar patienterna bara en mindre del av kostnaderna på marginalen och har alltså föga intresse av att hålla nere kvalitet eller kostnader. Efterfrågesidan är komplex, med offentliga och privata försäkringsgivare i bakgrunden.

En konsekvens av detta är att privata, vinstdrivande sjukhus utgör ett fåtal överallt, och staten har satt upp egna sjukhus eller stimulerat icke-vinstdrivande privata sjukhus genom skattereduktioner. Offentliga sjukhus dominerar i Skandinavien och Storbritannien och är viktiga i hela Europa. Icke-vinstdrivande privata sjukhus dominerar i USA (70 procent) och är viktiga på den europeiska kontinenten. Vinstdrivande sjukhus ökar i USA men från en låg nivå; de är vanligare i både Tyskland och Schweiz.

Icke-vinstdrivande privata sjukhus förefaller vara ett politiskt acceptabelt alternativ i många länder. De avlastar den offentliga vården och ger flexibilitet. Å andra sidan producerar icke-vinstdrivande inrättningar tjänster som är svårare

att få till stånd i vinstdrivande, till exempel behandling av oförsäkrade, långvård och utbildning och forskning (Thorpe m.fl. 2000). Det råder utbredd oro att vinstdrivande inrättningar ska utnyttja informationsövertaget, men de växer i antal. Detta kan bero på att informationsproblemet håller på att minska tack vare ökad mediebevakning och förbättrad extern kontroll.

Mot denna bakgrund är det knappast förvånande att kostnadsjämförelser inte utmynnar i tydliga resultat med avseende på ägarform. Olika studier leder till olika slutsatser. Kostnader jämförs för patientenheter som är svåra att standardisera, hanteringen av investeringar och direkta och indirekta skatter varierar, och kvalitetsdimensionen i synnerhet är svår att fånga. Det finns ingen klar gräns mellan ineffektivitet och kvalitet. Selektionsproblemet är betydande. En översikt gjord av Sloan (2000) sammanfattar: "... på det hela taget visar den empiriska evidensen inga systematiska skillnader mellan vinstdrivande och icke-vinstdrivande sjukhus".

Höga kostnader kan bero på avancerad teknik och hög kvalitet snarare än ineffektivitet. Så uppfattades den "medicinska kapprustningen" i USA med de ersättningsprinciper som gällde under Medicare till 1984. Konkurrensen kan ha ökat kostnaderna i stället för tvärtom, men meningarna är delade (Dranove m.fl. 1992). Medicare gick över till fixa priser 1984, och kostnaderna sjönk (Feder m.fl. 1987). Samtidigt började försäkringsbolagen en mer aktiv kostnadsjakt.

Den allmänna slutsatsen om produktivitet i sjukvård är att ägarformen inte har någon klar effekt. Detta förefaller gälla välfärdstjänster i allmänhet (Gouyette och Pestieau 1999). Uppmärksamheten bör alltså riktas mot konkurrensen och producenternas incitament.

5.5. Incitament i den offentliga sektorn

Eftersom produktiviteten i den offentliga sektorn varierar, är det naturligt att söka efter orsakerna bakom låg produktivitet och mekanismer som kan förbättra den. Den teoretiska litteraturen om styrning av byråkratier började med ett innovativt bidrag av Niskanen (1971). Dessvärre är den empiriska litteraturen kring byråkratisk ineffektivitet tunn, troligen därför att data om institutionell omgivning och prestationer är svåra att få tag på.

Kalseth och Rattsø (1998) visar de två nödvändiga stegen i en analys, i detta fall baserad på kommunala tjänster. Först uppskattas en front av effektiva administrationer i kommunerna. Eftersom administration snarast är en input till tjänsteproduktionen, är det väsentliga steget att relatera administrativa utgifter till efterfrågan och sammansättningen av offentliga tjänster på lokal nivå. Ineffektivitet mäts som utgifter över det minimum som krävs givet de lokala förutsättningarna. I det andra steget av analysen relateras ineffektiviteten till de politiska förutsättningarna i kommunen. I genomsnitt uppgår ineffektiviteten till omkring 20 procent av de administrativa kostnaderna, och partifragmentering identifieras som en viktig förklaringsfaktor. Frontproduktionsfunktioner är un-

derlag i studier av Hagen (1997), Duncombe och Miner (1997) och Hayes m.fl. (1998). Medan Hagen relaterar effektivitetsmättet till budgetprocessen, kopplas det i de båda andra studierna till allmänna socioekonomiska variabler. Hassapis (1996) estimerar att en allmän kostnadsfunktion bestämmer villkor för kostnadsminimum. Alla studierna visar att politiska och institutionella faktorer kan öka effektiviteten.

Kopplingen mellan produktivetsanalyser och incitament är ett lovande forskningsområde. Den omfattande empiriska litteraturen om produktivitet utgör en solid databas. Men de empiriska beskrivningarna av incitamentsmekanismerna är få, och produktivitet och kostnad beskrivs på den här nivån bara med breda mått på styrsystemet. En utmaning är att beskriva hur de existerande incitamenten bestäms av bakgrundsfaktorerna.

5.6. Budgetprocessen som incitamentsmekanism

Som nämndes inledningsvis bör kostnadsproblemen inom den offentliga sektorn ses som ett spel mellan den politiska uppdragsgivaren och den myndighet som står för produktionen av tjänster. Delegeringen kräver en styrmekanism. När myndigheten har intresse av rörelsefrihet i form av extra budgetutrymme föreligger en intressekonflikt med den politiska ledningen. Den senare har sämre kunskap om verksamheten, vilket försvårar styrningen. Villkoren för spelet mellan de båda parterna bestäms av hur budgeten beslutas.

Den teoretiska litteraturen har olika förslag på hur kostnaderna kan hållas nere. Här undersöker vi effekterna av budgetprocessen. Bakgrunden är den bredare litteraturen kring budgetinstitutionernas betydelse (von Hagen och Harden 1994). Borge och Rattsø (2001a) ger en fullständig dokumentation av analysen. Ramen är en förvaltning som rapporterar till en politiskt vald församling, i detta fall norska kommuner. Produktionen av tjänster sköts av förvaltningen, och ineffektiviteten relateras i analysen till budgetprocessens organisation. Grundhypotesen är att budgetprocessen påverkar hur de politiska beslutsfattarna reagerar på kraven från förvaltningen och därmed indirekt också förvaltningens hantering av kostnader. Den politiska församlingen väljs i proportionella val med partilistor, och majoritetens preferenser styr budgetarbetet för bland annat tjänsteproduktionen. Statistik från de flesta norska kommuner under en femårsperiod utgör dataunderlaget för analysen.

Kostnadsproblemets natur

När tjänsterna inte produceras effektivt finns utrymme för lägre ansträngning eller belöningar vid sidan av lön. Myndigheten kan få detta extrautrymme när den politiska ledningen inte har full information om de verkliga produktionskostnaderna. Det strategiska problemet modellerades tidigt av Migue och Belanger (1974). Nyligen har Boadway m.fl. (1999) utvecklat en modell för de-

centraliserad produktion inom offentlig sektor, där man koncentrerar sig på hur finansieringssättet påverkar intresset av att avslöja de verkliga kostnaderna och att anstränga sig. Den studie som rapporteras här är inspirerad av detta arbete.

Det traditionella sättet att analysera kommunal produktion är att beskriva efterfrågan på tjänster med givna hushållsinkomster och priser på tjänsterna i form av skatt. Efterfrågan går sedan in i en politisk process som leder till ett kollektivt beslut om produktion och motsvarande skatteuttag. Här kommer fokus att ligga på samspelet mellan politiker och förvaltning, varför vi bortser från den politiska beslutsprocessen. Invånarna antas inte rörliga; i motsatt fall minskar sannolikt styrproblemen (Wilson och Gordon 2000).

Det beslut som är i fokus gäller en lokal tjänst som produceras av en inrättning. Den lokala tjänsten, som är privat till sin natur och delas ut till kommunens invånare, ska rymmas inom den kommunala budgeten tillsammans med välfärdstjänster. Kommunledningen gör den politiska prioriteringen, bland annat mot bakgrund av demografiska faktorer. Budgetrestriktionen bestäms i sin tur av statsbidrag och inkomster från en lokal fastighetsskatt.

Efterfrågan på den lokala tjänst som står i fokus bestäms av priset som inrättningen begär, skatteintäkter, statsbidrag, hushållsinkomster och efterfrågan på välfärdstjänster. Högre statsbidrag ger utrymme också för den aktuella tjänsten, medan ökad efterfrågan på välfärd verkar i motsatt riktning. Den viktiga parametern för kostnadsstyrningen är kommunledningens mottaglighet för krav från tjänsteproducenten. Denna efterfrågeelasticitet påverkas av hur de kommunala tjänsterna finansieras. Empiriska studier tyder på att kommunledningar har en mycket oelastisk efterfrågan, med elasticiteter i intervallet $-0,2$ till $-0,4$ (Oates 1996). Fastän definitionen av pris i dessa studier är något annorlunda än den som används här, ska vi anta att elasticiteten till sitt absolutvärde i alla fall är lägre än 1.

Tjänsteproducenten antas önska både extra budgetutrymme och höjd produktion och avväger gentemot den elasticitet i efterfrågan som kommunledningen uppvisar. Den bestäms i sin tur av budgetprocessen, och analysen genomförs både för det fall när producenten har initiativet och det fall när kommunledningen sätter budgetramen ensidigt. I det senare fallet kommer producenten att öka effektiviteten och produktionen. Det är här budgetprocessen spelar sin centrala roll. En top-down-process, där budgetrestriktionen är given, tvingar fram en större minskning av produktionen när kostnaderna rapporteras öka, än en process där budgetrestriktionen är föremål för förhandling.

Den empiriska analysen

Den empiriska analysen bygger på ett brett kostnadsbegrepp som inkluderar kapital- och administrationskostnader. Den aktuella tjänsten är avlopp, och enhetskostnaden mäts som totalkostnaden per standardanvändare (hushåll med tre medlemmar). Enhetskostnaden låg under perioden (mitten av 1990-talet) på 2 800 NOK, med stora lokala variationer (mellan 500 och 15 000 NOK).

Beskrivningen av budgetprocessen bygger på en enkät och skiljer mellan en bottom-up-process, en administrativ top-down-process och en politiskt styrd dito. Under perioden har en övergång mot den sistnämnda skett, och den dominerar nu. Kostnaderna i den första kategorin ligger högst (2 661 NOK), medan kostnaderna i de båda övriga är lägre (2 579 respektive 2 272 NOK). Kostnaden i kommuner med en politiskt styrd top-down-process ligger alltså 12 till 15 procent lägre än de övrigas.

Den ekonometriska modellen analyserar enhetskostnader beroende på framför allt statsbidrag, hushållsinkomster, ålderssammansättning och lokala kostnadsfaktorer. Grundhypotesen är som sagt att en top-down-process leder till lägre kostnader. Med en sådan process blir enhetskostnaden mindre beroende av kommunens finansiella förutsättningar. I en diskussion av resultat om budgetinstitutioners betydelse i amerikanska delstater har Poterba (1995) ifrågasatt tolkningen av en direkt effekt från institutioner på utfallet; sambanden skulle kunna bero på korrelationer med bakomliggande politiska variabler. Vår ansats kan kritiseras på likartade grunder, vilket har beaktats genom att vi inkluderat två politiska bakgrundsvariabler: antalet vänsterledamöter i kommunledningen och ett mått på partisplittringen.

En top-down-process minskar ineffektiviteten

Den ekonometriska skattningen redovisas i Borge och Rattsø (2001a). Analysen visar att kommunens ekonomiska förutsättningar spelar stor roll. Statsbidragen dominerar bland kommunernas inkomster, och tjänsteproducenterna kan utnyttja också dessa inkomster, särskilt när bidragsnivån varierar starkt. Efterfrågan på välfärdstjänster är också betydelsefull. En hög andel unga och äldre i befolkningen påverkar kostnaden för avloppstjänsten ganska starkt; en höjning av denna andel med 1 procent minskar kostnaden med omkring 4 procent. Bakgrundsfaktorer som bebyggelsemönster och skalfördelar har som väntat stor inverkan.

En politisk top-down-process minskar enhetskostnaden med omkring 6 procent i förhållande till en bottom-up-process. En administrativt styrd top-down-process har en likaledes signifikant men mindre effekt. Den skevhet som kan härröra från att valet av budgetprocess självt påverkas av politiska faktorer innebär inte nödvändigtvis någon försvagning av resultaten. Om kostnadsproblem har påverkat valet av budgetprocess, underskattas snarast effekten av styrsystemet. När kommuner med skilda budgetprocesser analyseras separat, kan man fastställa om effekten av ekonomiska variabler är olika under olika system. Eftersom en top-down-process minskar elasticiteten hos den aktuella tjänsten, förväntar man sig lägre känslighet med avseende på inkomster utifrån, finansiella problem eller räntebetalningar, demografiska faktorer och hushållsinkomster. Den statistiska analysen visar att alla dessa variabler har signifikanta effekter med en fragmenterad budgetprocess men inga effekter med en politiskt styrd top-down-process.

Av de politiska bakgrundsvariablerna leder både vänsterdominans och parti-fragmentering till en högre enhetskostnad. En tioprocentig ökning av vänsterandelen leder till en treprocentig ökning av kostnaden. Resultaten stämmer med en tidigare studie av Kalseth och Rattsø (1998) rörande kostnader för administration. Falch och Rattsø (1999) genomför motsvarande analys för enhetskostnaden per elev i skolan. De ser politisk styrka som en betydelsefull faktor i förhandlingen mellan kommunledningen och lärarrepresentanter om resurstilldelningen. Den politiska organisationen förefaller ha betydelse oberoende av budgetprocessen.

5.7. Fastighetsskatt och incitament

Ny forskning kopplar samman beskattning och incitament och studerar bland annat fastighetsskatt som en metod att hålla nere kostnader. Brennan och Buchanan (1977) diskuterade utformningen av skattesystemet som ett sätt att begränsa en inkomstmaximerande politisk ledning. Glaeser (1996) utvecklar denna tanke om fastighetsskatt som ett disciplinerande instrument. Han visar att fastighetsskatt skapar incitament för lokal tjänsteproduktion, eftersom tjänsterna höjer fastighetsvärdena och därmed ökar skattebasen. Wilson och Gordon (2000) och Gordon och Wilson (1999) analyserar liknande förhållanden mellan väljare och tjänsteproducenter i ett perspektiv med skattekonkurrens. Fastighetsskatt kan öka effektiviteten eftersom beslutsfattarna får en återkoppling via fastighetsvärdena. Hoxby (1999) kopplar på liknande sätt fastighetsskatten till kostnader och resultat-skolan. Kommunerna i Norge erbjuder ett underlag för att testa denna hypotes. Analysen inriktas på samma enhetskostnader som i avsnitt 5.6 och är dokumenterad i Borge och Rattsø (2001b).

Beskattningens incitamentseffekter

Fastighetsbeskattning som ett sätt att påverka kostnader måste relateras till den politiska institution som finansierar tjänsteproduktion. Det avgörande är att fastighetspriser reagerar på kommunala tjänster och kostnader samtidigt som de påverkar kommunernas finanser via fastighetstaxeringen. Utmaningen är att kontrollera de förvaltningar som står för själva produktionen. Liksom tidigare antas tjänsteproducenten ha kunskapsövertag och uppskatta extra budgetutrymme. Fastighetsbeskattning påverkar producentens incitament och därmed kostnaden för tjänsterna.

En traditionell efterfrågemodell för lokala tjänster är åter utgångspunkten. Hushållens efterfrågan inkluderar bostad liksom övrig privat konsumtion, tekniska tjänster och välfärdstjänster. Länken mellan tekniska tjänster och efterfrågan på bostad är viktig, och komplementariteten mellan dessa båda beaktas. Incitamentseffekten finns även utan rörlighet, men den förstärks om invånarna antas rörliga.

Individen använder sina privata inkomster till bostad och annan konsumtion. Resten bestäms på kommunal nivå. Efterfrågan på bostäder och därmed skattebasen påverkas av utbudet av lokala tjänster. I jämvikt uppträder två kapitaliseringseffekter. För det första ökar efterfrågan på bostäder på grund av komplementariteten. För det andra gör ett bättre utbud av tjänster kommunen attraktiv för inflyttning. Båda effekterna höjer bostadspriserna, vilket påverkar kommunens budgetrestriktion. Här föreligger en skillnad gentemot fallet i avsnitt 5.6.

Producentens prissättning beror på avvägningen mellan produktionsnivå och extra budgetutrymme. Högre priser ökar utrymmet men minskar efterfrågan på grund av budgetrestriktionen. Om kommunen inte har någon fastighetsskatt blir elasticiteten i efterfrågan -1 . Fastighetsbeskattningen förändrar elasticiteten, och tjänsteproducenterna blir känsligare när bostadsefterfrågan är oelastisk. Empiriska studier av denna efterfrågan tyder på att den är oelastisk. Konsekvensen blir att fastighetsbeskattning har en disciplinerande effekt; kostnaden blir lägre.

Empirisk analys

Norge är intressant därför att en central reglering gör fastighetsskatten till ett alternativ bara för vissa kommuner. Databasen är koncentrerad till bostadsfastigheter 1996 och innehåller 120 kommuner av totalt 435. Skatteintäkten för standardhus är känd. I kommuner med fastighetsskatt är genomsnittsintäkten omkring 1 300 NOK per standardhus och år. Kostnadsdata är desamma som tidigare. Medelkostnaden är 20 procent lägre i kommuner med fastighetsskatt.

Den ekonometriska analysen liknar den i fallet med budgetprocessen. Även här beaktas politiska bakgrundsvARIABLER som kan ha betydelse för kostnadsnivån – vänsterrepresentation i kommunen och partifragmentering.

Fastighetsbeskattning ökar effektiviteten

De ekonomiska bestämningsfaktorerna överensstämmer med det tidigare fallet. Det är viktigt att kontrollera för lokala bestämningsfaktorer, och statsbidrag och demografiska faktorer förklarar en betydande del av kostnadsvariationen. Producenter i rika kommuner med svagt kostnadstryck har lägre effektivitet. Med fastighetsskatt blir enhetskostnaderna lägre; i en modell är skillnaden 14 procent. Effekten består när de politiska variablerna inkluderas. Vår slutsats är att norska data styrker antagandet att valet av skattebas har betydelse för relationen mellan politiker och förvaltning och att det denna väg är möjligt att reducera kostnaderna för offentliga tjänster. Detta är veterligen den första studie som dokumenterar en sådan länk mellan finansiering och kostnadsnivå.

5.8. Avslutande kommentarer

Problem med låg produktivitet och hög kostnadsnivå i produktionen av offentliga tjänster har lett till reformer av styrningen med inslag av konkurrens och privatisering. Både produktivitet och kostnadsnivå beror på organisation och ekonomiska förutsättningar. I kapitlet har tre typer av produktivitetsstudier behandlats – jämförelser inom den offentliga sektorn, jämförelser mellan privata och offentliga producenter inom samma sektor och effekterna av olika former av konkurrens.

Produktivitetsanalyser och studier av entreprenader indikerar att besparingspotentialen ofta ligger i intervallet 10–30 procent. Det bör noteras att kvalitetsdimensionen ofta är svår att mäta och att den offentliga sektorn ofta har att uppfylla komplexa mål. Grundutbildning är ett av kärnområdena, och konkurrensinriktade reformer förefaller leda till avvägningar mellan effektivitet och sorteringsproblem. Erfarenheter från sjukvården bekräftar att konkurrensen är viktigare för kostnadsnivå och produktivitet än ägarförhållanden. När konkurrens införs blir produktionen effektivare också hos de offentliga producenterna.

Slutsatsen är att incitamentsmekanismerna bör ligga i fokus för den fortsatta forskningen. Teoretiska modeller är väl utvecklade, men den empiriska forskningen släpar efter. Två nya empiriska analyser har redovisats i kapitlet och visar effekterna av budgetinstitutioner och fastighetsbeskattning. Variationen över norska kommuner tillåter en ekonometrisk skattning av effekterna. Analyserna ger vid handen att stärkta budgetprocesser och fastighetsbeskattning kan bidra till att sänka kostnaderna för tjänsteproduktionen med 5–15 procent. Andra incitamentsmekanismer bör bli föremål för studium. Många länder experimenterar med nya sätt att finansiera offentliga tjänster.

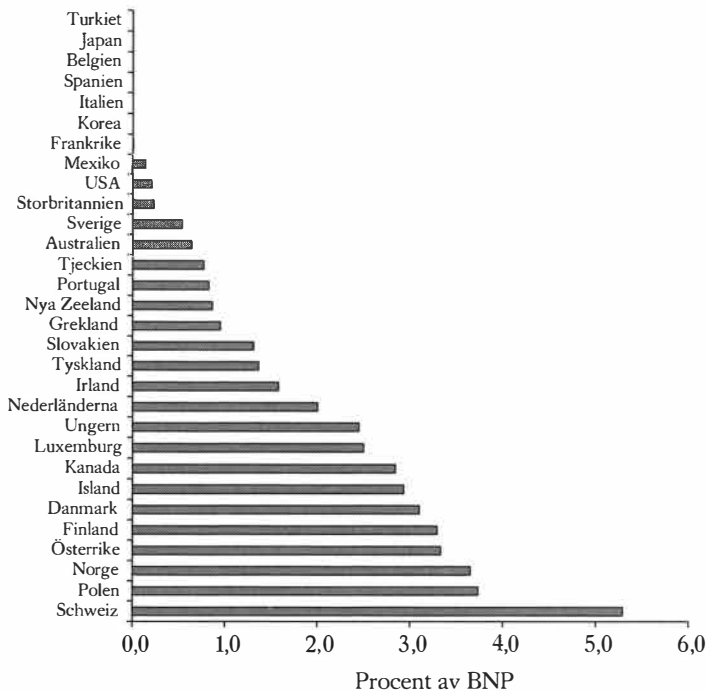
Det bör noteras att utvärdering har fokuserat på befintliga institutioner som skolor och sjukhus. Det finns en potential för kostnadsminskningar på en högre nivå, men de berör det politiska systemet på ett djupare sätt. Strukturen på och förläggningen av offentliga institutioner är föremål för politisk debatt men kan samtidigt ha stora konsekvenser för kostnadsbilden. Kommunindelningen har också betydande ekonomiska effekter i de många länder där produktionen av välfärdstjänster är decentraliserad. Kostnaderna för en ineffektiv struktur kan vara mycket höga men kan samtidigt vara mycket svåra att påverka. Det tycks finnas en konserverande effekt inbyggd i de offentliga institutionerna.

6. Avgifter för offentliga tjänster

Carl Emmerson och Howard Reed

6.1. Inledning

OECD-länderna uppvisar stora skillnader i de summor som hushållen spenderar på avgifter för offentligt producerade tjänster. Figur 6.1 visar hur stora summor det rör sig om i förhållande till BNP i respektive land – från försumbara belopp i länder som Belgien, Japan, Spanien och Turkiet, till 3,7 procent i Norge och 5,3 procent i Schweiz.



Figur 6.1. Den offentliga sektorns inkomster från avgifter och försäljning i OECD-länder (procent av BNP).

Siffrorna gäller det senast tillgängliga året, normalt 1997, 1998 eller 1999, med undantag för Japan (1990).

Källa: OECD, Revenue Statistics 1965–2000, utg. 2001.

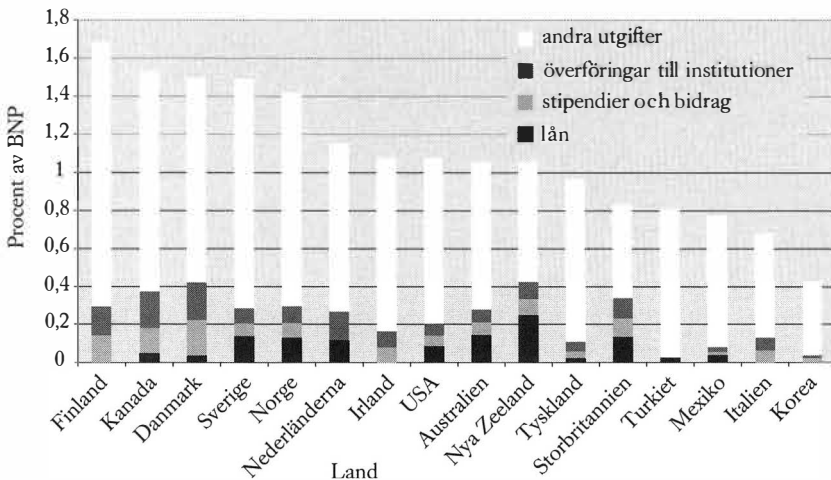
Figuren ger bara en del av bilden, eftersom avgifterna i vissa länder inte går till den offentliga sektorn utan till en privat producent av tjänsten i fråga.

Detta kapitel beskriver finansieringen av fyra tjänster – högre utbildning, sjukvård, äldreomsorg och barnomsorg – bland OECD-länderna. Vilka skillnader föreligger? Innebär hög andel skattefinansiering av en tjänst detsamma för övriga tjänster? Vad blir konsekvenserna för effektivitet och fördelning när avgifternas andel av finansieringen varierar?

6.2. Högre utbildning

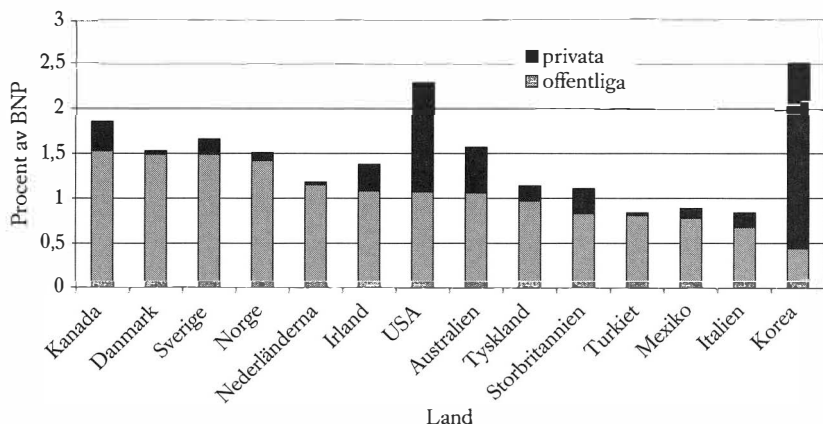
I alla OECD-länder kommer åtminstone någon andel av finansieringen av den högre utbildningen från den offentliga sektorn. Sammansättningen varierar dock kraftigt, från 85 procent privat finansiering i Korea till mindre än 5 procent i Danmark, Tjeckien och Österrike (OECD 2001a).¹ Bilden kompliceras av att vissa länder erbjuder stipendier eller andra subventioner till studenter eller deras hushåll, medan andra ger stöd i form av lån. Eftersom lånet normalt ska betalas tillbaka, är det en skattefinansierad utgift bara på kort sikt. I vissa länder är dock skyldigheten att betala tillbaka inkomstprövad och låneräntan subventionerad, och då utgår en skattefinansierad subvention också här. En särskild skatt för högre utbildade förekommer också, något som kan ses som en uppskjuten avgift för den högre utbildningen. Diskussionen nedan kommer dock att begränsas till avgifter, bidrag och lån.

Figur 6.2 visar utgifter för högre utbildning i förhållande till BNP. Definitionen av utgifter är vid och innefattar såväl lån och bidrag som direkta utgifter för



Figur 6.2. Offentliga utgifter för högre utbildning i procent av BNP, fördelad på ändamål (1998).

Källa: OECD.



Figur 6.3. Offentliga och privata utgifter för högre utbildning i OECD-länder (1998).
Källa: OECD (2001a).

undervisning, forskning, lokaler och utrustning. De offentliga utgifterna är höga i de nordiska länderna, Kanada och Nederländerna, medan de är låga i länder som Italien, Korea och Mexiko. Det finns inget enkelt samband mellan andelen lån och de totala offentliga utgifterna. Figur 6.3 visar bilden när de privata utgifterna för högre utbildning läggs till. USA och Korea blir då länder som lägger en stor andel av sina resurser (privata och offentliga) på högre utbildning.

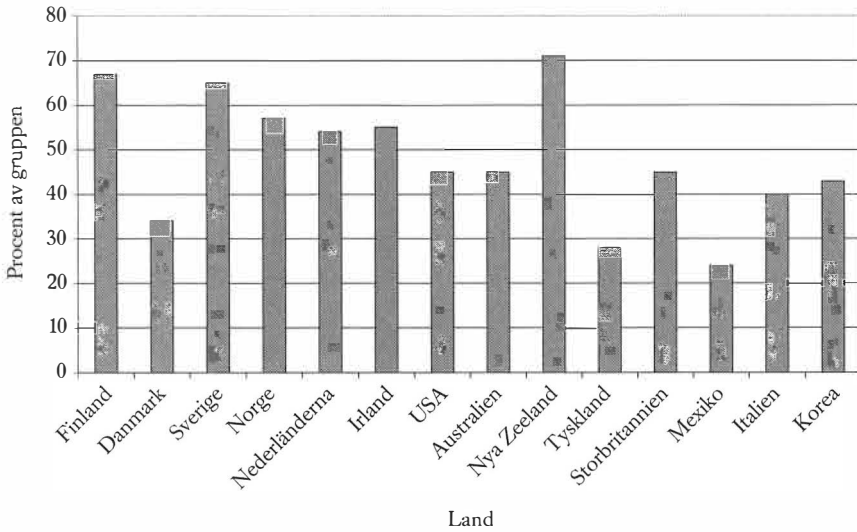
I förstone kan det verka naturligt att tro att en hög offentlig andel av finansieringen skulle uppmuntra fler att söka sig till högre utbildning, men som kommer att framgå spelar en mängd faktorer in. Som visas i kapitel 13 finns ett visst samband mellan de totala utgifterna för högre utbildning i förhållande till BNP och antalet förväntade år i den högre utbildningen. Å andra sidan är, som framgår av figur 6.4, korrelationen med andelen som efter gymnasium väljer en högre utbildning av typ A enligt OECD:s definition² svag, och många länder avviker.³

Återstoden av detta avsnitt ägnas åt en djupare analys av de brittiska erfarenheterna under 1990-talet.

Erfarenheter från Storbritannien

Politiken för högre utbildning i Storbritannien har förändrats snabbt vad gäller både bidrag och avgifter i undervisningen. Tre faser i utvecklingen kan urskiljas.

Före 1990: Utbildning och forskning vid universiteten finansierades genom centralt beslutade budgetanslag. Vissa mer yrkesinriktade högskolor finansierades lokalt. Undervisningsavgifter för hemmaboende studenter finansierades av den nationella regeringen. Behovsprövade bidrag för levnadskostnader fanns



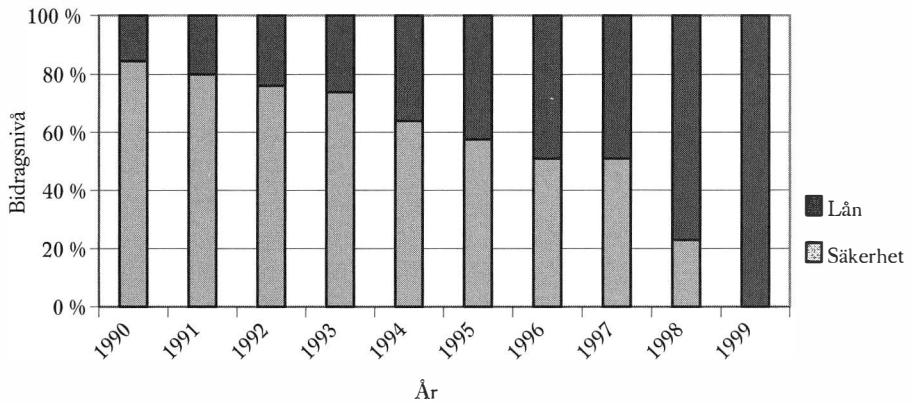
Figur 6.4. Andel av årskullar som väljer högre utbildning av typ A (1999).
Källa: OECD (2001a).

för studenter vilkas föräldrar hade låga inkomster; föräldrar med högre inkomster förutsattes skjuta till nödvändiga medel.

1990–1997: Av offentligfinansiella skäl införde den konservativa regeringen en lånekomponent i levnadskostnadsstödet. Först frös man bidragsdelen; därefter sänktes bidraget successivt, så att det 1997 var ungefär lika med lånedelen. Systemet för finansiering av högre utbildning gjordes enhetligt genom införandet av Rådet för finansiering av högre utbildning (Higher Education Funding Council). Under denna period ökade antalet studenter kraftigt, som framgår av figur 6.5.

Efter 1997: För att utreda finansieringen av högre utbildning tillsatte regeringen i mitten av 1990-talet en kommission ledd av Sir Ron Dearing. Kommissionen rapporterade efter regeringsskiftet 1997, men labouregeringen fortsatte att sänka bidragsnivån. Det nya stödsystemet, i full drift 2000, innehöll två komponenter. Bidragen ersattes helt och hållet av lån, och en behovsprövad undervisningsavgift infördes. Avgiften ligger i dag på 1075 GBP per år för fullt betalande. Studenter vilkas föräldrar har inkomster under 20 000 GBP (strax under medianinkomsten) betalar ingen avgift, varefter den trappas upp och når högsta nivån vid 30 000 GBP. Avgiften har senare avskaffats av det skotska parlamentet.

Figur 6.5 visar hur balansen mellan bidrag och lån förändrades mellan 1990 och 2000 för studenter som inte kom i åtnjutande av de behovsprövade bidragen. Som framgår har det skett en kraftig övergång från skattefinansiering till fi-



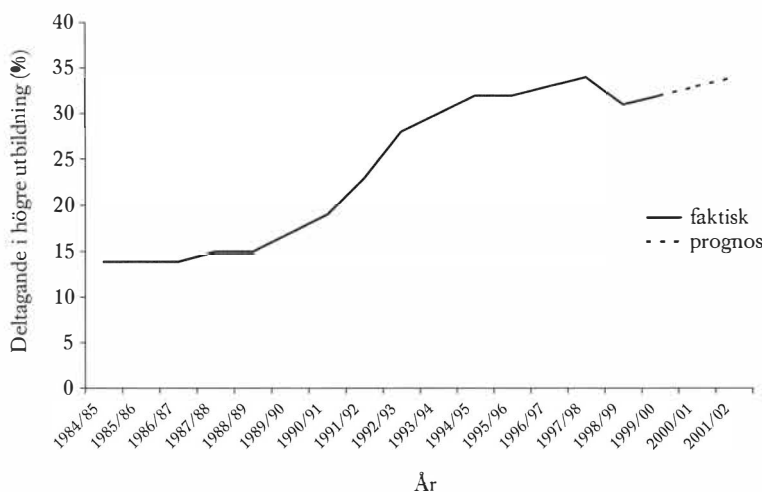
Figur 6.5. Andelen lån och bidrag till studenter i Storbritannien 1990–2000.

Källa: Brittiska utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementet.

nansiering via avgifter, direkta och uppskjutna (genom lån). Det ger en möjlighet att bedöma konsekvenserna av utvecklingen från skatt till avgift som huvudsaklig finansieringskälla.

En av de oftast framförda invändningarna mot reformen har varit att den skulle avskräcka yngre från att gå vidare till högre utbildning. En skotsk utredning av utbildningens finansiering (Scottish Executive 1999) förordade att avgifterna skulle avskaffas med hänvisning till detta argument. Man stödde sig på ett antal fallstudier och intervjuer. Kvantitativa analyser från andra OECD-länder ger visst stöd för detta. Bland annat fann Kane (1994) att höjda undervisningsavgifter i USA spelade stor roll för den minskade tillströmningen av unga svarta till högre utbildning. Något stöd för argumentet är dock svårt att finna i Storbritannien. Som framgår av figur 6.6 ökade andelen unga som gick vidare under 1990-talet trots den förändrade finansieringen.⁴ Detta är självfallet inget slutgiltigt bevis för att effekten inte finns. Ökningen beror till en del på ökad kapacitet; både universitet och högskolor uppmuntrades att ta in fler studenter under första halvan av 1990-talet. Det var nödvändigt att det fanns en efterfrågan, men man kan hävda att ökningen skulle blivit ännu större om lånen inte hade införts. Den lilla minskningen i tillströmningen 1998/99 kan möjligen ses som ett svagt stöd för att undervisningsavgifterna hade en effekt.

Från effektivitetssynpunkt kan man säga att det är helt korrekt om yngre väljer att avstå från högre utbildning när de konfronteras med de faktiska kostnaderna och finner att de inte väger upp de förväntade inkomstökningarna. Högre utbildning är bland annat en investering i humankapital och ska som sådan bara företas om nyttan är större än kostnaderna. Det kan finnas externa effekter av högre utbildning som motiverar skattefinansiering, men de är svåra att upp-



Figur 6.6. Deltagande i högre utbildning i Storbritannien (1984/85–2001/02). Indexet mäter antalet individer under 21 år som deltar i heltidskurser i relation till årskullarna i åldern 18–19 år.

Källa: Brittiska utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementet.

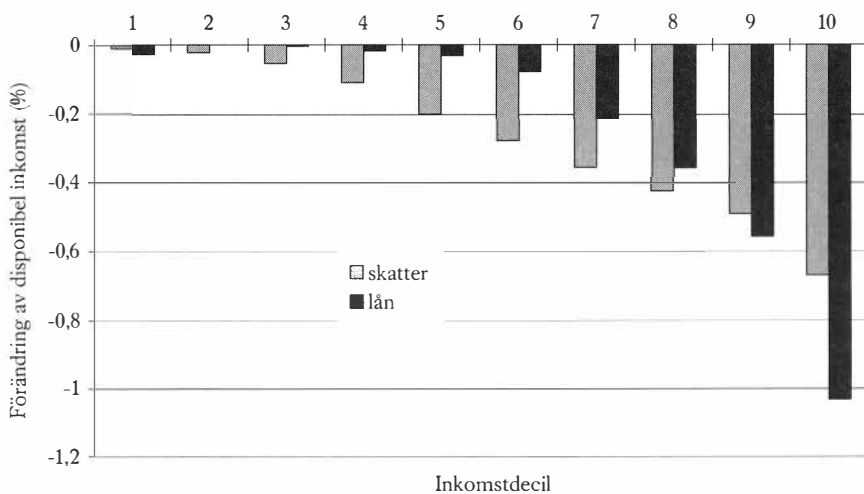
skatta.⁵ De individuella effekterna är lättare att mäta och förefaller vara stora. Exempelvis visar Blundell m.fl. (2000a) att för en grupp av personer födda 1958 var utbildningspremien (mätt med timlön) för universitetsutbildade jämfört med dem som lämnade skolan när de kunde ha gått till universitet 17 procent för män och 35 procent för kvinnor i början av 1990-talet. Många andra studier av utbildningspremien ger liknande resultat. Dessutom bör man hålla i minnet att både avgiften och lånet behöver betalas om han eller hon (eller föräldrarna, vad gäller avgiften) har råd att göra det. För låginkomsttagare gäller alltså fortfarande skattefinansiering. Det största bekymret förefaller alltså vara att yngre från låginkomsthushåll inte väljer högre utbildning antingen på grund av kostnaderna (baserat på missförstånd av reglerna eller misstankar om att regeringen kommer att ändra reglerna längre fram) eller på grund av påtryckningar från föräldrarna att gå ut på arbetsmarknaden så snabbt som möjligt och 'förtjäna sitt uppehälle'.

Den andra viktiga frågan gäller fördelningskonsekvenserna av den förändrade finansieringen. I Storbritannien liksom i de flesta andra länder är skatterna progressiva, det vill säga höginkomsttagare betalar en högre andel av sin inkomst i skatt än låginkomsttagare. Vad blir då fördelningseffekten av en övergång från skatter till avgifter och lån i finansieringen av högre utbildning? Vi har utnyttjat IFS mikrosimuleringsmodell TAXBEN⁶ för att undersöka effekten av återbetalning av lån på fördelningen av inkomst efter skatt jämfört med en situation med skattefinansierade bidrag. Systemet antas vara i jämvikt, så att sum-

man av återbetalningar motsvarar vad som beviljas i nya lån, för närvarande 1,8 miljarder GBP.⁷ Med gällande regler behöver en person bara betala tillbaka om årsinkomsterna överstiger 10 000 GBP. Återbetalningskravet fördelades med hänsyn till denna regel över personer mellan 21 och 35 år med examen. Figur 6.7 jämför fördelningseffekten av den börda med effekten av en skattefinansiering enligt gällande skattesystem. Vi ser att lånefinansiering är mer progressiv än skattefinansiering, huvudsakligen därför att personer med akademisk examen är koncentrerade till de högre inkomstskikten, framför allt nionde och tionde decilen. En del av effekten beror också på inkomstprövningen av återbetalningen; de flesta med akademisk examen i de fyra första decilerna tjänar inte tillräckligt för att komma över tröskeln för betalning.

Så här långt har bara de direkta fördelningseffekterna beaktats; vi har inte tagit hänsyn till hur tillströmningen till högre utbildning påverkas av en förändring av finansieringen. Två effekter måste beaktas: skattesystemets effekter på utbildningspremien och lönebildningen vid förändrat utbud av högutbildade. Om skatterna är progressiva kommer utbildade med större sannolikhet att betala en större andel av inkomsten i skatt än lågutbildade, på grund av utbildningspremien. Nettoutbildningspremien blir alltså lägre. En progressiv inkomstskatt gör det mindre lockande att söka sig till högre utbildning.⁸

I en sluten ekonomi leder en utbildningsexpansion till ett högre utbud av utbildad arbetskraft, vilket bör sänka lönerna om efterfrågan är konstant. Av samma orsak bör lönerna för lågutbildade stiga. Det är därför som en expansion av utbildningsväsendet har förts fram som ett sätt att minska löneskillnader, mot



Figur 6.7. Fördelningseffekter av skatte- respektive lånefinansiering inom den högre utbildningen i Storbritannien.

Källa: Egna kalkyler baserade på TAXBEN-modellen vid Institute for Fiscal Studies, London.

bakgrund av den ökade efterfrågan på utbildad arbetskraft i många OECD-länder under de senaste 25 åren. I en öppen ekonomi blir dessa effekter svagare, åtminstone om landets arbetskraft är liten i förhållande till den internationella och varumarknaderna präglas av konkurrens. Om marknadsfriktion tillåter löneskillnader mellan arbetskraft med samma utbildningsnivå i olika länder, kommer ändå jämviktseffekten att märkas.

En empirisk studie av Heckman, Lochner och Taber (1999) kombinerar dessa båda effekter i en allmän jämviktsmodell för att studera effekterna av olika andelar skatter och utbildningsavgifter på intresset för högre utbildning i USA. I partiell jämvikt, med fixa löner, leder en subvention på 500 USD per år till en ökning av tillströmningen med 5,3 procent. I allmän jämvikt, med rörliga löner, blir ökningen bara 0,5 procent – en direkt effekt av den minskning av utbildningspremier som det ökade antalet utexaminerade leder till. Jämviktseffekten kan alltså vara mycket betydelsefull när man ska uppskatta effekterna av skatter och avgifter i finansieringen. Kalibrerade jämviktsmodeller för studier av utbildningspremier är emellertid ännu en ung forskningsgren, och mycket arbete återstår innan uppskattningarna kan anses pålitliga.

6.3. Hälsa- och sjukvård

Även när det gäller sjukvård varierar samhällets resurser för hälso- och sjukvård (HS) kraftigt mellan olika länder. Tabell 6.1 visar variationen inom OECD, mellan Koreas 5,0 procent av BNP och USA:s 13,6. Det finns åtminstone tre orsaker till skillnader i HS-budgetarna:

- * Befolkningens bakomliggande hälsotillstånd varierar. Det kan ha olika orsaker, till exempel skillnader i matvanor, motion och rökvanor. Åldersstrukturen varierar också; exempelvis var 1990 24 procent av Storbritanniens befolkning över 65, medan motsvarande siffra för USA var 19,1 och för Japan 17,1 procent (Bos m.fl. 1994).
- * Befolkningarna i olika länder kan ha olika preferenser.
- * De olika sjukvårdssystemen skiljer sig också, vilket sannolikt ger skillnader i effektivitet.

En systemskillnad som framgår av tabell 6.1 är att andelen offentlig finansiering varierar kraftigt, från 44,7 procent i USA till över 90 procent i Tjeckien och Luxemburg. Som tidigare noterats har Korea också en hög andel privat finansiering av högre utbildning. Storbritannien ligger högt med 83,7 procent, men på grund av den större totala HS-budgeten i USA motsvarar USA:s offentliga HS-budget en högre andel av BNP. Enligt vissa beror detta på att den helt dominerande producenten i Storbritannien (National Health Service) är mycket kostnadseffektiv (Commonwealth Fund 1998), medan andra pekar på att vårdkvaliteten i vissa fall i USA är mycket hög; så har USA exempelvis märkbart bättre överlevnadsprocent för vissa cancerformer än Storbritannien (Coleman 1999).

Tabell 6.1. Totala respektive offentliga utgifter för hälso- och sjukvård inom OECD (1998)

Land	Totala utgifter per capita (US\$ PPP)	Totala utgifter i förhållande till BNP (%)	Offentlig andel av totala utgifter (%)
Korea	730	5,0	45,8
Luxemburg	2,215	5,9	92,3
Polen	496	6,4	73,3
Irland	1,436	6,4	75,8
Storbritannien	1,461	6,7	83,7
Ungern	705	6,8	76,5
Finland	1,502	6,9	76,3
Spanien	1,218	7,1	76,9
Tjeckien	930	7,2	91,9
Japan	1,822	7,6	78,3
Portugal	1,237	7,8	66,9
Nya Zeeland	1,424	8,1	77,1
Österrike	1,968	8,2	70,5
Grekland	1,167	8,3	56,8
Danmark	2,133	8,3	81,9
Island	2,103	8,3	84,3
Italien	1,783	8,4	68,0
Sverige	1,746	8,4	83,8
Australien	2,043	8,5	69,3
Nederländerna	2,070	8,6	70,4
Belgien	2,081	8,8	89,7
Norge	2,425	8,9	82,8
Kanada	2,312	9,5	69,6
Frankrike	2,077	9,6	76,4
Schweiz	2,794	10,4	73,4
Tyskland	2,424	10,6	74,6
USA	4,178	13,6	44,7

Källa: Propper (2001) baserat på data from OECD Health database 2000.

Andelen offentliga medel i HS-budgeten har varierat också över tiden. Det finns dock ingen klar tendens uppåt eller nedåt. Notabelt är dock att andelen privat finansiering i USA har sjunkit från 76 procent 1960 till 56 procent 1999.

Andelen offentligt och privat varierar i både finansiering och produktion bland OECD-länderna. Tabell 6.2 visar huvudkategorierna och variationsbredden. De länder som har en hög andel offentlig finansiering förlitar sig på antingen skatter eller sociala försäkringar. Kanada är ganska ovanligt genom sin kombination av skattefinansiering och huvudsakligen privata producenter.⁹

Privata utgifter för HS kan ta olika former. Inom EU kommer huvuddelen av bidragen i form av patientavgifter, med undantag för Nederländerna där 17,7 procent av de totala utgifterna täcks med privata försäkringar (Dixon och Mosshals 2001). I Storbritannien har andelen avgifter i HS-budgeten varierat mellan 1 och 4,5 procent de senaste femtio åren.

Införandet av avgifter för HS-tjänster kan få ett antal effekter. Ett argument för avgifter är att gratis tjänster leder till kostsam överkonsumtion; avgifter för

Tabell 6.2. En enkel klassifikation av HS-system inom OECD

<i>Kategori</i>	<i>Länder</i>
Huvudsakligen skattefinansiering med offentliga producenter	Storbritannien, Irland, Spanien, Danmark, Finland, Grekland, Island, Portugal, Norge, Sverige
Huvudsakligen skattefinansiering med privata producenter	Kanada
Finansiering genom social försäkring, blandat offentliga och privata producenter	Belgien, Frankrike, Tyskland, Österrike, Japan, Luxemburg, Italien, Australien, Nya Zeeland
Finansiering genom blandning av social och privat försäkring, mest privata producenter	Nederländerna
Finansiering genom huvudsakligen frivilliga försäkringar, mest privata producenter	USA, Schweiz
Ingen dominerande finansieringskälla eller producentkategori	Turkiet

Källa: OECD (1994).

exempelvis recept är ett sätt att motverka detta som inte kräver omfattande reglering. Problemet elimineras dock inte. En åsikt är att avgifter leder till effektiv användning bara om patienterna har tillräckligt med information för att göra rätt val. Eftersom många HS-tjänster är komplexa är detta krav inte säkert uppfyllt.

Avgifter kan också ha oönskade fördelningseffekter. Många grupper är därför undantagna. I Storbritannien gäller detta exempelvis barn, mottagare av behovsprövade bidrag och pensionärer; uppskattningsvis 85 procent av alla recept är avgiftsfria. Om de oönskade fördelningseffekterna därigenom elimineras försvinner samtidigt de flesta fördelarna med avgiften. Det hör också till bilden att de som betalar erlägger en fast avgift, som alltså inte påverkas av den faktiska kostnaden för läkemedlet.

Fördelarna av inkomster från receptavgifter kan delvis vägas upp av ökade kostnader för vården om nödvändiga insatser fördröjs. I Storbritannien utnyttjas 12 procent av recepten inte, medan 16 procent bara delvis utnyttjas. Särskilt långtidssjuka tenderar att bara delvis utnyttja recepten (National Association of Citizens Advice Bureaux 2001). Dessa siffror överdriver dock problemet, eftersom en studie visat att vissa av de icke utkvitterade läkemedlen ersatts med receptfria (Schafheutle m.fl. 2001). Det finns indikationer på att avgifterna har lett till att allmänläkare försöker minska kostnaderna för patienterna, vilket i vissa fall kan vara gynnsamt för patienten. Å andra sidan kan avgiften göra att läkaren förskriver större kvantiteter, dyrare läkemedel eller färre läkemedel än vad som är lämpligt eller nödvändigt (Weiss m.fl. 2001).

Fördelningseffekterna av ett skattefinansierat HS-system beror inte bara på om avgifter tas ut och i så fall av vilka utan också på skattesystemets progressivitet. Om ett eventuellt privat försäkringssystem är subventionerat, som i Irland,

och huruvida de som har en sådan försäkring också utnyttjar den, har också betydelse. I Storbritannien har 12,7 procent av befolkningen som helhet en privat försäkring, medan 41,2 procent i den högsta inkomstdecilen har det (Emmerson, Frayne och Goodman 2001). Hur stor andel av HS som finansieras privat har effekter inte bara på kostnadsfördelningen utan också på hur nyttan av motsvarande vård fördelas.

HS-systemens progressivitet visas i tabell 6.3, baserad på Wagstaff m.fl. (1999). USA har med sin betydande privata finansiering en regressiv finansieringsstruktur. I länder som Storbritannien, Portugal, Spanien och Italien betalar de som har en privat försäkring delvis två gånger genom att dessutom bidra till skattefinansieringen (Propper 2001). Storbritanniens relativt höga progressivitet beror också på att en stor del av finansieringen av National Health Service kommer från nationella direkta skatter och inte från indirekta eller lokala. Naturligtvis påverkas progressiviteten i finansieringen också av omfördelade effekter inom andra delar av skattesystemet. Viktigare kan fördelningen av sjukvårdens konsumtion vara. Kolumn 2 i tabell 6.3 bygger på en studie av individdata av van Doorslaer m.fl. (2000). Positiva siffror innebär att personer med högre inkomster får mer sjukvård än vad som skulle förväntas givet deras hälsotillstånd och vice versa. Personer med lägre inkomster ställer högre krav på sjukvården men har också i genomsnitt större behov. När siffrorna kontrolleras för hälsotillståndet föreligger inget signifikant samband mellan inkomst och HS-konsumtion.

Intervjuundersökningar i EU-länderna visar att invånarna i nordeuropeiska länder är mer nöjda med hälso- och sjukvården än invånarna i sydeuropeiska länder (Mossialos 1997). Det kan dock inte uteslutas att detta återspeglar attityder till politiken i allmänhet snarare är till HS-systemet. I Storbritannien har

Tabell 6.3. Progressivitet i finansiering och konsumtion av hälso- och sjukvård.

Land	Finansiering	Konsumtion	% av HS som finansieras offentligt
Schweiz	-0,1402	0,040	73,4
USA	-0,1303	0,009	44,7
Nederländerna	-0,0703	-0,038	70,4
Tyskland	-0,0452	n/a	74,6
Portugal	-0,0445	n/a	66,9
Sverige	-0,0158	-0,014	83,8
Danmark	-0,0047	-0,060	81,9
Spanien	0,0004	n/a	76,9
Frankrike	0,0012	n/a	76,4
Finland	0,0181	-0,029	76,3
Italien	0,0413	n/a	68,0
Storbritannien	0,0510	-0,016	83,7

Anm.: Ett negativt värde på progressiviteten innebär en regressiv struktur, det vill säga personer med högre inkomster bidrar mindre till finansieringen respektive konsumerar mindre.

Källor: För ytterligare diskussion, se Propper, C. och Green, K. (1999) och Propper (2001). Finansiering från Wagstaff et al. (1999); konsumtion från van Doorslaer m.fl. (2000).

andelen missnöjda sjunkit på senare år (Mulligan 2000). Det finns föga stöd för högre avgifter i vården (Bryson och New 2001). Det finns indikationer på ett samband mellan tillfredsställelse och benägenhet att skaffa en privat försäkring. De som är missnöjda med det offentliga systemet har oftare en privat försäkring (Calnon, Cant och Gabe 1996), och längre väntetider ökar också efterfrågan på privata komplement (Besley, Hall och Preston 1996, 1999). Detta påverkar sannolikt kraven på den offentliga vården om den brittiska regeringen lever upp till sitt åtagande att erbjuda ett HS-system av världsklass. Det finns också indikationer på att personer med privat försäkring är mindre benägna att stödja finansiella tillskott till det offentliga systemet (Brook, Hall och Preston 1997), vilket kan få betydelse för den långsiktiga finansieringen, om andelen med privat försäkring fortsätter att växa.

6.4. Äldreomsorg

Den andel av BNP som läggs på äldreomsorg i ett antal OECD-länder visas i tabell 6.4. Andelen är högst i Norge, Nederländerna och Sverige och lägst i Medelhavsländerna. Information om avgifter är svår att finna, men mycket tyder på att länder som har en hög andel offentligfinansierad hälso- och sjukvård också har det inom äldreomsorgen (Jacobzone m.fl. 1999).

Tabell 6.4. Utgifter för äldreomsorg inom OECD (1992–95)

Land	Totala utgifter, % av BNP	Offentliga utgifter, % av BNP	% av befolkningen över 65 i institutioner
Norge	2,80	2,80	6,60
Nederländerna	2,70	1,80	8,80
Sverige	2,70	2,70	8,70
Österrike	1,40	n/a	4,90
USA	1,32	0,70	5,70
Storbritannien	1,30	1,00	5,10
Belgien	1,21	0,66	6,40
Finland	1,12	0,89	5,30–7,60
Kanada	1,08	0,76	6,20–7,50
Australien	0,90	0,73	6,80
Irland	0,86	n/a	3,50
Schweiz	0,75	n/a	n/a
Italien	0,58	n/a	3,00
Spanien	0,56	n/a	2,00
Portugal	0,39	n/a	n/a
Grekland	0,17	n/a	n/a
Danmark	n/a	2,24	7,00
Frankrike	n/a	0,50	6,50
Tyskland	n/a	0,82	6,80
Japan	n/a	0,15 / 0,62	6,00

Källa: OECD (1998) citerad i Jacobzone, Cambois, Chaplain, och Robine, (1999). n/a: uppgift saknas.

Siffrorna måste tolkas försiktigt, eftersom det är svårt att skapa helt jämförbara data. Organisationen av äldreomsorgen varierar, och det är svårt att separera vissa utgifter från allmänna sjukvårdsutgifter. I många länder spelar informell vård en stor roll, vilket i tabellen visar sig som en låg andel äldre på institutioner.

Förändringar av den offentliga andelen av finansieringen får en rad sekundära effekter. En ökning av de offentliga utgifterna leder till minskade privata utgifter och i andra hand till minskade transfereringar till nästa generation i form av arv. På längre sikt kan ett ökat inslag av behovsprövning av stödet till de äldre förväntas minska intresset hos den arbetande befolkningen för att spara för sin ålderdom. Eftersom de potentiella kostnaderna för äldre vården är betydande, kan denna effekt vara stor.

Två faktorer är viktiga när man bedömer utrymmet för privata försäkringar. För det första kan den negativa urvalseffekten vara stark; personer vilkas föräldrar behöver mycket vård kan förväntas anta att detsamma gäller dem själva, vilket gör dem mer intresserade än genomsnittet att söka en försäkring. För det andra kan det vara svårt att försäkra sig mot risker som berör hela kohorter.

En annan faktor av potentiellt mycket stor betydelse är att ökat offentligt stöd till äldreomsorgen kan förväntas minska den informella omsorgen. I Storbritannien finns för närvarande omkring 5,7 miljoner vårdare, varav mer än 880 000 arbetar mer än 50 timmar per vecka (King's Fund 2001).

Den brittiska debatten om äldreomsorgen har framför allt gällt om staten ska ha en grundskyddsbetonad eller mer övergripande roll. Man har uttryckt farhågor för att sparincitamenten ska försämrats bland dem som förväntar sig ett stort behov av vård. Att personer som sparat för sin ålderdom senare kanske tvingas sälja sitt hus för att finansiera vården på äldre dagar upplevs av många som orimligt. Detta pekar på behovet av att samtidigt beakta pensionssystemet och finansieringen av äldre vården (IPPR 2001). Problemen med att dra en gräns mellan äldre vård och sjukvård i allmänhet återkommer här.

År 1997 tillsattes en offentlig utredning för att analysera finansieringen av äldreomsorgen. Rapporten (Royal Commission on Long Term Care 1999) föreslog att såväl sjukskötersketjänster som personlig vård skulle skattefinansieras helt, medan levnadsomkostnader skulle ges behovsprövat stöd. Kostnaden för förslaget uppskattades till 1 miljard GBP. England och Wales följde förslaget vad gällde sjukskötersketjänster men inte den personliga vården, medan Skottland har följt förslaget i båda avseenden. Denna skillnad kan eventuellt påverka de äldres val av boställningssort.

Utgifterna för äldreomsorg kan liksom utgifterna för pensioner och hälso- och sjukvård förväntas öka när befolkningen åldras. Att förutsäga äldreomsorgens kostnader är svårt även om den förväntade medelåldern kan förutses, eftersom det är svårt att avgöra under hur många år de äldre kommer att vara i behov av omsorg. Den informella vården är också en betydelsefull faktor. Hur stor denna andel blir beror exempelvis på framtida äktenskaps- och samboendemönster och på hur makars hälsotillstånd utvecklas (Lakdawalla och Philipson 1999).

6.5. Barnomsorg

De allra flesta OECD-länder subventionerar barnomsorg på ett eller annat sätt, och stödet har vuxit under det senaste decenniet (OECD 2001b). Valet mellan skatte- och avgiftsfinansiering för privat eller offentligt producerade tjänster har många effekter. Vi koncentrerar oss här på arbetsutbudet och återger resultat från studier i USA, Sverige och Storbritannien.

Offentliga åtaganden kan ta olika former. I Storbritannien erbjuder många kommuner subventionerad barnomsorg, och i Sverige är detta till och med obligatoriskt för kommunerna. Ett allmänt stöd till barnfamiljer påverkar också dessa hushålls möjlighet att köpa barnomsorgstjänster. Det kan därför vara svårt att skilja allmänt stöd till barnfamiljerna från direkt stöd till barnomsorg.

Vilka är motiven för offentligt stöd till barnomsorg? Det finns tre huvudmotiv (Duncan och Giles 1996, Duncan, Paull och Taylor 2001). För det första kan det finnas externa effekter i form av ökad social sammanhållning och lägre kriminalitet.¹⁰ För det andra kan det finnas ett fördelningsargument; om förskola är bra för barnens utveckling men låginkomsthushåll inte har råd, kan det vara motiverat att subventionera tjänsten för att utjämna förutsättningarna att lyckas senare i livet. För det tredje underlättar subventionerna för kvinnor att delta i förvärvslivet, vilket utjämnar skillnader mellan könen.

En ökad subventionering av barnomsorgen kan förväntas få tre huvudeffekter:

- * Efterfrågan på barnomsorg ökar.
- * Arbetsutbudet påverkas. Även om subventioner till barnomsorgen ofta antas leda till en odiskutabel ökning av kvinnors arbetsutbud (till exempel UK Department for Education and Employment 1998), finns det två effekter som motverkar varandra (Pencavel 1986). Å ena sidan ökar subventionen den effektiva lönen, vilket ökar arbetsutbudet bland dem som inte arbetar. Å andra sidan ger subventionen för dem som redan arbetar en inkomsteffekt i form av ökad nettointkomst, som kan ha positiva eller negativa effekter på arbetsutbudet. Det är därför en empirisk fråga vad den sammanlagda effekten blir (se nedan).
- * Fördelningen av disponibel inkomst mellan hushållen påverkas. Som när det gäller andra subventioner måste man beakta hur bördan för de finansierande skatterna fördelas.¹¹ De flesta subventioner i Storbritannien, Sverige och USA är inkomstberoende, vilket innebär att det sker en omfördelning både till förmån för barnfamiljerna och bland dessa till förmån för låginkomsthushåll. Men subventionerna kan också påverka fördelningen inom hushållet. Om kvinnor utför merparten av det barnanknutna arbetet i hemmet, bör subventioner till omsorg påverka kvinnors tid för arbete utanför hemmet. Dominique, Flood och Kocoglu (2001) finner att kvinnors arbetsutbud inte påverkas av om det finns barn över 3 år i familjen, vilket stöder hypotesen.

Tabell 6.5. Studier av arbetsutbudseffekten av förändringar i priset på barnomsorg.

Studie	Land	Utbudselasticitet
Flood m.fl. (2001)	Sverige	-0,05
Blau och Hagy (1998)	USA	-0,2
Fronstin och Wissoker (1995)	USA	-0,45 (låginkomsthushåll) -0,06 (höginkomsthushåll)
Ribar (1995)	USA	-0,09
Blundell m.fl. (2000b)	Storbrit.	-0,06

De empiriska studier av barnomsorgssubventioner som vi redogör för nedan bygger alla på mikrodata och uppskattar effekten på mödrars arbetsutbud, antingen de är ensamstående, gifta eller samboende.¹² Uppskattningarna bygger på variationer i priset för barnomsorg i tvärsnitt eller över tid respektive över regioner eller befolkningsgrupper. Tabell 6.5 summerar dataunderlag och den erhållna elasticiteten i efterfrågan på barnomsorg med avseende på priset.

En skillnad mellan studierna är att de amerikanska avser priset på barnomsorg i allmänhet, medan den svenska och den brittiska avser förändringar i en viss subvention (maxtaxa respektive Working Families Tax Credit, WFTC). De linjära elasticitetsskattningarna kan också vara missledande, eftersom många förekommande subventioner är starkt olinjära (det vill säga har trösklar, tak och knän) och kostnaden för att komma i åtnjutande av subventionen har klumpsummekaraktär.

Resultaten innebär för Storbritanniens del att arbetsutbudet som en följd av subventionen inom WFTC ökar med ungefär 2 procentenheter bland ensamstående mödrar (från knappt 40 till 42 procent), medan det minskar med mellan 0,5 och 1 procentenhet bland gifta par. Anledningen till den senare effekten är att subventionens inkomsteffekt försvagar incitamentet för hustrun att gå ut på arbetsmarknaden. Tyvärr går det inte att avgöra vilken effekt den speciella barnomsorgssubventionen inom WFTC har och vad det allmänna stödet betyder. Den specifika barnomsorgssubventionen motsvarade mindre än en femtedel av utgiftsökningen när den infördes, och slutsatsen är att sysselsättningseffekten åtminstone i Storbritannien är ganska liten.

Duncan och Giles (1996) menar att subventioner kan vara ett dyrt stöd att öka arbetsutbudet, eftersom de har en betydande "dödviktskomponent". Personer som börjar arbeta på grund av den minskade kostnaden för barnomsorg gynnas, men det gäller även dem som redan arbetar. Om subventionen är generell gynnas också de som inte arbetar alls. Förmånen kan riktas till dem som arbetar för att minska kostnaden. Den kan också riktas till dem som går in på arbetsmarknaden, men en sådan regel gör systemet komplext och kan leda till oönskat beteende. Åtskilligt arbete återstår innan man har en klar bild av barnomsorgssubventionernas effekter jämfört med alternativet, såsom stöd till låginkomstfamiljer i allmänhet.

6.6. Slutsatser

Som framgått av översikten uppvisar OECD-länderna stora skillnader både beträffande finansiering och produktion av välfärdstjänster. Någon konsensus om vad som är bästa lösningen finns uppenbarligen inte. Det finns ett samband mellan val av lösning för högre utbildning och hälso- och sjukvård. USA och Korea har i högre utsträckning privata producenter och avgiftsfinansiering, medan Nederländerna och de nordiska länderna i högre utsträckning förlitar sig på skattefinansiering och offentlig produktion.

Vår analys av de olika tjänsterna visar att det uppstår avvägningar mellan fördelningspolitiska ambitioner, som ofta talar för skattefinansiering, och effektivitet, som talar för avgifter som bättre återspeglar de faktiska kostnaderna. Det finns dock undantag från dessa allmänna regler. Externa effekter kan ha betydelse när det gäller barnomsorg, utbildning och sjukvård. Negativt urval och icke-försäkringsbara risker kan påverka möjligheterna att lösa äldreomsorgens problem på marknaden. Vår empiriska analys visar att lån till högre utbildning med inkomstberoende återbetalningsskyldighet är fördelningsmässigt mer progressiv än skattefinansierade bidrag. Beträffande hälso- och sjukvården förefaller finansieringsmetoden ha mindre betydelse för systemets totala fördelnings-effekter. Omsorgsfullt utformat stöd till barnomsorgen kan förbättra incitamenten för förvärvsarbete och leda till ökad disponibel inkomst för låginkomst-hushållen.

I alla de studerade fallen kan ekonometrisk modellering och simulering ge en uppfattning om de ekonomiska effekterna av skatter och förmåner, till exempel hur många som lockas att förvärvsarbete till följd av subventionerad barnomsorg eller hur många som väljer att gå till högre utbildning när undervisning eller levnadsomkostnader subventioneras. Både makroeffekter och fördelnings-effekter kan beskrivas. Samtidigt har subventioner en samhällsekonomisk kostnad, och en uppskattning av effekterna är bara ett första steg mot en fullständig bild av samhällsekonomisk kostnad och nytta. Fastän det finns en stor och användbar empirisk litteratur, är vi långt ifrån ett definitivt svar på frågan vilken mix mellan skatter och avgifter som är den bästa. Framför allt framstår allmän-jämvtseffekter som ofullständigt belysta.

7. Privatisering av socialförsäkringen

Lars Söderström och Klas Rikner¹

7.1. Inledning

Välfärdstatens förmåner har ökat markant under de senaste 50 åren, både i antal och omfattning. För ett flertal OECD-länder uppgår de offentliga utgifterna för det sociala skyddet till 25 procent eller mer av BNP. Högst ligger Sverige med 33,3 procent. Tabell 1 visar hur de offentliga utgifterna för socialt skydd fördelades i Sverige under 1998. I enlighet med Eurostats riktlinjer presenteras utgifterna i kategorierna: generell/kontant, generell/natura, selektiv/kontant och selektiv/natura.

I Sverige utgör posterna för sjukdom, funktionshinder och ålderdom mer än 70 procent av den totala budgeten för socialt skydd. Selektiva förmåner har en relativt liten betydelse; de utgör endast cirka 6 procent. Flertalet förmåner fördelas alltså enligt relativt enkla principer. Tabellen ger intrycket att kontanta förmåner utgör huvuddelen av förmånerna. Till saken hör emellertid att kontantförmåner vanligen beskattas och att nettoförmånerna således är avsevärt mindre än vad tabellen visar.

Ökande utgifter över tiden betyder inte att välfärdsstaten blivit mer "avancerad". De ökande offentliga utgifterna för socialt skydd är i stor utsträckning en effekt av det faktum att välfärdsstatens förmåner successivt blivit allt dyrare. Detta kan bland annat förklaras av demografiska faktorer, såsom en åldrande befolkning, och andra "exogena" faktorer, som ny teknik inom sjukvården. Man kan dock skönja en ökad oro för att välfärdsstaten håller på att bli ett "svart hål" i den offentliga budgeten, slukande allt mer resurser som skulle vara till större nytta någon annanstans. Under 1990-talet vidtogs en rad åtgärder för att begränsa de offentliga utgifterna för det sociala skyddet. Detta ledde för Sveriges del till att dessa utgifter minskade med ungefär 5 procentenheter relativt BNP under en period av 6 år, från 38,6 procent relativt BNP 1993 till 33,3 procent 1998. Under samma period steg BNP med 14,1 procent.

Socialförsäkringssystemet utgör den huvudsakliga delen av de offentliga utgifterna för socialt skydd. I form av kontanta förmåner inkluderar socialförsäkringssystemet ålderspensioner, förtidspensioner, sjukförsäkring, föräldraförsäkring, arbetsskadeförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Därtill kommer na-

turaförmåner, i första hand sjukvård. Vårt syfte med detta kapitel är att diskutera om dessa delar kan privatiseras, informellt så väl som formellt. Vi begränsar vår diskussion till kontanta förmåner.

Det är viktigt att poängtera att det inte nödvändigtvis behöver ske en *formell* privatisering av en offentlig försäkring för att man ska kunna tala om privatisering. Ett alternativ är att behålla den statliga administrationen men förändra försäkringens karaktär till att mer likna en privat försäkring. Detta kan ske genom att försäkringen görs mer flexibel och kundanpassad eller genom att skatter ersätts med försäkringspremier i finansieringen. På så vis sker en *informell* privatisering av socialförsäkringen. Ur individens perspektiv kan i många fall informell och formell privatisering göra samma nytta.

Privatisering behöver inte heller vara en fråga om antingen eller. I många fall kan en kombination av offentliga och privata lösningar vara den bästa modellen. Exempelvis kan man ha ett offentligt ansvar vad gäller stora skador eller extrema händelser – såsom utgifter för sjukdomar som aids eller långvariga inkomstförluster – medan privata lösningar kan ta hand om de normala, vardagliga skadorna, såsom inkomstförluster för perioder upp till, låt oss säga, fyra veckor. En betydande fördel med en sådan kombination är att privata försäk-

Tabell 7.1. Offentliga utgifter för socialt skydd i Sverige 1998 relativt BNP. Procent.

	Generella förmåner		Selektiva förmåner		Totalt
	Kontant	Natura	Kontant	Natura	
Sjukdom (1)	1,8	5,8	-	-	7,7
Funktionshinder (2)	2,3	1,3	0,1	0,0	3,8
Ålderdom (3)	9,3	2,7	0,2	-	12,2
Efterlevande (4)	0,7	-	0,0	-	0,7
Familj/barn (5)	1,6	1,9	0,0	-	3,5
Arbetslöshet (6)	2,7	0,4	-	-	3,1
Boende (7)	-	-	-	0,8	0,8
Övrigt (8)	0,0	0,3	0,6	0,0	1,0
Administration	-	-	-	-	0,5
Totalt	18,5	12,5	1,0	0,9	33,3

Indelning och definitioner följer EU:s rekommendationer: (1) Sjuklön, avtalsgruppförsäkringar, sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, närståendepenning, slutna och öppna hälso- och sjukvård, tandvård, läkemedel inom öppna hälso- och sjukvård, övrig verksamhet inom primärvården. (2) Förtidspension (Fp, ATP), livränta, handikappersättning, vårdbidrag, rehabiliteringsersättning, pensionstillskott till Fp, vård och hjälp i särskilt och ordinarie boende, statlig assistansersättning, hjälpmedel, habilitering, rehabilitering, färdtjänst, bostadsanpassning, bilstöd. (3) Ålderspension, delspension, pensionstillskott, hustrutillägg, vård och hjälp i särskilt och ordinarie boende, färdtjänst. (4) Efterlevandepension, pensionstillskott. (5) Föräldrapenning, havandeskapspenning, barnbidrag, bidragsförskott, adoptionskostnadsbidrag, barnutlägg till förtidspension, barnomsorg, familjehem, hem för vård och boende, individ- och familjeomsorg, familjerådgivning, kommunala fritidsgårdar. (6) KAS, a-kassa, starta eget-bidrag, avgångsbidrag, permitteringslönersättning, arbetsmarknadsutbildningsbidrag, ungdomsplatser, flyttningsbidrag, arbetsförmedling, köpt anu, elevsocial verksamhet. (7) KPT/BTP (pensionärer), bostadsbidrag. (8) Dagbidrag för flyktingar, socialbidrag, introduktionsersättning till flyktingar, vård av vuxna missbrukare, individ- och familjeomsorg (vuxna flyktingar), rättshjälp, centraladministration (RFV, Ams).

Källa: Socialdepartementet (2001).

ringsgivare inte behöver oro sig för den långa svansen på riskfördelningen. Detta kan i sin tur ha en positiv inverkan på utbudet av privata försäkringar.²

Enligt vår uppfattning är ålderspensionerna (inklusive änkepensioner) och sjukförsäkringen, inklusive arbetsskadeförsäkringen, huvudkandidaterna för privatisering.³ Som vi kunde se i tabell 7.1 utgör dessa områden omkring två tredjedelar av de svenska offentliga utgifterna för socialt skydd (ett belopp motsvarande 11–12 procent av BNP). Innan vi tittar närmare på just dessa delar av socialförsäkringssystemet ska vi göra en mer generell överblick över förutsättningarna för privata försäkringar och peka på faktorer som gör att de andra delarna av det sociala skyddet (som finns med i tabellen) är mindre lämpliga för privatisering.

7.2. Marknadsimperfektioner

Om inget annat anges studerar vi här en enstaka, uniform försäkring som karaktäriseras av:

$$(\pi, L, C, p)$$

där π är sannolikheten för skada, L är skadans storlek, C är storleken på den kompensation som betalas i händelse av skada, och p är försäkringspremien.⁴ Försäkringen kan vara såväl offentligt som privat administrerad. I det senare fallet antar vi – om inget annat sägs – att det är ett flertal konkurrerande bolag på försäkringsmarknaden. Försäkringspremien består av två delar: $p = \pi C + \lambda$, där πC är den förväntade kostnaden för kompensationen och λ är ett ”påslag” (*loading*) som är nödvändigt för att täcka kostnader för administration etc.

Försäkringar är relativt okomplicerade i de fall skaderisken är välkänd och försäkringen är tillräckligt attraktiv för att locka så pass många försäkringstagare att de stora talens lag är tillämpbar. Dessa villkor är dock inte nödvändiga för uppkomsten av privata försäkringar. Exempelvis har det sedan länge erbjudits privata försäkringar för kommersiella telekommunikationssatelliter och jetflyg, trots att det till en början varken var många kunder eller fanns tillgång till statistisk information om skaderisken (Borch 1990). Karl Borch anser att man ska ha en pragmatisk inställning till begreppet *försäkringsbarhet* (”the risk covered is by definition insurable”).

Det finns dock vissa tillfällen då marknaden inte alls kan erbjuda försäkring eller bara kan erbjuda en partiell försäkring. Här vill vi peka på fyra omständigheter som begränsar möjligheten att använda försäkringar: moralisk risk (*moral hazard*), kollektiv risk, negativt urval (*adverse selection*) och politiska regleringar. Vi ska här titta på dessa problem var för sig.

Moralisk risk (moral hazard)

Många risker påverkas av beteendet hos den försäkrade. Detta är något som försäkringsbolaget måste ta hänsyn till när försäkringarna utformas. Om försäkringsbolaget kan observera hur den försäkrade betar sig kan kompensation och premie göras direkt beroende av hur försäkringstagaren betar sig för att förhindra skada. Om försäkringsbolaget inte kan observera försäkringstagarens beteende måste en annan, "näst-bästa" lösning användas, som innebär att de försäkringar som erbjuds *inte* betalar full kompensation, det vill säga $C < L$. Detta betyder att en skada kommer att leda till kostnader även för den försäkrade individen ("självrisk").

I extrema fall kan den försäkrade individen påverka sannolikheten för skada så att denna närmar sig ett. Försäkringsbolaget blir då tvunget att sänka kompensationen till i det närmaste noll eller höja premien i nivå med kompensationen. Detta kommer sannolikt att leda till att efterfrågan för den typen av försäkring försvinner. Ur individernas synvinkel är kompensationen alldeles för låg i förhållande till premien.

Problemet med moralisk risk är detsamma oavsett om försäkringsgivaren är ett privat försäkringsbolag eller en offentlig institution. I båda fallen gäller det att finna en lämplig nivå på kompensationen i förhållande till skadekostnaden, för att på så vis skapa incitament hos försäkringstagaren att minska sannolikheten för skada och/eller den eventuella skadans storlek. Det är svårt att uttala sig om en offentlig eller privat administration är bättre lämpad att hantera dessa avväganden.

I den mån moralisk risk innefattar ett oetiskt element, exempelvis sjukfrånvaro utan att man är sjuk, kan legala sanktioner vara påkallade.⁵

Riskaspekten är påtaglig i fallet med förmåner till familjer med barn (svarande för nästan 9 procent av budgeten i tabell 7.1). Bland dessa förmåner finns föräldraförsäkringen, det vill säga den försäkring som betalar kompensation för de dagar nyblivna föräldrar stannar hemma med sitt barn (upp till 450 dagar), subventionerad barnomsorg och barnbidrag. På grund av *moral hazard*-problemet är det tveksamt om denna typ av kompensationer är lämpade som försäkring. Sannolikheten att få barn kan i stor uträkning påverkas av individerna själva. En försäkring skulle således behöva ha antingen en låg ersättning eller en hög premie, nästan i nivå med ersättningen. En sådan försäkring skulle knappast locka några försäkringstagare.

Att förmåner till familjer med barn inte passar som försäkring innebär inte att det generellt sätt är olämpligt att subventionera barnfamiljer. Sådana subventioner kan exempelvis vara motiverade av att de gagnar pensionssystemet.

Kollektiv risk

Risker för försäkrade individer kan vara allt från icke-korrelerade till starkt positivt korrelerade. Termen *kollektiv risk* refererar till det senare. För försäkringsbolaget innebär kollektiva risker ett problem eftersom man vid ett tillfälle kan

bli tvungen att betala en stor summa för ersättningar. Om det inte är möjligt för försäkringsbolaget att återförsäkra sig återstår bara att höja påslaget (λ). Som en konsekvens blir försäkringen mindre attraktiv och marknaden minskar i omfattning. Ett obligatorium kan i viss utsträckning förbättra situationen.

Arbetslöshetsförsäkringen illustrerar problemet med en kollektiv risk. Hög arbetslöshet är sällan endast en lokal företeelse, utan drabbar ofta hela regioner och kanske världsdelar samtidigt. Därför kan det vara svårt att organisera återförsäkringar. Fonder för att överbrygga djupa recessioner måste vara mycket stora och det kan vara nödvändigt med någon form av statligt stöd. En möjlighet är att genom skatter finansiera ersättningen för arbetslöshetsperioder som passerat, säg, två månader. En annan möjlighet är att subventionera en betydande del av ersättningen.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är privat administrerad i enlighet med den så kallade Gentmodellen. Det innebär att arbetslöshetskassorna är fristående men kopplade till en facklig organisation eller branschorganisation. Arbetslöshetsersättningarna hanteras av arbetslöshetskassorna enligt regler som fastställts i lag. Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är inte obligatorisk; lagen säger bara att ingen kan nekas medlemskap. Medlemskap i fackförbund är alltså inget krav för att få bli medlem i arbetslöshetskassa.

Arbetslöshetskassorna subventioneras i proportion till utbetalda ersättningar. I själva verket har subventionerna under senare år motsvarat de utbetalda ersättningarna. Detta är ett sätt att "internalisera" den politiska risk som hör samman med arbetslöshet. Premierna som betalas är symboliska på så vis att de inte motsvarar försäkringsgivarens förväntade kostnader. Arbetslöshetskassorna skiljer sig alltså tydligt från vanliga privata försäkringsbolag. De är formellt privata men i realiteten offentliga. Lagar styr helt och hållet verksamheten, endast själva administrationen är privat.

Enligt den terminologi som använts ovan skulle en privatisering av den svenska arbetslöshetsförsäkringen kunna vara informell snarare än formell. Ett steg skulle kunna vara att minska subventionerna och på så vis öka andelen av ersättningen som betalas av medlemsavgifter. Avgifterna skulle då öka mer i de sektorer där risken att bli arbetslös är högre. Detta skulle missgynna sektorer med hög arbetslöshet och därmed sannolikt minska den totala arbetslöshetsnivån. På sikt skulle detta leda till en krympning av de branscher som för närvarande får sin arbetslöshetsförsäkring subventionerad.

I den mån försäkringspremierna är relaterad till hur mycket den försäkrade tidigare varit arbetslös finns det en risk att den försäkrade försöker få ersättning från andra försäkringar. Den försäkrade kan exempelvis välja sjukskrivning i stället för arbetslöshet.

Negativt urval (adverse selection)

Om individer skiljer sig åt vad gäller risken att råka ut för skada, men försäkringsgivaren inte kan bedöma om en viss individ löper låg eller hög risk, kan in-

te olika riskgrupper erbjudas olika försäkringsvillkor. Försäkringsgivaren kan då bara erbjuda alla en försäkring som bygger på den genomsnittliga risken. Detta är ett problem om de potentiella försäkringstagarna känner till sina egna risker, eftersom en sådan försäkring knappast är attraktiv för lågriskindivider. Om de uppfattar erbjudandet så oförmånligt att de föredrar att vara utan försäkring, stiger den genomsnittliga risken bland dem som faktiskt försäkras sig. Ska försäkringen inte bli förlustbringande måste försäkringsgivaren då höja premien, vilket får ännu fler försäkringstagare att lämna försäkringen. Till slut är försäkringskollektivet reducerat till enbart de individer som har högst risk.

En obligatorisk försäkring kan vara ett sätt att i alla fall delvis lösa problemet med negativt urval. Den svenska trafikförsäkringen är ett exempel på hur oberoende privata försäkringsbolag kan hantera en obligatorisk, enhetlig försäkring med skillnader i risk mellan olika försäkringstagare. Bolagen konkurrerar genom att erbjuda låga premier, men också genom att erbjuda olika kompletterande försäkringsförmåner.

Cream skimming

De problem som hittills nämnts – moralisk risk, kollektiv risk och negativt urval – är alla tekniska till sin natur. Det finns också ett mer praktiskt problem relaterat till den politik som förs. Som ett exempel kan vi nämna förpliktelsen för försäkringsbolag att i vissa fall ta samma premie oavsett vilken riskgrupp individer tillhör. En sådan förpliktelse behöver inte vara explicit. Exempelvis förväntar sig många att försäkringsbolag ska ta samma premie för pensionsförsäkringar oberoende av försäkringstagarens kön.

Oviljan mot differentierade premier grundar sig vanligtvis på rättviseskäl. Differentierade premier innebär att individer med högre risk får betala en högre premie, men de har i alla fall en försäkring att tillgå. Att premierna är enhetliga, oberoende av risk, kan leda till att högriskindivider får svårt att över huvud taget hitta någon försäkring, helt enkelt därför att försäkringsbolagen försöker undvika dem. Detta kan ske på olika sätt, exempelvis kan reklamen utformas så att kvinnor (eller andra individer med risker högre än genomsnittet) föredrar att lösa försäkring någon annanstans. Resultatet av *cream skimming* kan bli allt annat än rättvist.

7.3. Sjukförsäkringen

Individer som tillfälligt stannar hemma från jobbet på grund av sjukdom kompenseras genom sjukförsäkringen. Kompensationen ges oavsett om ohälsan beror på förkylning, arbetsskada, trafikolycka, sportaktiviteter eller något annat. Sjukförsäkringen har två separata delar: under de två första veckorna av en sjukfrånvaroperiod utbetalas sjuklön från arbetsgivaren, och därefter utbetalas sjukpenning från försäkringskassan.

Det finns ingen formell gräns för hur länge sjukpenning kan utbetalas. Om arbetsförmågan betraktas som långvarigt eller permanent nedsatt ersätts dock sjukpenningen av sjukbidrag eller förtidspension. För närvarande innehåller den svenska sjukförsäkringen en karensdag; för den första dagens sjukfrånvaro betalas ingen sjuklön.

Såväl sjuklöneperioden som efterföljande period med sjukpenning är strikt reglerad. Arbetsgivaren kan alltså inte betala mer eller mindre sjuklön än den stipulerade nivån. Både rättviseargument och effektivitetsargument används som stöd för en så hård styrning. Syftet är att säkerställa en rimligt hög och samtidigt enhetlig kompensationsnivå. Det finns en viss oro att generösa ersättningsregler under sjuklöneperioden ska skapa högre kostnader även under sjukpenningperioden, det vill säga att en högre sjukfrånvaro under de första två veckorna ska leda till högre sjukfrånvaro också därefter.

Det finns två tydliga fördelar med att låta försäkringar erbjudas av konkurrerande, privata försäkringsbolag:

- * *Differentiering*: försäkringsbolag kommer sannolikt att utforma försäkringarna så att de försäkrade uppmuntras att vidta preventiva åtgärder.
- * *Diversifiering*: konkurrerande försäkringsbolag kommer sannolikt att erbjuda flera olika försäkringslösningar för att passa preferenserna hos olika grupper i samhället (inte bara majoriteten).

Vi ska nu diskutera dessa två aspekter var för sig.

Differentiering

En viktig roll för försäkringsgivaren är att uppmuntra preventiva åtgärder. I de fall moralisk risk är ett problem är självrisk en viktig del av försäkringens villkor. Alternativt, om den försäkrades preventiva åtgärder kan observeras av försäkringsgivaren, kan premierna anpassas till dessa. Båda modellerna uppmuntrar till preventiva åtgärder, dock bara i de fall där risken verkligen beror på faktorer som kan påverkas av försäkringstagaren. Om exempelvis risken för sjukdom inte påverkas av arbetsmiljön, matvanor etc., är incitament för att uppmuntra preventiva åtgärder mot ohälsa till ingen nytta.

Enligt vår uppfattning är en generell sjukförsäkring med riskanpassade premier ett rätt dåligt instrument för att uppnå medvetenhet om riskerna och preventiva åtgärder hos försäkringstagarna. Huvudorsaken är att "vanlig sjukdom" i stor utsträckning beror på riskfaktorer som den försäkrade inte kan göra så mycket åt. Enligt statistiken är risken för sjukfrånvaro högre än genomsnittet bland exempelvis kvinnor, ensamstående föräldrar, utlandsfödda, lågutbildade och personer med medfödda problem som diabetes och reumatism. Premier som differentierats i enlighet med sådana faktorer är diskutabla ur ett rättviseperspektiv och ger inga positiva effekter på preventionen.

Ett bättre tillvägagångssätt vore att utforma separata försäkringar för vissa de-

lar av försäkringen där preventiva åtgärder mer uppenbart kan förändra risken. En kandidat för ett sådant arrangemang är arbetsskadeförsäkringen. I många länder är denna försäkring också separat från socialförsäkringarna i övrigt.

Ett optimalt system i detta fall vore en försäkring som är obligatorisk för arbetsgivarna, täcker alla typer av skador – inte bara inkomstförlust utan också kostnader för sjukvård, rehabilitering och psykiskt lidande – och finansieras genom strikt riskdifferentierade premier.⁶ Ett sådant system skulle skapa starka incitament för arbetsgivarna att skapa en hälsosam arbetsmiljö. Jämfört med dagens svenska system, där sjukförsäkringen bara täcker en del av inkomstbortfallet och är finansierad genom en proportionell skatt, skulle ett sådant system leda till att arbetsplatser med dålig arbetsmiljö skulle få högre premier och därmed sämre konkurrensmöjligheter. Vidare skulle detta leda till, tror vi, en generell förbättring av arbetsmiljön.⁷

Det finns två typer av arbetsskador: olyckor och sjukdomar. Vad gäller olyckor är det oftast möjligt att bestämma när och var skadan har uppkommit. Det är därför relativt lätt att härleda kostnaderna för en olycka till rätt arbetsgivare. För sjukdomar är det däremot inte lika enkelt. Vanligtvis kommer arbetssjukdomar mer smygande och kan också vara en effekt av arbete på flera arbetsplatser. Det är därför, enligt vår åsikt, rimligt att hålla de två typerna av skador åtskilda.

Medan arbetsolyckor lämpar sig väl för en försäkring tillhandahållen av konkurrerande privata försäkringsbolag, är arbetssjukdomarna svårare att handha i privat regi. Huvudproblemet är att försäkringsbolagen måste bereda sig på att aktiviteter i dag kan ge upphov till skador som märks först om många år, till och med vissa i dag okända skador. Företagen måste av den anledningen bygga upp stora fonder. Så var exempelvis fallet i Norge när arbetsskadeförsäkringen privatiserades på 1990-talet. Även i Danmark och Finland drivs arbetsskadeförsäkringen i privat regi, och alla har problem med "sjukdomsdelen".⁸ Det är förmodligen bättre att låta denna del av arbetsskadeförsäkringen förbli en offentlig försäkring, där fonder inte behövs.

Även om den privata arbetsskadeförsäkringen begränsas till arbetsolyckor kommer det att leda till stora skillnader i premier mellan olika branscher. En beräkning av möjliga premier i ett privat system som ersätter sjukförsäkringen och förtidspensionen visar att den årliga premien för en anställd varierar från några hundra kronor upp till mer än 10 000 kronor (Söderström m.fl., 1996). Detta skulle leda till starka incitament i högriskindustrierna att förbättra arbetsmiljön och snabbt rehabilitera skadade anställda för att på så sätt sänka de framtida premierna.

Trafikförsäkringen är en annan kandidat där privatisering kan vara att föredra. Som tidigare nämnts är dagens trafikförsäkring administrerad av privata försäkringsbolag. Försäkringen täcker skador på bilar och liknande. Skador i form av inkomstbortfall täcks av den vanliga sjukförsäkringen och sjukvård bekostas, liksom annan sjukvård, av kommuner eller landsting.

Enligt vår mening skulle trafikförsäkringen kunna utökas till något liknande den hypotetiska arbetsolycksfallsförsäkringen som diskuterats ovan. I så fall

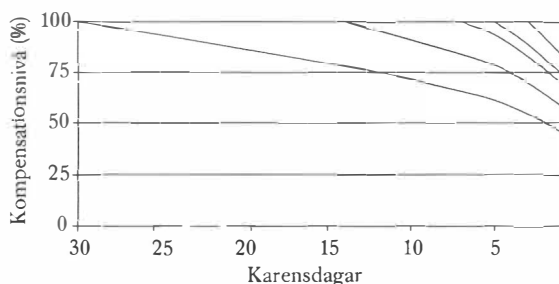
skulle bilägare, liksom ägare av vissa andra fordon, få betala premier som inkluderar förväntade kostnader för sjukförsäkring, förtidspension och eventuellt också sjukvård. Vi vet inte hur premierna skulle se ut efter en sådan förändring, men man kan förvänta sig relativt höga premier för exempelvis tunga motorcyklar. Samtidigt som de privata försäkringsbolagen bär dessa kostnader skulle det innebära en motsvarande minskning i den offentliga budgeten.

Diversifiering

Det andra argumentet för privata försäkringar är, som nämnts ovan, att privata försäkringsbolag skulle vara måna om att anpassa sina villkor till individuella preferenser. Som ett exempel ska vi här titta på sjukförsäkringen med avseende på två viktiga parametrar: antalet karensdagar och ersättningsnivån. Det är möjligt att kombinera dessa parametrar på många sätt utan att de totala kostnaderna för försäkringen (och därmed genomsnittspremien) behöver förändras. Man kan förvänta sig att olika individer skulle föredra olika kombinationer utefter en sådan tänkt "isokost-kurva".

I ett försök att ta reda på vilken kombination av karensdagar och ersättningsnivåer som individer föredrar, och vilka faktorer som påverkar deras preferenser, genomförde Daniel Eek och Klas Rikner en enkätundersökning. Respondenterna i undersökningen ställdes inför ett val där alternativen skulle ge ungefär samma kostnader, enligt beräkning från sjukfrånvarodata från Riksförsäkringsverket för år 1988. Detta år fanns ingen sjuklöneperiod, all kompensation var således sjukpenning.⁹

De statistiska uppgifterna om sjukfrånvaron användes för att beräkna andelen dagar av det totala antalet sjukfrånvarodagar som utgjordes av den första dagen i ett sjukfall, dag 2, dag 3 etc. Således skulle ett system med 90 procents kompensation från dag 1 kosta ungefär lika mycket som ett system med en karensdag och därefter 100 procents ersättning. På samma sätt skulle ett system med 75 procents ersättning från dag 1 kosta ungefär lika mycket som ett system med 3 karensdagar och därefter 100 procents ersättning. För att illustrera ett antal



Figur 7.1. Isokost-kurvor i sjukförsäkringen, utifrån 1988 års LS-data.

kombinationer av karensdagar och ersättningsnivåer som skulle ge ungefär samma kostnader visas några "isokost-kurvor" i figur 7.1.

De alternativ som respondenterna hade att ta ställning till begränsades till 0, 1 och 3 karensdagar; tillhörande ersättningsnivåer visas i tredje kolumnen i tabell 7.2. Tre ytterliga alternativ fanns tillgängliga för att testa hur starka respondenternas preferenser var, se sista kolumnen i tabell 7.2. Respondenterna ombads rangordna kombinationerna A, B och C, inklusive de alternativa ersättningsnivåerna, från 1 till 6, med 1 för den kombinationen som bedömdes som den bästa.

Det visade sig att de flesta föredrog det då rådande systemet. Ungefär 56 procent valde ett system med 1 karensdag som det bästa systemet, omkring 20 procent ansåg att ett system utan karensdagar var det bästa systemet och nästan 25 procent valde ett system med 3 karensdagar, se tabell 7.3.

Preferenserna verkar spegla såväl individernas förväntade frånvarostruktur som deras förmåga att hantera risker. Exempelvis visade den statistiska analysen att äldre företrar fler karensdagar följda av högre ersättningsnivå. Eftersom äldre vanligtvis har relativt sett mer långtidsfrånvaro var det resultatet förväntat. Arbetsrättslig status var en annan viktig faktor. Såväl egenföretagare som tillfälligt anställda hade starka preferenser för ett system med flera karensdagar. En tänkbar förklaring är att dessa grupper är mer vana att hantera kortvariga fluktuationer i sin inkomst.

Givet att individer, i enlighet med resultaten från undersökningen, i viss utsträckning formar sina preferenser utifrån sin förväntade frånvarostruktur, är en slutsats att ett flexibelt system skulle öka kostnaderna jämfört med ett enhetligt system enligt dagens utformning. Vi kan inte bedöma hur mycket kostnaderna skulle påverkas och inte heller i vilken utsträckning individer är beredda att betala mer för ett mer flexibelt system.

Tabell 7.2. Kombinationer av karensdagar och ersättningsnivåer som presenterades för respondenterna.

	Karensdagar	Kompensationsnivå, procent	Alternativ kompensationsnivå, procent
Kombination A	0	65	60
Kombination B	1	75	70
Kombination C	3	90	85

Tabell 7.3. Respondenterna uppdelade med avseende på deras bästa alternativ. Procent.

	1 karensdag	3 karensdagar	1 karensdag som både bästa och nästbästa alternativ
Ingen karensdag			
19,6	55,6	24,8	40,7

Längre sjuklöneperiod

Den svenska sjukförsäkringen är en kombination av en obligatorisk privat försäkring (sjuklöneperioden) och en offentlig sjukförsäkring. En tydlig fördel med denna kombination är, som vi tidigare påpekat, att de privata försäkringsgivarna (i det här fallet arbetsgivarna) inte behöver oroa sig för riskfördelningens långa svans. De kan koncentrera sig på den normala variationen i sjukfrånvaro. En annan fördel är att sjuklöneperioden skapar incitament för arbetsgivarna att erbjuda en god arbetsmiljö för sina anställda. Vid sidan om preventiva åtgärder för att minska risken för arbetsskador är det också viktigt att arbetsgivarna skapar en stimulerande atmosfär för sina anställda.

Enligt vår uppfattning är det nuvarande systemet, med både sjuklöneperiod och offentlig försäkring, värt att bevara. Om man så vill kan differentieringen och diversifieringen begränsas till sjuklöneperioden, men det är inget som hindrar att man har differentiering och diversifiering också i den offentliga försäkringen. Hur som helst måste man ta ställning till vad som är lämplig längd på sjuklöneperioden. En längre sjuklöneperiod leder till att kostnaderna minskar i den offentliga sjukförsäkringen och i stället belastar arbetsgivarna.

Tabell 7.4 ger en bild av hur stor andel av sjukfrånvarodagarna som kan förväntas hamna på arbetsgivarnas ansvar beroende på sjuklöneperiodens längd. Att exempelvis förlänga sjuklöneperioden från två veckor till en månad skulle öka arbetsgivarnas andel av sjukfrånvarodagarna från cirka 40 till cirka 50 procent. Eftersom högvärlönde ofta har kortare sjukperioder än lågvärlönde är arbetsgivarnas andel av kostnaderna förmodligen något högre än andelen av antalet dagar.¹⁰

Sjuklöneperioden i det svenska systemet var två veckor från 1992 till 1996 och förlängdes till fyra veckor 1997. Förlängningen kritiserades hårt från många håll och 1998 sänktes den till två veckor igen. Man var rädd att speciellt små företag – och egenföretagare – skulle missgynnas alltför mycket av en längre period. De skulle utsättas för en högre risk och därför vidta olika försiktighetsåtgärder, exempelvis undvika att anställa högriskindivider. I Schweiz, där arbetsgivarna bär en stor del av kostnaderna för sjukfrånvaro, kräver många arbetsgivare att ny-

Tabell 7.4. Andelen av den totala sjukfrånvaron som utgörs av korta sjukfall och första delen av långa sjukfall, Sverige 1990.

Antal dagar räknat från dag 1	Andel av den totala frånvaron, procent.
14	40
29	49
59	58
89	64
179	74
364	85

Källa: Egna beräkningar baserade på statistik från Riksförsäkringsverket.

anställda genomgår hälsokontroll innan de accepteras (Rikner och Strumpf 1998).

I Nederländerna förlängdes sjuklöneperioden till 12 månader 1996. Samtidigt fick arbetsgivarna skyldighet att finansiera upp till fem års förtidspension, allt för att öka deras intresse av rehabilitering för att få sjukskrivna tillbaka i arbete. Den önskade effekten infann sig, men inte utan kostnad. Arbetsgivarna i Nederländerna har blivit försiktigare i sin anställningspolitik. Eftersom skyldigheten att finansiera sjukfrånvaro och eventuell förtidspension endast gäller "tillsvidareanställda", finns det en tendens att permanenta arbeten ersätts med temporära arbeten. Personer med hälsoproblem tycks ha fått svårare att få ett fast jobb (Hoegelund och Veerman 2000, Nordisk Försäkringstidskrift 2000).

7.4. Pensioner

Pensionssystemet i Sverige består av tre delar: det offentliga pensionssystemet, avtalspensioner och individuella pensionsförsäkringar. De två senare är privata pensionssystem. Skillnaden mellan dem är att avtalspensionerna är kollektiva och likartade för medlemmarna i respektive grupp, medan de individuella pensionerna är anpassade efter de enskilda individernas preferenser. De tre delarna är till stor del sammanflätade genom att avtalspensionerna och de individuella försäkringarna i första hand fungerar som komplement till den offentliga pensionen. De anpassas också, i den utsträckning detta går, efter förändringar i den offentliga pensionen.

Den offentliga pensionen är obligatorisk, vilket är speciellt viktigt i en välfärdsstat. Eftersom medborgarna kan räkna med att staten (eller respektive kommun) garanterar en viss välfärdsnivå under ålderdomen kan det vara frestande att uppskjuta eller till och med strunta i att ordna egen försörjning efter pensionering. Det är i skattebetalarnas intresse att pensionssystemet är obligatoriskt så att varje medborgare tvingas bidra till ett system som garanterar en viss levnadsnivå efter pensioneringen. Denna nivå bör åtminstone innefatta de nödvändigaste behoven.

Det offentliga pensionssystemet

Det finns många modeller för obligatoriska pensionssystem. Givet att pensionerna på ett eller annat sätt finansieras genom löpande inkomster måste följande makroekonomiska relation vara uppfylld på lång sikt (oavsett om systemet organiseras som fördelningssystem eller premiereservsystem):

$$RP = sNW \quad (1)$$

vilket ger

$$s = (R/N)(P/W) \quad (2)$$

där R = antalet pensionärer, P = genomsnittlig pension, N = antalet personer i arbetskraften, W = genomsnittlig arbetsinkomst, och s = andel av inkomsten som används till pensioner. I ett skattefinansierat system med en proportionell skatt är s skattesatsen.

Som framgår av (2) är skattesatsen produkten av *försörjningskvoten* (R/N) och *ersättningskvoten* (P/W). Om det till exempel går 6 pensionärer på 10 anställda, $R/N = 0,6$, och pensionerna i genomsnitt uppgår till 70 procent av lönen, $P/W = 0,7$, måste 42 procent av löpande inkomster avsättas till pensionärerna; $s = 0,42$.

Försörjningskvoten (R/N) är givetvis inte exogent given. Ett mer generöst pensionssystem stimulerar till tidigare pensionering och ger en högre försörjningskvot. Som visas av exempelvis Gruber och Wise (1999) råder en stark korrelation mellan ålder från vilken förmånerna är tillgängliga och utträde ur arbetskraften. Deras slutsats bygger på observationer från elva olika industriländer.

En viktig distinktion kan göras mellan pensionssystem som är förmånsbestämda (*Defined Benefit*), förkortat DB, och system som är avgiftsbestämda (*Defined Contribution*), förkortat DC. Enkelt förklarar man säga att DB-system tar pensionsnivån (relativt inkomsten) för given och anpassar skatter/premier efter detta enligt ekvation (1), medan ett DC-system tar skattenivån/premien för given och anpassar pensionsnivån efter detta enligt samma ekvation. I det första fallet kan de anställda inte med säkerhet veta hur mycket av lönen som måste avsättas till pensionärerna; i det andra fallet kan pensionärerna (eller i alla fall de potentiella pensionärerna) inte säkert veta hur stor pensionen blir. Demografiska och makroekonomiska risker kommer alltså att spela olika roller i de båda systemen.

I de flesta länder är de offentliga pensionssystemen organiserade enligt DB-principen, men under senare år har tendensen varit att flera länder börjat övergå till DC-principen, något som rekommenderades av Världsbanken (World Bank 1994). Rena DB-system tenderar att bli alltför dyra över tid (se nedan) och anses därför opålitliga. En kompromiss mellan de två principerna innebär att pensionsnivån fixeras vid pensioneringen; de inbetalningar en individ har gjort under arbetslivet omvandlas i detta fall till annuiteter som utbetalas under resten av livet.

Också Sverige har, om än bara delvis, valt att gå över till DC-principen. En viktig ingrediens i det nya svenska pensionssystemet är att alla ska ha rätt till en viss levnadsnivå. Detta uppnås genom den så kallade garantipensionen.¹¹ Den garanti följer DB-principen och finansieras över statsbudgeten.

Med en årlig tillväxt på 2 procent kan cirka 20 procent av pensionärerna förväntas ta del av garantipensionen. Med en årlig tillväxt på 3 procent sjunker den förväntade andelen till cirka 12 procent (Riksförsäkringsverket 1999). Endast ett fåtal förväntas få hela sin pension från garantipensionen. Låginkomsttagare kommer att ta del av både det ordinarie pensionssystemet och garantipensionen. Om man får pension från det ordinarie pensionssystemet minskar det be-

lopp som kan erhållas ur garantipensionen. Denna reduktion ("marginalskatt") är 100 procent upp till en viss nivå, och 48 procent över den nivån.

Det finns två typer av system som baseras på DC-principen. I Góra och Palmer (2001) kallas dessa för *Financial Defined Contribution* (FDC) respektive *Notional Defined Contribution* (NDC). Ett NDC-system beskriver de på följande sätt (Góra och Palmer 2001, s. 7):

- * Avgifterna, baserade på individuella inkomster, bokförs på individuella pensionskonton.
- * Belopp innestående på pensionskontona växer med en ränta som motsvarar löneökningarna.
- * Ackumulerade belopp på pensionskontona omvandlas till annuiteter vid pensionering.
- * Annuiteterna beräknas utifrån ackumulerat kapital och förväntad återstående livslängd vid pensionering.
- * Annuiteterna bör indexeras men index ska inte överstiga tillväxten i basen för avgifterna (det vill säga lönesumman).
- * Demografiska kapitalreserver skapas när relativt stora åldersklasser finns i arbetskraften. Dessa kapitalreserver är de enda reserverna i NDC-systemet och används när kohorten i fråga når pensionsålder.

I ett FDC-system å andra sidan, avsätts avgifter även till traditionella kapitalreserver för att täcka framtida anspråk från de personer som bidragit. Dessa reserver kan inkludera såväl värdepapper i privata företag som statsobligationer. Avkastningen på kapitalreserverna kan bli högre eller lägre än tillväxten i NDC-systemet, som bygger på löneutvecklingen. Om reserverna består av statsobligationer som ger samma avkastning som tillväxten i basen för avgifterna i NDC-systemet (alltså lönesumman) så kommer de båda systemen att ge likvärdig avkastning.

Det nya svenska pensionssystemet bygger på NDC-principen, medan det gamla byggde på DB-principen. Båda systemen kan karaktäriseras som fördelningssystem men de är ändå fundamentalt olika. De individuella anspråken bestämdes i det gamla systemet helt *ad hoc*, medan de i det nya systemet bestäms av hur mycket individen inbetalat till systemet. Det gamla systemet hade omfördelning som ett uttalat mål. I det nya systemet skapas omfördelning genom garantipensionen, vilken, som nämnts, finansieras utanför NDC-systemet.¹²

Parallellt med NDC-systemet innehåller det nya svenska systemet också ett mindre FDC-system, som får del av cirka 15 procent av de totala avgifterna till pensioner. Det är i detta system som alla individer själva får välja fond eller annars låta staten ta hand om valet via sina egna pensionsfonder.

Privatisering

Det finns ett flertal förändringar som kan diskuteras under rubriken privatisering. Góra och Palmer anger fyra olika aspekter under den rubriken: (1) privat eller offentlig administration; (2) väldefinierade kontrakt eller politiska löften; (3) direkta eller indirekta anspråk; (4) offentlig skuld eller privata tillgodohavanden.

Den förändring som skett av det svenska pensionssystemet, från ett DB-system till ett NDC-system, är enligt vår mening ett stort steg i riktning mot privatisering, även om systemet fortfarande ligger under offentlig administration. Som en konsekvens av förändringen är förmånerna nu definierade enligt precisa kontrakt i stället för vaga politiska löften. Det betyder inte att lagändringar inte kan förändra pensionssystemet, men DC-system betraktas allmänt som mer motståndskraftiga mot politiska förändringar än DB-systemen. Detta gäller speciellt NDC-systemen, eftersom det knappt finns några reserver att tömma. Införandet av ett explicit kapitalreservsystem, där individerna själva kan välja sin portföljsammansättning, är ytterligare ett steg mot privatisering. Frågan är hur mycket längre man kan gå.

Ett ytterligare steg skulle givetvis kunna vara att tillåta ökat privat förvaltande av kapitalreservdelen av det allmänna pensionssystemet. Eftersom denna del redan består av en rad värdepappersfonder under privat administration, är det som kan läggas till att fondförvaltarna också får rätt att samla in avgifterna och ansvara för individernas tillgodohavanden i kapitalreserven. Detta har traditionellt varit en uppgift för offentliga förvaltare.

Ett sista steg mot full privatisering vore att utöka modellen till att gälla även fördelningssystemsdelen (dock med undantag av garantipensionen). Det skulle innebära en övergång från ett NDC-system till ett FDC-system med hela kapitalreserven förvaltat av privata aktörer. Som föreslagits av James Buchanan, och som testats i till exempel Chile, skulle en sådan förändring kunna ske gradvis vid den tidpunkt då anställda går i pension. Det finns i detta fall ett NDC-system för den arbetande delen av befolkningen och ett FDC-system för dem som pensionerats. I Buchanans modell omvandlas det belopp som finns bokfört på respektive individs pensionskonto vid pensioneringen till tillgodohavanden i statsobligationer. Den implicita offentliga skulden i pensionssystemet blir på så sätt successivt explicit (Buchanan 1968).

Reella kapitalreserver i form av statsobligationer representerar anspråk på framtida skatter. Ett alternativ vore att omvandla tillgångarna på pensionskontot till exempelvis aktier i privata företag. Om man antar att dessa aktier skulle bära *alla* pensionsanspråk, skulle det vara svårt att finna en rimlig avkastning på dessa tillgångar. För att täcka alla anspråk i det nuvarande svenska pensionssystemet skulle kapitalreserverna behöva uppgå till 3–4 gånger BNP. I detta fall skulle pensionssystemet därför uppta en stor del av den svenska kapitalmarknaden och bli storägare i många företag.¹³

Politiska aspekter

Vi vill här påpeka att dessa privatiseringssteg innebär en betydande politisk risk. Denna risk kan tydligt illustreras av den pensionsreform som genomfördes som en del av Roosevelts "New Deal" (Sjoblom, 1985). Det var först tänkt att pensionssystemet skulle följa FDC-principen men dess karaktär kom gradvis att ändras till ett enkelt DB-system helt utan reserver. Sverige har liknande erfarenheter från det allmänna pensionssystemet från 1913. Den politiska risken kan förklaras på följande vis (Söderström 1990).

Vi utgår ifrån att det allmänna pensionssystemet är organiserat enligt FDC-principen och att det är upp till "medianväljaren" att besluta om förändringar av systemet. Vi antar vidare att marknadsavkastningen är hög i relation till löneökningstakten. Vad vill medianväljaren ha? Kommer FDC-systemet att bestå eller får vi en förändring till en annan typ av system?

Kapitalvinst (windfall gain). Det är ingalunda tillräckligt att fonderna i FDC-systemet ger en hög avkastning. Ett byte till ett system utan behov av fonder leder till en kapitalvinst för den innevarande generationen. De som hunnit bygga upp reserver i det gamla systemet får alltså möjlighet att skaffa sig dubbla pensioner. Vinsten uppgår i stora drag till storleken på de existerande reserverna i FDC-systemet. I extremfall kan dessa reserver tänkas uppgå till en fjärdedels livsinkomst, med andra ord ungefär 10 års samlade inkomster.

Frestelsen att få ytterligare inkomster av en sådan betydande storlek kan naturligtvis vara svår att motstå. Allt som krävs är ett politiskt beslut om att pensionssystemet hädanefter ska vara av typen DB.

Om förändringen från ett FDC-system till ett DB-system skulle vara omedelbar och utan undantag är det klart att dagens pensionärer skulle rösta för en sådan reform. De skulle på så vis få dubbla pensioner. Det är lika klart att unga skulle vara emot reformen. De har inte hunnit bygga upp några reserver i FDC-systemet och skulle således inte få ta del av kapitalvinsten. Eftersom vi antagit att marknadsavkastningen är relativt hög, gynnas de unga av ett FDC-system. Med pensionärer för och unga emot, vilar beslutet på åldersgrupperna där emellan. Medianväljaren lär vara en person i 50-årsåldern.

Skatte- och pensionsnivå. Det måste också bestämmas vilken nivå pensionerna ska ha. I ett DB-system är detta en politisk fråga. Vilken pensionsnivå och tillhörande skattenivå föredrar medianväljaren? Det handlar uppenbarligen om en avvägning mellan konsumtion i dag och konsumtion i morgon. Mest favoriserade av en pensionsökning är pensionärerna som får högre pension utan att skatten höjs i motsvarande omfattning. Unga människor föredrar en låg skatt, klart under den som medianväljaren föredrar. De unga kommer att tvingas in i en ogynnsam konsumtionsprofil, där de konsumerar för lite som unga och för mycket som gamla.

Löften om framtida pension. Förändringen till ett DB-system och efterföljande skattehöjning behöver inte göras så att pensionärerna blir den mest gynnade gruppen. Det är möjligt att skapa majoritet för en reform genom att låta även medelålders få en del av kapitalvinsten. Detta görs genom löften om höjningar

av *framtida* pensioner. Ett exempel är införandet av den svenska tilläggs pensionen ATP. För full tilläggs pension krävdes 30 års arbetslivserfarenhet. Det villkoret gjorde att pensionärerna inte fick del av den kapitalvinst som uppstod genom införandet, samtidigt som också gruppen medelålders gynnades i viss utsträckning.

Arrangemang av detta slag har stor betydelse för pensionsnivån. Att fokus läggs på yngre åldersgrupper medför lägre pension och motsvarande minskning av bördan för samhällsekonomin. Notera dock att vi fortfarande diskuterar ett system som är överdimensionerat ur den yngsta generationens synvinkel. Endast om besluten fattas utifrån de allra yngstas perspektiv kommer vi få ett optimalt system sett till varje individs livscykel.

Garantipensionen

Ett problem med DC-systemet är att vissa individer inte kommer att kunna betala in tillräckligt till systemet för att uppnå en godtagbar levnadsnivå efter pensioneringen. En anledning kan vara att de immigrerat sent i livet, men det kan finnas många skäl till att man inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. För dessa individer måste det finnas ett kompletterande system i form av exempelvis socialbidrag. I Sverige löses problemet genom en särskild pension inom pensionssystemet, den så kallade garantipensionen.

Vi tror inte att man kan privatisera garantipensionen på det sätt vi diskuterat för de andra delarna av den allmänna pensionen. Denna del skiljer sig avsevärt från de övriga delarna av systemet. Det finns här inget alternativ till ett system utan direkt koppling mellan inbetalda avgifter och förmåner.

7.5. Hur mycket?

Det är inte lätt att beräkna potentiella besparingar av att privatisera bara delar av en försäkring och inte hela försäkringen. Vi kan här bara ge en grov uppskattning.

En ungefärlig beräkning säger att en sjuklöneperiod på två veckor leder till 25–30 procent lägre kostnader för det offentliga systemet jämfört med en offentlig försäkring som betalar kompensation från andra dagen i en sjukperiod. En sjuklöneperiod på fyra veckor skulle minska de offentliga utgifterna med 35–40 procent. Mer än fyra veckor verkar alltför mycket. Vi tror att en längre sjuklöneperiod skulle göra det alltför svårt för högriskpersoner att få anställning.

Kontantförmåner i samband med arbetsolyckor uppgår till cirka 3 procent av socialförsäkringsbudgeten för kontantförmåner.

I pensionssystemet är det ännu svårare att beräkna potentiella besparingar i den offentliga budgeten. En möjlighet skulle vara att omvandla garantipensionen till en allmän offentligt administrerad baspension, vars nivå ger en dräglig levnadsnivå, och privatisera resten av pensionssystemet. En sådan reform skul-

le kunna minska de offentliga utgifterna för pensioner med 50 procent. Detta är dock en mycket ungefärlig siffra. Bland annat vet vi inte hur människor skulle reagera på en sådan reform.

En annan, enligt vår uppfattning ”djupare”, form av privatisering vore att privatisera socialförsäkringarna utan att överlåta dem till privata aktörer. Det kan ske genom att antingen öka möjligheterna för medborgarna att individuellt styra hur ersättningsystemen ska se ut eller genom att öka deras egna ansvar för finansieringen av förmånerna. Vi har givit exempel på denna typ av privatisering inom både sjukförsäkringen och pensionssystemet. Enligt vår uppfattning borde denna form av privatisering tillämpas mer.

8. Avtalsförsäkringarna

Ann-Charlotte Ståhlberg

8.1. Alternativ och komplement

Flera studier indikerar att det i stora delar finns ett utbytbar förhållande mellan offentliga socialförsäkringar och ett icke offentligt ekonomiskt skydd vid inkomstbortfall, såsom anställningsrelaterade försäkringar i kollektiva och individuella avtal (arbetsmarknadsförsäkringar), privata individuella försäkringar och eget sparande. Det visar till exempel Forssell, Medelberg och Ståhlberg (1999 och 2000) i en jämförande studie av offentliga transfereringar till äldre personer i åtta europeiska länder (Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Sverige och Tyskland). I Danmark och Nederländerna är de offentliga pensionerna inte inkomstrelaterade och i Storbritannien har de bara en svag anknytning till inkomstnivån. Dessa tre länder har flest arbetsmarknadsförsäkringar. Tyskland och Frankrike har offentliga pensionssystem baserade på den korporativa modellen med hög kompensationsgrad även för dem som har höga löner, och intresset för kompletterande arbetsmarknadspensioner är svagt. De nordiska länderna har valt olika pensionslösningar trots att de är lika i många andra avseenden. Samtliga har ett grundskydd som är oberoende av tidigare inkomster. Finland, Norge och Sverige, men inte Danmark, har därutöver offentliga inkomstrelaterade pensioner. I Finland är kompensationsgraden högre än i de två andra länderna och den offentliga pensionen tränger ut det mesta av arbetsmarknadspensioner. I Danmark däremot är arbetsmarknadspensioner och privata pensioner av större omfattning än i de andra nordiska länderna. En liknande bild ger OECD i en studie från 1998 (OECD 1998).

Rein och Wadensjö (1997) jämför omfattningen av offentliga pensioner och arbetsmarknadspensioner i nio industriländer (Frankrike, Italien, Japan, Nederländerna, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA och Österrike). De finner att bland de länder som har en hög kompensationsgrad i det offentliga systemet varierar omfattningen av arbetsmarknadspensioner. De tre länder som har den lägsta kompensationsgraden – Japan, Storbritannien och USA – har däremot alla omfattande arbetsmarknadspensionssystem.

Studierna ger stöd för hypotesen att det för flertalet löntagare snarare tycks vara sammansättningen av skyddet än det samlade skyddet som skulle variera vid en annan nivå på socialförsäkringen. Om kompensationsgraden i socialför-

säkringen minskar, till exempel på grund av att allt fler får inkomster över den nivå som socialförsäkringen kompenserar för, eller att osäkerheten om de framtida socialförsäkringarna ökar, kan det leda till att personer och organisationer i ökad utsträckning söker sig till andra, icke offentliga lösningar. Det kan vara arrangemang knutna till anställningen såsom kollektiva och individuella försäkringar som arbetsgivaren ombesörjer. Det kan också vara rent privata personliga försäkringar och eget sparande.

Icke offentliga anställningsrelaterade försäkringsskydd kan ligga både i statens, fackföreningarnas, arbetsgivarnas, löntagarnas och försäkringsbolagens intresse. Fackföreningarna kan genom att inkludera försäkringsförmåner i löneavtalen hitta nya sätt att värva medlemmar. Staten kan vilja avbörda sig visst ekonomiskt ansvar för försäkringsskyddet. Det sker bland annat genom gynn samma skatteregler. Lön i form av försäkringar i stället för kontanter är attraktivt för arbetsgivaren när arbetsgivaravgifter/löneskatter är lägre på försäkringspremier än på penninglöner. Det är attraktivt också för löntagarna om deras penninglön beskattas hårdare än försäkringspremien. Höga marginalsatser på penninglönen gör att skattefördelen är större för dem som har höga inkomster än för dem som har låga.¹ En annan fördel är att försäkringen kan anpassas till olika gruppers önskemål. Den kan vara ett sätt för arbetsgivaren att attrahera och behålla vissa arbetstagare. Huvudparten av de svenska avtalsförsäkringarna ger större förmåner i procent av penninglönen till dem som har höga penninglöner. Att spridningen i löntagarnas *totala* ersättning för arbete därigenom ökar är något som inte syns i den reguljära lönestatistiken, och försäkringsförmånerna kan i sådana fall utgöra en form av dolt diskriminerings- och löneglidningsinstrument.

Även om socialförsäkringarna och arbetsmarknadsförsäkringarna i vissa delar liknar varandra så skiljer de sig i flera avseenden. Det kan gälla graden av försäkringsmässighet i premierna (avgifterna), kompensationsgrad, omfattning, kvalifikationskrav, administrationskostnader, genomskinlighet med mera. Arbetsmarknadsförsäkringarnas konstruktion kan förväntas ha andra effekter på effektivitet, inkomstfördelning och jämställdhet än socialförsäkringen. Det visar vi i detta avsnitt vad avser huvudsakligen den svenska ålderspensionen, efterlevandeskyddet och sjukpenningförsäkringen. De svenska avtalsförsäkringarna finns på samma områden som socialförsäkringarna. De kompletterar ersättningsarna därifrån genom att ersättningsnivåerna blir högre främst vid sjukdom och ålderdom. Härutöver ger de i de flesta fall ytterligare kompensation till dem som har inkomster över den nivå som socialförsäkringen kompenserar för.

Tyvärr finns det inte många studier av arbetsmarknadsförsäkringar vare sig i Sverige eller i övriga Europa (se till exempel Edebalk, Ståhlberg och Wadensjö 1996, 1998, Shalev 1996, Rein och Wadensjö 1997). Ett skäl kan vara bristen på individdata, ett annat arbetsmarknadsförsäkringarnas ofta fragmentariska beskaffenhet, vilket komplicerar analysen.

8.2. Omfattning och anslutning

Även om tillgängliga data är långt ifrån fullständiga är det uppenbart att det är större skillnader mellan länder när det gäller omfattningen av icke offentliga anställningsrelaterade försäkringar än när det gäller omfattningen av socialförsäkringar. I till exempel Shalev (1996) finns uppgifter från olika studier av Rein och Rainwater (1986), Turner och Dailey (1990), Dailey och Turner (1992) och Pestieau (1992). Rein och Rainwater visade att i Frankrike, Tyskland och Storbritannien kom 20–25 procent av alla sociala utbetalningar från arbetsmarknadsförsäkringarna. I Sverige var det 6 procent och i USA 33 procent. I slutet av 1980-talet hade enligt Dailey och Turner 20–30 procent av arbetskraften i den privata sektorn i Storbritannien, Australien och Kanada rätt till arbetsmarknadspension. I Schweiz var det 90 procent och i USA 46 procent. Pestieau visar att i medelinkomsthushåll där hushållsföreståndaren är 65–74 år bidrog arbetsmarknadspensionen med 20 procent av hushållets inkomster i Kanada, Australien, Tyskland och Schweiz. I USA var det 17 procent, i Storbritannien 27 procent och i Nederländerna 35 procent.

Rein och Wadensjö (1997) finner i sin studie en allmän utvecklingstrend mot en utökad roll för arbetsmarknadspensioner och personliga pensionsförsäkringar jämfört med offentliga pensioner. 1989 förbrukades mellan 0,2 och 5 procent av BNP på arbetsmarknadspensioner. I vissa länder betyder 5 procent att nästan hälften av alla pensionsutbetalningar är arbetsmarknadspensioner. De länder i studien som har mycket arbetsmarknadspensioner (4–5 procent av BNP) är Nederländerna, Storbritannien och USA. Italien och Österrike har lite (mindre än 1 procent av BNP) och Frankrike, Sverige och Tyskland utgör mellanländer (omkring 2 procent av BNP).

Ser vi på länder i allmänhet så tycks anställningsrelaterade försäkringar vara vanligast i stora företag. Mooslechner och Url (1995) har skattat sambandet mellan företagsstorlek och arbetsmarknadspensioner i Österrike. De fann att ju större företag desto större sannolikhet att det förekom arbetsmarknadspensioner. Så många som 85 procent av företagen med mer än 100 anställda hade arbetsmarknadspensioner, men bara 3–5 procent av de mindre företagen. Enligt Schmähl (1997) erbjuder många privata företag i Tyskland rutinmässigt arbetsmarknadspensioner som ett komplement till den obligatoriska pensionen. Men i vilken utsträckning det görs är starkt beroende av företagsstorlek och näringsgren. Bland företag med mer än 1 000 anställda har ungefär 95 procent arbetsmarknadspensioner jämfört med 50 procent i företag med 10–99 anställda.

Ser vi till hur många personer som uppfyller kvalifikationskraven och i praktiken får arbetsmarknadspension kan siffrorna för de små företagen vara ännu lägre jämfört med storföretagen. Rosner m.fl. (1997) finner i sin studie av pensionssystemet i Österrike att det i de mindre företagen bara är ungefär 25 procent av de anställda som uppfyller kvalifikationskraven, medan cirka 80 procent av dem som är anställda i stora företag får arbetsmarknadspension. I de fall det krävs en lägsta inkomst och ett minsta antal arbetstimmar för att kvalificera sig

för pensionsrätt diskrimineras deltidsarbetare. När det krävs flera års anställning hos en och samma arbetsgivare för att kvalificera sig är det ofördelaktigt i synnerhet för många kvinnor som tvingas byta anställning därför att de gör uppehåll i yrkeskarriären under småbarnsåren.

I Sverige omfattas nästan alla

Sverige har kvasiobligatoriska arbetsmarknadsförsäkringar som baseras på kollektivavtal som träffats mellan de centrala arbetsmarknadsorganisationerna. Det som utmärker Sverige är att i stort sett alla arbetstagare omfattas av avtalsförsäkringar som är utformade i några få rikstäckande avtalsområden. Det finns huvudsakligen fyra. Dessa avser privatanställda tjänstemän, privatanställda arbetare, statligt anställda samt anställda i kommuner och landsting. De som inte täcks är formellt de som arbetar i företag som varken har kollektivavtal eller har anslutit sig separat. I avtalsförsäkringarna, till skillnad från socialförsäkringarna, kan anställningsform och arbetstid ha avgörande betydelse. Vissa visstidsanställda samt deltidsanställda med mindre än 40 procents tjänstgöringstid har inte rätt till avtalsförsäkring i alla systemen, något som främst drabbar kvinnor och ungdomar. Tidsbegränsade anställningar är vanligare bland kvinnor än bland män och risken att hamna i ett permanent tillstånd av tillfälliga jobb (att gå från ett tillfälligt arbete till ett annat) är också större bland kvinnor (Håkansson 2001, Nelander och Bendetcedotter 2001). Unga människor har tidsbegränsade anställningar i större utsträckning än äldre. 58 procent av alla anställda kvinnor i åldrarna 16–24 år och 43 procent av alla anställda män i samma åldrar hade en tillfällig anställning år 1999. Det framgår av tabell 8.1. Särskilt utsatta är de behovsanställda som är anställda på timbasis och bara arbetar när arbetsgivaren behöver dem. På tio år har de mer än tredubblat sin andel av tillfälligt anställda, från 5,7 procent 1987 till 19,2 procent 1999 (Håkansson 2001). Två tredjedelar av de behovsanställda är kvinnor.

Det här betyder att bland ungdomar, korttidsanställda och personer som har kort deltid finns sådana som får en lägre *total* timersättning vid lika arbetsinsats, penninglön och risk än äldre och heltidsanställda. Timanställda tjänstemän i

Tabell 8.1. Tidsbegränsade anställningar 1999 fördelat på kön och ålder. Procent av alla anställningar.

Ålder	Kvinnor	Män
16–24	58	43
25–34	24	15
35–44	14	9
45–54	9	7
55–64	7	6
16–64	18	13

Källa: Håkansson (2001).

privat tjänst får ingen avtalspension och har inget efterlevandeskydd från avtalsförsäkringarna. Privatanställda arbetare har ett pensionsavtal som tillåter alla som arbetar och har fyllt 21 år att tjäna in pensionsrätt. Anställda i den offentliga sektorn har liknande villkor som träder i kraft under de närmaste åren. Det innebär att de branscher som har flest behovsanställningar: hotell och restaurang, äldreomsorg och handel, har pensionsavtal som, när de är fullt utbyggda, inte diskriminerar deltids- och visstidsanställda. Under år 2002 förväntas det EU-direktiv som förbjuder medlemsländerna att ge deltids- och visstidsanställda sämre anställningsvillkor än de fast anställda, att införlivas med svensk lag. Om det sker kommer även vikarier och deltidsanställda bland privatjänstemännen att ha rätt till avtalspension.

Timanställda har visat sig ha ett svagare ersättningskydd vid sjukdom. De första 14 dagarna av en sjukperiod gäller obligatorisk sjuklön (en karensdag) från arbetsgivaren. I praktiken är det dock inte särskilt svårt att undvika att betala ut sjuklön till de timanställda.

8.3. Ålderspensionen

Ålderspensionen, vars uppgift till stor del är att utjämna konsumtionsmöjligheterna mellan olika skeden i en och samma persons liv, har ett mindre element av riskdelning eller försäkring och ett större inslag av sparande än de övriga trygghetsförsäkringarna. Omfördelningar mellan individer är en uppgift i första hand för grundskyddet i den offentliga ålderspensionen. Sedan 1999 har Sverige ett nytt offentligt ålderspensionssystem, där den inkomstrelaterade pensionen inte längre är förmånsbestämd, utan avgiftsbestämd. Pensionen är i princip aktuariskt rättvis så länge årsarbetsinkomsten inte är större än socialförsäkringstaket² (med vissa undantag, såsom "gratispoäng" för småbarnsföräldrar, studenter och värnpliktiga och att avgifterna vid arbetslöshet, sjukdom och liknande skattefinansieras). Avgifter tas ut även på de delar av lönen som överstiger socialförsäkringstaket. Men eftersom dessa inte ger några förmåner är de att betrakta som en extra skatt på högre inkomster.

Majoriteten av avtalspensionerna har förändrats radikalt sedan senare halvan av 1990-talet och gjorts om från förmånsbestämda till avgiftsbestämda system. För privatanställda arbetare är nu även inkomster över socialförsäkringstaket pensionsgrundande och de som har vikariat eller timanställning har, som vi har sett, samma rätt till pension som övriga. Avtalspensionen för offentliganställda är avgiftsbestämd och i allt väsentligt aktuarisk på lönedelar under socialförsäkringstaket, men förmånsbestämd och i vissa fall icke-aktuarisk på lönedelar över taket. Privattjänstemännens avtalspension är oförändrat förmånsbestämd och i princip aktuarisk. Konstruktionen är sådan att den löneförmån som avtalskyddet motsvarar är större i procent av penninglönen för dem med lönekariär och inkomster över taket än för dem med lägre löner och svag reallöneutveckling.³ Av de diskussioner som under en längre tid förts mellan PTK och

Svenskt Näringsliv framgår att det finns önskemål hos arbetsgivarna om ett avgiftsbestämt system.

I de svenska avtalssystemen är alla intjänade pensionsrättigheter portabla. Försäkringarna är i allt väsentligt utformade så att den försäkrade inte förlorar upparbetade rättigheter vid byte av arbetsgivare. Trots detta finns det inläsningseffekter. Det kan vara svårt för den som närmar sig pensionsåldern att byta anställning från ett avtalsområde som har avgiftsbestämda pensioner till ett med förmånsbestämda pensioner, eftersom det kan bli mycket dyrt för den nya arbetsgivaren.

Avtalspensionerna inom stat, kommun och landsting, liksom den offentliga pensionen, har uppvisat betydande inslag av fördelningssystem. Det har dock skett en viss omorientering mot fondsystem. Det nya systemet för offentliga pensioner innehåller en premiepensionsdel som bygger på fondering. Vidare övergår kommuner och landsting efter hand till fondering av avtalspensioner. Individen får fritt välja placering av sina pensionsmedel; det står dem med hög riskaversion fritt att välja konservativa placeringar och de som vill ta större risker kan göra så. Samma sak gäller i socialförsäkringens premiepension.

På det hela taget har avtalspensionerna fått en starkare koppling mellan förmåner och avgifter på individnivå. Detsamma gäller den offentliga pensionen. Jämfört med privata personliga försäkringar är administrationskostnaderna (marknadsföring och dylikt) väsentligt lägre för kollektiva än för individuella försäkringar.

Förutom de kollektivavtalsbestämda tjänstepensionerna finns det tjänstepensionsförsäkringar som baseras på individuella avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. De fungerar så att en del av lönen eller bonusersättning, vinstandelar och liknande, byts ut mot inbetalningar i en kompletterande privat tjänstepension. Dessa har snabbt blivit populära i de högre inkomstskikten sedan företagets avdragsregler för pensionsinbetalningar ändrades i slutet av 1990-talet.⁴

Det har framgått att pensionssystemen radikalt förändrats sedan senare halvan av 1990-talet. Sverige har tidigare haft mest förmånsbestämda system men har nu nästan bara avgiftsbestämda system. Den enskilda individen står för så gott som hela risken. Detta, tillsammans med den expansion av fonderade icke offentliga avtals- och tjänstepensioner som vi nu ser, var knappast förutsett när det nya offentliga pensionssystemet utformades.

8.4. Efterlevandeskyddet

Den lagstadgade änkepensionen avskaffades år 1990, men med vissa övergångsbestämmelser, och ersattes med en omställningspension som både kvinnor och män får under begränsad tid. Dessförinnan gällde det lagstadgade skyddet enbart änkor. Männen hade emellertid skaffat sig samma skydd i form av änklingspensioner, fast avtalsvägen. Undantaget var de privatanställda arbetar-

nas avtalsförsäkringar som inte innehöll några efterlevandepensioner.

Med nu gällande regler för socialförsäkringen får änka, änkling och sambo, om det finns gemensamma barn, omställningspension i sex månader eller till dess det yngsta barnet fyller 12 år. Barn får barnpension till maximalt 20 års ålder. Storleken på efterlevandeskyddet baseras på den avlidnes rätt till ålderspension från socialförsäkringen och därmed på inkomster under socialförsäkringstaket. Vidare är det tillåtet att ge bort sin premiepensionsrätt till sin äkta hälft. Det har än så länge skett i mycket liten utsträckning. I premiepensionen föreslås också ett frivilligt efterlevandeskydd. Den som vill ha en sådan försäkring står själv för kostnaden. Pengarna dras från premiepensionsinbetalningarna. Det krävs ingen hälsoprövning som i en privat försäkring. Bristen på hälsoprövning gör att försäkringen riskerar att gå med förlust. De som har svag hälsa och därigenom högre dödlighet än genomsnittet kan på den privata försäkringsmarknaden få betala mer än de som är relativt friska, och väljer sannolikt det frivilliga efterlevandeskyddet i premiepensionen i större utsträckning än andra. Risken finns också att försäkringstagare som inte får en försäkring någon annanstans väljer det frivilliga skyddet. De med låg risk kan hitta billigare försäkringar på den privata marknaden eller avstå från att försäkra sig.⁵

Efterlevandeskyddet i avtalsförsäkringen har flera komponenter. Utöver en tjänstegrupplivförsäkring som i stort sett ser likadan ut på hela arbetsmarknaden finns numera i samtliga avtalsförsäkringar ett efterlevandeskydd. Men det är olika utformat på de olika avtalsområdena. I de avgiftsbestämda systemen finns en frivillig änke/änklingspension som löntagarna själva betalar genom en lägre ålderspension. Inte heller här krävs någon hälsoprövning. I avtalsförsäkringen är det främst välbetalda tjänstemän som har änke/änklingspension som en obligatorisk löneförmån. Maken eller maken till den som har en årslön som är högre än socialförsäkringstaket får i vissa fall änke/änklingspension livet ut under förutsättning att hon/han inte gifter om sig. Vem som är förmånstagare varierar i de olika systemen. Barnen får barnpension.

Storleken på den löneförmån som ett obligatoriskt kollektivt försäkringskydd motsvarar går inte att observera på något enkelt sätt, men har skattats i Selén och Ståhlberg (2001a). På basis av ett representativt urval av befolkningen på 6 500 individer har de beräknat ett försäkringsmässigt värde av det obligatoriska efterlevandeskyddet för varje individ i urvalet. Hänsyn har tagits till löntagarnas avtalsområde, inkomst, ålder, kön och sannolika livslängd, eventuell makes/makas (sambos) ålder och förväntad livslängd, antal barn och barnens ålder. Beräkningarna avser år 1995.⁶ Eftersom efterlevandeskyddet är obligatoriskt finns här ett värderingsproblem, vilket man bör hålla i minnet när vi jämför det aktuariella värdet av individens försäkringsrättigheter med dennes penninglön.

Skattningarna visar för det första att värdet av efterlevandeskyddet är litet jämfört med penninglönen. Efterlevandeskyddet i avtalsförsäkringarna motsvarar i genomsnitt 1-1,5 procent av penninglönen. Skulle avtalsförsäkringen även ombesörja det lönerelaterade efterlevandeskyddet i socialförsäkringen blir

värdet något högre, i genomsnitt ungefär 2 procent av penninglönen.

För det andra finns det påtagliga skillnader mellan olika löntagargrupper, mellan kvinnor och män och mellan dem som har familj och dem som inte har det. Tabell 8.2 och 8.3 visar att den löneförmån som försäkringsrättigheten motsvarar utgör en högre procentsats av penninglönen för tjänstemän än för arbetare, är högre i statlig sektor än i övriga sektorer, är högre för män än för kvinnor samt ökar med åldern och antalet minderåriga barn. Den är högst för den som är gift och både har många barn och en lön över socialförsäkringstaket och

Tabell 8.2. Det aktuariemässiga värdet av efterlevandeskyddet från avtalsförsäkringen och den inkomstberoende socialförsäkringen. Andelar av penninglönen. Genomsnittsvärden i procent.*

Kategori	Män	Kvinnor	Ålder 18-27	Ålder 28-40	Ålder 41-50	Ålder 51-64	Inga barn	Ett barn	Två eller fler barn
<i>Arbetare</i>									
Statlig	1,76	(0,79)	(0,17)	1,47	(2,35)	(1,68)	0,93	(1,24)	(3,14)
Kommunal	1,93	1,07	0,31	1,27	1,33	1,56	0,79	1,08	1,94
Privat	1,27	0,71	0,29	1,14	1,54	1,58	0,60	1,32	2,38
<i>Tjänstemän</i>									
Statlig	2,67	1,21	0,17	1,48	2,41	2,43	1,12	1,88	3,86
Kommunal	2,13	1,14	0,20	1,22	1,59	1,53	0,86	1,18	2,43
Privat	1,97	0,85	0,24	1,34	1,95	2,00	0,87	1,71	2,75

Anm: Parentes betyder att antalet observationer är mindre än 20.

* Beräkningarna baseras på 1995 års uppgifter.

Källa: Selén och Ståhlberg (2001a).

Tabell 8.3. Det aktuariemässiga värdet av efterlevandeskyddet från avtalsförsäkringen och den inkomstberoende socialförsäkringen. Andelar av penninglönen. Genomsnittsvärden i procent.*

Kategori	Årslönen är högre än taket	Årslönen är lägre än taket	Gift med barn och en årslön högre än taket	Ogift utan barn och en årslön lägre än taket
<i>Arbetare</i>				
Statlig	(3,66)	1,33	(3,81)	(0,37)
Kommunal	(1,28)	1,21	(1,35)	0,40
Privat	1,94	1,07	3,05	0,39
<i>Tjänstemän</i>				
Statlig	3,29	1,55	4,73	0,40
Kommunal	2,19	1,29	3,65	0,46
Privat	2,33	1,22	3,41	0,38

Anm: Parentes betyder att antalet observationer är mindre än 20.

* Beräkningarna baseras på 1995 års uppgifter.

Källa: Selén och Ståhlberg (2001a).

Tabell 8.4. Regressionsbeskrivning av 'totallönens' andel av penninglönen. Med 'totallön' menas dels penninglön + värdet av det avtalsenliga efterlevandeskyddet (MW + OW), dels penninglön + värdet av det inkomstberoende offentliga efterlevandeskyddet (MW + SW), dels penninglön + värdet av de båda efterlevandeskydden (MW + OW + SW). Regressionskoefficienter och R²-värden. Icke signifikanta värden med kursiv stil (p>.01).*

		Andel av penninglönen för		
		MW+OW	MW+SW	MW+OW+SW
Intercept		102,08	101,01	103,10
Klass	Arbetare	-0,11	-0,04	-0,15
	Tjänstemän	0	0	0
Sektor	Statlig	0,40	0,00	0,41
	Kommunal	0,14	-0,00	0,13
	Privat	0	0	0
Antal barn	0	-1,65	-0,47	-2,12
	1	-0,91	-0,31	-1,23
	2-	0	0	0
Kön	Män	0,59	0,29	0,89
	Kvinnor	0	0	0
Ålder	18-27	-0,73	-0,64	-1,37
	28-40	-0,86	-0,61	-1,47
	41-50	-0,42	-0,40	-0,82
	51-65	0	0	0
Gift/sambo	Ja	0,26	0,00	0,26
	Nej	0	0	0
R ²		0,484	0,465	0,517

*Beräkningarna baseras på 1995 års uppgifter.

Källa: Selén och Ståhlberg (2001a).

lägst för dem under 28 år, eftersom dessa i studien är för unga för att få tjäna in pensionsrätt.

Också regressionsbeskrivningen i tabell 8.4 visar att avtalskyddet är fördelaktigast för män, tjänstemän, statligt anställda, äldre, gifta och de som har minderåriga barn.

Den premie som arbetsgivaren betalar in till försäkringen är inte riskdifferentierad utan är en enhetlig procentsats på lönen, men olika stor för olika avtalsområden. Det innebär i praktiken en omfördelning från ensamstående och barnlösa löntagare till gifta (ibland sammanboende) löntagare och sådana som har barn och, när det försäkringsmässiga värdet är högre (i procent av penninglönen) för dem som har årslöner högre än socialförsäkringstaket, även en omfördelning från lägre till högre inkomsttagare. Mest gynnade är vävlönade äldre män gifta med betydligt yngre kvinnor och som har flera små barn. Deras premie skulle varit väsentligt högre med en privat försäkring differentierad efter ålder och familjeförhållanden.

8.5. Det ekonomiska skyddet vid sjukdom

Vid sjukdom gäller en karenstag för alla. Under de första 14 dagarnas sjukskrivning får de anställda sjuklön från arbetsgivaren på 80 procent av hela lönen (utan någon övre gräns), därefter ger den offentliga sjukförsäkringen 80 procent av inkomsten upp till socialförsäkringstaket. Det avtalsenliga skyddet är ganska lika för tjänstemän oavsett sektor. Kompensationsgraden är väsentligt lägre på lönedelar under taket (10 procent) än på lönedelar över taket (90 procent, efter 3 månader 80 procent i de flesta fall).

Avgiften till socialförsäkringen är inte riskdifferentierad. Vi får därför en medveten omfördelningseffekt till förmån för dem som löper större risk att drabbas av sjukdom. Sjukdomsrisker beror på ålder, kön och socioekonomisk grupp. I tabell 8.5 och 8.6 visas risken för sjukfrånvaro i olika grupper.⁷ Uppgifterna kommer från en studie av Edgerton, Kruse och Wells (2000). I tabell 8.5 ser vi att sjukrisken är mycket högre för kvinnor än för män och att den ökar med åldern. Tabell 8.6 visar skillnaderna i risk mellan olika socioekonomiska grupper. Sjukrisken är högre i gruppen arbetare än i gruppen tjänstemän och högre för lägre tjänstemän än för högre tjänstemän.

Tabell 8.5. Sjukfrånvaron efter kön och ålder 1987–1999. Procent.

Period	Kön	Ålder 20–24	Ålder 40–44	Ålder 50–54	Ålder 60–64	Alla
1987–91	Män	6,1	7,1	10,2	13,5	7,9
	Kvinnor	8,6	10,0	12,3	14,0	9,7
	Alla	7,3	8,6	11,3	13,7	8,8
1992–93	Män	4,2	5,2	7,5	12,1	5,8
	Kvinnor	4,8	8,2	10,2	16,9	8,0
	Alla	4,5	6,8	8,9	14,6	6,9
1994–97	Män	2,3	3,7	5,2	7,7	4,2
	Kvinnor	3,9	6,2	8,2	7,9	6,2
	Alla	3,1	5,0	6,8	7,8	5,2
1998–99	Män	2,7	2,9	3,8	9,9	3,6
	Kvinnor	3,9	6,2	7,5	9,2	5,9
	Alla	3,2	4,6	5,7	9,5	4,8

Källa: Edgerton, Kruse och Wells (2000).

Tabell 8.6. Sjukfrånvaron i socioekonomiska grupper under 1990-talet. Procent.

Kategori	1990–91	1992–93	1994–97	1998–99
Arbetare	10,9	8,3	6,6	6,1
Lägre tjänstemän	7,2	6,3	4,4	4,4
Högre tjänstemän	5,0	3,3	2,8	2,2
Alla	8,9	7,0	5,2	4,8

Källa: Edgerton, Kruse och Wells (2000).

Avtalsförsäkringarna har delvis samma karaktär som socialförsäkring. Privatanställda arbetare har enhetliga försäkringsavgifter trots att risken för sjukdomsfall varierar. Detsamma gäller för en stor del kommunal- och landstingsanställda. Privatanställda tjänstemän har sjuklön från arbetsgivaren i stället för en försäkring. Det har också statsanställda och vissa kommunalanställda.

Storleken på den individuella löneförmån som det ekonomiska skyddet vid sjukdom motsvarar har skattats i Selén och Ståhlberg (2001b). Skattningarna avser dels det avtalade, dels det lagstadgade skyddet i form av sjuklön och sjukpenning. De har beräknat det aktuariemässiga värdet av skyddet för varje individ i en databas på drygt 200 000 individer, då sjukdomsriskerna differentieras med avseende på ålder, kön, socioekonomisk grupp och avtalsområde.⁸

Det skattade aktuariemässiga värdet av det samlade ekonomiska skyddet vid sjukdom (sjuklön, sjukersättning i socialförsäkring och i kollektivavtalen) är i genomsnitt närmare 6 procent av penninglönen. Procentsatsen är olika stor i olika grupper. Den är 7,4 för privatanställda arbetare och 3,4 för privatanställda tjänstemän. Den är 4,2 för statligt anställda och 6,6 för anställda i kommuner och landsting. Det aktuariemässiga värdet är högst för kvinnliga arbetare i privat sektor där det är drygt 10 procent av penninglönen. Det är lägst för unga tjänstemän i den statliga sektorn, omkring 2 procent. Detta framgår av tabell 8.7.

Om avtalsförsäkringarna skulle ta hand om all sjukersättning så skulle, givet nuvarande totala kompensationsgrad, premien skilja sig väsentligt mellan avtalsområdena. Premiekostnaderna skulle bli ungefär dubbelt så höga för arbetare i privat sektor och för anställda i kommuner och landsting som för tjänstemän i

Tabell 8.7. Det aktuariemässiga värdet av sjukpenningförsäkring (avtalsförsäkring, inkomstberoende sjukförsäkring och sjuklön). Andel av penninglönen. Genomsnittsvärden i procent.

Klass	Sektor	Kön		Ålder				Alla
		Män	Kvinnor	18–27	28–40	41–50	51–64	
Arbetare	Stat	4,8	6,8	4,5	5,3	5,5	6,9	5,5
	Kommun	6,7	8,6	8,5	8,5	7,4	9,1	8,3
	Privat	6,1	10,4	6,1	7,3	7,6	9,4	7,4
	Alla	6,0	9,3	6,6	7,5	7,3	9,1	7,5
Tjänstemän	Stat	2,3	4,8	2,2	3,3	3,2	4,7	3,5
	Kommun	3,3	5,5	5,5	5,3	3,7	5,6	4,9
	Privat	2,5	4,6	3,4	3,3	2,7	4,7	3,4
	Alla	2,6	5,0	3,7	4,0	3,1	5,0	3,9
Sektor	Stat	3,2	5,3	3,3	4,0	3,8	5,3	4,2
	Kommun	4,6	7,2	7,6	6,8	5,3	7,3	6,6
	Privat	4,7	7,3	5,3	5,4	5,0	7,2	5,6
	Alla	4,5	7,1	5,7	5,7	4,9	7,0	5,8

Källa: Selén och Ståhlberg (2001b).

privat sektor och statligt anställda. Högst skulle de vara för privatanställda arbetare och lägst för privatanställda tjänstemän.

Dessa skillnader i sjukförsäkringskostnader skulle på sikt slå igenom i lönebildningen och öka (penning)löneskillnaderna mellan privatanställda arbetare och anställda i kommuner och landsting å ena sidan och privatanställda tjänstemän och statligt anställda å andra sidan. Den kommunala sektorn är kvinnodominerad. 80 procent av alla anställda i kommuner och landsting är kvinnor. Det gör att (penning)löneskillnaderna mellan kvinnor och män också skulle öka, allting annat oförändrat.

8.6. Slutsatser

Avtalsförsäkringarnas roll ökar när allt fler får inkomster över socialförsäringstaket. När ATP infördes 1960 hade 4,1 procent av alla förvärvsarbetande män och 0,4 procent av alla förvärvsarbetande kvinnor en årsinkomst som var högre än socialförsäringstaket. Omkring 40 år senare, år 1999, var det 19,1 procent av männen och 5,1 procent av kvinnorna som hade det (Riksförsäkringsverket). I en studie till den s.k. Kvinnomaktutredningen har Ståhlberg och Tegle (1998) skattat den framtida löneutvecklingen för cirka 75 000 medlemmar i Vårdförbundet. Skattningarna visade att av dem som var födda 1956–1960 skulle 55,8 procent av männen och 19,2 procent av kvinnorna ha en årsinkomst över taket vid 64 års ålder.

Avtalspensionssystemen har radikalt förändrats sedan senare halvan av 1990-talet. De kollektivavtalade pensionerna var länge förmånsbestämda precis som ATP. Numera är avtalspensionen både för privatanställda arbetare och för anställda i kommuner och landsting avgiftsbestämd. De senare får också en förmånsbestämd pension på de delar av lönen som ligger över den nivå som socialförsäkringen kompenserar för. Det är en löneförmån enbart till de högvärlönnade. De statsanställda får ett liknande system om något år. Arbetstagarerna placerar själva pensionsavgiften antingen i en traditionell försäkring eller i en fondförsäkring. Den diskriminering av visstidsanställda och vissa deltidsanställda som följde med de förmånsbestämda systemen är på väg att avvecklas. På det hela taget har avtalspensionerna fått en starkare koppling mellan förmåner och avgifter på individnivå. Detsamma gäller den offentliga pensionen.

Avtalsförsäkringens obligatoriska efterlevandeskydd avser främst högre tjänstemän. Eftersom det finansieras med en solidarisk premie (inom ett och samma avtalsområde), gynnas gifta höginkomsttagare med små barn på ogifta och barnlösas bekostnad. Den svenska jämställdhetspolitiken eftersträvar ekonomiskt oberoende för både kvinnor och män. Det är tveksamt om det är förenligt med en subvention av änke/änklingspensionerna.

Om avtalsförsäkringarna skulle ombesörja all sjukersättning skulle, givet nuvarande kompensationsgrad, premien skilja sig väsentligt mellan avtalsområdena. Premiekostnaderna skulle bli ungefär dubbelt så höga för arbetare och an-

ställda i kommuner och landsting som för tjänstemän i privat sektor och statligt anställda, och eftersom 80 procent av de kommunalanställda är kvinnor också högre för kvinnor än för män. Risker för sjukdomsfall varierar mellan olika arbetsplatser, men försäkringsavgiften är enhetlig inom respektive avtalsförsäkring och ger svaga ekonomiska incitament att hålla sjukfrånvaron nere. Det är därför troligt att kostnadsskillnaderna skulle slå igenom i lönebildningen.

En individuell privat sjukförsäkring i stället för nuvarande system och där premien differentieras efter ålder och kön skulle resultera i ännu större premieskillnader mellan kvinnor och män och mellan olika åldrar – som mest fem gånger högre premie enligt skattningarna i tabell 8.7. De skillnader i premiestorlek som skulle bli följderna om nuvarande system ersattes med en individuell privat sjukförsäkring eller med enbart kollektiva avtalsförsäkringar är troligtvis alltför stora för att vara fördelningspolitiskt acceptabla.

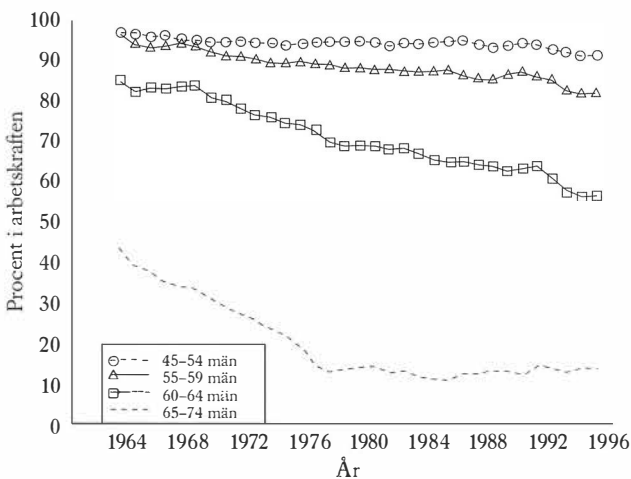
9. Pensionering och incitament

Mårten Palme och Ingemar Svensson

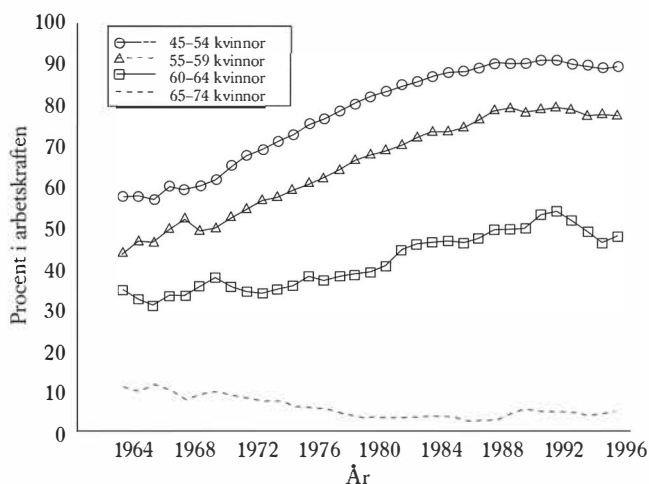
9.1. Bakgrund

Vid sidan av kvinnans inträde på arbetsmarknaden har det allt tidigare utträdet ur arbetskraften varit den mest påtagliga förändringen av den svenska arbetskraftens sammansättning under de senaste decennierna. Eftersom denna utveckling har varit parallell med ett sjunkande födelsetal har försörjningsbördan för dem som befinner sig i arbetskraften blivit allt större. Under den kommande tioårsperioden kommer detta problem att accentueras ytterligare, eftersom en exceptionellt stor åldersgrupp – de som föddes i samband med andra världskrigets slut i mitten av 1940-talet – snart uppnår den ålder då den största delen av arbetskraften går i pension.

Figur 9.1 visar andelen män som deltar i arbetskraften, det vill säga arbetar åtminstone deltid eller är arbetssökande, för fyra olika åldersgrupper: 45–54, 55–59, 60–64 samt 65–74 år. Dessa andelar visar ett tydligt mönster: i alla grupper har arbetskraftsdeltagandet minskat trendmässigt sedan 1964. Tydligast är ut-



Figur 9.1. Historiska trender i förvärvsfrekvensen för medelålders och äldre män.
Källa: Palme och Svensson (1999).



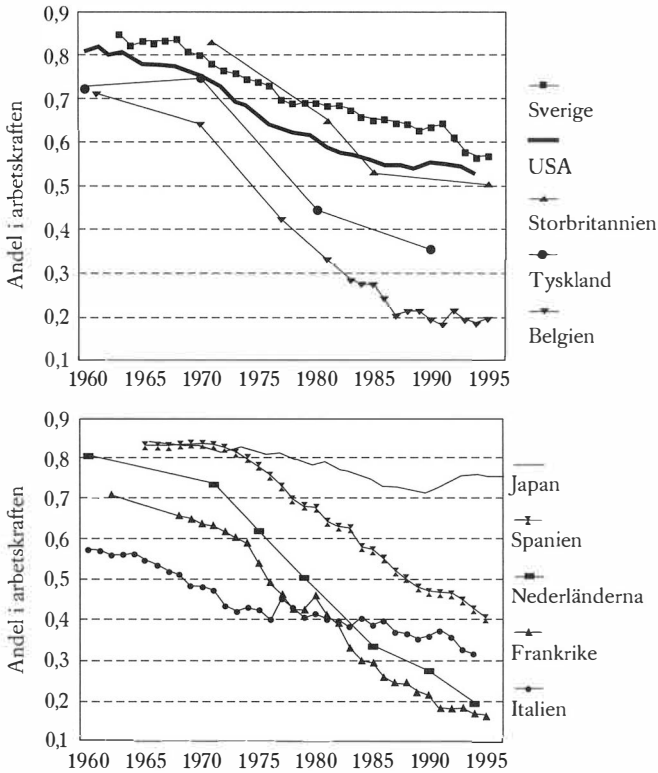
Figur 9.2. Historiska trender i förvävsfrekvensen för medelålders och äldre kvinnor.
Källa: Palme och Svensson (1999).

vecklingen i åldersgruppen 60–64 år. I denna åldersgrupp minskade arbetskraftsdeltagandet från ca 85 procent 1964 till under 60 procent 1996, det vill säga med mer än 25 procentenheter.

Figur 9.2 visar motsvarande andelar för kvinnor. Här har vi dock att göra med två motverkande faktorer: dels en "kohorteffekt", som beror på att kvinnor från senare födda kohorter generellt har ett högre arbetskraftsdeltagande, dels en "periodeffekt" där kvinnorna liksom männen tenderar att lämna arbetskraften i allt yngre åldrar. Utvecklingen för andelen i arbetskraften har därför det konkava mönster som framgår av figuren. I framför allt gruppen 60–64 år har dock arbetskraftsdeltagandet minskat under senare år.

Hur ser då den svenska utvecklingen ut i jämförelse med andra industriländers? Som framgick av figur 9.1 har den största minskningen i arbetskraftsdeltagandet skett inom gruppen män mellan 60 och 64 år. Motsvarande kurvor för denna åldersgrupp i en rad jämförbara industriländer visas i figur 9.3. Kurvorna uppvisar ett tydligt mönster; i alla länderna har arbetskraftsdeltagandet i den aktuella åldersgruppen minskat drastiskt. I det mest extrema fallet, Nederländerna, minskade arbetskraftsdeltagandet inom den aktuella åldersgruppen från drygt 80 till under 20 procent under den observerade perioden. Minskningen i Sverige framstår därmed som ganska modest i en internationell jämförelse.

En tänkbar förklaring till det allt tidigare utträdet ur arbetskraften skulle kunna vara förändringar i hälsan hos äldre arbetare. Denna förklaring motsägs dock av tillgängliga uppgifter om hälsans utveckling. Den förväntade livslängden har under den studerade perioden ökat markant i alla industriländer, och studier där man försökt mäta förändringar i hälsan ger en klar bild av att hälsan hos de äldre förbättrats (Batljan och Lagergren 2000). Arbetsmiljön för de flesta typer av arbeten har sannolikt också förbättrats markant under perioden.



Figur 9.3. Trender i arbetskraftsdeltagandet för män mellan 60 och 64 år.

Källa: Gruber och Wise (1999).

En annan tänkbar förklaring till förändringen skulle kunna vara att inkomsten ökat kraftigt sedan början av 1960-talet i industriländerna. Om fritid är en normal vara, det vill säga om konsumenten väljer att konsumera mer av varan då inkomsten ökar, kommer en del av den ökade inkomsten att åtnjutas som fritid på äldre dagar, och den genomsnittliga pensionsåldern kommer att sjunka. Det är troligt att detta är en del av förklaringen till det förändrade pensioneringsmönstret, men om detta vore den enda förklaringen skulle vi troligen fått se en motsvarande minskning av arbetstiden för yngre arbetare. Så har dock inte skett.

Det som står i centrum för detta kapitel är hur incitamenten att lämna arbetskraften påverkas av de socialförsäkringssystem som byggts upp sedan början av 1960-talet i den industrialiserade världen. Först ska vi se hur dessa byggs upp i det svenska systemet. Därefter undersöker vi om det finns något samband mellan arbetskraftsdeltagandet och incitamenten att lämna arbetskraften. Slutligen ställer vi frågan om en förändring av incitamenten skulle leda till att pensioneringsbeteendet ändrades.

9.2. Ekonomiska incitament för att stanna kvar i arbetskraften

Det svenska skatte- och transfereringssystemet består av en rad olika delar som var och en påverkar incitamenten för valet mellan att stanna kvar och att lämna arbetskraften. De kan delas in i tre olika grupper:

Ålderspensionssystem. Det statliga system som påverkade beteendet för den åldersgrupp som vi studerar här bestod av tre delar: folkpension, ATP och del-pension. Utöver dessa finns ett stort antal olika obligatoriska avtalspensionssystem (se kapitel 8).

Arbetsmarknadsförsäkringar. Den viktigaste arbetsmarknadsförsäkring som påverkar det permanenta utträdet från arbetsmarknaden är förtidspensionen. En del av förtidspensionen består av avtalsförsäkringar. Den som permanent, helt eller delvis, förlorat arbetsförmågan är berättigad till förtidspension. Empiriska studier visar att det även är vanligt förekommande att individer lämnar arbetskraften efter att långvarigt ha utnyttjat sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen.

Skatter och bidrag. Inkomstskatter påverkar givetvis hur mycket individen kan förvänta sig att konsumera efter pensioneringen och därmed incitamenten att stanna kvar eller lämna arbetskraften. I detta sammanhang är den speciella konstruktionen av grundavdraget för pensionärer, som gör inkomstskatten betydligt mer progressiv i vissa inkomstintervall, av betydelse. Bostadsbidragen till pensionärer, som under senare år genomgått en lång rad förändringar, är också en viktig inkomstkälla för många pensionärer.

Eftersom beslutet att permanent lämna arbetskraften är mer eller mindre oåterkalleligt och tillståndet utanför arbetskraften varar under lång tid, måste man beakta inkomstströmmar under en längre tidsperiod för att kunna mäta de ekonomiska incitamenten för att stanna kvar eller lämna arbetskraften. Det går således inte att bara jämföra inkomsten för en individ som pensionerad respektive icke pensionerad; man måste se till hela den förväntade framtida inkomsten för "arbetsalternativet" jämfört med "pensioneringsalternativet".

Grunden för de flesta mått på ekonomiska incitament för pensioneringsbeslut är den så kallade *socialförsäkringsförmögenheten*. Den definieras vid varje tidpunkt och för varje pensioneringsalternativ som nuvärdet av alla förväntade inkomstöverföringar från pensionssystemen och den övriga offentliga sektorn till individen. Socialförsäkringsförmögenheten har ett visst värde för en person vid 45 års ålder som planerar att pensionera sig vid 60 och ett annat om personen pensionerar sig vid 62.

Ett mått på det ekonomiska incitamentet att stanna i arbetskraften är den förändring i socialförsäkringsförmögenheten som uppkommer om man uppskjuter pensioneringen ett år. Antag till exempel att en person som är 61 år gammal överväger att pensionera sig nu eller om ett år, det vill säga vid 62 års ålder. Förändringen i socialförsäkringsförmögenheten genom ett sådant beslut kommer att påverkas av en rad olika faktorer. Om individen har rätt till ålderspension vid

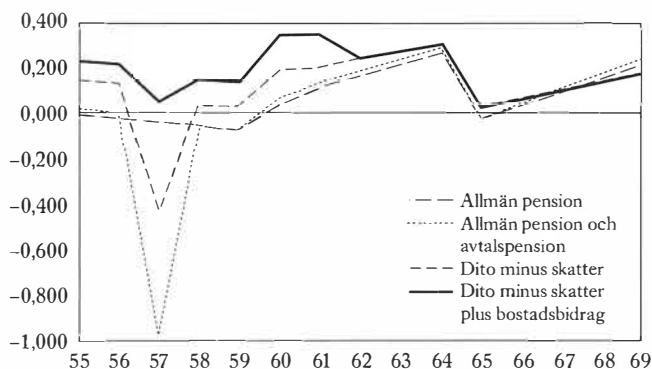
61 eller är berättigad till någon inkomstförsäkring, kommer han att åtnjuta färre utbetalningar om utträdet från arbetskraften uppskjuts. Å andra sidan undgår han den försäkringsmässiga justering som ingår i de flesta ålderspensionssystem, det vill säga den justering som beror på den förväntade återstående livslängden. Både folkpensionen och ATP, som kan tas ut från och med det att den försäkrade fyller 60 år, reduceras permanent med 0,5 procent för varje månad som den tas ut före det att den försäkrade fyller 65 år. Om utbetalningarna uppskjuts till efter 65 års ålder, ökar pensionsbeloppet med 0,7 procent för varje månad som pensionsutbetalningarna skjuts upp.

En annan faktor som gör att pensioneringstidpunkten påverkar storleken på socialförsäkringsförmögenheten är att pensionsbeloppet reduceras om kravet på intjänandetid inte uppfyllts. För exempelvis ATP-systemet är detta krav 30 år, vilket inte alla uppfyllt då de överväger att pensionera sig. Slutligen kan storleken på socialförsäkringsförmögenheten påverkas av regler om att pensionsbeloppet bestäms av inkomster under "bästa år", som ju kan inträffa under de år då individen överväger att i stället pensionera sig.

Det är således en lång rad olika faktorer som påverkar de ekonomiska incitamenten att stanna kvar i arbetskraften. Dessutom påverkas olika individer olika, dels för att de tillhör skilda avtalspensionssystem, dels för att de har olika inkomsthistorik fram till dess att de överväger att pensionera sig.

Ett sätt att sammanfatta den sammantagna effekten av systemen är att undersöka hur socialförsäkringsförmögenheten för hypotetiska individer i olika åldrar förändras av att han eller hon stannar kvar i arbetskraften ytterligare ett år, i relation till arbetsinkomsten året innan.² I ett försäkringsmässigt rättvist system ska denna förändring vara noll – det vill säga ökningen av individens bidrag till systemen genom de inbetalda arbetsgivaravgifterna under det ytterligare år som han stannar kvar i arbetskraften ska uppvägas exakt av ökningen i nuvärdet hos de ökade pensionsutbetalningarna. Om individen förlorar mer än han eller hon kan förväntas få tillbaka under sin tid som pensionär genom att uppskjuta utträdet från arbetskraften med ett år, kan detta tolkas som en sorts skatt på att stanna kvar i arbetskraften. Om å andra sidan systemet ger tillbaka mer, blir det en form av subvention till att stanna kvar i arbetskraften. Om man relaterar detta belopp till arbetsinkomsten kan subventionen/skatten jämföras med motsvarande inkomstskatter.

I figur 9.4 presenteras sådana skatter/subventioner för en hypotetisk individ. Positiva andelar betyder att systemen beskattar och negativa att de subventionerar fortsatt deltagande i arbetskraften. I kalkylerna har vi antagit att det rör sig om en manlig arbetare, född 1930 och gift med en två år yngre kvinna. Hans lönehistorik motsvaras av medianinkomsttagarens för respektive levnadsår för kohorten födda 1930. Slutligen antar vi att den hypotetiska individen är ansluten till STP-pensionssystemet, utöver de obligatoriska offentliga pensionssystemen, det vill säga han tillhör den del av arbetsmarknaden för vilken ett LO-förbund slutit kollektivavtal. Beräkningarna bygger på att individen finansierar sitt utträde från arbetsmarknaden genom ålderspensionssystemen. Förtidspension



Figur 9.4. Skatte- och förmånsnivå i basfallet.

Källa: Palme och Svensson (1999).

eller andra inkomstförsäkringar på arbetsmarknaden (såsom sjukförsäkring eller arbetslöshetsförsäkring) är således inte tillgängliga alternativ.

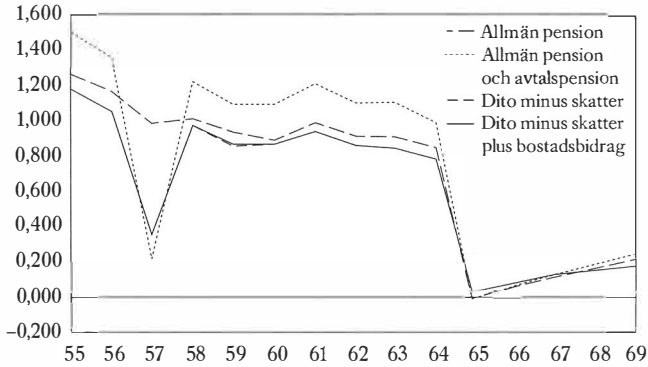
Figuren visar en hel del intressanta egenskaper hos systemen. I stort sett är de obligatoriska systemen, då inte bostadsbidrag och skatter beaktas, försäkringsmässigt rättvisa upp till 60 års ålder. Efter 60 förefaller justeringen av pensionsbeloppen att vara för liten för att försäkringsmässig rättvisa ska uppnås. Den markerade nedgången i skatten på att arbeta ytterligare ett år vid 57 års ålder förklaras av reglerna i STP-systemet. STP-pensionen beräknas som 10 procent av inkomsten under socialförsäkringstaket under de tre bästa åren mellan 55 och 60. För att vara berättigad till pension måste man ha bidragit till systemet under åtminstone tre av dessa fem år. Detta gör att individens socialförsäkringsförmögenhet ökar markant om han eller hon uppfyller detta krav och stannar i arbetskraften ytterligare ett år vid 57.

Systemen för att utjämna inkomstfördelningen inom gruppen av pensionärer gör att de offentliga systemen sammantagna avviker i högre grad från ett försäkringsmässigt rättvist system. Man kan säga att målet att skapa en jämn inkomstfördelning bland pensionärerna motverkar rättvisa i försäkringsmening.

I figur 9.5 har beräkningarna i figur 9.4 upprepats, men här har vi antagit att förtidspension är ett tillgängligt alternativ för individen.³ Av resultatet framgår att skatten nu ligger på en betydligt högre nivå än i fallet med ålderspensionerna. Inkomstomfördelningssystemen tycks här spela en betydligt mindre roll för storleken på skatten.

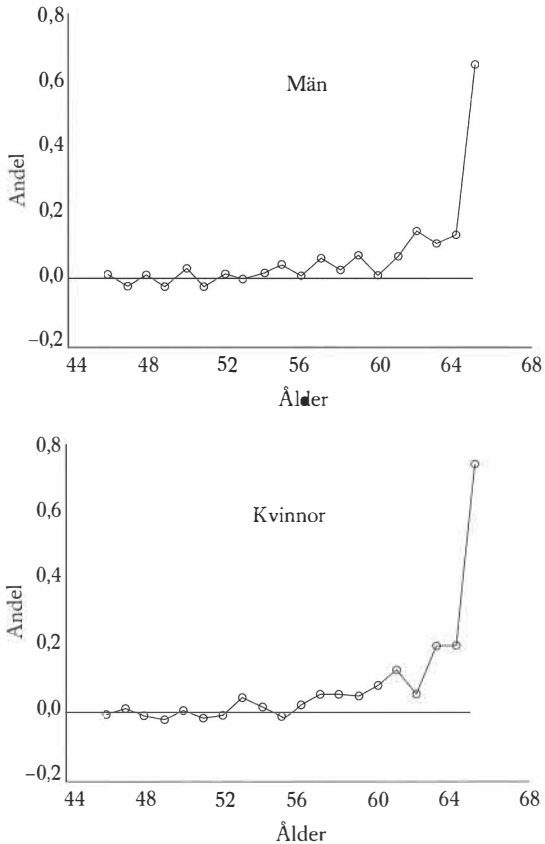
Figur 9.6 visar för varje åldersgrupp hur stor andel av de kvarvarande i arbetskraften som lämnar denna grupp vid olika åldrar. Kurvan har erhållits genom att arbetskraftsdeltagandet i ettårsklasser, sådant det framkommer i arbetskraftsundersökningarna, har jämförts mellan 1994 och 1995.

Den stora frågan är nu: kan de ekonomiska incitament som visas i figurerna 9.4 och 9.5 förklara det beteende som visas i figur 9.6? Vi kan notera att den mar-



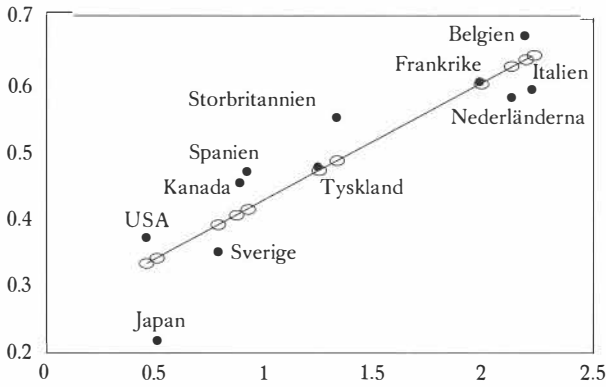
Figur 9.5. Skatte- och förmånsnivå när förtidspension är ett alternativ.

Källa: Palme och Svensson (1999).



Figur 9.6. Andelen av de kvarvarande i arbetskraften som lämnar denna vid olika åldrar.

Källa: Palme och Svensson (1999).



Figur 9.7. Outnyttjad arbetskraft mellan 55 och 65 år som funktion av skattebelastningen på fortsatt arbete till och med 69 års ålder.

Källa: Gruber och Wise (1999).

kanta uppgång i utträdet från arbetskraften som sker efter 61 års ålder sammanfaller med en relativt hög skatt på fortsatt arbete. Den stora ökningen i utträdet från arbetskraften som sker vid 65 års ålder förefaller dock inte kunna förklaras med ekonomiska incitament; rimligare verkar vara att de institutionella reglerna om pensionering vid 65 avgör besluten i denna åldersgrupp.

En ännu starkare indikation på de ekonomiska incitamentens betydelse för arbetskraftsdeltagandet bland äldre får man om man jämför förhållandena i olika industriländer. Figur 9.7 visar hur den genomsnittliga andelen utanför arbetskraften i åldersgruppen 55–65 år beror på ett mått på skatten för fortsatt arbete. Som framgår av figuren finns ett starkt samband; i länder där skatten på fortsatt arbete för den äldre arbetskraften är hög är andelen som befinner sig utanför arbetskraften stor, och vice versa.

9.3. Kan arbetskraftsdeltagandet ökas?

Inte heller figur 9.7 visar naturligtvis entydigt att det är de ekonomiska incitamenten som avgör pensioneringsbeslutet. Det kan ju vara så att den stora andel bland äldre som befinner sig utanför arbetskraften gör det av andra skäl än ekonomiska incitament. När de väl befinner sig där kan de i kraft av sitt antal skapa ett politiskt tryck för att komma i åtnjutande av sociala förmåner. Inte heller kan man förutsäga vad som skulle hända med arbetskraftsdeltagandet om man ändrade något i pensions- och inkomstförsäkringssystemen.

Som underlag för en sådan analys har vi skattat en ekonometrisk modell för beslutet att lämna arbetskraften, vilken sedan används för att förutsäga effekten av olika tänkbara förändringar i pensionssystemen (Palme och Svensson 2001).

När den ekonometriska modellen specificeras utgår vi från teoretiska antaganden om hur socialförsäkringar påverkar individens arbetsutbud. För vissa individer skapar socialförsäkringar en förmögenhet som de inte skulle ha i avsaknad av socialförsäkringarna i fråga. Om fritid är en normal vara, det vill säga om efterfrågan på varan ökar då inkomsten ökar, kommer socialförsäkringarna under i övrigt lika förutsättningar att leda till ett minskat arbetsutbud och tidigare utträde från arbetskraften för dessa individer. För det andra leder reglerna för tjänandetid och försäkringsmässig justering till att individen tjänar mer på att vara kvar i arbetskraften än vad som annars skulle vara fallet. Vi har således att göra med två motverkande effekter för socialförsäkringarnas inverkan på deltagandet i arbetskraften.

För att man ska kunna uppskatta effekten av dessa båda faktorer måste de separeras från en lång rad andra faktorer som också påverkar individens pensioneringsbeslut. Vi har använt data från den så kallade LINDA-databasen.⁴ Denna databas innehåller uppgifter om olika inkomstkomponenter och arbetsmarknadsstatus för samma individ över ett stort antal år. För vårt urval har vi selekterat individer födda mellan 1927 och 1940. Ett ytterligare urvalskriterium är att de ska vara anställda vid 50 års ålder. Urvalskriterierna resulterade i ett urval på omkring 30 000 individer (cirka 15 000 män och 15 000 kvinnor). Dessa individers deltagande i arbetskraften, vilket är den beroende variabeln i regressionsanalysen, observerades för perioden 1983 till 1997.

Variablerna för de ekonomiska incitamenten utgörs dels av ett mått på storleken på socialförsäkringsförmögenheten som mäter inkomsteffekten, dels av tre olika mått på effekten av förändringen i inkomsten om individen stannar kvar ytterligare ett år i arbetskraften. Det första måttet, förmånsökningen (*benefit accrual*), mäter helt enkelt förändringen i socialförsäkringsförmögenheten om individen stannar ytterligare ett år i arbetskraften. Nackdelen med ett sådant mått är att det är framåtblickande bara i den meningen att det beaktar alla framtida inkomstströmmar; däremot beaktas inte att individen kan göra en stor vinst några år fram i tiden genom att stanna i arbetskraften. Eftersom pensioneringen i de flesta fall är ett oåterkalleligt beslut kommer denna vinst att påverka pensioneringsbeslutet i den tidigare perioden. Det andra incitamentsmättet, toppvärdet (*peak value*), beaktar denna aspekt genom att den största ökningen av individens framtida inkomster baserade på ytterligare ett års arbetskraftsdeltagande mäts. Det tredje måttet, optionsvärdet (*option value*), utgår från individens nyttofunktionsvärde för konsumtion av varor respektive fritid som pensionerad. Givet parametervärden i nyttofunktionen, som kan skattas, går det att för varje individ räkna ut den "optimala" pensioneringstidpunkten. Mättet mäter skillnaden mellan det maximala värdet och värdet för att pensionera sig i innevarande period eller värdet av optionen att stanna kvar i arbetskraften.

Av särskild vikt för modelleringen av pensionsbeslutet är hur åldersvariabeln specificeras. Åldersvariabeln mäter förändringar i preferenser för fritid, främst betingat av förändringar i individens hälsa, samt institutionella regler för pensionering på arbetsmarknaden. Ett bra exempel på effekten av det senare är det

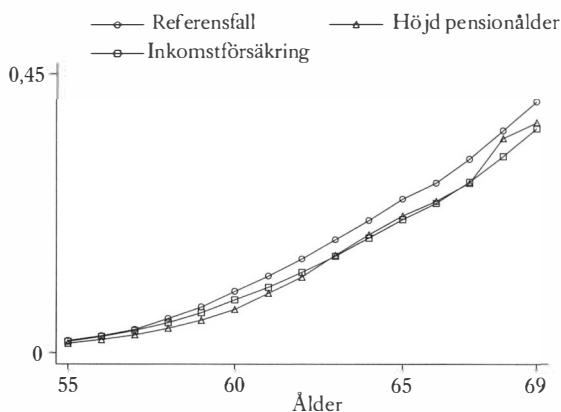
stora antal som väljer att pensionera sig vid 65.⁵

Resultaten tyder starkt på att ekonomiska incitament spelar roll för pensionsbeteendet. Med ett undantag blev parameteruppskattningarna för de variabler som mäter ekonomiska incitament signifikanta med förväntade tecken i alla modellspecifikationer för både män och kvinnor.⁶

För att uppskatta storleken på incitamenteffekten simulerades utfallet av två hypotetiska reformer. I den första reformen höjs åldern för när individen kan börja ta ut sin pension med tre år, det vill säga hela pensionssystemet och alla försäkringsmässiga justeringar förskjuts tre år uppåt i åldrarna. En sådan reform kommer att vid varje ålder minska individernas socialförsäkringsförmögenhet. I den andra reformen ersätts alla inkomstförsäkringssystem med en pension som motsvarar 60 procent av arbetsinkomsten vid 60 års ålder om individen pensionerar sig vid 65. Den kan emellertid, med en försäkringsmässig reduktion med 6 procent per år, tas ut redan från 60 års ålder.

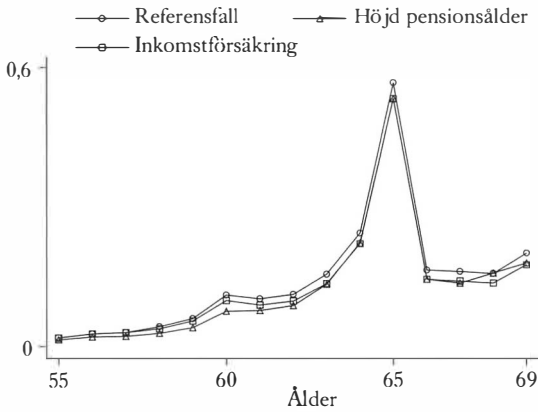
I figurerna 9.8, 9.9 och 9.10 visas resultaten av dessa simuleringar. Kurvorna avser dagens system, en höjning av pensionsåldern med tre år respektive den generella inkomstförsäkringen. Kalkylerna utnyttjar optionsvärdet som mått på socialförsäkringsförmögenheten. Effekterna blir något olika, beroende på vilka antaganden som görs.⁷ Den kurva som visas i figur 9.10 innebär sannolikt en överskattning av effekten av en höjd pensionsålder. Den viktiga slutsatsen är att även den uppskattning som innebär en nedre gräns för effekten av reformerna ger ett betydande utslag.

Ett sammanfattande mått på konsekvenserna av de olika policyalternativen är den förväntade pensionsåldern under olika pensionssystem. Detta mått förändras från 62,57 år under det rådande systemet till mellan 63,37 och 63,44 år,



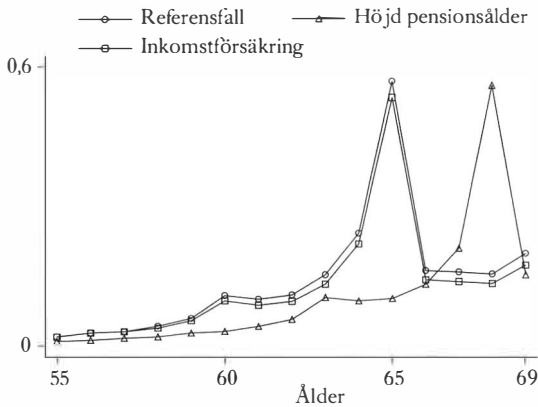
Figur 9.8. Utträdet ur arbetskraften vid olika åldrar för de tre olika policyalternativen (status quo, höjning av pensionsåldern med tre år, generell inkomstförsäkring). Simulering 1.

Källa: Palme och Svensson (2001).



Figur 9.9. Utträdet ur arbetskraften vid olika åldrar för de tre olika policy alternativen. (status quo, höjning av pensionsåldern med tre år, generell inkomstförsäkring). Simulering 2.

Källa: Palme och Svensson (2001).



Figur 9.10. Utträdet ur arbetskraften vid olika åldrar för de tre olika policy alternativen(status quo, höjning av pensionsåldern med tre år, generell inkomstförsäkring). Simulering 3.

Källa: Palme och Svensson (2001).

beroende på vilka modellantaganden som görs. Den undre gränsen för den uppskattade effekten är således att den förväntade pensionsåldern ökar med 0,8 år. Uppskattningen av den förväntade pensionsåldern för den andra hypotetiska reformen – då alla nuvarande system ersätts med en generell inkomstförsäkring på 60 procent av inkomsten vid 60 års ålder – ligger mellan 62,92 och 63,10 år, det vill säga en något svagare effekt.

9.4. Slutsatser

I detta kapitel har vi presenterat två olika empiriska studier av hur de ekonomiska incitamenten i pensions- och inkomsttrygghetssystemen påverkar pensioneringsbeteendet hos den äldre arbetskraften. Den första studien hade en beskrivande ansats. Ett mått på ekonomiska incitament att stanna i arbetskraften jämfördes med observerat beteende. Både när man jämför olika åldersgrupper i Sverige och när man jämför samma åldersgrupp i olika industriländer visar sig de ekonomiska incitamenten stämma väl överens med det observerade beteendet.

I den andra studien skattades en ekonometrisk modell för det individuella beslutet att lämna arbetskraften. Därefter användes denna modell för att uppskatta effekten av två tänkta reformer av inkomsttrygghetssystemen: en senareläggning av den nominella pensionsåldern respektive införandet av en allmän inkomstförsäkring.

Trots skillnaderna i metod ger studierna likartade resultat. Ekonomiska incitament har en tydlig effekt på pensioneringsbeteendet. Den andra studien visar också att reformer som syftar till att stärka de ekonomiska incitamenten att stanna kvar i arbetskraften leder till ett ökat arbetskraftsdeltagande bland de medelålders och äldre. Studierna visar emellertid också tydligt att institutioner på arbetsmarknaden, såsom regeln om normal pensionsålder vid 65, har en tydlig effekt på det individuella beteendet. Den stora avgången vid 65 års ålder kan inte förklaras av ekonomiska incitament.

Slutligen är det viktigt att påpeka att tillgängligheten till förtidspension, sjuk- och arbetslöshetsförsäkring troligen också spelar en viktig roll för hur stort deltagandet i arbetskraften blir bland medelålders och äldre, eftersom den övervägande andelen av dem som lämnar arbetskraften tidigt utnyttjar dessa försäkringar. Hur förändringen av regler som styr denna tillgänglighet påverkar deltagandet i arbetskraften på den svenska arbetsmarknaden är emellertid ett i stor utsträckning outforskat område.

10. Socialförsäkringar och omfördelning

Pierre Pestieau

10.1. Inledning

Socialförsäkringarna, och mer allmänt välfärdsstaten, har många syften, och det är inte förvånande att man finner ett lappverk av olika finansieringskällor och produktionsätt. Två övergripande mål kan dock urskiljas – effektivitet och fördelning – mot bakgrund av att marknadsekonomin är utgångspunkten, samtidigt som det finns argument för offentliga ingrepp. När marknader inte fungerar effektivt, är offentliga ingripanden motiverande om de kan korrigera felen. På välfärdspolitikens område – utbildning, hälsa, pensioner, handikappstöd – finns ett antal marknadsmisslyckanden, men det finns en växande insikt om att dessa misslyckanden är mindre genomgripande än de var tidigare, när välfärdsstatens ramar utvecklades. Anledningen kan vara att de är mindre allvarliga än de politiska misslyckanden som är alternativet, eller att de kan korrigeras genom lagstiftning. De effektivitetsrelaterade argumenten för välfärdsstaten är hur som helst svagare än för några decennier sedan.

Annorlunda förhåller det sig med fördelningsaspekten. Det är en slump om en aldrig så effektiv marknad leder till önskad fördelning, helt enkelt därför att detta inte är dess uppgift. Här är motiven för offentliga ingrepp oomtvistade; vad diskussionen gäller är formen för åtagandet. En idé som är väl etablerad bland beslutsfattare och ekonomer är att omfördelning kan bedrivas med hjälp av skattesystemet, framför allt inkomstskatten. Om staten ska intervensera på välfärdspolitikens område bör den därför följa marknadens regler eller åtminstone så långt möjligt låta avgifter och förmåner motsvara varandra. Resursallokering och fördelning bör alltså skiljas åt (Musgrave 1959).

Verkligheten ser annorlunda ut. I de flesta länder bedrivs mer omfördelning inom ramen för välfärdsstaten än genom skattesystemet. Skälen är två. För det första medför skatter i realiteten snedvridningar inom ekonomin, och slutsatserna kan då bli annorlunda än i den ideala ekonomi där Musgrave genomförde sin analys. För det andra förefaller väljare mer beredda att stödja omfördelnde utgiftsprogram än omfördelnde skatter. Bakgrunden kan sökas i någon sorts paternalistisk välvilja. Det kan visas att samtidig omröstning om skatter och välfärdsprogram kan leda till mer omfördelning än omröstning om bara skatter.

Detta kapitel analyserar dessa argument för omfördelande utgiftssystem. I avsnitt 10.2 definieras begreppen *socialt skydd*, *socialförsäkring* och *välfärdsstat*. Effektivitetsargumenten för sociala skyddsnät diskuteras också. Det följande avsnittet utvecklar *second best*-argumentet för socialförsäkringar i en situation med moralisk risk. Avslutningsvis behandlas politisk-ekonomiska aspekter.

10.2. Sociala skyddsnät, privata försäkringar och omfördelning

Välfärdsstaten omfattar ett antal program som skyddar medborgarna mot vissa typer av risker. Den ger stöd till de mest behövande och stimulerar konsumtionen av vissa tjänster, som utbildning, bostäder och barnomsorg. De två viktigaste målen är att motverka fattigdom och skapa trygghet för alla.¹ Men stöd och försäkring är inte välfärdsstatens enda mål. Den påverkar också den makroekonomiska stabiliteten och tillväxten. Å andra sidan kan stöd och försäkringar fås genom andra institutioner än staten. Försäkringar erbjuds på marknader, och både försäkring och stöd fås från familjen, mer allmänt den ideella sektorn. Varken familjen eller marknaden påverkar ekonomins funktionssätt negativt på det sätt som staten hävdas göra, men varken familjen eller den ideella sektorn har heller samma räckvidd. Marknaden omfördelar i mycket liten grad.

Det är svårt att generalisera om en europeisk modell för välfärdsstaten, givet den variationsrikedom som utvecklats under efterkrigstiden. Det föreligger skillnader i utgiftsnivåer, i fördelningen mellan olika program, i förmånernas struktur och utformning och i finansieringen. Det gemensamma för alla länderna är en växande skepsis rörande välfärdssystemens funktionssätt, som i vissa länder lett till argument för nedskärningar och till och med avveckling.

Privata och sociala försäkringar

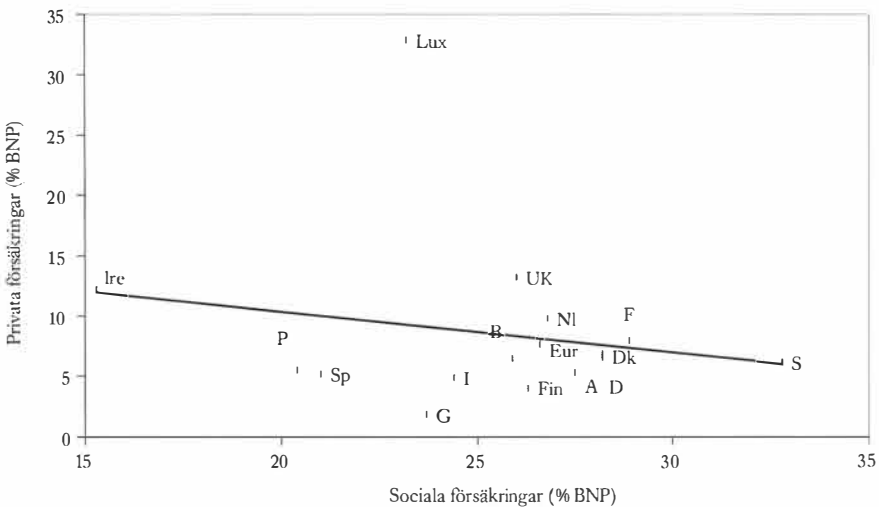
Situationen för både sociala och privata försäkringar är en annan än vad den var för 50 år sedan, när välfärdsstaten började utvecklas på allvar. Sociala försäkringar har nu problem som sammanhänger med skattekonkurrens, minskad trovärdighet för staten, förändrade arbetsmarknader, opinion mot omfördelning och ökade krav på skydd. Därtill kommer att vissa marknadsmisslyckanden har överdrivits eller att de inte är värre än motsvarande politikmisslyckanden. Detta gäller definitivt moralisk risk (*moral hazard*), kanske till och med negativt urval.²

Vad skiljer sociala försäkringar från privata? Som Atkinson (1991) observerat finns inget enkelt svar på den frågan. Det är inte den sociala karaktären hos produktionen, eftersom individer kan få sina försäkringar genom privata organisationer. Det gäller exempelvis hälso- och sjukvården i Belgien. I Frankrike är å andra sidan många statsägda försäkringsbolag involverade i produktion av pri-

vata försäkringar. Det är inte heller någon specifik finansieringsform. Även om socialförsäkringarna i de flesta länder är knutna till arbetsmarknaden och finansieras med arbetsgivaravgifter, finns det länder som Danmark, där de nästan uteslutande finansieras med allmänna skattemedel. Att traditionella anställningsförhållanden blir allt mindre vanliga bidrar till att försvaga kopplingen mellan arbetsmarknad och socialförsäkring.

Det mest typiska draget är utan tvekan att socialförsäkringar är obligatoriska och omfattar alla. Men som konstaterats av Stiglitz (1983b), blandar man ofta samman ”frågan om huruvida individer skall vara försäkrade med vem som skall producera försäkringen. Åsikten att samhället måste se till att alla är försäkrade mot vissa större risker innebär inte att staten måste vara producent av försäkringen.” Obligatoriet är inte tillräckligt för att försäkringen ska anses social. I många länder är fordonsförsäkring och brandförsäkring obligatoriska, men de kallas för den skull inte sociala. Detta leder oss till ett annat särdrag: socialförsäkringar är inte helt aktuariska eller försäkringsmässiga. De innehåller ett visst mått av omfördelning mellan individer med olika risker, vilket är ett krav för att de ska kunna omfatta alla.

Figur 10.1 visar utgifter för sociala och privata försäkringar i EU-länderna. Som framgår av figuren är socialförsäkringar mätt med sociala utgifter de helt dominerande; de är nästan fem gånger så omfattande som de privata. Samtidigt bör noteras att de sociala försäkringarna tycks ha nått ett tak och i vissa länder till och med minskat i omfattning, medan de privata växer stadigt, om än långsamt. Det finns en inkomsteffekt; ju rikare landet är, desto mer spenderas på båda typerna av försäkring. Men dessutom framgår det av figuren att preferenser-



Figur 10.1. Sambandet mellan sociala och privata försäkringar i EU-länderna.

Källa: Eurostat och OECD.

Tabell 10.1. Argument för sociala försäkringar kontra privata.

<i>Typ av argument</i>	<i>Fördel/nackdel med social försäkring</i>
Kollektiva risker	Inget argument när återförsäkring är möjlig
Utjämnning mellan generationer	Starkt
Moralisk risk	Nackdel med sociala försäkringar
Negativt urval	Inget argument om försäkringen görs obligatorisk
Administrativa kostnader	Märkbart framför allt inom hälso- och sjukvård
Omfördelning	Starkt argument
Finansiering	Negativt p.g.a. skattekonkurrens
Statsfinansiellt åtagande	Negativt
En producent	Starkt argument inom hälso- och sjukvård

na varierar; i länder som Irland, Storbritannien och Luxemburg spelar de privata försäkringarna en större roll än i exempelvis de skandinaviska länderna.

Figur 10.1 visar också att det finns ett visst negativt samband mellan de båda typerna av försäkring. Detta har förändrats över tiden. Paneldata från 1970–1988 visar ett positivt samband mellan de två typerna, något som indikerar att vad som tidigare var komplement nu har blivit substitut.³

I ett tidigare arbete har visats att ett antal traditionella argument för socialförsäkringar måhända varit övervärderade. Tabell 10.1 sammanfattar argumenten för och emot.

Sammanfattningsvis dras också den offentliga sektorn med många av de incitamentsproblem som finns i den privata. På finansieringssidan gör skattekonkurrens och ekonomisk integration det allt svårare att vidmakthålla ”generösa” sociala skyddsnät, oavsett om det gäller försäkring eller stöd. Den ekonomiska och demografiska utvecklingen gör å andra sidan att motiven för omfördelning och inkomstprogram förstärks.

Slutsatsen är att det är osäkert om välfärdspolitiken kan fortsätta att sträva mot de traditionella två huvudmålen försäkring och stöd. Längre har dualiteten mellan dessa mål inte skapat några problem, men i ett antal länder har man i dag inte utrymme för att samtidigt erbjuda försäkring och att ta hand om de mest behövande. De båda målen kan också påverka varandra negativt, eftersom omfördelning ofta fungerar som slöja bakom vilken ineffektivitet och till och med tveksam omfördelning pågår. Att å andra sidan alltför starkt hålla fast vid försäkringsmässigheten, eller den bismarckska modellen, gör det svårt att bedriva omfördelning. Vi menar alltså att de viktigaste argumenten för sociala försäkringar är omfördelning och, i mindre utsträckning, lägre administrativa kostnader när det gäller hälso- och sjukvård och pensioner.⁴

10.3. Socialförsäkringar och inkomstbeskattning

Problemet

I en ideal tillvaro med fullständig information finns det inga skäl att bedriva omfördelning inom socialförsäkringssystemet. Statens fördelnings- och resursallokeringsroller kan hållas åtskilda. Socialförsäkringarna görs aktuariska, och all omfördelning bedrivs med hjälp av inkomstbeskattning. I en mer realistiskt beskriven tillvaro där skatter är snedvridande kan däremot socialförsäkringar vara ett viktigt instrument för omfördelning som kompletterar skatte- och förmånssystemen.

Litteraturen visar att om risker har ett negativt samband med inkomster, så att låginkomsttagare i genomsnitt konfronteras med högre risker, finns det ett uppenbart fördelningsargument för socialförsäkringar. Som framförts av Rochet (1991) och Cremer och Pestieau (1996), kan socialförsäkringar i kombination med en traditionell snedvridande inkomstskatt fördela effektivare, därför att omfördelning via den sociala försäkringen inte ger upphov till samma snedvridning. Argumentet blir starkare när den sociala försäkringens administrationskostnader är lägre än de privata (Petretto 1999). Rochets resultat härleds under antagandet att risken är given och att varje förlust kan kompenseras utan några restriktioner. Med andra ord antas att det varken *ex ante* eller *ex post* föreligger någon moralisk risk. När man beaktar detta, blir argumenten för social försäkring svagare, och fulltäckning av risken är inte längre socialt önskvärd (Boadway m.fl. 2001a). Vi studerar dessa typer av moralisk risk i en ekonomi där en linjär inkomstskatt och socialförsäkringar kan användas parallellt, jämsides med privata försäkringar⁵ som är aktuariska men eventuellt dyrare än sociala.

Den grundläggande modellen

Ekonomi antas bestå av tre typer av beslutsfattare: hushåll, privata försäringsgivare och staten.⁶ Hushållen löper en olycksrisk, men de kan vidta för omgivningen okända åtgärder som antingen påverkar förlusten om olyckan inträffar eller risken för att en olycka överhuvudtaget inträffar. Hushållen skiljer sig åt beträffande både produktivitet och risk. Försäkringsbolagen kan observera hushållens risk och erbjuda effektiva aktuariska försäkringar,⁷ så när som på administrativa kostnader. Staten har ett mål att omfördela resurser mellan hushållen, men eftersom produktiviteten inte kan observeras är man hänvisad till snedvridande ingrepp. Besluten antas fattade sekventiellt. Staten lägger fast sin policy först, därefter försäkringsbolagen och slutligen hushållen. Beslutsfattarna antas i varje steg kunna förutse övrigas beslut, så att de jämvikter som uppträder har den efterfrågade stabiliteten (så kallade delpelsperfekta jämvikter).

Vi kommer för konkretionens skull att betrakta sjukvården som exempel, men analysen kan tillämpas på andra risker som hushållen lever med. Varje individ har en exogen bestämd lön och en riskkaraktäristik som är densamma för alla med samma lön. I situationen med moralisk risk *ex ante* kan hushållen påverka

riskan för sjukdom genom preventiva åtgärder. Om hushållet drabbas, inträder ett tillstånd med lägre hälsa. I situationen med moralisk risk *ex post* kan detta tillstånd påverkas genom vårdinsatser, som dock inte kan återställa hälsotillståndet helt.

Hushållens nyttofunktioner antas bero på konsumtion, hälsotillstånd och arbetstid. Givet regeringens politik och försäkringsbolagens utbud antas hushållet maximera sin nytta viktad med sannolikheterna för de båda möjliga hälsotillstånden. Detta innebär att de först väljer eventuella preventiva åtgärder innan hälsotillståndet är känt, och därefter konsumtion, arbetstid och eventuell vård när hälsotillståndet blir känt.

Försäkringsbolagen antas arbeta på en konkurrensmarknad. De erbjuder försäkringar som till varje kategori erbjuder täckning av en viss andel av vårdkostnaden till en viss premie. Försäkringsbolagen förutser effekterna av sitt utbud på såväl preventiva som terapeutiska insatser. Vi bortser inledningsvis från administrativa kostnader.

Staten har två sorters instrument till sitt förfogande – skatter och bidrag respektive socialförsäkringar. Systemet består av ett klumpsommebidrag som finansieras med en proportionell skatt. Den sociala försäkringen täcker en viss andel av vårdkostnaderna med allmänna skatteinkomster, densamma för alla.

Som nämnts sker beslutsfattandet i tre steg:

Steg 1: Staten väljer skatt, bidrag och socialförsäkring. Individuell efterfrågan på konsumtion etc. är inte kända, dock inkomsten. Preferenserna i varje löntagarkategori antas också kända.

Steg 2: Försäkringsbolagen erbjuder sina försäkringar till hushållen. De antas kunna observera risktyperna, så att problem med negativt urval inte uppträder. De är därmed bättre informerade än staten.

Steg 3: Hushållen väljer förebyggande insatser och därefter konsumtion, arbetstid och eventuell vård, när hälsotillståndet blir känt.

I det hypotetiska fallet med fullständig information och klumpsommeöverföringar krävs inget statligt ingripande. Den musgraveska separationen mellan allokering och fördelning gäller; trots förekomsten av moralisk risk kommer effektiva försäkringar att erbjudas av försäkringsbolagen, och alla fördelningspolitiska mål hanteras via skatter och bidrag. Tack vare individualiserade klumpsommeskatter kommer den marginella nyttan av inkomst att kunna göras lika över hela befolkningen och alla tillstånd, och försäkringen ger full täckning.

I det mer realistiska fallet då regeringen inte är fullt informerad är den hänvisad till den proportionella skatten. Vi återger först Rochets (1991) fall utan moralisk risk.

Snedvridande skatter men ingen moralisk risk

Antagandet är här att den sociala försäkringen leder till en överföring av resurser från personer med låga risker till personer med höga risker. Alla betalar ju li-

ka stor avgift, men nyttan med försäkringen är störst för individer med höga risker. Om riskerna är högre för individer med lägre inkomster, innebär det samtidigt en överföring från höginkomsthushåll till låginkomsthushåll.

Antag för enkelhets skull att sjukdomsrisk är given och att det bara finns en vårdinsats, vilken återställer patienten till fullt. I frånvaro av socialförsäkring kommer då individerna att söka full försäkring, beroende på tre orsaker: riskaversion, aktuariskt satta premier och ingen moralisk risk. Om administrativa kostnader eller moralisk risk införs, kommer man inte att välja full försäkring.

Låt oss övergå till att se situationen ur regeringens synvinkel. Den inför en skatt och ett bidrag som överför resurser från högproduktiva till lågproduktiva hushåll. Det medför snedvridningar som beror på arbetsutbudets inkomstskatteelasticitet. Frågan är om regeringen har anledning att ingripa på försäkringsmarknaden. Det visar sig att svaret beror på sambandet mellan arbetskraftens två karaktäristika: produktivitet och sjukdomsrisk. Om korrelationen mellan dessa båda är negativ, blir det önskvärt att göra den sociala försäkringen heltäckande, det vill säga det finns inget behov av privata försäkringar. Detta resultat, som alltså är motsatsen till fallet med full information, är det som härledades av Rochet (1991) och Cremer och Pestieau (1996). Det är intuitivt. Socialförsäkringen överför med de gjorda antagandena resurser från höginkomsthushåll till låginkomsthushåll på ett icke snedvridande sätt, eftersom moralisk risk antas inte förekomma. Denna överföring blir alltså effektivare än överföring via skatter.

Svagheten i analysen är att varken sociala eller privata försäkringar antas påverka sannolikheten för sjukdom eller förlusten i fall av sjukdom. Beaktar man dessa båda möjligheter kommer full försäkring erbjuden av staten inte att vara önskvärd. Det är lämpligt att betrakta de båda fallen separat.

Snedvridningar och moralisk risk

Vi antar först att sannolikheten för sjukdom är given (negativt eller positivt korrelerad med inkomsten) men att individer kan påverka sitt hälsotillstånd när de drabbas av sjukdom. Genom utlägg för vård, som delvis täcks av social och privat försäkring, kan de delvis men inte helt återvinna hälsan. Med dessa antaganden kommer inte full täckning att ges. Vidare kommer den optimala försäkringen att vara en kombination av social och privat försäkring, där den senare är anpassad till den enskildes riskklass.

I allmänhet är det svårt att garantera att någon socialförsäkring kommer att bli aktuell. Detta beror på två effekter: en omfördelnde effekt som är avhängig sambandet mellan produktivitet och sjukdomsrisk, och en effektivitetsrelaterad effekt som beror på elasticiteten i vårdinsatsen med avseende på den sociala försäkringens täckning. Ett negativt samband mellan risk och inkomst och en låg elasticitet gör den sociala försäkringen mer önskvärd.

Moralisk risk *ex ante* föreligger när förebyggande insatser påverkar risken för sjukdom. Åter antar vi för enkelhets skull att full hälsa kan återfås genom vård,

så att hälsostatusen kan uteslutas ur nyttofunktionen. Formeln för den optimala försäkringen blir i detta fall densamma som i fallet moralisk risk *ex post* och kan tolkas på samma sätt (Boadway m.fl. 2001a). Den sociala försäkringens omfattning beror på två termer: en effektivitetsrelaterad term som innefattar den sociala försäkringens effekter på förebyggande insatser, och en fördelningsrelaterad term som beror på sambandet mellan inkomst och en sjukdomsrisk som nu är endogent bestämd av de förebyggande insatserna. Med rimliga antaganden kan man förvänta sig att en social försäkringskomponent ingår i den optimala lösningen. Den endogena karaktären hos sjukdomsrisk gör det nu mer sannolikt att man faktiskt får en negativ korrelation mellan inkomst och risk.

Administrativa kostnader

Som nämnts är det dokumenterat att de administrativa kostnaderna för en försäkringsbransch kan minskas om man har en enda statlig försäkringsgivare. Detta har två konsekvenser. Den första och mest uppenbara är att en offentlig försäkring blir mer konkurrenskraftig, trots att effektivitetsaspekter i allmänhet inte talar för den offentliga sektorn. Den andra konsekvensen är att eftersom privata försäkringar aldrig är helt aktuariska, kommer inte säkert alla hushåll att köpa en privat försäkring.

Analysen med en administrativ kostnad blir i stort densamma som förut; antag exempelvis att moralisk risk *ex post* föreligger. Steg 1 blir detsamma som tidigare. I steg 2 kommer den administrativa kostnaden in. Det är då i steg 3 inte säkert att alla löser en privat försäkring, även om en offentlig skulle saknas. Formeln kommer att innehålla ytterligare två termer, som beror på hur effektiv försäkringsbranschen är. Den ena termen beror på kostnaden för individer att köpa en privat försäkring. Den andra termen beskriver nyttan av att förse de hushåll med en försäkring som inte har råd med en privat försäkring. Som väntat blir den kombinerade effekten att efterfrågan på en social försäkring ökar.

Huvudresultat

Detta avsnitt inleddes med Rochets resultat att en socialförsäkring blir önskvärd som instrument för omfördelning om inkomstskatten är snedvridande. Om skatten inte är snedvridande finns inget behov av en socialförsäkring eftersom den inte är mindre kostsam än den privata. Vi undersökte därefter hur robust detta resultat är i närvaro av moralisk risk. Såväl *ex ante* som *ex post* moralisk risk modifierar slutsatsen. Efterfrågan på en offentlig försäkring består, men den sociala försäkringen tränger i detta fall inte ut den privata helt och hållet. I närvarande av administrativa kostnader för privata försäkringar kommer argumentet för det offentliga alternativet som väntat att stärkas.

Även om ett negativt samband mellan produktivitet och sjukdomsrisk inte är avgörande för slutsatsen om behovet av en socialförsäkring, spelar den helt uppenbart en viktig roll. Det är därför viktigt att klarlägga sambandet mellan in-

Tabell 10.2. Utrymmet för sociala och privata försäkringar under olika antaganden.

	<i>Social</i>	<i>Privat</i>	<i>Täckningsgrad</i>
Full information, moralisk risk	Nej	Ja	Ofullständig
Asymmetrisk information, ingen moralisk risk	Ja	Nej	Fullständig
<i>Ex post</i> moralisk risk	Ja	Ja	Ofullständig
<i>Ex ante</i> moralisk risk	Ja	Ja	Ofullständig
Administrativa kostnader	Ja	Ja	Ofullständig

komst och risk. Tyvärr är sambanden inte helt klarlagda när vi skiljer mellan olika risker. Det är dock vedertaget att risken för arbetslöshet, ohälsa och invaliditet är negativt korrelerade med inkomsten. Livslängd och förebyggande insatser är å andra sidan positivt korrelerade.⁸ Eftersom pensioner inte är aktuella här, förefaller det rimligt att anta att det föreligger någon negativ korrelation.

Det förtjänar att påpekas att inkomstbeskattning inte fördelar mellan olika tillstånd, till skillnad från såväl social som privat försäkring. Det finns med andra ord ett utrymme för en socialförsäkring även om inkomstskatten inte är snedvridande.

I tabell 10.2 sammanfattas resultaten från analysen, med de rimliga förutsättningar som gjorts.

10.4. Slutsatser

Syftet med analysen i detta kapitel har varit att ge normativa argument för att sociala och privata försäkringar förekommer sida vid sida i så många länder. Det mest övertygande skälet för offentliga ingrepp är att påverka inkomstfördelningen snarare än att korrigera traditionella marknadsmisslyckanden. Även när moralisk risk föreligger och aktuariskt rättvisa privata försäkringar erbjuds, finns ett starkt argument för en socialförsäkring.

Vissa aspekter har utelämnats, delvis av utrymmesskäl, delvis därför att forskning saknas. Exempel på sådana aspekter är globaliseringens effekter på det sociala skyddet⁹ och konsekvenserna av negativt urval på den privata försäkringsmarknaden. Den senare aspekten stärker av allt att döma argumenten för en socialförsäkring.¹⁰

Den normativa utgångspunkten ger en sorts referenslösning. Vi har urskilt två argument för ett socialt skydds nät: målet om social rättvisa som ett etiskt imperativ och kanalisering av egenintresset genom statens tvångsmakt.¹¹ Det första har utgjort basen för vår analys och har hanterats genom en social välfärdsfunktion. Det andra argumentet utgår från observationen att ett socialt skydds nät är en genuint politisk fråga så länge det inte är en institution som ökar välfärden för alla medborgare (och kanske även då). I en direkt demokrati, där ingen politiker, byråkrat eller lobbyist påverkar medborgarnas preferenser eller

beslut, handlar det kollektiva beslutsfattandet om att ta steget från individernas preferenser till ett kollektivt beslut. Många lösningar finns på det problemet, och ingen är självklart bäst.

Majoritetsregeln är den som studerats mest i litteraturen. De arbeten som ägnats åt socialförsäkringens politiska ekonomi är dock ganska få (Gouveia 1997, Petretto 1999, Epple och Romano 1996 rörande hälso- och sjukvård; Browning 1975, Casamatta m.fl. 2000a,b, Boadway m.fl. 2001b, Persson och Tabellini 2000 rörande socialförsäkringar).

I de flesta analyser försummas osäkerheten. Vad som behandlas är det politiska stödet för offentlig och gratis produktion av väsentligen privata tjänster. Om den offentliga sektorn är den enda producenten eller ej är inte avgörande. I många sammanhang har hushållen möjlighet att komplettera den offentligt tilldelade tjänsten med en egenfinansierad tjänst eller försäkring. I vissa länder kan man till och med välja bort den offentliga men är fortfarande skyldig att skattevägen finansiera produktionen för dem som förblir i det offentliga systemet. Den allmänna slutsatsen är att det förefaller rimligt att låta privata och offentliga försäkringar existera jämsides; samtidigt återstår mycket analysarbete att göra.

En slutanmärkning är att vi antagit att regeringen söker maximera den sociala nyttan. Under allmänna förutsättningar blir det då motiverat att bedriva ett visst mått av omfördelning inom ramen för en socialförsäkring, som ersättning för progressiv beskattning. Men utan detta utgångsantagande, eller om man inte är beredd att ge regeringen detta ansvar, finns det inget utrymme för vare sig en socialförsäkring eller en progressiv beskattning.

11. Valfärdskonton i Sverige – en utvärdering

Stefan Fölster, Robert Gidehag, Mike Orszag, Dennis J. Snower

11.1. Inledning

Det senaste decenniet har Sverige i många avseenden reformerat delar av välfärdsstaten. Finansieringen är i allt väsentligt kvar i offentlig regi medan produktionen oftare sker av konkurrerande privata företag, till exempel friskolor eller vårdföretag. På transfereringssidan har en relativt omfattande pensionsreform genomförts. Pensionssystemet har omvandlats från ett system där individen är berättigad till en viss pension till ett kontobaserat system där pensionen bestäms av hur mycket som sparats under arbetslivet.

Detta kapitel behandlar ett förslag till en omfattande reform av det svenska socialförsäkringssystemet i samma anda som pensionsreformen, ett så kallat välfärdskontosystem. På makronivå innebär en sådan reform att delar av socialförsäkringssystemet sköts via individuella välfärdskonton.

Konkret innebär reformen att en del av dagens arbetsgivaravgift och inkomstskatt omvandlas till obligatoriska inbetalningar på det individuella välfärdskontot. Vid till exempel arbetslöshet eller sjukdom får individen ta ut reglerade belopp från sitt konto i stället för att som i dag erhålla bidrag. Saldot vid yrkeslivets slut omvandlas till en pension.

Individuella välfärdskonton skiljer sig från vanliga sparkonton. Dels är uttagen från kontot reglerade för att undvika att människor snabbt tömmer sina konton och sedan ändå belastar de offentliga systemen. De tillåtna uttagen motsvarar ersättningar i dagens socialförsäkringar.¹ För det andra innefattar välfärdskontona ett fördelningselement.

Omfördelningen bibehålls dels genom en likviditetsgaranti, dels genom en pensionsgaranti. Likviditetsgarantin innebär att staten lånar ut pengar till det individuella kontot om pengarna tar slut så att individen alltid är garanterad en möjlighet att kunna ta ut de reglerade beloppen vid arbetslöshet eller sjukdom (eller andra inkomstbortfall).² Pensionsgarantin kan falla ut först när yrkeslivet är avslutat. Tanken är att saldot på kontot används för att beräkna en pensionsannuitet. Räcker inte pengarna till en minimipension fyller staten på kontot upp till den nödvändiga nivån.³

A priori finns några poänger och även några problem med kontobaserade socialförsäkringar. Ett övergripande syfte med välfärdskonton är att öka genomskinligheten i systemet. Även dagens socialförsäkringssystem innefattar sparande/lån, försäkring och omfördelning. Men i dagens system är dessa tre inslag svåra att särskilja.

Ett annat problem med dagens välfärdssystem är fokusering på nuvarande inkomster snarare än livsinkomster. Ekonomiska problem som individer med låga inkomster upplever är i många fall likviditetsproblem snarare än genuina fattigdomsproblem. Men ett renodlat fördelningssystem uppbyggt kring årsvisa inkomster och skatter kan inte anpassas efter individens speciella ekonomiska situation. Ett kontobaserat socialförsäkringssystem kan bättre anpassas efter individuella behov och gör det lättare att omfördela den disponibla inkomsten över tiden.

Detta innebär också att dagens system minskar incitamenten att öka sina inkomster. Självriskerna måste med nödvändighet göras låga eftersom de träffar individen vid ett tillfälle i tiden. Kopplingen mellan de förmåner individen utnyttjar och vad som betalas in är mycket svag. Dagens system skapar onödigt stora problem med moralisk risk (*moral hazard*).

I en kontobaserad socialförsäkring byts fördelningsprincipen från att utjämna årsinkomster till att i stället utjämna livsinkomster. Utjämningsfunktionen i dagens socialförsäkringssystem är inriktad på att utjämna de årliga inkomsterna, samtidigt som de också fyller en funktion av att hjälpa individer att jämna ut levnadsstandarden över livsryckeln. Analyser av fördelningseffekterna i dagens socialförsäkringssystem tyder på att den senare funktionen är den helt dominerande (se till exempel Hussenius och Selén 1994).

Det finns förhållandevis mycket forskning som påvisar en relativt stor rörlighet i inkomster över tiden. Detta innebär att en stor del av de inkomstskillnader som kan observeras ett enskilt år minskar över tiden, när de årliga inkomsterna summeras, som en följd av att människors inkomster varierar. En OECD-studie visade exempelvis att en majoritet av dem som tillhörde den lägsta inkomstkventilen 1986 fem år senare hade flyttat upp minst ett kvintil (Sawyer 1997). Flera andra svenska och internationella studier kommer till liknade resultat.

Det kontobaserade socialförsäkringssystemet tar fasta på detta faktum. Fokus för omfördelningspolitiken flyttas till ett livsinkomstperspektiv. I ett välfärdskontosystem har individer inte någon försäkring mot dåligt utfall enskilda år, däremot en försäkring mot dålig livsinkomst. Samtidigt finns en likviditetsgaranti som garanterar en rimlig levnadsstandard varje år. Som analyseras i denna rapport innebär det stora effektivitetsvinster för välfärdspolitikerna att fokusera på den omfördelning som verkligen behövs, ojämnt fördelade livsinkomster, snarare än ojämnt fördelade årsinkomster som ofta är ett tillfälligt fenomen.

Som redan nämnts kommer välfärdskonton att förses med en kredit för att möjliggöra för individer att omfördela inkomster över tiden. För de individer som slutar sina yrkesliv med ett negativt saldo eller med ett saldo som inte räcker för garantipension blir marginaleffekten av ytterligare inbetalningar lika hög

som i dagens system. Detta är ett av problemen i ett välfärdskontosystem. En viktig empirisk fråga som behandlas i detta kapitel är därför hur många människor som skulle hamna i denna kategori om Sverige reformerade sitt nuvarande socialförsäkringssystem till välfärdskonton.

Effekter av välfärdskonton har tidigare simulerats i en rad studier. Syftet med denna rapport är att använda en stor panel av många tusen svenskers inkomst- och levnadsförhållanden under 20 år för att beräkna effekterna av ett välfärdskontosystem. Vi finner att en reform innebärande kontobaserad socialförsäkring har förutsättningar att minska marginalskatteeffekterna väsentligt, samtidigt som fördelningen av livsinkomster behålls intakt.

11.2. En enkel teoretisk beskrivning av effektivitetsvinsten av välfärdskonton⁴

Hypotesen är att välfärdskonton skapar effektivitetsvinster som en följd av att principen för försäkring ändras från ett årsinkomstperspektiv till ett livsinkomstperspektiv. Tanken bakom detta är enkel. Många av de inkomstskillnader som kan observeras ett enskilt år har att göra med att individer är i olika skeden av livet. En stor del av dessa inkomstskillnader är tillfälliga och försvinner automatiskt över tiden. Av flera skäl tenderar den ekonomiska välfärden att variera över livscykel. Människor befinner sig i olika skeden av sin karriär, arbetslösa får jobb, äldre hushåll med utflyttade barn har i allmänhet bättre ekonomi än unga hushåll med små barn. Att använda skatter och transfereringar för att jämna ut dessa skillnader är att använda skatt till någonting som lika bra kan hanteras med lån och sparande. Skatter och bidrag behöver i princip bara användas för att jämna ut skillnader som består genom hela livet.

Figur 11.1 illustrerar de fördelningseffekter som ett socialförsäkringssystem kan ha. Raderna i figuren illustrerar två typer av orsaker till inkomstbortfall, planerade och icke planerade. Exempel på icke planerade inkomstbortfall är arbetslöshet. Exempel på ett planerat inkomstbortfall är tjänstledighet för studier.

Kolumnerna i figuren illustrerar de fördelningseffekter som transfereringssystemet och dess finansiering via skatter har.

	Omfördelningseffekt	Försäkrings- utjämning	Risk/inkomst- utjämning	Liv
Inkomstbortfall				
Planerade				
Icke planerade				

Figur 11.1. En schematisk skiss över socialförsäkringssystemets fördelningseffekter

För det första finns det inslag av omfördelning som normalt förknippas med försäkringar – från individer i försäkringskollektivet som inte drabbas av någon olycka till dem som drabbas. I figuren benämns denna typ av omfördelning som försäkringsutjämning. Notera att detta gäller inom ett kollektiv med likartad riskbild. Denna typ av omfördelning är intimt förknippad med inkomstbortfall som inte är planerade. Ett exempel på denna typ är omfördelning från en byggnadsarbetare som har jobb till en arbetslös kollega genom arbetslöshetskassan.

För det andra finns det en omfördelning mellan individer som av en eller annan anledning har olika förutsättningar. I figuren benämns detta som risk-/inkomstutjämning. Denna består av två komponenter. Det svenska transfereeringssystemet har ett omfattande inslag av riskomfördelning eftersom ett mycket stort försäkringskollektiv (hela befolkningen) är anslutet. Detta gynnar individer med hög risk för någon form av inkomstbortfall, till exempel skådespelare (arbetslöshet) eller kroniskt sjuka (sjukfrånvaro). I transfereeringssystemet finns också ett mycket stort inslag av omfördelning från individer med hög inkomst till individer med låg inkomst. Ett typiskt exempel på denna typ av omfördelning är att skattemedel förs från individer med måttlig eller hög inkomst som förtidspensioner till människor med bestående svårigheter att finna sin försörjning på arbetsmarknaden.

För det tredje har systemet en omfördelande effekt över livscykeln (se kapitel 3, figur 3.3). I perioder av livet med låg inkomst och/eller hög försörjningsbörda betalar individer låg skatt i förhållande till de bidrag som erhålls. I andra perioder råder det motsatta. Denna typ av omfördelning har i stor utsträckning att göra med inkomstbortfall som är planerade, exempelvis föräldraledighet. Ett tydligt exempel på denna typ av omfördelning är just normalinkomsttagarens föräldraledighet. Perioden av föräldraledighet innebär ett stort bidrag som i andra perioder av livet betalas tillbaka via inkomstskatt. Inom systemet sker också en transfereering från personer utan barn till barnhushållen, men eftersom de flesta får barn under sitt liv är detta inslag inte så betydelsefullt.

Notera att ett och samma transfereeringssystem kan ha samtliga av de tre ovan nämnda inslagen av fördelning. Det är således inte möjligt att i de olika cellerna placera ett visst transfereeringssystem som exempel. Figur 11.1 illustrerar just fördelningseffekter som kan finnas i varierande grad inom ett och samma transfereeringssystem.

Som tidigare nämnts finns förhållandevis mycket forskning kring hur stor livscykelomfördelningen egentligen är. I själva verket utgörs så mycket som 70–75 procent av omsättningen i det svenska socialförsäkringssystemet av denna typ av omfördelning.⁵

Ett socialförsäkringssystem som baseras på årsinkomster får stora svårigheter att särskilja de olika typerna av omfördelning. En person som blir arbetslös ett år för att sedan ha en god inkomst resten av livet (det rena försäkringsfallet) får samma typ av ersättning som en individ där halva livet består av arbetslöshet (omfördelningsfallet).

En kontobaserad socialförsäkring grundas på en annan princip. Försäkrings-

	Period 1	Period 2	Hela perioden
<i>Initialt</i>			
Individ			
Inkomst a	1	2	3
Inkomst b	2	1	3

Figur 11.2. Schematisk beskrivning av inkomstfördelning årsvis och över livsryckeln, fallet med en helt jämn livsinkomst.

momentet (utjämningen) flyttas från att ske på årsbasis till att i stället ske på basis av inkomsten under hela det yrkesverksamma livet. Detta gör att det blir lättare att särskilja de olika typerna av fördelningseffekter, vilket medför att skatter och bidrag endast behöver användas i de fall som handlar om den rena utjämningen. Som en följd av att en kontobaserad socialförsäkring flyttar tidsperspektivet från ett årsinkomstperspektiv till ett livsinkomstperspektiv kommer skatter och bidrag att mer riktat kunna användas till den rena omfördelningsfunktionen. Figur 11.2 illustrerar denna princip.

I det enkla exemplet i figuren finns endast två personer i samhället: a och b. Deras yrkesverksamma liv kan delas in i två perioder: 1 och 2. I den första perioden tjänar a hälften så mycket som b; i den andra perioden tjänar a dubbelt så mycket som b. Detta innebär att deras inkomst under hela yrkeslivet är exakt lika hög.

För att individerna ska uppnå en jämn inkomst i varje period krävs med dagens typ av socialförsäkringssystem ett skattetryck om 25 procent. I period 1 betalar individ b 25 procent i skatt som används till ett bidrag till a. I period 2 betalar individ a 25 procent i skatt som används till ett bidrag till b. Resultatet kommer att bli att båda individerna har 1,5 kronor i båda perioderna och fortfarande 3 kronor var att leva av under hela yrkeslivet.

I ett kontobaserat socialförsäkringssystem väntar staten med att ingripa tills efter yrkeslivet – målet för utjämning är livsinkomster i stället för årsvisa inkomster. I stället för skatt kommer b att få spara en del, för enkelhetens skull 0,5 kr, i period 1 och sätta in dessa på ett personligt konto. Individ a kommer, i stället för att få ett bidrag, att få använda sig av krediten på sitt konto och ta ut 0,5 kronor. I period två kommer individ b att ta ut sina 0,5 kronor från kontot. Individ a kommer att sätta in 0,5 kronor och på så sätt betala av sin skuld. Precis som med dagens system kommer individerna att ha 1,5 kronor att röra sig med i respektive period, och fördelningen av inkomsterna under livet kommer fortfarande, förstås, att vara helt jämn. Den stora skillnaden mellan de båda systemen i detta exempel är nivån på skatterna. I fallet med konton kommer skatten att kunna sättas till noll. Med dagens princip för socialförsäkringssystem kommer skatterna i stället att vara 25 procent.

Nu är det självklart inte så att samhället kännetecknas av helt jämna livsin-

	Period 1	Period 2	Hela perioden
<i>Initialt</i>			
Individ			
Inkomst a	1	3	4
Inkomst b	2	1	3

Figur 11.3. Schematisk beskrivning av inkomstfördelning årsvis och över livscykeln, fallet med viss inkomströrlighet men med en ojämn livsinkomst.

komster som beskrivs i figur 11.3. Nästa exempel gäller ett samhälle med ojämna livsinkomster.

Fallet som beskrivs i figur 11.3 liknar situationen i figur 11.2 – skillnaden är att individerna inte har en helt jämn inkomst under hela yrkeslivet. Individ b har 25 procent lägre inkomst än a i det initiala skedet innan något socialförsäkringssystem skapat omfördelning.

Vi börjar med att exemplifiera effekterna av dagens system och fortsätter för enkelhetens skull att anta ett skattetryck om 25 procent. Detta innebär att individ b i period 1 betalar 0,5 kronor till individ a. I period 2 kommer individ a att betala 0,75 kronor ($0,25 \cdot 3$) till individ b.

Resultaten som ett socialförsäkringssystem av dagens princip skapar sammanfattas i figur 11.4.

Vi ser att dagens system har åstadkommit en jämnare fördelning av livsinkomsten. Utan socialförsäkring hade individ a tidigare tre gånger så hög inkomst i period 2 jämfört med period 1. Individ b hade en dubbelt så hög inkomst i period 1 som i period 2. Dessa relationer är nu ändrade till 50 procent respektive 17 procent. Dagens system har också gjort den ackumulerade inkomsten under yrkeslivet betydligt jämnare. Tidigare hade individ a 25 procent högre ackumulerad inkomst än b; denna är nu 13,3 procent högre.

Låt oss gå över till ett kontobaserat socialförsäkringssystem. Vi kan för enkelhetens skull anta att individerna under yrkeslivet använder sina konton för

	Period 1	Period 2	Hela perioden
<i>Dagens system</i>			
Individ			
Inkomst a	1,5	2,25	3,75
Inkomst b	1,5	1,75	3,25

Figur 11.4. Fördelningseffekter av dagens socialförsäkringssystem på fallet i figur 11.3, 25 procent skattetryck.

att skapa en exakt jämn fördelning av sin egen livsinkomst. Detta innebär att individ a i period 1 utnyttjar krediten med 1 krona och betalar tillbaka denna krona i period 2. Individ a kommer då att ha 2 kronor i respektive period. Individ b sparar 0,5 kronor i period 1 som används i period 2. Här gör vi ytterligare ett antagande. Individ b ska inte komma sämre ut än i dagens system i någon period. Därför lånar individ b ytterligare 0,25 kronor från sitt konto i period två. Individ b kommer då att ha 1,5 kronor i period 1 och 1,75 kronor i period 2, det vill säga precis samma standard som i dagens system. Givet detta illustreras situationen med kontobaserad socialförsäkring i figur 11.5.

I denna situation har individ a 25 öre högre inkomst än i dagens system, 4 jämfört med 3,75. Individ b har lika hög inkomst som i dagens system, men samtidigt en skuld på sitt konto om 25 öre. Detta beror emellertid på att kontosystemets livsinkomstförsäkring (omfördelningsmekanismen) ännu inte fallit ut. Genom att ta ut en skatt om 6,25 procent på individ a, vilket blir 25 öre, och föra över detta till individ b kommer individ a att ha 3,75 kronor och individ b kommer att ha 3,25 kronor liksom tidigare, men nu vara skuldfri på sitt konto.

Därmed har exakt samma fördelning som i dagens system av livsinkomster, åstadkommit i kontosystemet. Samtidigt har individerna en lika jämn, eller i fallet med individ a jämnare, fördelning av den egna livsinkomsten mellan yrkeslivets två perioder. Skillnaden är även i detta fall skattetrycket. I dagens system krävs 25 procents skattekvot och i kontosystemet 6,25 procent.

Förklaringen är återigen, liksom i figur 11.2, att kontosystemet försäkrar livsinkomsten och inte inkomsten i varje period. Givet att inkomster jämnas ut automatiskt över längre perioder kommer kontosystemet att erfordra lägre skatter för att uppnå samma omfördelning. I fallet med fullständig rörlighet kan skatten sättas till noll. När rörligheten inte är perfekt utan den ackumulerade inkomsten är olika krävs en högre skatt än noll, men fortfarande lägre än med dagens system. Först om samhället är helt statiskt och inkomster över huvud taget inte fluktuerar, kommer den skattekvot som krävs för att uppnå en viss given fördelning att vara lika hög i de båda systemen.

Därför är det av avgörande betydelse hur verkligheten ser ut i detta avseende. Hur mycket fluktuerar inkomster och försörjningsbördan över tiden i Sverige? Nästa avsnitt analyserar just detta.

	Period 1	Period 2	Hela perioden
<i>Kontosystem</i>			
Individ			
Inkomst a	2	2	4
Inkomst b	1,5	1,75	3,25

Figur 11.5. Fördelningseffekter av ett kontobaserat socialförsäkringssystem på fallet i figur 11.3, före livsinkomstförsäkringen.

11.3. Välfärdskonton i Sverige – empiri

Välfärdskonton kan införas med olika omfattning – vi analyserar i detta sammanhang en omfattande reform som inkluderar stora delar av den svenska socialförsäkringen. Totalt omsätter de välfärdssystem som ingår i vår tänkta reform i storleksordningen 20 procent av BNP⁶.

Tidigare har effekter av kontobaserad socialförsäkring i Sverige simulerats.⁷ I denna studie använder vi oss i stället av svenska paneldata i databasen LINDA⁸. Totalt finns där information om 300 000 individer från åren 1968–1999. Eftersom perioden är lång finns ett naturligt utflöde ur databasen över tiden. Detta utflöde har matchats mot ett representativt inflöde så att databasen innefattar såväl longitudinella data som tvärsnitt av befolkningen. Eftersom varje individ är försedd med ett individnummer (ej personnummer) är det möjligt att följa en och samma individ så länge som denne finns i databasen.

De data över socialförsäkring vi är intresserade av att följa finns emellertid endast från 1978, varför vår analys börjar detta år. Databasen slutar 1996 varför detta är det sista året i vår analys.

Det experiment vi genomför går ut på att en välfärdskontoreform av ovanstående omfattning hade införts 1978 för alla individer i åldern 18–45 år. Detta innebär att de äldsta individerna vid periodens slut (1996) är 64 år och de yngsta då är 45. Vidare är en förutsättning att individerna ska finnas i databasen under hela perioden. Totalt ger detta oss ett urval om 7 120 individer att arbeta med.

I våra beräkningar av hur kontots variabler (främst dess saldo) utvecklas arbetar vi med följande variabler, som antingen finns, eller som vi räknat fram, i LINDA:

- * Total marknadsinkomst (inkomst exklusive bidrag) före skatt, Y
- * Totala beskattade transfereringar före skatter, B
- * Total inkomstskatt på både marknadsinkomst och beskattade transfereringar, T
- * Icke beskattningsbara transfereringar, A.

Tabell 11.1. De välfärdssystem som ingår i vår analys, andelar av BNP år 2000.

Förmån	Procent av BNP
Arbetslöshet	2,2
Föräldraledighet	0,7
Sjukförsäkring (ersättning för frånvaro)	1,6
Barnbidrag	0,9
Bostadsbidrag	0,2
Pensioner	10,9
Övrigt	1,6

Samtliga variabler vi arbetar med är beräknade reallt, både med hänsyn till inflation (KPI) och BNP-tillväxt. Detta implicerar att vi antar att avkastningen på kontot är lika med den reala BNP-tillväxten, vilket är ett normalt antagande under allmän jämvikt.

Varje individs disponibla inkomst respektive år kan enkelt skrivas som:

$$\text{Disponibel inkomst (I)} = Y + B - T + A$$

Saldot på kontot utvecklas som inbetalningar minus uttag. Som inbetalningar på kontot använder vi oss av respektive års arbetsgivaravgifter. Dessa har under den aktuella perioden fluktuerat mellan 27 och 39 procent.

Även utbetalningar från kontot antas motsvara ersättningar från transfereeringssystemen enligt de regler som gällde respektive år. Detta innebär att den disponibla inkomsten under yrkeslivet i kontosystemet är lika hög som den varit i det befintliga systemet. Kontosystemet får därmed inte några fördelningseffekter under yrkeslivet – utan hela denna variation träffar pensionen eftersom saldot på kontot används till en pensionsannuitet. Eftersom vi sätter den disponibla inkomsten under yrkeslivet lika i de båda systemen kan uttagen från kontot beräknas enkelt som individens samtliga transfereringar netto, det vill säga beskattningsbara transfereringar efter skatt plus de icke beskattningsbara.⁹

På detta sätt blir vår beräkning en enkel kalkyl av hur varje individ netto belastar socialförsäkringssystemet över hela den undersökta perioden, inbetalda socialförsäkringsavgifter minus de totala transfereringarna netto.

För att kunna jämföra fördelningseffekterna jämfört med dagens system beräknar vi också pensionsrättigheten i dagens system, P. Detta är helt enkelt beräknat, enligt ATP-systemets regler, på varje individs aktuella inkomst under hela perioden. Eftersom alla individer vid experimentets slut inte uppnått pensionsålder, och därmed i kontosystemet inte kan förväntas ha ett för pensionering normalt saldo, måste pensionsrättigheterna i dagens system justeras. Vi har här använt individens ålder för denna justering. En individ som är 64 år får tillgodoräkna sig hela den ATP som de tidigare inkomsterna berättigar till. En individ som är yngre får sin faktiska ATP minskad i proportion till åldern, så att varje individs pension i dagens system blir jämförbar med den i kontosystemet.

Saldot på kontot vid yrkeslivets slut omvandlas till en annuitet under antagande om att individen uppnår genomsnittsålder och räntan 4 procent. Kontot är försett med en kredit så att saldot kan utvecklas även negativt – implicit förutsätter vi således att staten hela tiden lånar ut nödvändigt belopp till individen för att denne skall kunna göra erforderliga uttag.

På makronivå är vår reform i statsfinansiell balans. Den offentliga sektorns kostnader för de aktuella transfereeringssystemen är under hela perioden lika höga som de socialförsäkringsavgifter som betalas. Detta innebär att statens besparing när dessa välfärdssystem lyfts ut inte blir större än kostnaden för de slopade arbetsgivaravgifterna (som i stället omvandlas till insättningar på kontot).

Vi tänker oss vidare att experimentet är utfört så att individerna initialt erhåll-

ler ett saldo på sitt konto beroende av sin ålder. En ung individ har inte hunnit ackumulera något saldo alls, en äldre ett betydligt större belopp. För att bestämma storleken på dessa påfyllningar har vi beräknat hur ett genomsnittligt konto utvecklas över tiden. Denna beräkning har i sin tur gjorts via en panelregression av samtliga individer och deras saldon över tiden.¹⁰ Eftersom det urval vi arbetar med innefattar samtliga åldrar under yrkeslivet torde denna metod ge en god uppfattning om hur det genomsnittliga kontot utvecklas beroende av ålder.

Tabell 11.2 visar resultatet av denna beräkning.

Vi väljer metoden att fylla på de äldre individernas konton vid starttidpunkten av den anledningen att perioden vi analyserar annars är för kort. Självklart hade det optimala varit att genomföra motsvarande studie för ett urval som faktiskt gått att följa under ett helt yrkesliv, men så långa dataserier har vi alltså inte. Emellertid är detta ett relativt vanligt förfarande i alla reformer som innefattar en övergång från ett fördelningssystem till någon form av premiereservsystem.

Sammanfattningsvis inför vi ett välfärdskontosystem 1978 enligt regeln att alla individer betalat in sina arbetsgivaravgifter som inbetalningar på ett person-

Tabell 11.2. Startsaldo på kontot 1978 beroende av individens ålder.

Ålder 1978	Antal år som förlorats i yrkeslivet	Påfyllning (startsaldo)
18	0	0
19	1	52 268
20	2	104 536
21	3	156 805
22	4	209 073
23	5	261 341
24	6	313 609
25	7	365 877
26	8	418 145
27	9	470 414
28	10	522 682
29	11	574 950
30	12	627 218
31	13	679 486
32	14	731 754
33	15	784 023
34	16	836 291
35	17	888 559
36	18	940 827
37	19	993 095
38	20	1 045 363
39	21	1 097 632
40	22	1 149 900
41	23	1 202 168
42	24	1 254 436
43	25	1 306 704
44	26	1 358 972
45	27	1 411 241

ligt konto och erhållit samtliga dagens bidrag (netto) i form av ett uttag från det egna kontot. Sedan låter vi varje individ leva sitt liv mellan 1978 och 1996 i dagens system och i kontosystemet för att sedan jämföra resultaten.

I det första experimentet testas vi ett välfärdskontosystem helt utan garantier. Detta blir också således ett test av de egentliga fördelningseffekterna av dagens socialförsäkringssystem och ett indirekt mått på hur mycket som egentligen endast är livscykelomfördelning. Detta inses lätt genom att beräkningen, som tidigare nämnts, är en enkel nettoberäkning av individens bidrag och belastning av socialförsäkringssystemet. Perioder med stora uttag kan balanseras av perioder med små uttag och stora insättningar. Som tidigare diskuterats blir de potentiella vinsterna av ett kontobaserat socialförsäkringssystem större ju större denna typ av inkomströrlighet är.

Tabell 11.3 visar resultatet av det första experimentet, ett kontosystem helt utan försäkringar. Resultaten redovisas som genomsnittliga värden i deciler. Decilerna i sin tur är baserade på kontosaldo. De två kolumnerna längst till höger visar summan av de disponibla inkomsterna under hela livet i de båda systemen. I dagens system är detta summan av den disponibla inkomsten under yrkeslivet plus ATP-pensionen. Den senare är, som tidigare nämnts, justerad efter individens ålder vid experimentets sluttidpunkt. I kontosystemen är den disponibla inkomsten under hela livet summan av den disponibla inkomsten under yrkeslivet och saldot på kontot vid yrkeslivets slut omvandlat till en pensionsannuitet.

Som väntat har kontosystemet relativt stora fördelningseffekter när det införs rakt av utan försäkringar. Individerna i decil 1 har i genomsnitt ett stort negativt saldo. Samtidigt bör det noteras att i hälften av decilerna blir den disponibla inkomsten i kontosystemet faktiskt högre än i dagens system. För åtminstone tre av de fem deciler som har högre disponibel inkomst i dagens system är skillnaderna inte dramatiska – trots att det ovan redovisade systemet inte innehåller någon försäkring (omfördelning) över huvud taget. Experimentet visar att

Tabell 11.3. Kontosaldo, disponibla inkomster under yrkeslivet, totala disponibla inkomster (inkl. pension) i dagens system och i kontosystemet, genomsnitt i deciler under antagande om ingen försäkring i kontosystemet.

Decil	Disponibel inkomst yrkeslivet	Kontots saldo 1996	Total disponibel inkomst, konto	Total disponibel inkomst, dagens
1	2 702 452	-1 067 704	-1 099 964	4 359 943
2	2 365 740	225 505	2 704 194	3 974 105
3	2 323 020	832 684	3 572 773	4 068 686
4	2 440 630	1 228 168	4 283 955	4 389 799
5	2 595 759	1 553 069	4 926 719	4 737 799
6	2 858 347	1 840 225	5 620 292	5 820 186
7	3 132 159	2 130 045	6 329 087	5 850 476
8	3 380 445	2 464 883	7 079 922	6 444 781
9	3 813 998	2 924 685	8 203 579	7 015 070
10	4 939 076	4 069 698	1 104 7177	8 206 156

många trots allt med egna inbetalningar helt bär sina kostnader i socialförsäkringsystemet.

I nästa experiment inför vi en garanti på kontot, så som det faktiskt är tänkt att fungera. I praktiken kan dessa garantier utformas på en mängd olika sätt och därigenom skapa olika fördelningsprofiler. Vi väljer i experimentet att arbeta med den enklast tänkbara garantin, kontots saldo vid sluttidpunkten fylls på så att de som har för låga (eller till och med negativa) saldon kommer upp till i princip samma pensionsnivå som i dagens system. Notera, som tidigare nämnts, att den disponibla inkomsten under yrkeslivet i experimentet är lika hög i de båda systemen. Garantin i experimentet finansieras med en skatt på de saldon som tillhör individer som får en högre pension än i dagens system. När yrkeslivet är slut sker således en enkel transferering från dem med höga saldon till dem som inte har tillräckligt höga saldon för att uppnå pensionsnivån i dagens system.

Det centrala resultatet här är att denna skatt inte behöver vara lika hög som i dagens system. Vi beräknar den nödvändiga skattenivån till 13,08 procent – att jämföra med den genomsnittliga arbetsgivaravgiften under perioden om 33 procent (av vilka drygt 27 procent är att betrakta som en ren skatt). Siffrorna är dock inte fullt jämförbara, eftersom det existerande systemet inte är utformat för att minimera transfereringsflödet.¹¹

Som framgår av tabell 11.4 bibehålls omfördelningsambitionen i dagens system även i välfärdskontosystemet när väl försäkringselementet är inbyggt – fast med ett betydligt lägre skattetryck. Detta visar på att den generella effekt som tidigare schematiskt skissats i avsnitt 11.2 har bäring på verkliga data. Några ytterliga sammanfattande resultat av experimentet visas i tabell 11.5

Som framgår av tabellen är det endast knappt 30 procent av befolkningen som behöver utnyttja den statliga garantin. Detta implicerar i sin tur att två tredjedelar av befolkningen faktiskt bär sina egna kostnader i socialförsäkringen. Det-

Tabell 11.4. Kontosaldo, disponibla inkomster under yrkeslivet, totala disponibla inkomster (inkl pension) i dagens system och i kontosystemet, genomsnitt i deciler under antagande om försäkring i kontosystemet.

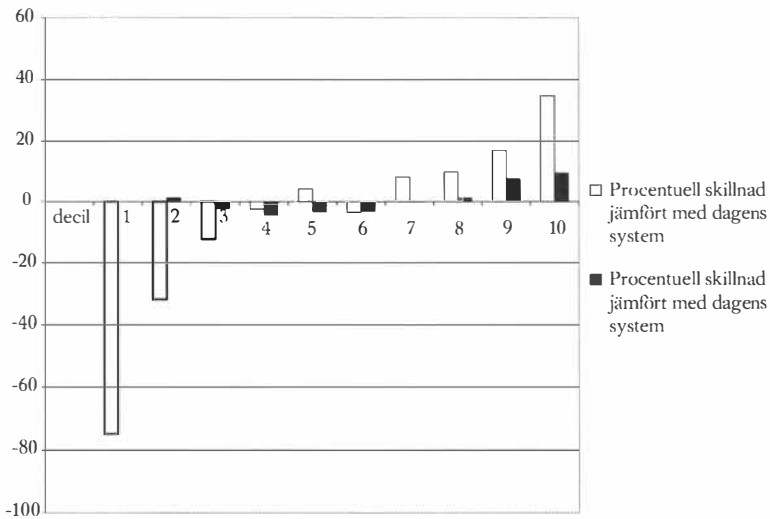
Decil	Disponibel inkomst yrkeslivet	Kontots saldo 1996	Total disponibel inkomst, konto	Total disponibel inkomst, dagens
1	2 702 452	1 657 491	4 359 943	4 359 943
2	2 365 740	1 657 491	4 023 231	3 974 105
3	2 323 020	1 657 491	3 980 511	4 068 686
4	2 440 630	1 757 491	4 198 121	4 389 799
5	2 595 759	1 979 451	4 575 210	4 734 779
6	2 858 347	2 778 565	5 636 912	5 820 186
7	3 132 159	2 714 831	5 846 990	5 850 476
8	3 380 445	3 141 596	6 522 041	6 444 781
9	3 813 998	3 727 632	7 541 630	7 015 070
10	4 939 076	4 040 102	8 979 178	8 206 156

Tabell 11.5. Andel individer (procent) med negativa kontosaldon någon gång under perioden, negativa saldon vid yrkeslivets slut och andelen som behöver utnyttja den statliga garantin i experiment 2.

	Oförsäkrat konto	Försäkrat konto
Andel individer med negativt saldo i slutet av perioden	11	0
Andel individer med negativt saldo någon gång under perioden	14	14
Andelen individer som får del av sin pension betald av försäkringen	0	28

ta är i sin tur ett ytterligare statistiskt belägg för att stora delar av dagens socialförsäkringssystem har den tidigare omtalade livscykelomfördelande effekten. Endast knappt 15 procent har någon gång ett negativt saldo. Denna andel består av individer med långvariga inkomstbortfall.

De fördelningspolitiska effekterna av ett kontosystem visas mer i detalj i figur 11.6.



Figur 11.6. Förändring (i procent) av den totala disponibla inkomsten jämfört med dagens system vid införande av välfärdskonton med garantier (ifyllda staplar) och utan garantier (blanka staplar).

Figuren sammanfattar enkelt resultaten i tabellerna 11.2 och 11.3. De fördelningpolitiska konsekvenserna blir relativt stora med en kontoreform utan garantier. När vi gör experiment 2, med garantier, blir de fördelningpolitiska konsekvenserna förhållandevis små.

Så långt har vi fokuserat på effekterna i inkomstdeciler baserade på kontosaldon. Detta ger självklart en bra bild av hur fördelningseffekterna ser ut för befolkningen som helhet. Men ytterligare en relevant fråga i sammanhanget är hur enskilda individer påverkas av en övergång till välfärdskonton. Enkelt uttryckt: det skulle kunna vara helt olika individer i inkomstdecilerna i välfärdskontosystemet jämfört med motsvarande deciler i dagens system.

Vi har därför i databasen beräknat inkomstdeciler baserade på inkomsten i dagens system och sedan undersökt hur dessa matchar decilerna baserade på kontosystemet. Vi undersöker helt enkelt om det är samma individer i de två systemens deciler för att på detta sätt analysera hur reformen påverkar den enskilda individen. Resultaten redovisas i tabell 11.6.

Sammanfattningsvis kan sägas att det är förhållandevis få individer som rör sig uppåt eller nedåt i decilerna. Drygt 80 procent av individerna befinner sig i samma decil i de båda systemen. Dessutom, menar vi, är en del av dessa individuella förändringar också motiverade. En del av fördelningseffekterna i dagens system är förhållandevis godtyckliga. Ett exempel på detta är att två individer med lika hög livsinkomst kan få ut väsentligt olika ersättning ur föräldraförsäkringssystemet beroende på när ledigheten inträffar. Om den ena individen får barn i en period med låg inkomst, kommer denne att få ut väsentligt mindre än den individ som är föräldraledig i en period med hög inkomst, trots att de under hela yrkeslivet har en lika hög inkomst. Denna typ av slumpmässig omfördelning försvinner i ett välfärdskontosystem eftersom detta bygger på principen om att försäkra livsinkomsten i stället för årsinkomsten.¹²

Även om vi visat på potentialen att sänka skattetrycket med bibehållen omfördelning kan vi inte exakt i våra paneldata beräkna hur marginaeffekterna förändras. Detta har emellertid gjorts tidigare med hjälp av simuleringar. Dessa simuleringar visade på en väsentlig minskning av marginaeffekterna i välfärdskontosystemet.¹³

Tabell 11.6. Andel individer som rör sig mellan deciler i dagens system och ett välfärdskontosystem.

Decil, dagens system	Rör sig ned 3 steg	Rör sig ned 2 steg	Rör sig ned 1 steg	Oförändrat	Rör sig upp 1 steg	Rör sig upp 2 steg	Rör sig upp 3 steg
Decil 1-5	0	2	4	81	9	3	1
Decil 6-10	1	2	7	84	4	2	0
Samtliga deciler	1	2	6	82	6	3	0

11.4. Simuleringar av makroekonomiska effekter

I detta avsnitt analyseras två makroekonomiska effekter av vårt reformexperiment. Den första är hur de offentliga finanserna påverkas beroende på arbetslöshet och pensionsålder. Den andra behandlar den tidigare behandlade möjliga skattelättnaden.

I detta sammanhang går vi inte i detalj in på metoden. Principen är en panel-skattning av hur individernas inkomst och uttag från kontot påverkas av arbetslöshet, könsfördelning och ålder. Notera, som tidigare nämnts, att panelen innefattar individer som är mellan 18 och 64 år, vilket torde ge en god uppfattning om hur uttag och inkomst utvecklas för ett genomsnitt av befolkningen. Detta ger oss svar på frågan om hur en genomsnittsindivids inkomst och uttag påverkas av de ovan nämnda förklarande variablerna. Dessa resultat kan sedan användas i en enkel simuleringsmodell för att analysera de två frågeställningarna ovan.¹⁴

I simuleringen utgår vi från genomsnittsindividen. Om denne har ett saldo på kontot vid slutet av det yrkesverksamma livet som är tillräckligt högt för att uppnå en pensionsnivå motsvarande dagens pension är systemet som helhet i balans. Detta gäller eftersom vi fortfarande arbetar med antagandet att den disponibla inkomsten under yrkeslivet är lika hög i båda systemen; endast pensionsnivån kan per definition skilja sig åt. Den genomsnittliga pensionsförmånen i dagens system har vi beräknat till 113 000 kronor per år i vår panel. Givet att genomsnittsindividen uppnår denna nivå behövs endast den tidigare omnämnda

Tabell 11.7. Simulerade effekter av ökning i kostnader för garantier på konton och förändrade genomsnittliga pensionsnivåer som en funktion av förändringar i den genomsnittliga arbetslösheten, genomsnittlig ålder i arbete och minskade inbetalningar på kontot.

Förutsättningar i simuleringen genomsnitt under perioden BNP		Genomsnittlig årlig pension, 1000-tals kronor	Ökning av kostnader för garantier, procent av
Fall 1		115	0
Arbetslöshet	4 %		
Genomsnittlig arbetstid	40 år		
Fall 2		89	1,6
Arbetslöshet	6 %		
Genomsnittlig arbetstid	40 år		
Fall 2		99	0,96
Arbetslöshet	4 %		
Genomsnittlig arbetstid	45 år		
Fall 2			
Lägre inbetalningar	2 procentenh.	102	0,89
Arbetslöshet	4 %		
Genomsnittlig arbetstid	40 år		

skatten på de höga saldona för att omfördela till dem med låga saldona. Om genomsnittsindividen i stället har ett för lågt saldo för att uppnå dagens pensionsnivå är systemet inte i makroekonomisk balans utan måste tillföras ytterligare resurser för att ge dagens pensionsnivåer. Det experiment som testas i simuleringarna är detsamma som redovisas i tabell 11.4 – det vill säga innefattande en garanti som medför att varje individ har minst en så bra total disponibel inkomst (under hela livet) som i dagens system.

Man bör dock ha i minnet att även dagens system är känsligt för denna typ av makroekonomiska förutsättningar, i själva verket känsligare än kontosystemet. I avsnitt 11.2 illustrerades mekanismen som medför att kontosystemet, allt annat lika, kräver lägre skatter för att uppnå en viss given omfördelning. Detta gäller givetvis även under olika makroekonomiska förutsättningar.

Notera att kolumnen längst till höger, ”ökning av kostnader för garantier, procent av BNP”, avser hur mycket staten måste skjuta till systemet utöver skatten på de höga kontosalдона. Tidigare har systemet varit i balans och klarat den fördelningspolitiska ambitionen helt inom kontosystemet. Vid vissa makroekonomiska antaganden gäller inte detta utan det offentliga måste skjuta till mer resurser, vilkas storlek alltså visas i den högra kolumnen. Vi ser av simuleringarna att kontosystemet är relativt känsligt för makroekonomiska förutsättningar. Framför allt gäller detta arbetslösheten. Det bör som sagt noteras att även det nuvarande systemet är mycket känsligt för denna typ av variation. En viktig implikation av detta är också att ett välfärdskontosystem kan skapa mycket goda incitament för att undvika arbetslöshet. Frånvaro från yrkeslivet är en mycket stor kostnad för socialförsäkringssystemet, och genom att öka självriskerna något i arbetslöshetsförsäkringen kan incitamenten förbättras avsevärt. Notera att kontosystemet just möjliggör högre självrisker utan att försätta individer i akuta ekonomiska problem, eftersom ett kontobaserat socialförsäkringssystem gör det möjligt att sprida ut självrisker över tiden.

Slutligen har vi undersökt möjliga dynamiska effekter av välfärdskontosystemet genom att låta arbetslöshetsnivån variera med nivån på totala skatter på arbete. I denna analys delas skatterna in i två kategorier. Den första omfattar de skatter som finansierar individens egna förmåner – och därför är helt livscykelomfördelande. Dessa är de skatter som i kontosystemet helt omvandlas till inbetalningar på det egna kontot. Den andra kategorin omfattar de skatter som krävs för att omfördela mellan individer, i kontosystemet de skatter som tas ut på individer med höga kontosaldon för att föra över pengar till dem med låga.

Som tidigare diskuterats uppgår de rent omfördelande skatter som krävs för att uppnå fördelningspolitisk neutralitet i vårt kontoexperiment till 13,08 procent. I dagens system uppgår arbetsgivaravgifterna till 33 procent, av vilka åtminstone 23 procentenheter är rent omfördelande. I genomsnitt har vi beräknat den omfördelande delen av arbetsgivaravgifterna till 27,4 procent.

Vi laborerar sedan med olika elasticiteter på arbetsutbudet beroende av total skattenivå. Detta är ett rimligt förfarande med tanke på att olika empiriska studier på området kommer till olika resultat. Med total skattenivå på arbete avses

Tabell 11.8. Vad betyder införande av ett välfärdskontosystem för arbetsutbudet och nivå på de omfördelade skatterna i socialförsäkringssystemet, givet olika antaganden om arbetsutbudets elasticitet med avseende på skattenivå?

Elasticitet arbetsutbud med avseende på skattenivå	Ökning av sysselsättningsgrad, procentenheter, jmf med dagens system	Nödvändig omfördelade skatt, procentenheter kontosystem	Genomsnittlig omfördelade skatt, procentenheter, dagens system
0	0	13,08	27,4
0,1	1,01	11,44	27,4
0,2	2,02	9,82	27,4

hela inkomstskatten och den del av socialförsäkringsavgiften som utgör omfördelning. I simuleringen tar vi också hänsyn till hur arbetslöshet påverkar skatteintäkter och transfereringsutgifter för den offentliga sektorn. För att beräkna detta har vi använt oss av den tidigare refererade metoden att skatta sambandet på LINDA-panelen och sedan använda skattningsresultaten i simuleringsmodellen.

Resultatet av simuleringen visas i tabell 11.8. Tabellen visar hur sysselsättningen skulle öka givet olika antaganden om hur arbetsutbudet påverkas av total skatt på arbete i kontosystemet och i dagens system. Förändringen av arbetsutbudet påverkar i sin tur hur stor den omfördelade skatten behöver vara i kontosystemet.

Som framgår krävs mycket modesta effekter på arbetsutbudet för att kontosystemet ytterligare ska kunna minska den omfördelade skattens nivå jämfört med dagens system. Det är mot bakgrund av det tidigare resonemanget om den ökade självriskan för arbetslöshet rimligt att anta åtminstone någon effekt på arbetsutbudet.

11.5. Slutsatser

I detta kapitel har vi i undersökt en omfattande socialförsäkringsreform där stora delar av transfereringssystemet ersätts med välfärdskonton. Metoden har varit att undersöka ett konkret reformförslag i svenska paneldata. Vi finner starka belägg för att grundprincipen med välfärdskonton – att kunna sänka skatterna med bibehållen omfördelning, det vill säga ökad effektivitet i socialpolitiken – håller även när den konfronteras med verkliga data. Om en reform av detta slag hade genomförts 1978 hade skatterna under perioden 1978–1996 kunnat vara betydligt lägre. I själva verket är det en förhållandevis liten grupp som inte bär sina egna kostnader i socialförsäkringssystemet och som därför måste få sina konton påfyllda av den statliga garantin. Detta innebär att en omfattande soci-

alförsäkringsreform med inriktning mot en kontobaserad socialförsäkring har förutsättningar att väsentligt sänka skatter och marginaeffekter med bibehållen omfördelningsambition.

12. Beskattning i en global ekonomi

Bernd Huber och Erik Norrman

Mobila skattebaser och skattekonkurrens är fenomen som är relaterade till den intensifierade ekonomiska integration som det senaste decenniet medfört förändrade villkor för hushåll, företag och stater. Ömsesidiga överenskommelser om fri tillgång till andra marknader i kombination med tekniska framsteg har öppnat nya möjligheter. Hushållen kan lättare välja land att arbeta i och marknad att spara på. Företagen kan bättre utnyttja skalfördelar vid etablering och får fri tillgång till nya marknader för finansiering av sin investeringsverksamhet.

Denna utveckling mot frihandel och fri etablering i vid bemärkelse bedöms i huvudsak som positiv av de flesta. Men den är också förenad med inneboende problem. De enskilda nationalstaternas möjligheter att upprätthålla en önskad nivå på skatteuttaget reduceras på grund av hushållens och företagens tilltagande valmöjligheter; beskattningsmakten blir svagare. Eventuellt kommer staterna att behöva konkurrera om skattebaser. Vad det ena landet företar sig på skatteområdet påverkar därmed situationen i andra länder. Globaliseringen har lett till externa effekter av politiska beslut.

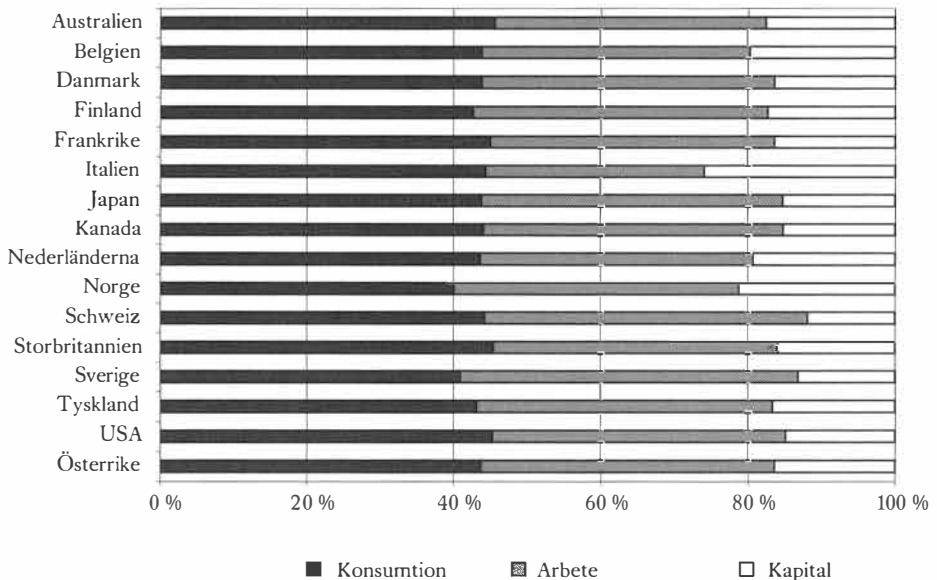
Regeringar i länder som Sverige, med en uttalad ambition att bedriva utjämningspolitik, måste i denna situation noga överväga hur man ska svara på denna utveckling. Det är ämnet för detta kapitel.

12.1. Några fakta om skattepolitiken i Sverige och jämförbara länder

Mellan 1960 och 1999 steg de offentliga utgifterna från 30 procent av BNP till cirka 50 procent i genomsnitt bland OECD-länderna. För Sveriges del var ökningen från 32 procent till 58,4 procent under perioden.¹ Förr eller senare måste utgifterna finansieras med skatter eller andra inkomster. Skatterna är i princip av tre slag: konsumtionsskatter, skatter på arbete och skatter på kapital. Även om det finns stora skillnader i de konkreta skattereglerna och skattesatserna mellan olika länder, är det slående hur likartade skattebaserna är i olika länder. Figur 12.1 visar att skattebasen för konsumtion utgör cirka 45 procent, basen för

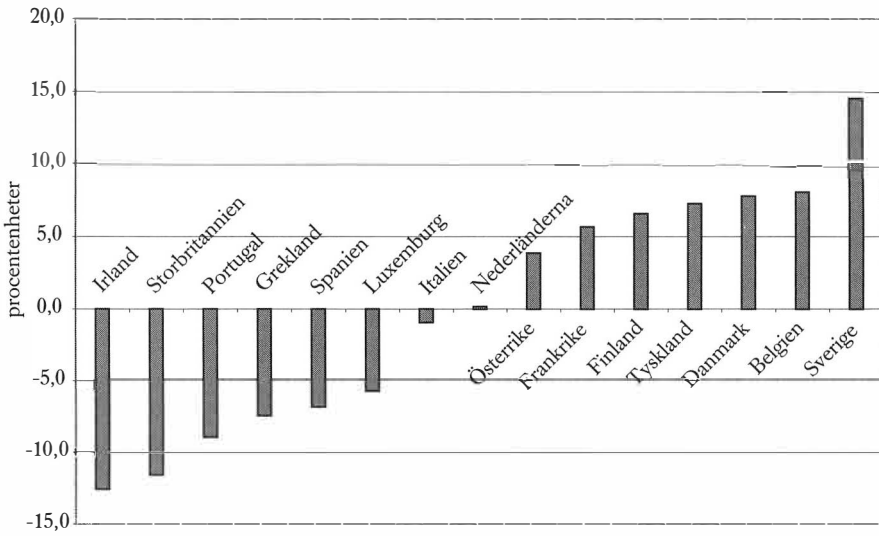
skatt på arbete 40 procent och basen för skatt på kapital 15 procent av den totala skattebasen.

Figurerna 12.2–12.4 visar att skatteuttaget från dessa baser varierar markant mellan olika länder. Sverige är exempelvis ett land med relativt högt skatteuttag på arbete. Man får dock vara försiktig med slutsatser, eftersom olika skatter interagerar. Viktigast i sammanhanget är att konsumtionsskatter kan ses som skatter på arbete. De påverkar nämligen inte förräntningen av kapital. Om man beräknar den totala skattekillen på arbete, får man i genomsnitt 48 procent för EU-länderna. Motsvarande siffra för Sverige är 62,5 procent.² Även om den ekonomiska integrationen är förenad med problem relaterade till såväl konsumtionsskatter som direkta skatter på arbete och kapital fokuserar vi i detta kapitel på de två senare områdena. Anledningen till detta är att många av de problem som gäller skatter på arbete också gäller skatter på konsumtion av just den anledningen att de kan betraktas som skatter på arbete. Vi vill dock nämna att gräns-handelsproblem är ett specifikt problem för konsumtionsbeskattningen som sätter högskatteländer under press. Det är därför symptomatiskt att exempelvis alkoholbeskattningen sjunkit de senare åren i de nordiska länderna.



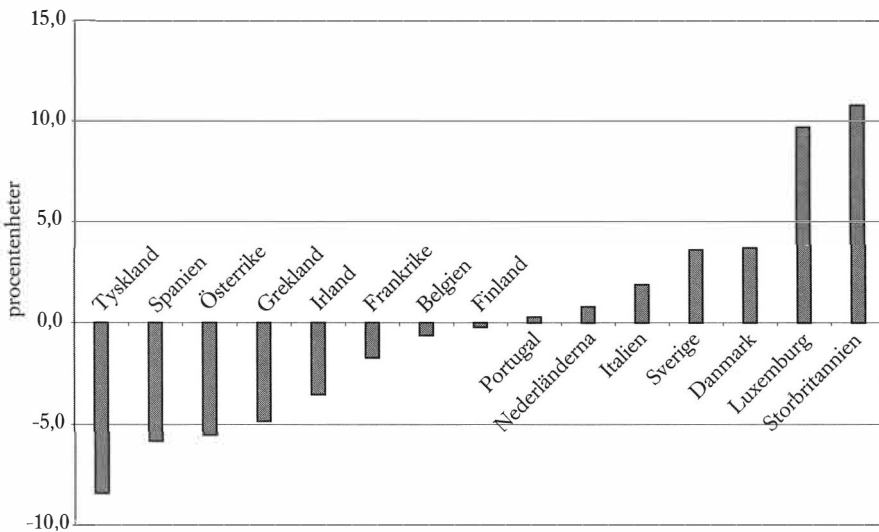
Figur 12.1. Skattebaser i OECD-länderna (1996).

Källa: OECD Revenue Statistics in Member Countries 1999.



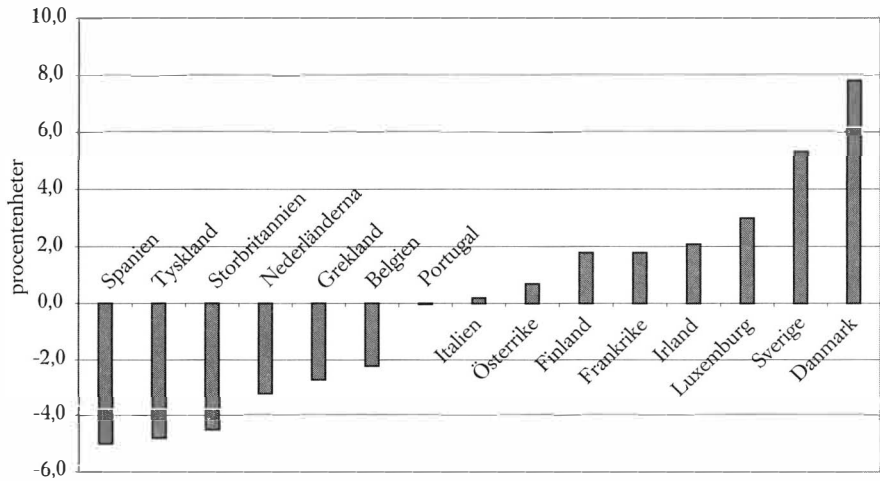
Figur 12.2. Avvikelse från genomsnittlig effektiv skattesats på arbete (1999).

Källa: European Economy 2000.



Figur 12.3. Avvikelse från genomsnittlig effektiv skattesats på kapital (1999).

Källa: European Economy 2000.



Figur 12.4. Avvikelse från genomsnittlig effektiv skattesats på konsumtion (1999).

Källa: European Economy 2000.

12.2. Skattepolitikens utmaningar

Vi kommer i detta avsnitt att analysera tre huvudgrupper av problem och utmaningar som skattepolitiken står inför:

- * Snedvridningar på grund av beskattningen
- * Skatteundandragande
- * Skattekonkurrens.

Snedvridningar

Det är välkänt att skatter påverkar individers och företags beteende på ett sätt som kan innebära att välfärd och samhällsekonomisk effektivitet påverkas negativt. Ett vedertaget resultat från skatteteoretisk litteratur är att dessa effektivitetskostnader stiger snabbt med stigande skattesats.³ Avgörande för effekterna är hur stor påverkan beskattningen har på olika aktörers beteende. Om skatter på kapital exempelvis kraftigt minskar sparandet, uppstår stora välfärdsförluster.

Det råder dock delade meningar om storleken på de efterfråge- och utbudselasticiteter som bestämmer effektivitetskostnadernas storlek. Ibland tvistas till och med om tecknet på dem. Som exempel kan nämnas att sparandets känslighet för ändringar i nettoavkastningen varierar mellan 0 och 0,4.⁴ På samma sätt varierar skattningar av arbetsutbudselasticiteten mellan 0,1 och 1,1 där högre tal i allmänhet erhålls för gifta kvinnor.⁵ Känsligheten är uppenbarligen beroende av vilka alternativ som står till buds för de skattskyldiga. Ju lättare det är att ”an-

passa sig” till skatter, desto svårare är det att förutse effekterna av dem. Mot denna bakgrund bör den tilltagande internationaliseringen innebära att elasticiteterna i flera avseenden redan har ökat eller kommer att öka. En slutsats är därför att den bör medföra ökade samhällsekonomiska kostnader för beskattningen givet ett visst skatteuttag.

Med den osäkerhet som finns är det vanskligt att dra några hållbara slutsatser om vilka effekter skatter har på nyckelvariabler som sysselsättning och kapitalbildning. Det är därför också svårt att ange välfärdsvinsterna av olika skattereformer. De snedvridningar som skatter ger upphov till är dessutom inte bara relaterade till den totala nivån på skatteuttaget utan också till själva sättet att ta ut skatter på – skattestrukturen. En avgörande fråga i sammanhanget är hur skatteuttaget på kapital ska förhålla sig till skatteuttaget på arbete.⁶ Argument förs ofta fram för samma nivå på beskattningen av kapital som arbete utifrån ett likformighetsperspektiv, men det kan också hävdas av rättviseskäl att kapital inte alls bör beskattas; den inkomst som sparas är redan beskattad en gång. Utifrån ett tillväxtperspektiv kan man dessutom argumentera för en låg beskattning av kapital. Skälet är att skatter på kapital tenderar att övervältras på andra, mindre utbudselastiska produktionsfaktorer på lång sikt (mark och arbetskraft).⁷ Teorin om optimal beskattning indikerar också att den mest utbudselastiska faktorn ska ha lägst skattebelastning.⁸ I ett internationellt perspektiv innebär det att kapital bör beskattas lägre än arbete, eftersom kapital antas vara mer lätttröligt.

Resultaten antyder att det vore optimalt att ersätta den nuvarande inkomstskatten med någon form av utgiftsskatt eller löneskatt. Dessa skatter har nämligen gemensamt att kapitalavkastning inte alls beskattas. En rad studier av sådana reformer har därför genomförts.⁹ Genomgående för dem är att slopade skatter på kapital skulle leda till ökade investeringar och produktion. Avgörande problem är dock de generationseffekter som ett byte från inkomstskatt till utgiftsskatt skulle medföra samt de komplikationer som skulle uppstå i förhållande till andra länder. Detta gäller särskilt vid fri faktorrörlighet. Slopade skatt på kapital eller utgiftsskatt framstår därför inte som framkomliga alternativ.

Skatteundandragande

Skatteundandragande är skattepolitikens andra utmaning. Givetvis kan det vara fråga om rent skattefusk. Den svarta sektorn uppskattas till mellan 10 och 15 procent av BNP för många länder. I Sverige tycks omfattningen dock vara lägre. Det finns i princip två sätt att angripa detta problem. Det första är genom att öka den förväntade kostnaden för att begå brott, antingen genom skärpta sanktioner vid upptäckt eller genom ökad risk för upptäckt. Det andra är att i ökad utsträckning förlita sig på ”bra” skatter, det vill säga sådana som är svåra att undgå. Gordon och Nielsen (1997) antyder att momsens skulle vara mer robust ur denna synpunkt än den vanliga inkomstskatten.

En annan typ av skatteundandragande är olika former av skattearbitrage. Dessa möjligheter baseras typiskt sett på avvikande behandling i skattesystemet

av (i) olika inkomstslag och (ii) olika associationsformers skattestatus.¹⁰ Traditionellt har skattearbitrage genomförts genom att belåna tillgångar med låg reavinstbeskattning samtidigt som ränteutgifter har reducerat skatteuttaget på arbete. Ett annat sätt har varit att omklassificera högbeskattad arbetsinkomst till lägre beskattad företagsinkomst.¹¹ Agell och Persson (2000) rapporterar att skattearbitrage reducerade det genomsnittliga skatteuttaget i Sverige med 4 procentenheter under 1980-talet. Gordon och Slemrod (1998) studerar betydelsen av byte av inkomstslag och konstaterar att 1 procentns minskad skillnad i uttaget av skatt på lön kontra företag skulle öka rapporterad arbetsinkomst med cirka 3 procent i USA.

Ytterligare arbitragemöjligheter föreligger genom att olika aktörer byter inkomstströmmar, så kallade klienteffekter. Miller (1977) fann sålunda att aktörer med hög marginalsatt höll "lågbeskattade" tillgångar medan det omvända gällde för aktörer med låg marginalsatt. Fenomenet tillspetsades ytterligare genom att aktörer med hög avdrags effekt (höginkomsttagare) lånade av aktörer med låg marginalsatt (pensionsfonder) och investerade de lånade medlen i lågbeskattade tillgångar.

Dessa typer av arbitragemöjligheter har för Sveriges del reducerats väsentligt i och med skattereformen 1990/1991. Däremot har internationaliseringen givit upphov till nya möjligheter som är svårare att åtgärda, exempelvis möjligheter att inte deklarerat avkastningen på tillgångar i utlandet. Den risk som varje land med avdragsrätt för ränteutgifter nu löper är att avdrag yrkas på räntor för lån som nedlagts i tillgångar som placerats utanför landets gränser och vars avkastning undgår beskattning av kontrollskäl. För att eliminera dessa möjligheter krävs antingen omfattande internationella kontrollåtgärder eller en reduktion av avdragsrätten. Dessa problem diskuteras ytterligare i avsnitt 12.3.

Skattekonkurrens

Skattekonkurrens är skattepolitikens tredje utmaning. Även om mycket av litteraturen på området behandlar konkurrens om kapital genom fördelaktiga skatteregler kan man inte bortse ifrån att konkurrens även gäller i fråga om mobil arbetskraft och konsumtion (gränshandel).¹²

I en öppen ekonomi är det centralt att skilja mellan skatter som läggs på kapital som används i landet och sådana som läggs på inhemska ägare. En av de viktigaste slutsatserna från litteraturen kring skattekonkurrens är nämligen att ett land som Sverige med en liten öppen ekonomi ska undvika att använda sig av så kallade källbaserade skatter.¹³ Bolagsskatten bör därför vara låg. Orsaken är att utbudet av kapital i princip är fullständigt elastiskt, beroende på att utländska aktörer har hela världsmarknaden som investeringsalternativ. Dessa kapitalägares avkastningskrav antas därför vara bestämda av avkastningen på bästa möjliga alternativ *efter* bolagsskatt i utlandet. Bolagsskatten kommer därmed att övervältras på mindre rörliga produktionsfaktorer i landet genom att mängden kapital minskar tills avkastningen före bolagsskatt är tillräckligt hög för att

kompensera för bolagsskatten. Minskningen av kapital innebär på sikt lägre löner, vilket är ett uttryck för att skatten har övervältrats på löntagarna.

En ökad skattekonkurrens skulle innebära att enskilda länder får svårare att upprätthålla höga bolagsskattesatser, vilket stöds av det faktum att de formella skattesatserna trendmässigt har sjunkit de senaste 20 åren. Samtidigt har dock sänkta skattesatser åtföljts av bredare skattebaser och en stigande vinstandel i ekonomin. Sammantaget innebär detta att det faktiska uttaget av bolagsskatt både som andel av BNP och som andel av alla skatter har stigit, vilket framgår av figur 12.5.

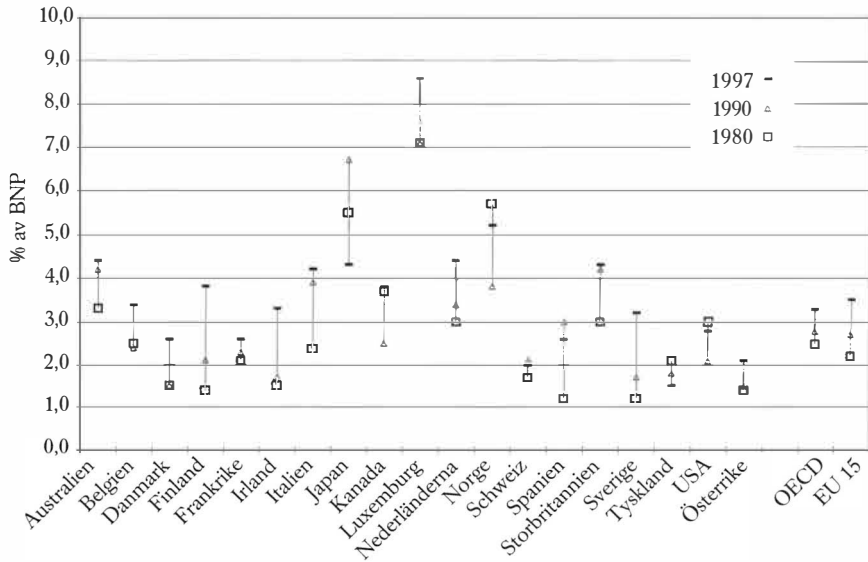
Föreligger då verkligen skattekonkurrens? För att få grepp om denna fråga fordras en analys av de effektiva skattesatserna på bolagsvinster. Chennels och Griffith (1997) rapporterar endast marginella minskningar i dessa, vilket skulle tyda på att skattekonkurrensens effekter är moderata än så länge. De sänkta skattesatserna kan då förklaras av andra skäl än skattekonkurrens; en smal skattebas i kombination med en hög skattesats ger upphov till stora snedvridningar genom möjligheter att kringgå eller reducera beskattningen. För att minska dessa snedvridningar utan att de statsfinansiella effekterna blir stora har skattesatserna sänkts och basen breddats i de flesta länder.

Det finns flera tänkbara förklaringar till att skatteuttaget på bolagsvinster inte minskat i den utsträckning som teorin förutsäger i internationaliseringens spår. En orsak kan exempelvis vara så kallad "skatteexport". Om utländska aktörer äger inhemska företag, finns ett incitament att försöka beskatta de utländska ägarna genom en källbaserad skatt. Teoretiskt sett kan detta givetvis bara fungera i den mån företagen gör "övervinster", det vill säga om det marginella avkastningskravet för investeringar i landet inte påverkas. I annat fall sker ju övervältring på löntagarna genom minskad kapitalstock.

Ytterligare ett skäl att inte minska bolagsbeskattningen är förekomsten av multinationella företag. Deras "hemländer" har inget incitament att sänka skatten i den mån de använder avräkningsmetoden för utländsk skatt.¹⁴ Argumentet är att lågbeskattade vinster som uppstår i utlandet förr eller senare kommer att beskattas i hemlandet då de tas hem.¹⁵

Innebär detta att regeringar inte behöver oroas för skattekonkurrens? Uppenbarligen kan vi bara se början av effekterna av den mycket omfattande ekonomiska integrationen under 1990-talet. Även om vissa profetior om ett *race-to-the-bottom* tycks överdrivna, finns det all anledning att bevaka utvecklingen. För det första innebär den fria rörligheten för kapital att det blivit svårare att beskatta hushållens kapitalavkastning. Detta beror uteslutande på kontrollskäl och inte i sig på att individerna fått tillgång till de internationella finansiella marknaderna. Fortfarande är nämligen hushållen skattskyldiga för all kapitalavkastning var den än uppstår. Studier visar att icke-redovisade tillgångar uppgår till stora belopp.¹⁶ Problemet kan dessutom komma att accentueras genom att hushållen kan dra av ränteutgifter på pengar som de lånar av sig själva via utländska intermediärer samtidigt som ränteinkomster inte rapporteras.

På samma sätt som bolagsskattesatserna sänkts finns en tendens till sänkta



Figur 12.5. Bolagsskatter som andel av BNP 1980–1997.

Källa: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1999.

marginalskatter på personlig inkomst i många länder. Bakgrunden kan vara en oro för ökad rörlighet i högkvalificerad arbetskraft. Detta antagande stöds av det faktum att skatten på personer med lägre lön har stigit. Vi utgår ifrån att det är den genomsnittliga skatten som kan påverka människors beslut att bosätta sig och arbeta i andra länder. En sänkning av den marginella skatten för mobil arbetskraft är då det billigaste sättet att sänka den genomsnittliga skattesatsen för denna grupp.

Den uppmätta rörligheten är dock relativt låg bland höginkomsttagare, trots att förtjänstmöjligheterna genom att röra sig mellan länder kan vara stora. Innebär detta att länder som Sverige inte behöver bry sig om internationaliseringens påverkan i detta hänseende? En aspekt som motsäger detta är att höga skatter på välutbildad arbetskraft kan medföra att företagen och därmed jobben blir mobila, även om inkomsttagarna själva inte är det. Tanken är då att en viss del av dessa skatter övervältras på företagen. Detta är rimligt om det är brist på kompetenta personer i ett land. I en sådan situation kommer företagen att välja etableringsland mot bakgrund av var kostnaden för välutbildad arbetskraft är lägst. På lång sikt tvingas då även arbetstagarna att flytta till jobben. Höga skatter på mobil arbetskraft får därmed negativa samhällsekonomiska effekter. Ju rörligare jobben och arbetskraften på sikt blir, desto större blir de samhällsekonomiska kostnaderna. Detta implicerar givetvis att om rörligheten ökar, måste skatter som påverkar rörligheten på ett negativt sätt för ett land förändras.

Det är därför av intresse att studera hur en ökad rörlighet kan komma att på-

verka skatteinkomsterna. Vi gör det genom att analysera hur basen för skatt på arbete utvecklas under olika antaganden om rörlighet i framtiden bland höginkomsttagare. Grunden är data från "Inkomstfördelningsundersökningen 1999". Den genomsnittliga tillväxttakten i BNP för Sverige mellan 1980 och 1999 var 1,88 procent. Denna tillväxt tas som utgångspunkt för framtiden. I fall A antas 1 procent av de högre inkomsttagarna befinna sig i utlandet varje år under perioden 2000 till 2010. I fall B ökar denna siffra med 0,05 procent per år, vilket innebär att 1,7 procent av höginkomsttagarna befinner sig i utlandet år 2010. I fall C sker ökningen något snabbare – förändringen är 0,15 procent per år. I detta fall är 4,65 procent i utlandet år 2010.

Fall B och C ger de direkta effekterna på skattebasen av att höginkomsttagare lämnar landet. Av vikt är emellertid att det även uppstår så kallade indirekta effekter.¹⁷ Dessa antas bero på att högkvalificerad arbetskraft ger positiva externa effekter på annan arbetskraft. För varje nivå på rörligheten antas de indirekta effekterna vara antingen små eller stora.¹⁸ Fall D blir därmed detsamma som B med tillägg för små indirekta effekter, fall E detsamma som B med tillägg för stora indirekta effekter och så vidare.

En framskrivning av den historiska utvecklingen från 1980 ger en ökning i skattebasen med 23 procent fram till år 2010 (fall A). De övriga fallen visar vad som händer vid ökad rörlighet. I fall B, exempelvis, växer skattebasen med 17 procent i stället för 23 procent. Uttryckt i nuvärde är skattebasen i fall B 2,1 procent mindre än i fall A, motsvarande 152 miljarder under perioden. Se tabell 12.1.

I det extrema fallet, stor rörlighet och stora indirekta effekter, faller de totala skatteinkomsterna med 7,6 procent i nuvärde eller 538 miljarder under perioden.

Slutsatsen är att det finns all anledning att bevaka vad som händer med rörligheten i högkvalificerad arbetskraft, eftersom effekterna på de offentliga finanserna kan bli omfattande.

Tabell 12.1. Nuvärdet av skatteinkomster under åren 2000–2010.*

Fall	Avvikelse från fall A		
	Mdr kr	Mdr kr	%
A	7 109	0	0,0 %
B	6 957	-152	-2,1 %
C	6 933	-176	-2,5 %
D	6 878	-231	-3,2 %
E	6 842	-267	-3,8 %
F	6 644	-465	-6,5 %
G	6 571	-538	-7,6 %

* Beräknade med 3 procents kalkylränta. Skatteinkomsterna inkluderar kommunal-skatt, statlig skatt och socialavgifter.

12.3. Skattekordinering som lösning?

Givet ovanstående utmaningar, vilka alternativ står då till buds för den framtida skattepolitiken? Många förslag utgår ifrån att möjligheterna till skattekonkurrens ska begränsas genom koordinering eller till och med harmonisering av skattesystem. I realiteten har man dock inte kommit särskilt långt på den vägen. OECD har definierat en uppsättning egenskaper som identifierar det man kallar "skadlig skattekonkurrens", men något påtagligt har inte hänt. Inom EU föreligger än så länge inte någon högre grad av formellt tryck på enskilda stater att anpassa sina skattesystem till varandra.¹⁹ Tvärtom har varje land autonomi över den direkta beskattningen enligt Romfördraget. En överenskommelse har dock skett om ett framtida informationsutbyte ifråga om ränteinkomster. Det innebär därmed att tyska myndigheter enligt planen ska rapportera svenskers ränteinkomster på tyska bankkonton till svenska skattemyndigheten i framtiden.

Det finns dock flera problem med ett gemensamt informationsutbyte. Ett av dem är givetvis att det är administrativt komplicerat att genomföra det på ett effektivt sätt. Ett annat är att överenskommelsen endast berör medlemsländerna, vilket innebär att det är enkelt för enskilda personer att kringgå informationsutbytet helt enkelt genom att placera pengar utanför EU. Luxemburg har därför krävt att motsvarande överenskommelse ska nås med Schweiz, USA och Kanalöarna för att utbytet ska träda ikraft.

Ytterligare ett problem med överenskommelser av det här slaget är att de inte bara är avgränsade rent regionalt utan även till typen av instrument som preciseras. Man kan således visa att det är möjligt för medlemsländerna att ersätta en (icke tillåten) kupongskatt på utdelningar mellan länder med ett reducerat värdeminskingsavdrag för att uppnå samma effekt som en kupongskatt.²⁰

Vidare är det viktigt att poängtera de drivkrafter som lågskatteländer har i fråga om ömsesidigt informationsutbyte. Utbyte av information fungerar nämligen som en kupongskatt i källstaten för individen i hemlandet. Skatten på kapitalavkastning kommer att stiga vid införandet av informationsutbytet för exempelvis en svensk som "mörkat" sina tillgodohavanden i Luxemburg. Skillnaden jämfört med en kupongskatt är emellertid att Luxemburg inte får några skatteinkomster då man lämnar information, men skulle ha fått det om kupongskatt på räntor i stället införts. Lågskatteländer har därför typiskt sett svaga incitament att fullfölja ett informationsutbyte.

Slutsatsen av detta resonemang är således att en fungerande överenskommelse fordrar (i) ett samarbete med länder utanför EU och (ii) att avtalet omfattar samtliga relevanta skatter. Det är svårt att se att dessa krav skulle bli uppfyllda inom en nära framtid. En orsak till detta är givetvis att varje stat har ett starkt intresse av att bevara sin egen suveränitet över skatterna för att kunna uppnå de målsättningar beträffande offentliga aktiviteter som medborgarna i respektive land önskar. Dessutom framstår de möjliga vinsterna av en koordinering som ganska modesta. Sørensen (2000) rapporterar att en global koordinering av skatterna skulle höja nationell välfärd med i genomsnitt 1,5 procent av

BNP. En koordinering inom EU anges endast öka välfärden med 0,2 procent.

Faktum kvarstår dock att utvecklingen – alldeles oberoende av avsaknaden av formella krav på koordinering – kan komma att medföra en större press på enskilda staters skattesystem till följd av större rörlighet i de nationella skattebaserna. Företagens investeringar kan bli mer känsliga för olikhet i skatteuttag, högkvalificerad arbetskraft kan bli rörligare av olika anledningar och hushållens finansiella placeringar kan bli svårare att kontrollera. Det är därför rimligt att i tid genomföra de anpassningar i det svenska skattesystemet som med stor sannolikhet trots allt kommer att bli nödvändiga.

12.4. Ett pragmatiskt förslag

Om det nu inte är lämpligt att byta från inkomstskatt till konsumtionsskatt och en global eller åtminstone EU-regional skattekoordinering inte tycks vara nära förestående, vad är då en lämpligskattepolitik? Det här avsnittet diskuterar översiktligt den typ av reform som enligt vår mening är välbetänkt i en liten öppen ekonomi som den svenska. Det ligger givetvis i sakens natur att vårt förslag inte baseras på någon modell som har optimerats utan är ett uttryck för en bedömning från vår sida. Innehållet kan sammanfattas i följande punkter:

- * en sänkt skattesats på kapitalavkastning från 30 till 20 procent utom för utdelningar
- * ett borttagande av förmögenhetsskatten på alla aktier
- * ett mer försäkringsmässigt förhållande mellan inbetalningar till socialförsäkringssystemet och förmånerna därifrån
- * en mindre reduktion av progressiviteten i den statliga inkomstskatten genom att det övre skiktet tas bort.

Den grundläggande idén baseras på det skattesystem som vi för närvarande har i de nordiska länderna med en proportionell skatt på kapitalavkastning och progressiv skatt på arbete. Detta skattesystem måste emellertid hantera flera problem. Det första är de inhemska problemen med snedvridningar och skatteundandragande som finns alldeles oberoende av internationaliseringen. Det andra är att internationaliseringen ger upphov till dels en mer rörlig skattebas för kapital och högkvalificerat arbete, dels kontrollproblem.

Genom att man reducerar skattesatsen på kapitalavkastning uppnås de dubbla effekterna att lönsamheten i att placera kapital utanför Sverige av skatteskal minskar väsentligt, samtidigt som möjligheten till räntearbitrage sannolikt elimineras. Kontrollproblemet reduceras därmed. En sänkning av skatten på kapitalavkastning skulle troligen också ha den positiva effekten att stimulera sparandet i ekonomin. Den vanskliga delen av en sådan reform är inte den statsfinansiella effekten utan att avdragsrätten för ränteutgifter minskar. Det kan därför vara motiverat att sänka fastighetsskatten samtidigt med avdragsrätten.

En andra del i vårt förslag är att behålla låga skatter på bolagsvinster. Helst

bör de ligga i linje med de länder som har lägst skattesatser. Detta garanterar att multinationella företag inte får drivkrafter att via internprissättning skifta vinster från Sverige till andra länder. En eventuell sänkning av bolagsskattesatsen i framtiden bör finansieras med basbreddning.

En viktig fråga är relationen mellan bolagsbeskattningen och den personliga beskattningen av kapitalavkastning. Vi föreslår för det första att skatten på utdelningar behålls oförändrad, 30 procent. Detta är högre än den generella skatten på kapitalavkastning. Genom att utdelningar inte är avdragsgilla från bolagsskattebasen innebär förslaget en dubbelbeskattning av bolagsvinster. Med en bolagsskattesats om 28 procent är skattekillen cirka 50 procent totalt för inhemska finansierer. Avkastningskravet på svenska noterade företag styrs dock i hög grad av utländska institutionella placerare. Dessa påverkas endast av bolagsskattesatsen och varken av utdelningsskattesatsen eller förmögenhetsskatten. Någon förändring i deras avkastningskrav är det således inte fråga om.

Genom att förmögenhetsskatten på ägandet av börsaktier avskaffas uppnås en rimligare skattebörda på svenskt ägande av bolag jämfört med andra länder.²¹ En fortsatt förmögenhetsbeskattning av fordringar gör också att lånefinansiering på marginalen betingar samma skattekil som finansiering med eget kapital, trots enkelbeskattning av räntor. En förutsättning för detta är dock att skatten på arbetsinkomster sänks så att de särskilda reglerna för beskattning av kapitalavkastning i ägarledda företag kan tas bort. Det kritiska inslaget i reformen är därför att skattekillen på bolagsvinster och den högsta margineffekten på arbete är densamma (50 procent). I annat fall kommer systematiska försök att omvandla arbetsinkomst till kapitalavkastning att uppkomma. I dag råder en uppenbar brist på överensstämmelse. Skattekillen vid utdelning av bolagsvinst till inhemska hushåll från noterade bolag är 50 procent, medan den är minst 65 procent vid utbetalning som lön i högsta inkomstskiktet på grund av den implicita beskattningen i socialavgiftssystemet.

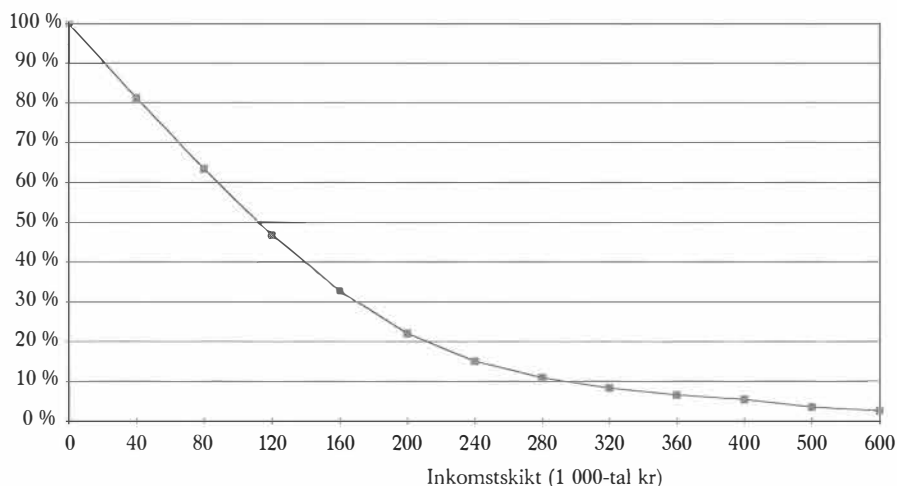
Ytterligare ett argument för sänkta margineffekter på arbete är att detta medverkar till lägre genomsnittlig skatt på mobil arbetskraft. Som påpekats tidigare kan en ökad rörlighet medföra en starkt negativ effekt på basen för skatt på arbete. Den roll som dessa inkomsttagare spelar för skattebasen framgår av figur 12.6. Ungefär 10 procent av den totala basen för skatt på arbete hänför sig till inkomstdelar över 280 000 kronor.

Vi föreslår därför att det övre skiktet i den statliga inkomstskatten tas bort samtidigt som ett tak för uttag av socialavgifter sätts vid de 7,5 basbelopp som grundar förmåner i systemet.²² Därigenom kan incitamenten att byta inkomstslag i ägarledda företag elimineras och skattemässigt grundade vinster av rörlighet reduceras kraftigt.

Sammantaget ger förslaget upphov till följande skattekillar:

	Bolags- skattesats	Personlig skattesats	Förmögenhets- skattesats	Total skattekil
Utdelningar noterade företag	28 %	30 %	0 %	50 %
Utdelningar ägarledda företag	28 %	30 %	0 %	50 %
Räntor	0 %	20 %	1,5 %	50 % ²³
Lön ²⁴	0 %	50 %	0 %	50 %

Den totala kostnaden för en reform av det här slaget uppgår till 2 procent av BNP eller motsvarande 443 miljarder i nuvärde under en tioårsperiod. En närliggande finansieringskälla är givetvis den påverkan som reformen har på mobiliteten. Om denna kan behållas på en lägre nivå på grund av ändrade drivkrafter i skattesystemet, kan en stor del av reformens kostnader vara finansierade. Som exempel angavs ju att fall F i de tidigare beräkningarna landade på en minskad skattebas om 466 miljarder på grund av ökad mobilitet. Nettokostnaden skulle i så fall vara mycket låg. Reformen skulle dessutom innebära såväl förbättrade drivkrafter med minskade snedvridningar som följd som lägre administrativa kostnader för skattesystemet. De särskilda fåmansföretagsreglerna skulle exempelvis kunna avvecklas.



Figur 12.6. Återstående skattebas ovanför ett visst inkomstskikt år 1999.

Källa: SCB "Inkomstfördelningsundersökningen 1999". Hela befolkningen 20–64 år.

12.5. Slutsatser

Små högskatteländer som Sverige måste överväga hur man ska svara på den intensifierade ekonomiska integrationen. Vi har analyserat olika modeller för beskattning som en lösning på de problem som en tilltagande internationalisering kan ge upphov till. Vi tror inte att en övergång till ren konsumtionskatt är något realistiskt alternativ. I stället är den modell som de nordiska länderna tillämpar med proportionell skatt på kapitalinkomster och progressiv skatt på arbetsinkomster lämplig i en internationell miljö. Anledningen är att kapital är betydligt mer lätttröligt än arbetskraft. Systemet måste dock anpassas till den rådande utvecklingen. Det innebär enligt vår mening för det första att en relativt låg skatt på bolagsvinster ska uttas, men också att skattesatsen på personlig kapitalinkomst måste hållas nere. För det andra måste en framtida ökad rörlighet i högkvalificerad arbetskraft beaktas. Vi har försökt visa att detta kan ske samtidigt som möjligheter att utnyttja antingen skattearbitrage mellan olika inkomstslag eller skatteundandragande av kapitalinkomster baserade på kontrollsvårigheter reduceras. Förutsättningen för att det ska lyckas är framför allt en insikt om att finansieringen av socialförsäkringssystemet måste bli mer aktuariesmässig. Först därefter kan de inneboende spänningarna mellan progressiv beskattning av arbete och proportionell beskattning av kapital lösas i en internationell ekonomi.

13. Beskattning och investeringar i högre utbildning

Fredrik Andersson och Kai A. Konrad

13.1. Inledning

Den offentliga sektorn är djupt involverad i utbildningssektorn i alla OECD-länder. Genom att tillhandahålla gratis eller starkt subventionerad utbildning, och genom ekonomiskt stöd till studenter utövar regeringar ett starkt inflytande över privata utbildningsbeslut. Utbildning har inslag av både konsumtion och investering. I analysen av utbildningspolitik är investeringsaspekterna emellertid mer relevanta, och i det följande kommer vi att koncentrera oss på dessa aspekter.

Utgifter för utbildningsrelaterade varor och tjänster – från såväl offentliga som privata källor – var i genomsnitt 5,75 procent av BNP i OECD-länderna 1998 (OECD 2001a, s. 80). Variationen mellan olika OECD-länder var måttlig; de totala utgifterna sträckte sig från 3,5 procent i Turkiet och 4,6 procent i Nederländerna, till 7,0 procent i Sydkorea och 7,2 procent i Danmark.

Den offentliga sektorn står för huvuddelen av utbildningskostnaderna i de flesta OECD-länder. I många länder finansieras utbildning upp till universitetsnivå helt av den offentliga sektorn. Bland de länder som har störst totala utgifter för utbildning återfinns både sådana som har en stor andel offentlig finansiering – som Sverige och Danmark – och sådana som har en liten andel, som Sydkorea och USA (jfr. OECD 2001a, s. 93).

I kapitel 6 i denna bok visas att ungefär en fjärdedel av utbildningsutgifterna avser högre utbildning. OECD-genomsnittet är 1,59 procent av BNP. Det är värt att notera att den offentliga finansieringsandelen förefaller vara högre i länder med höga inkomstskatter.¹

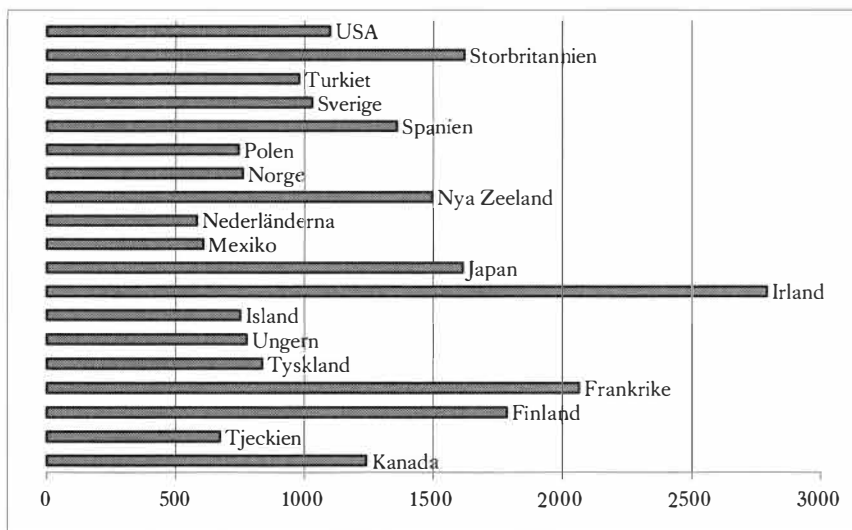
Det finns ett stort antal mått på resultatet av satsningarna på högre utbildning. Ett mått på utbildningens omfattning – både som konsumtionsvara och som investering – är det genomsnittliga antalet år av (högre) utbildning, som i stort står i proportion till de insatta resurserna.²

Ett beslätat mått på utbildningssystemets produktion som ofta anses särskilt viktigt för länders ekonomiska utveckling är antalet studenter som utbildar sig inom naturvetenskap och teknik. Figur 13.1 visar antalet studenter som tar ex-

amen inom naturvetenskap och teknik per 100 000 i ett antal länder; det genomsnittliga antalet är 1 200. Man kan notera att detta utfall endast är svagt associerat med totala utgifter för högre utbildning.³

Det finns också tvärsnittsjämförelser av grundläggande färdigheter som belyser stocken av humankapital i Sverige. Det förefaller som om de relativt stora resurser som satsas på grundläggande utbildning i Sverige ger utdelning i form av relativt goda läs- och skrivfärdigheter. I den så kallade Pisa-rapporten – en jämförelse av 27 OECD-länder och fyra andra länder 2000 (OECD 2001c, kap. 2) – uppvisar svenska 15-åringar goda, men inte enastående, resultat vad gäller läs- och skrivfärdigheter. Sverige befinner sig till exempel på nionde plats vid en rangordning av ett samlat mått på dylika färdigheter (OECD 2001c, s. 45). Resultaten står i viss kontrast till en jämförelse av vuxnas läs- och skrivfärdigheter i 12 OECD-länder 1994–1995 (OECD 1999, kap. 2), där Sverige uppvisade likformigt bäst färdigheter i dessa avseenden för samtliga studerade åldersgrupper, och likformigt bäst testresultat för alla utbildningsnivåer. Vad gäller kunskaper och färdigheter i matematik är bilden mindre tillfredsställande. Pisa-rapporten pekar på att svenska 15-åringar befinner sig strax över genomsnittet i de studerade länderna (OECD 2001c, s. 81). Det finns resultat som pekar på att matematik generellt sett är viktigt för framgång på arbetsmarknaden (Björklund 2000).

Empiriska skattningar av den privata avkastningen – i monetära termer – på utbildning hamnar typiskt någonstans mellan 5 procent och 15 procent (i olika länder);⁴ förekomsten av ett positivt samband mellan utbildning och inkomst är



Figur 13.1. Antal studenter som tar examen i naturvetenskap per 100 000 individer i arbetsstyrkan i åldrarna 25–35 år.

Källa: OECD (2001a, s. 172).

också både robust och okontroversiell.^{5,6} Ett annat sätt att mäta avkastningen på utbildning är att använda makroekonomiska variabler (Temple 2001 ger en översikt), och studier baserade på sådana data pekar på att mellan 0,1 och 0,5 procentenheter av årlig tillväxt kan tillskrivas förbättringar i arbetskraftens kunskaper och färdigheter.⁷

13.2. Motiv för offentligt finansierad utbildning

Som redovisades i det föregående avsnittet bedriver samtliga OECD-länder en aktiv utbildningspolitik. För att analysera och värdera denna politik är det viktigt att förstå varför marknaden för utbildning i så hög grad är föremål för offentliga ingrepp. Anledningarna är flera, och har sin bakgrund både i effektivitetsargument och i fördelnings- och rättviseargument.

Lika förutsättningar och omfördelning

Ett argument som ofta anförs för offentligt finansierad utbildning är argumentet om "lika förutsättningar", enligt vilket det är önskvärt att alla barn – oavsett föräldrarnas ekonomiska ställning, sociala status och utbildning – ska ha samma tillgång till utbildningsinvesteringar. Att lika förutsättningar är önskvärt kan motiveras dels av normativa rättvisehänsyn, dels av effektivitetshänsyn – om individer är olika vad gäller förmågan att tillgodogöra sig och produktivt använda utbildning, innebär det en effektivitetsförlust om endast barn med viss bakgrund får tillgång till utbildning.

Tillgången till humankapitalinvesteringar är ofta begränsad. För det första är det ofta omöjligt för barn till fattiga föräldrar att finansiera högre utbildning genom privata lån på grund av att marknaden för den typen av krediter inte fungerar särskilt väl (eller över huvud taget inte existerar). För det andra innebär humankapitalinvesteringar risktagande. Om det inte finns marknader där dessa risker kan diversifieras, kan den offentliga sektorn tillhandahålla försäkring genom att samtidigt bära en del av kostnaderna för utbildningen, och, via till exempel inkomstskatter, tillskansa sig en del av utbildningens avkastning. Den sistnämnda formen av offentligt ingripande har varit föremål för teoretisk analys (till exempel Eaton och Rosen 1980, Varian 1980, Hamilton 1987, Anderberg och Andersson 2001). För det tredje kan information om förutsättningarna för högre utbildning vara ojämnt spridd, sannolikt på ett sådant sätt att barn till föräldrar med högre utbildning har bättre information och kunskap om dessa förutsättningar. Detta kan i sin tur leda till ineffektiva utbildningsval.

Det finns ett empiriskt välbelagd positivt samband mellan föräldrars utbildning och deras barns utbildningsinvesteringar. Ett sådant samband har påvisats av till exempel Ermisch och Francesconi (2001) för Storbritannien, av Högskoleverket (1997, s. 45-47) för Sverige och av Griske (1994, s. 95) för Tyskland. Erikson och Jonsson (1996, kap. 1) gör en kritisk genomgång från ett i huvud-

sak sociologiskt perspektiv av vad man kan säga om i vilken utsträckning lika förutsättningar uppnås. Lika förutsättningar betyder i sammanhanget väsentligen att den statistiska fördelningen av individers utbildningsval är oberoende av härkomst. Erikson och Jonsson drar slutsatsen att även om det finns ett antal faktorer som förefaller befrämja lika förutsättningar – allmänt jämlika levnadsförutsättningar är en sådan faktor – så är det endast ett fåtal faktorer som har en klart påvisbar positiv effekt. De två viktigaste av dessa faktorer är eliminering av tidiga beslutspunkter för elever (trots viss intuition är elevers val mer känsliga för deras bakgrund när de är unga), och eliminering av ”döda ändar” i utbildningssystemet, det vill säga eliminering av utbildningsvägar som utestänger eleven från vidare utbildning.⁸ Erikson och Jonsson visar vidare att ett ”meritokratiskt” utbildningssystem – det vill säga ett system som är selektivt, och där selektionen baseras på snävt definierad prestation snarare än subjektiva värderingar – på det hela taget bidrar till lika förutsättningar i den angivna meningen. Vad gäller konsekvenser av ekonomiska incitament för lika förutsättningar är detta mer kontroversiellt. Sjögren (2000) konstruerar en teoretisk modell där elevers osäkerhet om sin förmåga i ett yrke beror på hur olikt detta yrke är föräldrarnas. Hon skattar också modellen på svenska data och finner att elever från fattiga bakgrunder är mer mottagliga för ekonomiska incitament för utbildning. Även Erikson och Jonsson (1996) diskuterar effekterna av incitament utifrån existerande forskning, och kommer till slutsatsen att det finns stöd för effekter i båda riktningarna.

För att värdera och ta ställning till argument för offentlig inblandning som bygger på effektivitetshänsyn måste man analysera effektivitetsproblemens underliggande orsaker, och ta ställning till om offentlig inblandning kan förväntas hantera dessa problem på ett mer framgångsrikt sätt än marknadslösningar. En styrka hos traditionell utbildningspolitik är att den gör det möjligt för individer som inte kan finansiera utbildningsinvesteringar på vanliga kreditmarknader att investera i utbildning. Detta argument har uppmärksammats inom utvecklingsökonomi (se till exempel Aghion och Bolton 1997), och det råder ingen tvekan om att kreditmarknader fungerar långtifrån perfekt på grund av asymmetrisk information och incitamentsproblem. Statliga regleringar påverkar emellertid förutsättningarna för kreditmarknadernas funktion. Till exempel har en hög garanterad minimiinkomst och regleringar som befriar individer från skuldförpliktelser vid en personlig konkurs uppenbart positiva effekter om man tar det underliggande betalningsproblemet för givet. En hög garanterad inkomst innebär försäkring, och regler som befriar individen från skulder har positiva effekter på individens incitament att åter börja tjäna pengar – fattigdomsfällor undviks. Om man betraktar problemet i sin helhet innebär emellertid en hög minimiinkomst att det blir svårare för individer att mobilisera säkerheter för lånekontrakt, och regler för personlig konkurs som gör det lätt att undkomma obetalda skulder skapar *moral hazard*-problem – det vill säga försvagar incitament att uppfylla kontraktsåtaganden – vilket undergräver förutsättningarna för att marknaden ska fungera. Av dessa skäl är det oklart om offentliga ingripanden kan lösa proble-

men med begränsad tillgång till krediter och försäkringslösningar.

SVaret på frågan om offentliga ingripanden kan förbättra situationen jämfört med en renodlad marknadslösning beror på vad som är orsaken till att marknaderna inte fungerar så väl som man skulle önska. Om utbildning och användning av (utbildningsrelaterade) varor och tjänster inte är observerbara är insikterna från Arnott och Stiglitz (1986) om *moral hazard*-problem på försäkringsmarknader tillämpliga: I många fall kan offentliga ingripanden i form av obligatoriska arrangemang som innebär att utbildning eller utbildningsrelaterade varor och tjänster subventioneras eller delas ut gratis förbättra resursanvändningen.⁹

Både informationsfördelar (och andra fördelar) för barn vars föräldrar är välutbildade och de imperfektioner som kreditmarknader är förenade med utgör handfasta argument – ytterst grundade på fördelningshänsyn – för någon form av utbildningspolitik. Den utbildningspolitik som faktiskt förs skapar emellertid inte den omfördelning som vore önskvärd ur ett ”lika förutsättningar”-perspektiv. Givet att andelen barn som utnyttjar högre utbildning är positivt korrelerad med föräldrars inkomst och status sker omfördelning i genomsnitt snarare till rikare hushåll.¹⁰

Om utbildning är en överföring från föräldrar till barn måste generationsfördelningsaspekter beaktas. Antag att överföringen motiveras av altruism. I ljuset av den starka korrelationen mellan föräldrars utbildning och inkomst å den ena sidan, och deras barns utbildning å den andra, leder offentligt finansierad högre utbildning till omfördelning från fattiga föräldrar till rika föräldrar. Denna omfördelningseffekt förstärks om man beaktar att rika föräldrar måste använda sig av utbildningsrelaterade *in natura*-överföringar för att undkomma ”samaritens dilemma” som beskrevs i fotnot 10 och som är särskilt påtagligt för rika föräldrar med starka altruistiska bindningar till sina barn; detta har påpekats av Bruce och Waldman (1991).¹¹

Om målet med utbildningspolitik är omfördelning i linje med ”lika förutsättningar”-principer¹² så finns det anledning att ifrågasätta omfördelningens utformning. Låt oss kort diskutera en form av utbildningspolitik som skulle kunna förbättra omfördelningens träffsäkerhet. Den är baserad på idén om självselektion och har analyserats av till exempel Besley och Coate (1991). En person kan, vid en viss tidpunkt, tillgodogöra sig endast en utbildning – personen kan inte följa en utbildning vid ett offentligt universitet utan avgifter och följa en annan liknande utbildning vid ett privat universitet med höga avgifter samtidigt. Antag att staten bestämmer sig för att tillhandahålla gratis offentlig utbildning av låg eller måttligt hög kvalitet, och att staten finansierar denna utbildning med en *per capita*-skatt. I så fall måste såväl rika som fattiga föräldrar bestämma huruvida de ska sända sina barn till det universitet som tar ut avgifter eller till det som inte tar ut avgifter. Om barnens utbildning är en vara som efterfrågas mer vid högre inkomst kommer föräldrarna att dela upp sig efter inkomst: fattiga föräldrar kommer att föredra avgiftsfri utbildning, medan rika föräldrar inte kommer att utnyttja den avgiftsfria utbildningen utan skicka sina barn till det priva-

ta universitetet. Resultatet blir att alla är med och finansierar den avgiftsfria utbildningen, samtidigt som bara de fattiga utnyttjar den – därmed kan viss omfördelning från rika till fattiga uppnås. Observera att staten inte behöver kunna identifiera rika och fattiga föräldrar för att detta system ska fungera; det är självselektionen mellan de olika typerna av utbildning som leder till den önskade omfördelningen.

Utbildningens avkastning och externa effekter

Empiriska skattningar av den privata avkastningen på investeringar i utbildning diskuterades kort i avsnitt 13.1. För att ta ställning till den önskvärda omfattningen av olika ingrepp i marknaden för utbildning behöver man emellertid svara på frågan om den totala avkastningen är större eller mindre än den privata avkastningen. Enligt Temple (2001, s.10), kan man inte med dagens kunskap avgöra om utbildningsinvesteringar genererar sin avkastning genom produktivitetökningar eller genom signalering och ”avslöjande” av information om underliggande produktivitetsskillnader. Dessutom är båda källorna till avkastning både av privat och socialt värde, och svaret på frågan om avkastningens karaktär ger inte ett direkt svar på frågan om den privata avkastningen är större eller mindre än den samhällsekonomiska avkastningen. Elementära kunskaper och färdigheter som språkfärdigheter, läs- och skrivfärdigheter och, numera, datorkunskap är uppenbart viktiga för kommunikation mellan människor, och sådana färdigheter kan därför vara förenade med nätverksexternaliteter. Liknande argument kan anföras när det gäller delar av resultatet av högre utbildning, till exempel gemensam kulturell bakgrund.¹³ Dylika nätverksexternaliteter är sannolikt mer påtagliga när det gäller grundläggande utbildning; nätverksexternaliteterna från högre utbildning torde vara begränsade, och starkt subventionerad högre utbildning bör därför motiveras med andra argument.¹⁴

En viktig extern effekt av utbildning betonas i den moderna teorin om endogen tillväxt (se till exempel Lucas, 1988). Hörnstenen i denna teori är att investeringar genererar avkastning på ett sådant sätt att den som gör (och äger) investeringen endast kan tillgodogöra sig delar av avkastningen; en del av avkastningen ”spiller över” till andra delar av ekonomin. Om endast en del av en investerings avkastning beaktas av den som investerar leder detta i allmänhet till att det investeras för lite, och om så är fallet kan offentliga ingrepp spela en viktig roll.^{15,16} Detta arguments bärkraft beror på huruvida sådana makroekonomiska positiva externa effekter av investeringar finns, och hur viktiga de är. Det är svårt att från teoretiska utgångspunkter avgöra huruvida sådana positiva externa effekter är ett resultat främst av investeringar i humankapital, från satsningar på forskning och utveckling eller från andra investeringar. Empiriska studier ger inte heller entydiga svar.

Sektorneutralitet

Investeringar i humankapital är en av flera typer av investeringar. I en oreglerad ekonomi sker investeringar av olika slag i en sådan omfattning att deras marginalprodukter är lika. I en välfärdsstat påverkas investeringar av skatter och regleringar, och den omfattning de får kan utgöra ett argument för utbildningspolitik.

I Norge, Sverige, Finland och i huvudsak även i Danmark beskattas avkastningen på olika typer av investeringar olika. I stället för att tillämpa en "global inkomstskatt" som lägger ihop inkomster från alla källor och gör den resulterande summan till föremålet för beskattning, tillämpar man ett "dualt system" där kapitalinkomster från finansiella och – direkt eller indirekt – fysiska tillgångar beskattas med en lägre skattesats än arbetsinkomster (kapitalinkomster beskattas proportionellt och arbetsinkomster progressivt).

Nielsen och Sorensen (1997) argumenterar för att detta inte innebär en diskriminering till nackdel för investeringar i humankapital. Medan redan beskattade inkomster i form av sparande är källan till kapitalinkomster, är huvuddelen av källan till inkomster från humankapital uppoffringar i termer av fritid (eller potentiell arbetstid); denna tid är obeskattad. Deras slutsats är att humankapitalinvesteringar skulle vara skattemässigt gynnade vid samma skattesats på arbets- och kapitalinkomster, och att en högre marginalskatt på avkastningen på humankapital kompenserar för denna asymmetri.

Nerlove, Razin, Sadka och von Weizsäcker (1993) kommer till precis motsatt slutsats. De antar att samma (beskattade) resurser används för investeringar i humankapital och i annat kapital, och drar slutsatsen att humankapitalinvesteringar missgynnas på grund av skillnader i avskrivningsmöjligheter. Både fysiskt kapital och humankapital deprecierar. Medan fysiska tillgångars depreciering kompenseras genom att den beskattningsbara delen av deras avkastning reduceras finns ingen motsvarande kompensation för humankapital.

I ljuset av dessa motverkande effekter är det svårt att avgöra huruvida existerande skattesystem missgynnar investeringar i humankapital. Analysen talar emellertid för att insatssammansättningen i humankapitalbildningen snedvrids – individer satsar antagligen relativt sett för mycket tid och relativt sett för lite andra resurser på utbildning. Om en del av tidsinsatsen byttes ut mot andra insatser skulle detta troligen vara välfärdshöjande.¹⁷

Denna insikt pekar på att en effektiv utbildningspolitik bör försöka påverka de privata kostnaderna för olika insatskomponenter i utbildningen olika. Fysiska och monetära insatsfaktorer bör subventioneras relativt mer än tidsinsatser. Ett sätt att åstadkomma detta vore att subventionera insatsvaror i utbildningen. Ett annat medel som kan användas för att uppnå samma syfte är att ställa relativt hårda krav på den tid studenter tillåts ägna åt att nå givna mål.

Politiska misslyckanden

Avkastning på humankapitalinvesteringar beskattas hårt. Den högsta marginalskattesatsen på arbetsinkomst var 50,2 procent i genomsnitt i OECD 1998. Nya Zeeland hade det lägsta värdet med 33 procent, medan Belgien hade det högsta med 66 procent (OECD, 2001b). Boadway, Marceau och Marchand (1996) tillämpar idén om "tidskonsistent kapitalinkomstbeskattning" (av en välvillig stat) på investeringar i humankapital; idén går tillbaka till Kydland och Prescott (1980). Investeringar i humankapital görs när individen är ung; deras avkastning utfaller mellan 10 och 40 år senare. De investeringar som görs är "sänkta kostnader" när beskattningen av deras avkastning bestäms, och individer som befinner sig mitt i sitt yrkesverksamma liv kan inte reagera på höga marginalskatter på arbetsinkomst genom att dra tillbaka sina humankapitalinvesteringar. En stat som försöker tillämpa så effektiv beskattning som möjligt vet att beskattningen av avkastningen på humankapital inte snedvrider humankapitalbildningen vid den tidpunkt då skatten bestäms, eftersom humankapitalinvesteringar redan är gjorda. Följaktligen kommer staten att välja att beskatta avkastningen på existerande humankapital hårt.

Individer förutser denna skattepolitik redan då de gör sina humankapitalinvesteringar, och den höga förväntade skatten leder till svaga incitament för investeringar i humankapital. Tidskonsistent beskattning leder alltså till hög skatt på avkastningen på humankapital, för små investeringar i utbildning och eventuellt också små skatteintäkter. Det vore bättre för staten att följa en *commitment*-strategi – en strategi som innebär att man förbinder sig att föra en viss skattepolitik för lång tid framöver. Staten skulle i så fall binda sig för att tillämpa lägre skattesatser än vid tidskonsistent beskattning, investeringar i humankapital skulle vara högre och staten skulle under vissa omständigheter få större skatteintäkter.

Frågan är givetvis hur sådant *commitment* i syfte att minska välfärdsförluster på grund av tidskonsistent beskattning kan åstadkommas. Det *commitment*-problem man står inför i det här sammanhanget är svårartat, det kräver i princip att staten binder sig för skattesatser flera decennier framåt i tiden. Det är tveksamt om sådant "commitment" är möjligt.¹⁸

Boadway, Marceau och Marchand (1996) anvisar en lösning på problemet i form av obligatorisk, eller starkt subventionerad, utbildning. Ett sådant ingrepp i marknaden för utbildning syftar i det här fallet inte till att korrigera ett marknadsmisslyckande, utan till att korrigera ett politiskt misslyckande.¹⁹

Samma incitamentsproblem uppstår för en utsugande stat – en stat vars enda målsättning är maximering av skatteintäkter (och som inte har ambitionen att använda skatteintäkterna för medborgarnas välfärd). Om en diktator eller liten maktgrupp suger ut ett land och maximerar det överskott som kan sugas ut, kan de resurser denna grupp använder för produktivitetshöjande investeringar i till exempel humankapital jämföras med de investeringar som ägarna till ett privat företag gör i företaget. Denna analogi har använts av Olson (1993) och av McGuire och Olson (1996) i mer allmänna termer. Makthavarna kommer att

investera upp till den punkt där marginalavkastning är lika med marginalkostnad, och de kommer därför att investera mer ju större andel av produktionsökningen de kan tillskansa sig.²⁰

Andersson och Konrad (2000b) visar att en utsugande och en välvillig stat som försöker beskatta individer effektivt möter i huvudsak samma tidskonsistensproblem. En utsugande stat har därför ungefär samma incitament att bedriva utbildningspolitik.

13.3. Globalisering

Det står klart att insatsvaror, konsumtionsvaror, information, kunskap, färdigheter och individer i allt högre grad är internationellt rörliga. I detta avsnitt kommer vi att diskutera betydelsen av denna utveckling för högre utbildning och utbildningspolitik. Två aspekter kommer att framhåvas. För det första skapar ökad rörlighet externaliteter mellan länders skatte- och bidragssystem. Dessa externaliteter har konsekvenser för såväl individers som regeringars incitament för utbildningsinvesteringar och beskattning. För det andra leder ökad rörlighet till förändringar både av de risker som individer utsätts för och av de verktyg för hantering av dessa risker som individer har tillgång till. Innan vi diskuterar dessa aspekter ska vi kort beröra den empiriska kunskap om främst högutbildades rörlighet som finns. Detta är inte den enda form av rörlighet som har konsekvenser för skatte- och utbildningspolitik, men det är den som har mest direkta sådana konsekvenser.

Högutbildades rörlighet

Det finns ett antal skäl att tro att högutbildad arbetskraft blir allt mer rörlig. I Europa förverkligades till exempel den gemensamma marknaden med dess fria rörlighet för varor, tjänster och människor 1992 – det har också blivit lättare att ta med sig sociala förmåner vid flyttning inom EU.²¹ Dessutom har "världen krympt" i ett antal avseenden: internationell handel har växt, och många konsumtionsvaror – inklusive musik, filmer och teveserier – har standardiserats och blivit tillgängliga överallt.

Att kvantifiera internationell rörlighet hos högutbildad arbetskraft är behäftat med ett antal svårigheter. Det arbete av Peder Pedersen, Marianne Røed och Lena Schröder om arbetskraftsrörlighet i Norden som finns i denna bok (kapitel 4) är emellertid ett ambitiöst försök att övervinna ett antal av dessa svårigheter. Läsaren hänvisas till deras kapitel för en systematisk behandling, men vi kommer icke desto mindre att göra några anmärkningar.

Det antas ofta att personer som har mer utbildning är mer rörliga internationellt. Det finns också vissa uppenbara skäl till att göra ett sådant antagande. Det förefaller till exempel klart att utbildning direkt eller indirekt ger människor möj-

lighet att komma i kontakt med andra länder och andra kulturer än den egna; språkfärdigheter är ett uppenbart exempel. Det förefaller också klart att den högre grad av specialisering som följer med högre utbildning gör det mer attraktivt att söka arbete på en större arbetsmarknad. Vissa specialiserade kunskaper inom till exempel medicin, naturvetenskap och teknik efterfrågas kanske bara av ett fåtal arbetsgivare i ett land. Det finns emellertid också krafter som verkar i motsatt riktning. Roed(1996) pekar på att företagsspecifika färdigheter kan växa snabbare för arbetskraft med mer utbildning, vilket skapar en starkare binding mellan den anställde och dennes arbetsgivare. Man kan också hävda att problemet med asymmetrisk information om en anställds färdigheter tilltar med i dennes utbildningsnivå, och att det därför är svårare för högutbildad arbetskraft att signalera sina färdigheter till utländska arbetsgivare.

Empiriskt visar studien av Pedersen m.fl. (kapitel 4 i denna bok) att för de länder som studeras – Danmark, Norge och Sverige – är internationell migration påtagligt högre för mer högutbildad arbetskraft. Detta talar för att högutbildad arbetskraft är mer rörlig; det förefaller också stå klart att denna del av arbetskraften i sina flyttbeslut är mer känslig för ekonomiska incitament.

Vad gäller omfattningen av utflyttningen från de länder som studeras finner Pedersen m.fl. att den är relativt liten, och att återflyttning modererar effekten av den utflyttning av högutbildad arbetskraft som sker. Icke desto mindre finner de att nettoutflyttningen från Sverige av ett antal nyckelkategorier i arbetskraften har varit påtaglig under senare tid (tabell 4.5). Samtidigt som det står klart att flyttningsströmmarna är relativt små, finns det således anledning att kasta in ett antal brasklappar.²² För det första skulle effekten av även en liten utflyttningsökning vara betydande om de som flyttade ut återflyttade i mindre utsträckning än som varit fallet historiskt, och återflyttning observeras med en betydande fördröjning. För det andra är flyttströmmar i jämvikt inte ett bra mått på potentiell migration. Det faktum att flyttströmmar inom Europa är små kan bero antingen på genuint låg rörlighet, eller på svaga incitament. Det är därför svårt att förutse effekterna av starkare incitament och minskade institutionella hinder för migration.

Dessa brasklappar är viktiga i ljuset av att vissa hinder för utbildad arbetskrafts rörlighet håller på att angripas inom ramen för EU. Det görs till exempel insatser för att förbättra sociala förmånens flyttbarhet, liksom för att standardisera examina från högre utbildning. Vidare kan den dramatiska ökningen av studentutbyten i Europa ha betydande effekter på sikt. Den sammantagna effekten av harmonisering av examina och studentutbyte är intressant. Ett potentiellt problem för högutbildad arbetskraft är utländska arbetsgivares brist på information och kunskap om värdet av uppvisade kvalifikationer. Om denna informationsasymmetri kan mildras kan det innebära att högutbildad arbetskrafts rörlighet ökar påtagligt.²³ Argument av detta slag visar på möjligheten att den samlade effekten av olika aspekter av globalisering och internationell harmonisering kan vara större än "summan av delarna".²⁴

I det följande kommer vi att diskutera konsekvenserna av ökande arbets-

kraftsrörlighet – särskilt ökad rörlighet för högutbildad arbetskraft – och de incitament den ökade rörligheten skapar för individuella och offentliga investeringar i humankapital.

Utbildning och beskattning

När arbetskraften är rörlig utfaller inte avkastningen på utbildning nödvändigtvis på det ställe där utbildningen finansierades. Justman och Thisse (1997, 2000) pekar på att detta kan undergräva existerande arrangemang för finansiering av högre utbildning, och reducera lokala incitament för att tillhandahålla utbildning offentligt. De antar att högre utbildning tillhandahålls offentligt och att den finansieras av ägarna till en faktor som är komplementär med högutbildad arbetskraft. Om arbetskraft reagerar på löneskillnader kan en region dra till sig högutbildad arbetskraft genom att minska de offentliga utbildningsinvesteringarna. De drar slutsatsen att en Nash-jämvikt mellan regioner kommer att leda till för små utbildningsinvesteringar.²⁵ En besläktad mekanism undersöks i Poutvaara och Kannianen (2000). Lågutbildad arbetskraft medfinansierar offentligt tillhandahållen utbildning, vilket är lönsamt eftersom lågutbildad och högutbildad arbetskraft är komplement. Även här skapar internationell rörlighet hos högutbildade incitamentsproblem: medfinansieringen från de högutbildade kan inte upprätthållas och en välfärdsmissigt sämre lösning blir resultatet.

Humankapitalets rörlighet har också studerats inom litteraturen om skattekonkurrens. Insikten att ökad rörlighet för högutbildad arbetskraft lägger restriktioner på nationell skattepolitik är utbredd. Cremer m.fl. (1996) illustrerar den samtidigt som de diskuterar hur robusta konsekvenserna av dessa ytterligare restriktioner är under olika institutionella arrangemang. Deras slutsats är att humankapitalets rörlighet – det vill säga högutbildade individers rörlighet – minskar förutsättningarna för omfördelade beskattning.²⁶

Wildasin (2000b) analyserar samspelet mellan finansieringen av humankapitalinvesteringar på en imperfekt kreditmarknad och globalisering. Förutsättningarna är: att utbildning skapar specialiserade färdigheter; att lågutbildad arbetskraft är rörlig mellan sektorer men inte geografiskt rörlig; att högutbildad arbetskraft inte är rörlig mellan sektorer och bär lönerisk; samt att globalisering gör högutbildad arbetskraft geografiskt rörlig. Globalisering har den positiva effekten att den minskar lönerisken för högutbildad arbetskraft. Wildasin jämför fallet att utbildningsinvesteringar kan finansieras privat med fallet att detta inte är möjligt. Den viktigaste slutsatsen är att medan globaliseringen har entydigt positiva konsekvenser i det förra fallet, leder den till att lågutbildad arbetskraft tvingas bära kostnaden för utbildningsinvesteringarna i det senare fallet. Även om resultatet drivs till sin spets ligger det i linje med en återkommande observation i sammanhanget, nämligen att högutbildad arbetskrafts rörlighet leder till kostnader för orörlig arbetskraft. Avvägningen beträffande utbildningsinvesteringars storlek blir, vidare, ogynnsam när utbildningen finansieras offentligt – utbildning är produktiv men mycket kostsam eftersom kostnaderna i slu-

tändan måste bäras av lågutbildad arbetskraft.

Resultaten i Justman och Thisse (1997, 2000) bygger på antagandet att utbildningsinvesteringar av exogent givna skäl måste tillhandahållas och finansieras offentligt. Utbildning kan emellertid, som vi har sett, vara ett instrument för att korrigera problem som följer med tidskonsistent beskattning. Om internationell skattekonkurrens om humankapital äger rum, och om högutbildad arbetskraft är fullständigt rörlig, kommer skattesatser i jämvikt att vara låga – allmänt sett bör skatter sjunka till en nivå som svarar mot att alla omfördelade inlag försvinner.^{27,28} Följaktligen leder inte jämvikten till för höga skatter, och därmed reduceras också behovet av en utbildningspolitik som parerar för höga skatter.²⁹ Ytterligare analys av de incitament för utbildningsinvesteringar som individer och regeringar möter i ett scenario där utbildning bidrar till att göra individer rörliga internationellt finns i Andersson och Konrad (2000a,b).³⁰

Försäkringsaspekter

Från det perspektiv som en individ befinner sig i innan han eller hon vet avkastningen på sina investeringar i humankapital, kan omfördelade beskattning jämföras med en försäkring. Tidskonsistent beskattning utan restriktioner genererade av rörlig arbetskraft leder emellertid i dessa termer till en alltför omfattande försäkring; incitamenten för investeringar i humankapital undergrävs därmed. Om den offentliga sektorn slutar tillhandahålla denna försäkring, uppstår en efterfrågan för privata försäkringar. I vilken utsträckning försäkringsmarknader kommer att uppstå i globaliseringens kölvatten är en intressant fråga. Svaret beror på i vilken utsträckning den försäkring som genererats av omfördelade beskattning har trängt undan privata försäkringar som skulle ha funnits i frånvaron av sådan beskattning. Sådana marknaders livskraft beror givetvis på hur de informationsproblem som finns kan hanteras.

De förutsättningar som analyseras av Andersson och Konrad (2000a) är att investeringar i humankapital är riskfyllda, och att globalisering undergräver förutsättningarna för omfördelade beskattning och därmed leder till att alla utbildningssubventioner i slutändan bärs av lågutbildad arbetskraft. Konsekvenserna av globalisering i termer av välfärd beror under dessa omständigheter kritiskt på individens möjligheter att i förväg försäkra sig mot dåliga utfall av sina humankapitalinvesteringar. Om inkomstförsäkring av detta slag finns tillgänglig är konsekvenserna av globalisering entydigt positiva; om inte är välfärdseffekterna oklara. I frånvaro av globalisering leder tidskonsistent beskattning till överförsäkring, och om det inte finns försäkringsmöjligheter måste individerna bära stora risker när globaliseringens effekter slår igenom. Det står emellertid helt klart att de individer vars investeringar inte ger avkastning (alla investerare i modellen) hamnar i en ofördelaktig situation då globalisering sker och försäkringsmarknader av det beskrivna slaget inte existerar. De avvägningar man ställs inför när den enda policyvariabeln är utbildningssubventioner som finansieras av individer som misslyckas i sina investeringar är åter mycket ogynnsamma.

En aspekt som bör tas på allvar i detta sammanhang är övergångsperioden. Om globaliseringen inte förutsågs av individer som nu är i till exempel femtioårsåldern, så förutsåg dessa individer inte heller minskad omfördelning, och de har därför inte haft anledning att söka finna privata försäkringslösningar. För denna generation kan globaliseringen därför väntas leda till en markant ökning av inkomstspridningen.³¹

Skillnader i rörlighet

Både yrken och individer skiljer sig åt vad gäller internationell rörlighet. Jurister och skattekonsulter är i allmänhet mindre rörliga än läkare, ingenjörer och finanskonomer. En regering kan välja om den ska försöka behandla olika yrkesgrupper olika vad gäller såväl subventioner av utbildningsinvesteringar som inkomstskatter (se till exempel Thum och Übelmesser 2000), eller om den ska försöka förbinda sig att behandla individer lika, oberoende av yrke.

Om differentierade skatteregler skulle tillämpas leder skattekonkurrens till en situation där individer i yrken med låg rörlighet betalar höga skatter medan individer i yrken med hög rörlighet betalar låga skatter. Det finns alltså i så fall ett problem vad gäller utbildningsinvesteringar för yrken med låg rörlighet, men inte för yrken med hög rörlighet eftersom utbildningsincitament för sådana yrken inte undergrävs av tidskonsistent beskattning. Analysen så här långt leder till slutsatsen att utbildningssubventioner till humankapitalinvesteringar inriktade mot yrken med låg rörlighet behövs för att upprätthålla rimliga investeringsnivåer, men att detta inte gäller för humankapitalinvesteringar inriktade mot yrken med hög rörlighet. Situationen är mer komplicerad om selektiva utbildningssubventioner inte är möjliga till exempel på grund av att utbildning inte är specifikt inriktad mot vissa yrken. Det är också troligt att differentierad beskattning kommer att anses strida mot grundläggande rättvisepprinciper, som till exempel principen om ”horisontell rättvisa”.³²

En återkommande observation när skillnader i rörlighet studeras är att om låginkomsttagare är orörliga, höginkomsttagare fullständigt rörliga och skatte-differentiering är möjlig, så kommer hela skattebördan att bäras av låginkomsttagare. En konsekvens av detta är att även en utsugande stat måste förlita sig på låginkomsttagares skattekraft. En sådan situation skapar ytterligare incitament för investeringar i humankapital; sådana rörlighetsskillnader kommer i själva verket att skapa *för* starka utbildningsincitament. Detta ger en utsugande stat starka incitament för att försvåra utbildningsinvesteringar, till exempel genom att beskatta besläktad verksamhet eller direkt kontroll. Andersson och Konrad (2000b) analyserar detta närmare.

13.4. Slutsatser för utbildningspolitik

Våra resonemang bildar underlag för ett antal viktiga slutsatser om offentlig inblandning i marknaden för utbildning.

För det första kan omfördelnings- och "lika förutsättningar"-hänsyn motivera offentliga ingripanden för att bemästra problem orsakade av kreditbegränsningar och andra uttryck för ojämlika förutsättningar i de processer genom vilka utbildningsval görs och utbildning sker. De åtgärder som för närvarande vidtas i syfte att skapa lika förutsättningar är emellertid i bästa fall delvis effektiva, och ett helt batteri av åtgärder torde behövas för att motverka de krafter som genererar ett så envist snett urval av individer som skaffar sig högre utbildning. Som vi har sett finns det resultat som pekar på att ekonomiska incitament och hårda prestationskrav har positiva snarare än negativa effekter i sammanhanget. Vidare kan stöd och subventioner till utbildning mildra *moral hazard*-problem på marknader för utbildningsrelaterade varor och tjänster och på marknaden för lån till utbildning. En brasklapp i sammanhanget är att även om fullständigt välfungerande kredit- och försäkringsmarknader inte kan etableras, kan den politik som för närvarande förs vara en viktig anledning till att dylika marknader fungerar dåligt eller är fullständigt undanträngda. Politiska åtgärder kan sannolikt starkt förbättra förutsättningarna för sådana marknader genom att påverka de restriktioner som de arbetar under.

För det andra är det oklart om den utbildningspolitik som förs för närvarande innebär omfördelning från rika till fattiga. Om detta är en viktig målsättning kan ett utbildningssystem med olika kvalitetsnivåer – och där lågkvalitetsalternativ subventioneras mer – vara ett alternativ. I ett sådant system sker omfördelning via frivillig "självselektion". Omfördelningsmekanismer av detta slag kommer eventuellt att bli viktigare i en mer globaliserad ekonomi med allmänt mindre möjligheter för omfördelning.

För det tredje har vi jämfört privat och kollektiv avkastning på utbildning och diskuterat externa effekter av utbildning. Analysen pekar på att det finns både positiva och negativa externa effekter och att deras sammantagna effekt är svår att fastställa. Det är emellertid mer troligt att de positiva externa effekterna dominerar för lägre utbildning, vilket pekar på att de delarna av utbildningssystemet bör subventioneras mer.

För det fjärde har vi diskuterat samspelet mellan utbildningsinvesteringar och beskattning. Vår analys pekar på att "insatssammansättningen" i utbildningen sannolikt är snedvriden; den individuella kostnaden för tidsinsatser drivs ner av inkomstbeskattningen. En ganska direkt slutsats av detta är att utbildningspolitik bör inriktas på att subventionera i första hand annat än tidsinsatser. Hårda krav på studietider kan vara ett sätt att minska denna snedvridning. Eftersom studenters tid och andra insatser sannolikt i allmänhet är komplement, finns det i ljuset av denna snedvridning också anledning att värna kvalitet snarare än kvantitet i den högre utbildningen. Vi har också argumenterat för att ett (av flera) motiv för utbildningssubventioner är att de är ett sätt att bemästra de pro-

blem som skapas av tidskonsistent beskattning av avkastningen på humankapital.

För det femte har globaliseringen konsekvenser för optimal nationell skatte- och utbildningspolitik. Globaliseringen begränsar generellt sett möjligheterna för omfördelande åtgärder, och detta kan leda till lägre skatter och mindre subventioner till utbildning. Man kan emellertid också vänta sig differentiering av både skatter och utbildningssubventioner längs linjer motiverade av den internationella rörlighet olika utbildningar leder fram till. En allmänt formulerad slutsats är att globaliseringseffekter skapar ett tryck nedåt på offentliga utgifter i allmänhet – och därmed på offentliga utgifter inriktade på utbildning – men att det parallella trycket nedåt på inkomstskatter – och därmed på beskattningen av avkastningen på humankapitalinvesteringar – är en motverkande kraft. Humankapitalinvesteringar på en rimlig nivå kan därför troligen upprätthållas. Den hårdare konkurrensen om offentliga resurser, och de begränsningar för utbildningsutgifter som följer, gör det synnerligen angeläget för regeringar att finna instrument för att så effektivt som möjligt uppnå de mål som traditionell utbildningspolitik varit avsedd att uppfylla.

14. Statsskulden och det offentliga sparandet då befolkningen åldras

Martin Flodén

14.1. Inledning och sammanfattning

Under förra seklets sista decennier växte statsskulden i många europeiska länder till nivåer som tidigare endast observerats i krigstid. I dag utgör räntebetalningar på dessa skulder en betydande del av de offentliga utgifterna. Samtidigt står de europeiska ekonomierna och de offentliga utgifterna inför en ny utmaning. Under de kommande 30–40 åren kommer andelen av befolkningen i arbetsför ålder att sjunka kraftigt. Med hänsyn till den framtida demografiska utvecklingen kan det vara önskvärt att redan nu öka det offentliga sparandet och reducera statsskulden. Målet med detta kapitel är att undersöka och belysa konsekvenserna av olika val för det offentliga sparandets utveckling.

I studien ingår tolv europeiska länder. Det optimala valet för statsskuldens utveckling är i samtliga länder att reducera skulden kraftigt under de kommande 20–30 åren, och att därefter hålla skulden på en konstant låg nivå. För länder med en stor offentlig sektor kan välfärdsvinsten av optimal skuldpolitik vara betydande jämfört med ett alternativt scenario där statsskulden hålls konstant så att skatterna inledningsvis är lägre, men på lång sikt högre.

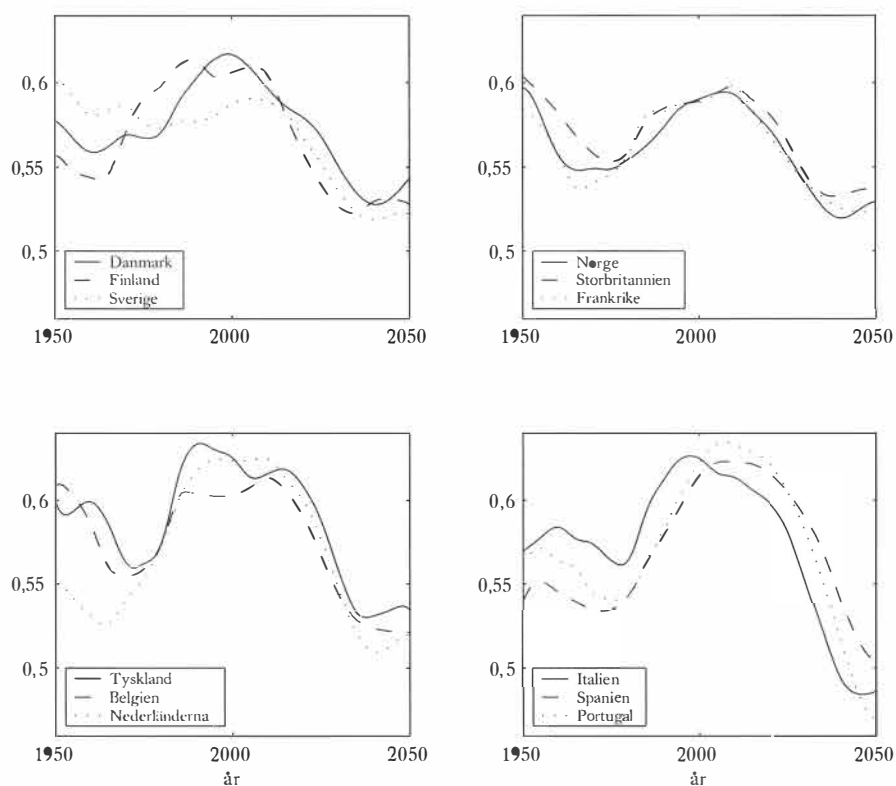
14.2. Den demografiska förändringen

Figurerna 14.1–14.3 visar den demografiska utvecklingen från 1950 till 2050.^{1,2} I figur 14.1 syns tydligt hur andelen arbetare i befolkningen väntas falla under de kommande 30 åren. Exempelvis förväntas andelen arbetare i Sverige att minska från 59 procent år 2001 till 52 procent år 2035. Vi ser också att den demografiska utvecklingen är likartad i samtliga tolv länder, men att förändringen är något mer dramatisk i de sydeuropeiska länderna.

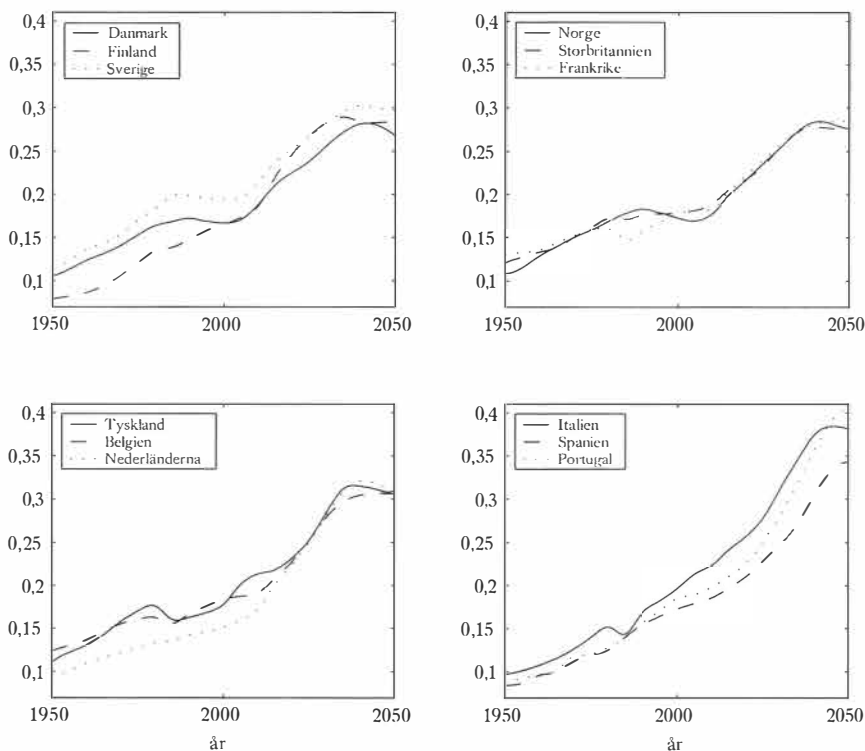
Även åldersstrukturen inom arbetskraften är av betydelse för ett lands produktionskapacitet. Om arbetskraften justeras för sådana effekter måste även Nederländerna räknas till de länder som drabbas värst medan Portugal, åtminstone inledningsvis, klarar sig betydligt bättre än vad figur 14.1 indikerar.

Figur 14.2 visar hur andelen gamla i befolkningen har ökat och väntas fortsätta öka. Återigen är bilden likartad för samtliga länder, och återigen är förändringen störst i de sydeuropeiska länderna. Figur 14.3 visar att den ökande försörjningsbördan motverkas av en minskande andel barn i befolkningen. I Sverige väntas andelen gamla stiga från 17 till 26 procent år 2035, medan andelen unga under samma period väntas minska från 24 procent till 21 procent.

Enligt beräkningar av Domeij och Flodén (2001) beror befolkningsåldrandet ungefär till lika stora delar på sjunkande födelsetal och ökad medellivslängd.



Figur 14.1. Andel av befolkningen i arbetsför ålder (20–64).

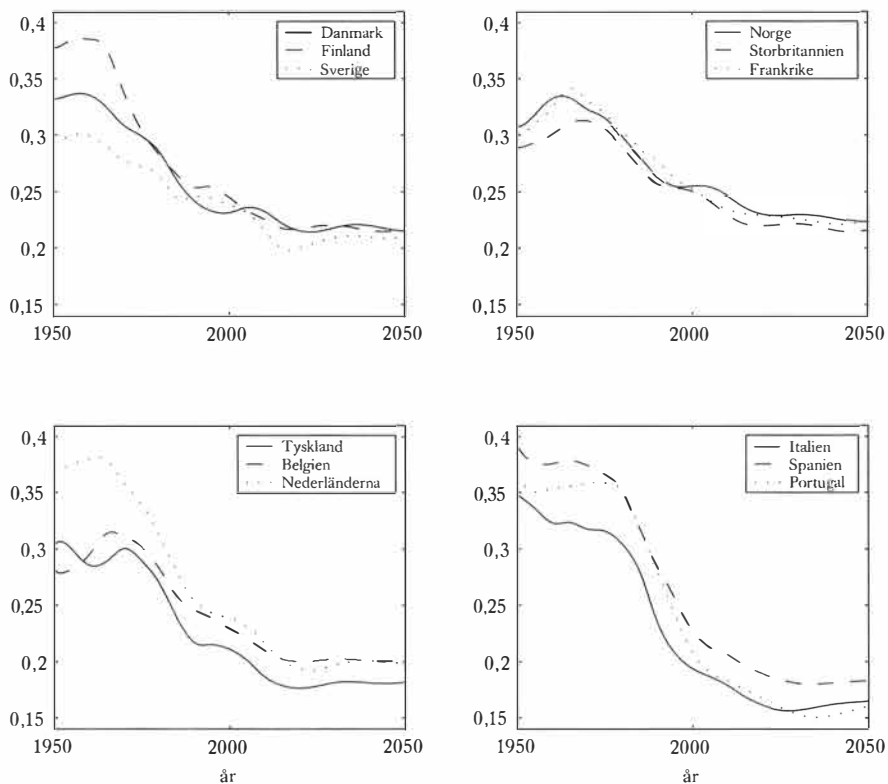


Figur 14.2. Andelen gamla i befolkningen (65+).

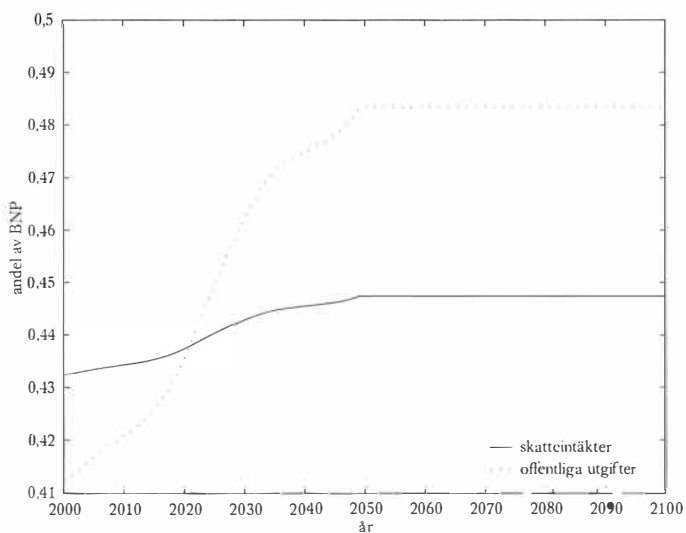
14.3. Effekter på statsfinanserna – ett räkneexempel

Att ett lands demografiska struktur förändras och att befolkningen blir äldre kan ha omfattande konsekvenser för ett lands ekonomi, och i synnerhet för dess statsfinanser. Låt oss, innan vi undersöker dessa konsekvenser närmare, fundera över ett enkelt räkneexempel som visar att effekterna på statsbudgeten rimligen är stora. Experimentet baseras på de demografiska prognoserna för Sverige. Antag att framtida skattesatser och offentliga utgifter per capita hålls på dagens nivå (relativt landets BNP) och antag att arbetskraftsdeltagandet är oförändrat. Antag vidare att de offentliga utgifterna är lika stora för olika åldersgrupper. Figur 14.4 visar hur offentliga utgifter och intäkter utvecklas under dessa antaganden. Som synes kommer utgifterna att öka med fem procentenheter relativt intäkterna under de kommande 40 åren. OECD (1998, s. 33) redovisar kvantitativt liknande uppskattningar.³

Detta experiment ger dock en mycket förenklad bild av den demografiska utvecklingens konsekvenser. För att få en mer rättvisande bild är det önskvärt att ta hänsyn till en rad faktorer. För det första är det troligt att hushållens beslut



Figur 14.3. Andelen unga (0-19 år) i befolkningen.



Figur 14.4. Direkta effekter på statsfinanserna.

och beteenden ändras när demografiska variabler ändras. Bohn (1999) och Domeij och Flodén (2001) visar att incitamenten att spara och arbeta ökar när den förväntade livslängden stiger – hushållen önskar bygga upp större reserver inför pensioneringen. Om pensionsnivåerna måste sänkas när andelen gamla stiger kan sparatet stiga ytterligare eftersom hushållen vill motverka de lägre pensionerna genom pensionssparande. Det högre sparatet leder till att en högre kapitalstock kan upprätthållas. Eftersom varje arbetare har mer kapital att arbeta med kan produktiviteten per arbetare förväntas bli högre. Den demografiska utvecklingen leder visserligen till att färre arbetare måste försörja fler unga och gamla, men det finns alltså skäl att tro att dessa arbetare blir mer produktiva än vad de hade blivit utan den demografiska förändringen.

För det andra bortser experimentet från att faktorpriserna (realräntan och genomsnittslönen) rimligen förändras under övergången till en jämvikt med en lägre andel arbetare. Då antalet arbetare minskar kommer även kapitalstocken att minska. Enklast illustreras denna mekanism om vi verkligen tänker oss ett minskat *antal* arbetare (snarare än en minskad *andel*). Då sjunker efterfrågan på exempelvis kontors- och fabriksyta, på maskiner etc. En lägre realränta innebär att incitamenten att investera i nytt kapital sjunker. På grund av kapitalförslitning kommer kapitalstocken att krympa under en övergångsperiod tills en ny jämvikt uppnås och räntan kan återgå till sin långsiktiga nivå. Med hänvisning till det lägre investeringsbehovet under anpassningsperioden argumenterar Cutler, Poterba, Sheiner och Summers (1990) och Elmendorf och Scheiner (2000a, 2000b) för att det optimala svaret på den demografiska utvecklingen är en *sänkt* nationell sparkvot.

För det tredje, och som tydligt demonstreras av exemplet ovan, är det inte möjligt för staten att bibehålla dagens skattesatser och utgiftsnivåer. Antingen måste utgifterna reduceras eller skatterna höjas. De beräkningar och scenarier som redovisas nedan är gjorda under antagandet att utgiftsnivåerna är oförändrade och att skattesatserna justeras för att uppfylla statens budgetrestriktion.

Slutligen bortser det enkla exemplet från att arbetares produktivitet (arbetsmarknadsdeltagande och effektivitet per arbetad timme) och konsumtionsbehov är ålders- och eventuellt tidsberoende. I modellen som ligger till grund för resultaten nedan justeras arbetskraftens storlek med hänsyn till skattningar av hur arbetskraftens åldersstruktur påverkar löner (produktivitet) och arbetsutbud. Vidare görs försök att skatta hur befolkningens åldersstruktur påverkar offentliga utgifter. Dessa skattningar är behäftade med många potentiella felkällor och stor osäkerhet. Genomgående används därför två diametralt olika scenarier för offentliga utgifternas utveckling. I det första scenariot antas offentliga utgifter vara helt oberoende av åldersstrukturen. I det andra scenariot tillskrivs, så gott det går, utgifterna olika åldersgrupper. Exempelvis konsumerar då barn och ungdomar mycket utbildning, gamla konsumerar mycket sjukvård och omsorg, medan transfereringar är mer spridda (pensioner till gamla, arbetslöshetsersättning till den arbetsföra befolkningen etc.). De framtida offentliga utgifterna blir klart högre i det andra scenariot. Det finns dock anledning att tro att det andra

scenariot ger en alltför pessimistisk bild av kostnadsutvecklingen. Då befolkningens livslängd ökar kommer hälsan för varje specifik åldersgrupp att förbättras och därmed kan det antas att kostnaderna flyttas framåt mot högre åldrar.⁴

14.4. Offentligt sparande – beskattning nu eller senare?

För att kunna ta hänsyn till invändningarna mot räkneexemplet ovan, och för att dessutom kunna analysera konsekvenserna av olika finanspolitiska beslut, måste vi specificera hur hushållens och andra ekonomiska aktörers incitament och beslutsproblem påverkas av den demografiska utvecklingen. Vi behöver med andra ord en teori eller modell för hur ekonomin fungerar.

Statsskuldutveckling och teorin för optimal beskattning

Utgångspunkten för analysen nedan är en neoklassisk makroekonomisk modell där hushållen väljer arbetsutbud och sparande för att maximera den diskonterade livstidsnyttan för hela hushållet.⁵ De offentliga utgifterna antas vara exogent bestämda av den demografiska utvecklingen. På lång sikt måste de offentliga utgifterna motsvaras av lika stora skatteintäkter. Staten kan dock tillåta budgetunderskott under vissa perioder om dessa underskott motsvaras av överskott i andra perioder. Det beslutsproblem som analyseras här är statens val av en tidsprofil för statsskulden.⁶

Under vissa antaganden påverkar valet av statsskuldens tidsprofil inte hushållens konsumtions- eller arbetsbeslut. Hushållen inser att sänkta skatter i dag innebär högre skatter i framtiden och ökar därför sitt sparande med lika mycket som statens sparande sjunker. Ekonomins totala sparande påverkas alltså inte av skattesänkningen. Antagandena bakom denna teori – så kallad ricardiansk ekvivalens – är att kreditmarknaderna fungerar väl, att hushållen har samma planeringshorisont som staten samt att skatter inte är snedvridande.⁷

I den modell som används här är de två första förutsättningarna för ricardiansk ekvivalens uppfyllda. Skatterna antas dock vara snedvridande och påverka hushållens arbetsutbud. Om staten väljer att byta en strategi där skattenivån är jämn över tiden till en strategi där skatten är låg i vissa perioder och hög i andra, kommer hushållen att omfördela arbete till perioder med låg skatt. På så sätt uppstår två samhällsekonomiska förluster. För det första är det rimligt att anta att hushållen föredrar att arbeta ungefär lika mycket i alla perioder, det vill säga att de föredrar att arbeta 40 timmar i veckan alla år framför att arbeta 30 timmar i veckan vissa år och 50 timmar i veckan andra år. För det andra utnyttjas ekonomins kapitalstock mer effektivt om arbetsinsatsen är relativt konstant. Enligt teorin för optimal beskattning är det därför optimalt med skattesatser som är konstanta över tiden.⁸

Sparande, arbetsutbud och faktorpriser när befolkningen åldras

Gemensamt för samtliga undersökta länder är att deras arbetsföra befolkning väntas minska i förhållande till totalbefolkningen. Då arbetskraften börjar minska får varje kvarvarande arbetare mer kapital till sitt förfogande. På längre sikt kommer kapitalstocken att minska så att mängden kapital per arbetare återvänder till sitt jämviktsläge.⁹ Det är värt att understryka att den demografiska förändringen implicerar att ekonomins totala sparande bör minska, åtminstone under en övergångsperiod.

Det totala sparandet kan minska antingen genom att färre individer sparar eller genom att varje individ minskar sitt sparande. Den första effekten uppstår mer eller mindre automatiskt då kohortstorlekarna sjunker. Att den andra effekten uppstår är mindre sannolikt eftersom incitamenten att spara till pensionen ökar med den höjda medellivslängden.

I modellen anpassas löne- och räntenivån så att marknaderna för arbete och kapital är i jämvikt under hela anpassningsprocessen till en ny långsiktig jämvikt. När arbetskraften minskar, men innan kapitalstocken har nått sitt nya jämviktsläge, kommer lönerna att stiga och räntan att sjunka, eftersom utbudet på arbetskraft då är relativt litet.¹⁰

Data och antaganden

Den modell som ligger till grund för studiens beräkningar måste förses med data och antaganden innan den kan användas för att studera konsekvenserna av olika policyval. Dessa data och antaganden kan delas in i tre grupper. För det första behövs prognoser för den demografiska förändringen. Dessa prognoser bygger på data från FN och beskrevs i avsnitt 14.2.

Vidare måste vi specificera den initiala nivån på offentliga utgifter och skatter i de olika länderna samt ange hur de offentliga utgifterna beror på den demografiska utvecklingen. Slutligen behöver vi göra antaganden om hur hushållens sparande och arbetsutbud påverkas av makroekonomiska variabler och av skattepolitik.

INITIALA SKATTER OCH OFFENTLIGA UTGIFTER

De offentliga intäkterna består av en konsumtionsskatt samt skatt på arbets- och kapitalinkomster. Konsumtionsskatten har beräknats av Carey och Tchilingirian (2000). Kapitalskatten är svåruppskattad och skiljer sig mellan olika studier. Denna skattesats har därför satts till 40 procent i samtliga länder.¹¹ Skatten på arbetsinkomst har räknats ut som den skattesats som balanserar statsbudgeten år 2000.

De offentliga utgifterna består av transfereringar, offentlig konsumtion samt räntebetalningar på statsskulden. Data för dessa poster har hämtats från OECD och transfereringar har justerats med hänsyn till om de är skattepliktiga eller ej (se Flodén 2001 för detaljer). Tabell 14.1 sammanfattar de initiala skatte- och utgiftsnivåerna för de olika länderna.¹²

DE OFFENTLIGA UTGIFTERNAS UTVECKLING

Som tidigare nämnts används två alternativa scenarier för de offentliga utgifternas framtida utveckling. I det första scenariot är offentliga utgifter per capita konstanta på nivån från år 2000.¹³

I det andra scenariot uppskattas hur stor andel av transfereringar respektive offentlig konsumtion som förbrukas av olika åldersgrupper. Kostnaden per capita för de olika åldersgrupperna antas vara konstant men ekonomins totala offentliga utgifter påverkas av befolkningens åldersstruktur. Transfereringarna har allokerats till de olika åldersgrupperna enligt följande antaganden. Boendesubventioner och transfereringar till efterlevande och funktionshindrade fördelas jämnt över befolkningen. Transfereringar i kategorin familj/barn fördelas lika bland unga och arbetare. Ålderspensioner allokteras till de gamla, medan arbetslöshetsersättning, sjukersättning, och arbetsskadeersättning allokteras till de arbetsföra.

Merparten av den offentliga konsumtionen fördelas över hela befolkningen (exempelvis försvars- och poliskostnader). Kostnader för hälso- och sjukvård, utbildning samt barn- och äldrevård fördelas dock på de olika åldersgrupperna. Gamla (65 år och äldre) antas konsumera fyra gånger mer hälso- och sjukvård per capita än övrig befolkning (se Batljan och Lagergren 2000, avsnitt 3.2). Vidare allokteras all äldrevård till de gamla, alla kostnader för barnomsorg samt primär och sekundär utbildning till de unga, och kostnaderna för högre utbildning till befolkningen i arbetsför ålder.

Tabell 14.2 visar den beräknade åldersstrukturen för transfereringar och offentlig konsumtion. Åldersstrukturen för offentlig konsumtion är snarlik den som Olsson och Nordén (1999) rapporterar. Deras beräkningar av transfereringar till de unga är emellertid högre än de som erhålls här.

Tabell 14.1. Initiala statsfinanser.

	Inkomst- skatt	Konsumtions- skatt	Statsskuld	Transfe- reringar	Offentlig konsumtion
Belgien	0,397	0,187	1,110	0,163	0,192
Danmark	0,428	0,257	0,516	0,144	0,269
Finland	0,445	0,227	0,406	0,167	0,250
Frankrike	0,402	0,180	0,646	0,179	0,190
Italien	0,363	0,160	1,152	0,150	0,171
Nederländerna	0,410	0,187	0,606	0,137	0,234
Norge	0,355	0,269	0,332	0,115	0,264
Portugal	0,227	0,205	0,554	0,108	0,170
Spanien	0,304	0,137	0,706	0,129	0,156
Storbritannien	0,210	0,169	0,492	0,147	0,112
Sverige	0,485	0,187	0,644	0,147	0,265
Tyskland	0,359	0,158	0,617	0,154	0,178
Kanada	0,287	0,131	0,825	0,070	0,192
USA	0,226	0,061	0,571	0,071	0,126
Världen	0,291	0,122	0,653	0,114	0,156

Anm: Utgifter och skuld relativt BNP. "Världen" är ett vägt genomsnitt av länderna.

Tabell 14.2. Offentliga utgifter, åldersfördelat.

	Transfereringar			Offentlig konsumtion		
	0-19	20-64	65+	0-19	20-64	65+
Belgien	6,3	11,9	45,5	27,3	13,2	29,7
Danmark	4,1	11,2	43,1	41,9	18,4	38,7
Finland	6,9	13,2	46,9	35,4	18,6	33,7
Frankrike	6,1	10,4	64,6	27,1	12,5	30,2
Italien	4,0	6,1	57,2	28,3	11,9	22,9
Nederländerna	4,9	11,1	40,6	28,1	17,3	42,8
Norge	5,0	8,3	34,2	35,6	17,2	46,5
Portugal	3,6	6,5	38,3	28,4	11,6	21,5
Spanien	2,4	7,6	45,3	25,0	10,4	23,2
Storbritannien	7,4	9,5	44,8	18,9	5,1	21,7
Sverige	5,5	10,7	40,7	38,9	17,0	41,6
Tyskland	3,0	7,8	60,5	25,3	11,7	31,3
Kanada	1,7	4,3	30,6	25,7	13,7	32,5
USA	1,2	2,3	42,5	17,6	7,5	25,4
Världen	3,1	5,8	47,7	22,5	9,8	27,2

Anm: Utgifter per capita, procent av BNP per capita. "Världen" är ett vägt genomsnitt av länderna.

Att fördela de offentliga utgifterna mellan de olika åldersgrupperna är problematiskt och förenat med många felkällor, approximationer och antaganden. Dessutom kan utgifternas åldersstruktur förändras med tiden, något som främst nämns i samband med hälso- och sjukvårdskostnader. Kostnader för sjuk- och äldreomsorg uppgår till en betydande andel av de offentliga utgifterna. Eftersom dessa kostnader huvudsakligen tilldelas den äldre befolkningen blir de centrala i beräkningarna av den demografiska förändringens effekter på de offentliga utgifterna. Då befolkningens förväntade livslängd stiger är det rimligt att anta att hälsan förbättras vid varje given ålder. Exempelvis kan vi förvänta oss att 75-åringar år 2050 är friskare än dagens 75-åringar, och att de därför konsumerar mindre sjuk- och äldreomsorg. Om så är fallet kommer uträkningarna enligt det andra scenariot att ge en alltför pessimistisk bild av de offentliga utgifternas utveckling.

HUSHÅLLENS BETEENDE

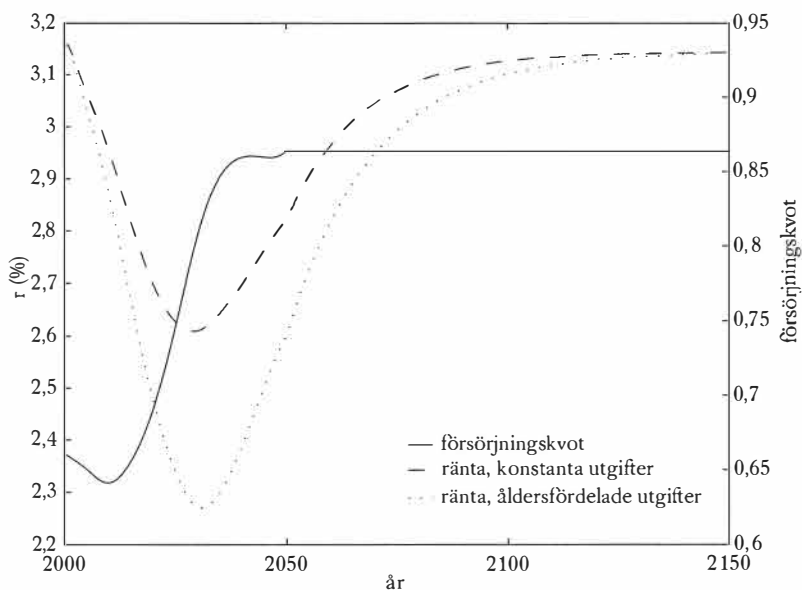
Hushållen väljer arbetsutbud och sparande i varje period för att uppnå en så hög livstidsnytta som möjligt. En utförlig beskrivning av modellen och antaganden om hushållens nytta och tidspreferenser ges i Flodén (2001). Det viktigaste antagandet gäller hushållens arbetsutbudselasticitet, det vill säga hur hushållens arbetsutbud påverkas av löneförändringar. Detta parametervärde avgör hur snedvridande skatter är. Snedvridningarna är stora om elasticiteten är hög, eftersom hushållen då är villiga att omfördela arbete till perioder med högst lönenivåer (lägst skatter). Skattningarna av denna parameter ligger vanligen i intervallet 0 till 0,5 för män och något högre för kvinnor.¹⁴ Elasticiteten har i hushållscenariot satts till 0,3, men värdena 0,1 och 0,5 har använts som alternativ.

Implikationer för offentligt sparande

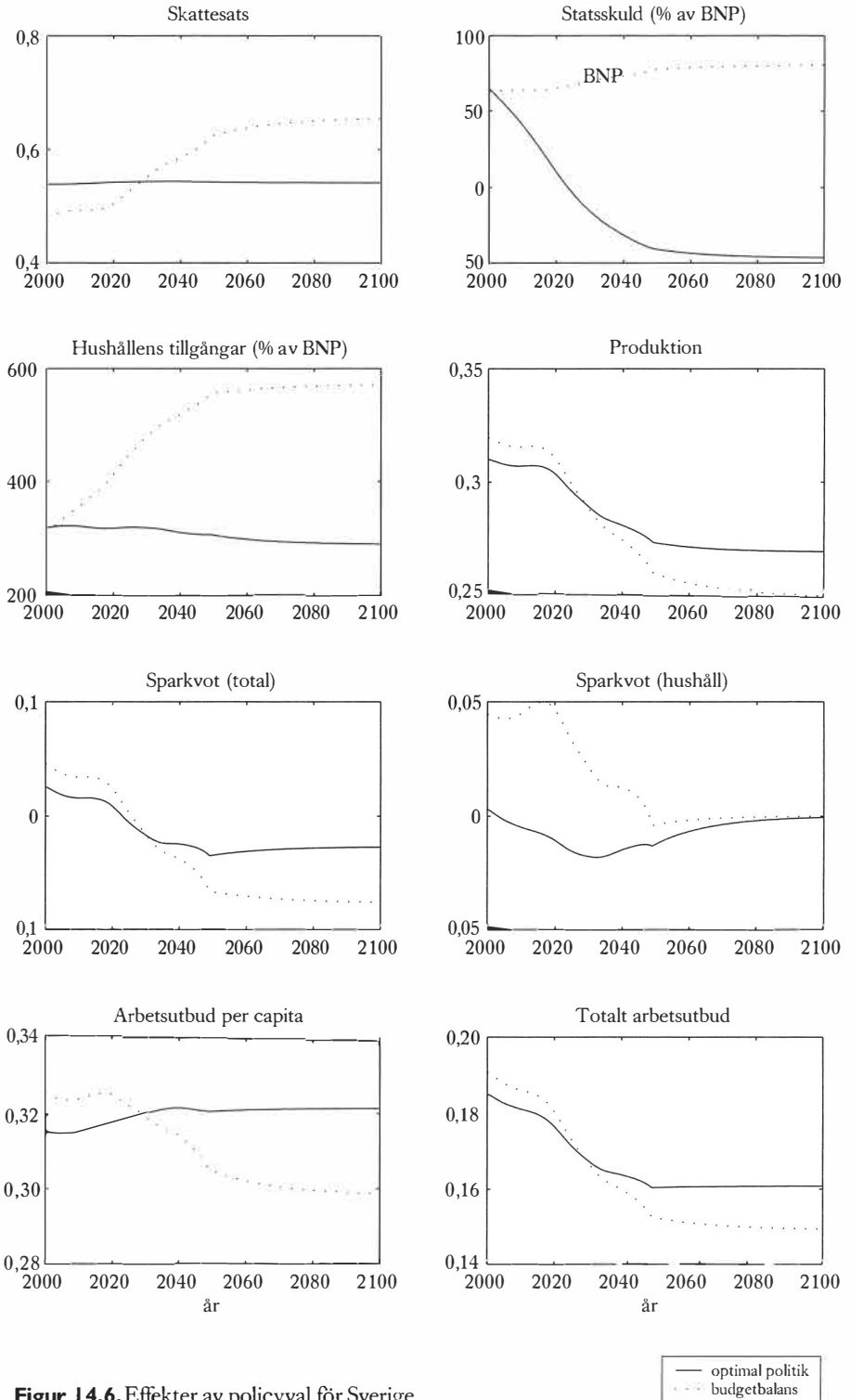
Figur 14.5 visar hur realräntan måste utvecklas för att världsmarknaden för sparande och investeringar ska klarera. Som väntat sjunker räntan under övergången till en åldrad befolkning. När sedan befolkningsstrukturen har stabiliserats och kapitalstocken har anpassats till sin nya lägre nivå återvänder räntan till det långsiktiga jämviktsläget. Figuren visar också att ränteförändringen blir större i scenariot med åldersberoende offentliga utgifter. Orsaken är att skatterna måste höjas kraftigt i det scenariot. På grund av de höga skatterna sjunker arbetsutbudet till en lägre nivå i den nya jämvikten, och kapitalstocken måste anpassas ytterligare.

Figur 14.6 visar de optimala banorna för inkomstskatter och statsskulden i Sverige, samt effekter på sparande, arbetsutbud och produktion.¹⁵ Den optimala finanspolitiken är att omedelbart öka det offentliga sparandet med 2–3 procentenheter, så att statsskulden kan reduceras innan den demografiska situationen förvärras och skattebasen krymper. Skatterna höjs därmed initialt för att sedan hållas mer eller mindre konstanta.¹⁶ Detta resultat följer av att de snedvridande effekterna av skatter minimeras när skatterna fördelas jämnt över tiden (se Barro 1979).

Även för övriga länder innebär den optimala politiken att det offentliga sparandet bör öka omedelbart. Tabell 14.3 visar den initiala skatthöjning som är förenad med optimal skuldpolitik, medan tabell 14.4 visar det genomsnittliga budgetöverskott som följer av den optimala politiken. I det optimistiska scena-



Figur 14.5. Realräntans utveckling på världsmarknaden.



Figur 14.6. Effekter av policyval för Sverige.

riot för de offentliga utgifternas utveckling behöver skatterna höjas med mellan 2 procentenheter i Storbritannien och 8 procentenheter i Finland. Det genomsnittliga optimala budgetöverskottet varierar mellan 1 procent i Storbritannien och 4 procent i Nederländerna. I det pessimistiska scenariot med åldersberoende utgifter innebär optimal policy betydligt högre skattehöjningar. Skattehöjningar på över 10 procentenheter är knappast realistiska. De politiska alternativen är, förutsatt att det pessimistiska kostnadsalternativet är korrekt, att reducera de offentliga utgifterna eller att avvakta med skattehöjningar tills de framvingas av en växande statsskuld.

Tabell 14.3. Optimal politik: initial skattehöjning.

	Ingen åldersfördelning av offentliga utgifter	Åldersfördelning av offentliga utgifter
Belgien	5,4	11,7
Danmark	6,9	14,0
Finland	8,3	17,2
Frankrike	4,6	13,0
Italien	6,8	20,6
Nederländerna	8,1	20,5
Norge	5,2	11,0
Portugal	2,3	7,2
Spanien	4,1	13,6
Storbritannien	2,1	6,3
Sverige	5,4	12,4
Tyskland	4,4	16,2

Anm. Tabellen visar skattehöjning i procentenheter första året med optimal politik.

Tabell 14.4. Optimal politik: budgetöverskott.

	Ingen åldersfördelning av offentliga utgifter		Åldersfördelning av offentliga utgifter	
	till 2010	till 2030	till 2010	till 2030
Belgien	3,1	3,0	6,6	6,1
Danmark	2,8	2,1	6,0	4,5
Finland	3,4	2,3	7,2	4,7
Frankrike	2,5	2,3	7,0	6,0
Italien	4,0	4,2	10,7	10,6
Nederländerna	4,1	3,7	10,1	8,4
Norge	2,5	2,1	5,9	4,8
Portugal	2,0	2,6	5,2	6,1
Spanien	3,4	4,2	9,2	10,2
Storbritannien	1,3	1,4	4,1	3,7
Sverige	2,5	2,7	5,7	5,0
Tyskland	2,7	2,7	7,8	7,2

Anm. Tabellen visar genomsnittligt årligt budgetöverskott (i procentenheter) implicerat av optimal policy.

Tabell 14.5. Valfärdsförlust vid budgetbalans.

	Ingen åldersfördelning av offentliga utgifter			Åldersfördelning av offentliga utgifter $\gamma=0,3$
	$\gamma=0,3$	$\gamma=0,1$	$\gamma=0,5$	
Belgien	0,24	0,05	0,75	–
Danmark	0,21	0,05	0,67	–
Finland	0,35	0,07	–	–
Frankrike	0,13	0,03	0,31	–
Italien	0,44	0,10	–	–
Nederländerna	0,60	0,11	–	–
Norge	0,09	0,03	0,19	0,78
Portugal	0,06	0,02	0,10	0,43
Spanien	0,25	0,07	0,56	–
Storbritannien	0,01	0,00	0,02	0,10
Sverige	0,50	0,08	–	–
Tyskland	0,12	0,03	0,28	–
Kanada	0,05	0,01	0,08	0,30
USA	0,00	0,00	0,01	0,08

Anm: Valfärdsförlusten är uttryckt som procent av årlig konsumtion. – anger att budgetbalans ej kan uppnås på grund av Lafferkurveeffekten.

Ett flertal faktorer förklarar skillnaden mellan extremländerna – Storbritannien, som påverkas minst av den demografiska förändringen, och Finland, Italien, Nederländerna och Spanien, som påverkas mest. Figur 14.1 visade att även om den demografiska utvecklingen väntas bli snarlik i samtliga länder, så drabbas Storbritannien inte i lika hög utsträckning som exempelvis Italien och Spanien. I Nederländerna bidrar även förändringar i arbetskraftens åldersstruktur till en negativ effekt på arbetsutbudet. Storbritannien gynnas även av att ha en liten offentlig sektor. Utgiftssidan påverkas inte lika mycket som i länder med generösa bidragssystem och hög offentlig konsumtion. Än viktigare är att de snedvridande effekterna av ytterligare skatter är relativt försumbara när de höjs från en låg nivå. Den stora offentliga sektorn i exempelvis Finland gör att 1 procentenhets högre skatter inte ökar skatteintäkterna lika mycket som i ett land med en liten offentlig sektor.

Är policyvalet viktigt?

Cutler, Poterba, Sheiner och Summers (1990) hävdar att resonemanget angående optimal beskattning och de snedvridande effekterna av skatter är relativt obetydligt för USA. Hur snedvridande skatterna är beror dels på hushållens arbetsutbudselasticitet – hur arbetsutbudet påverkas av löneförändringar – dels på skatternas nivå. I tabell 14.5 visas den valfärdsförlust som skulle uppstå om regeringen valde att balansera den offentliga budgeten (hålla statskulden konstant) i stället för att bedriva den optimala politiken. Valfärdsförlusten är uttryckt

som den procent av sin årliga konsumtion som ett hushåll är villigt att betala för att få leva i en värld med optimal politik.

Av tabellen framgår att välfärdsförlusterna i USA är små i samtliga scenarier och även om arbetsutbudselasticiteten är hög. Studien här bekräftar alltså Cutlers, Poterbas, Sheiners och Summers påstående. Men tabell 14.5 visar samtidigt att påståendet inte är giltigt för det typiska europeiska landet där den offentliga sektorn är betydligt större och skatterna mer snedvridande. I flera länder, speciellt Nederländerna, Sverige och Italien, skulle välfärdsförlusterna kunna bli betydande. I huvudscenariot för Sverige är välfärdsförlusten 0,5 procent av årlig konsumtion. Detta värde motsvarar 900 kronor per person och år. Vidare ser vi att det i vissa fall kan vara omöjligt att balansera budgeten om arbetsutbudet är väldigt elastiskt eller om de offentliga utgifterna utvecklas enligt det pessimistiska alternativet. Detta beror på den så kallade Lafferkurveeffekten – om skatterna höjs alltför mycket krymper skattebasen så mycket att skatteintäkterna faller.

Alternativa policyåtgärder

Det politiska handlingsutrymmet är naturligtvis inte begränsat till att välja mellan sparande i dag eller skatter i morgon. Med tanke på den tämligen dramatiska ökningen i offentliga utgifter, speciellt i det pessimistiska scenariot, är det rimligt att överväga förändringar på utgiftssidan. Mycket arbete har därför fokuserat på möjliga reformer av exempelvis pensionssystemet.

Det finns även förslag om att försöka påverka intäktssidan. Främst nämns då åtgärder för att öka barnafödandet.⁷ Det finns dock flera möjliga problem med sådana åtgärder. Till exempel leder högre barnafödande, åtminstone inledningsvis, till att försörjningsbördan stiger ytterligare – den arbetsföra befolkningen måste försörja stora grupper av gamla *och* unga. Ett annat förslag som ibland förs fram i debatten är att stimulera arbetskraftsinvandring. Tanken är att en invandrare i tjugoårsåldern till skillnad från ett nyfött barn kan gå direkt in på arbetsmarknaden. Enligt Storesletten (1996) skulle sådan arbetskraftsinvandring kunna ha betydande positiva effekter på statsfinanserna. Beräkningarna är dock mycket osäkra och känsliga för exempelvis antagandet om invandrarnas arbetskraftsdeltagande.

14.5. Avslutande kommentarer

Analysen ovan har bortsett från flera faktorer som kan ha betydande konsekvenser för de framtida offentliga finanserna. I andra kapitel i denna bok (kap. 4 och kap. 12) diskuteras hur ökad internationalisering, skattekonkurrens mellan länder i EU samt en mer mobil arbetskraft kan försvåra framtida beskattning. Dessa effekter liknar effekterna av en höjd arbetsutbudselasticitet och skulle innebära att skatter blir mer snedvridande under de kommande decennierna. Om

sådana faktorer beaktas förstärks argumenten för att omedelbart öka det offentliga sparande.

En annan faktor som inte har beaktats är kostnader för att anpassa kapitalstocken och infrastrukturen till en ny demografisk struktur. Eftersom skolor inte kostnadsfritt kan omvandlas till sjukhus eller ålderdomshem, skulle kostnader uppstå även om en minskad andel barn i befolkningen precis skulle motverka en ökad andel gamla.

Det råder stor enighet om att försörjningsbördan kommer att öka i hela västvärlden under de kommande decennierna. Att förutspå utvecklingen på lång sikt är dock svårt, vilket medför att de demografiska prognoserna är osäkra och behäftade med flera potentiella felkällor. Exempelvis har tidigare prognoser systematiskt underskattat medellivslängdens utveckling, och såväl nativitet som migrationsflöden är svåra att prognostisera.

Slutligen bör det poängteras att studien har bortsett från omfördelningseffekter mellan generationer. All sådan omfördelning har implicit antagits ske inom hushåll och familjer. Andra studier, exempelvis Bohn (1999), visar att välfärdsutfallet för de första stora pensionärsgrupperna kan bli sämre än för andra grupper. Denna grupp går i pension när lönerna börjar stiga och räntorna börjar falla. De kan därför inte dra nytta av de höga lönerna och de får låg avkastning på sitt pensionssparande. I Sverige är det alltså fyrtiotalisterna som skulle drabbas. Detta resonemang kan användas som ett argument mot höjt offentligt sparande i dag – skatterna bör eventuellt inte höjas förrän denna generation har slutat arbeta.

Alla dess invändningar till trots kan vi dra slutsatsen att den stigande medellivslängden och ökande andelen gamla i befolkningen kommer att utgöra en betydande belastning på den offentliga budgeten i flertalet europeiska länder. På lång sikt måste antingen skatter höjas eller utgiftsnivåer sänkas. Vidare är det motiverat att höja det offentliga sparandet omedelbart så att statsskulden reduceras under de kommande decennierna. Om i stället skulden hålls konstant kan välfärd förlusterna bli betydande, åtminstone i länder med en stor offentlig sektor.

15. Välfärdspolitiska reformalternativ

Torben M. Andersen och Per Molander

15.1. Tid att reformera

Den grundläggande frågan i denna bok är om välfärdsstatens mål kan uppnås mer effektivt än för närvarande, samtidigt som en anpassning till internationalisering och demografiska förändringar sker. För att man ska kunna svara på frågan krävs både en detaljerad beskrivning av förändringarna i omgivningen och en noggrann genomgång av den offentliga budgetens utgifts- och inkomstsida. Kapitlen i boken har analyserat olika aspekter av detta stora problemkomplex. Utan några anspråk på fullständighet kommer vi i detta avslutande kapitel att försöka sammanfatta de problem som den offentliga sektorn står inför och identifiera några handlingsalternativ. Enligt vår uppfattning står inte välfärdsstaten inför någon akut kris som kräver abrupta förändringar av politiken, men problemen är förvisso allvarliga nog för att motivera en omprövning av viktiga delar. Huvudmotivet är att de förändringar vi bedömer som nödvändiga inte når full effekt förrän efter lång tid och att vissa av förändringarna också behöver anpassas till god tid för att möjliggöra anpassningar. Vi tänker i ett tidsperspektiv på tre decennier, men den tillgängliga tiden för reformsbeslut är väsentligt kortare om problemen ska kunna angripas på ett adekvat sätt som garanterar att den väg man avser följa blir klart utstakad och stabil.

Vi utgår i detta avslutande kapitel från situationen i de skandinaviska länderna, med en välfärdspolitik baserad på en stor offentlig sektor. De flesta exemplen tas från Sverige som representant för denna grupp, eftersom det möjliggör en precisare diskussion. Uppläggningsen kan stå som modell för genomgångar av andra länder med delvis andra förutsättningar.

En ofta förekommande tes i debatten är att välfärdsregimer har stor inneboende stabilitet och huvudsakligen bygger på politiska överväganden (se till exempel Scharpf 2000). Opinionsstödet för välfärdspolitiken är överlag starkt (se Boeri m.fl. 2001, Svallfors 1999), men värdet av sådana undersökningar begränsas starkt av metodologiska svårigheter (för en diskussion av den svenska litteraturen, se Molander 1999a). Om stabilitetstesen vore korrekt, skulle vi inte vänta oss några större regimskiften. Även om det råder stabilitet, är de rent politiska förklaringarna av flera skäl inte tillfredsställande. För det första förbi-

ser resonemanget att verkliga välfärdsregimer inte är renodlade utan hybrider, och att de ofta är resultatet av historiska tillfälligheter. Inom breda allmänna ramar finns utrymme för ganska betydande förändringar. För det andra pågår nu förändringar i de grundläggande förutsättningarna för välfärdsarrangemangen som motiverar en anpassning av politiken. Som vi beskrivit i kapitel 1 är orsaken till att länder med utvecklade välfärdsstater kunnat förbli bland de rikaste i världen att de välfärdspolitiska arrangemangen faktiskt tar hand om vissa marknadsmisslyckanden och har positiva effekter på ekonomins funktionssätt. Om ekonomiska fundament förändras, blir det nödvändigt att ställa frågan vilka konsekvenser det får för politiken.

Det sägs ibland att den skandinaviska välfärdsmodellen är utsatt för mindre tryck än alternativen. Så har de skandinaviska länderna legat högt när det gäller exempelvis kvinnligt förvärvsarbete och förändringar i familjestrukturen, vilket skulle förklara tillväxten i den offentliga sektorn (Kautto m.fl. 2001). Andra länder hävdas med detta synsätt bara släpa efter och förväntas så småningom gå igenom samma process, med en växande offentlig sektor som följd. Stödet för denna tanke förefaller dock svagt. Fastän vissa frågor är universella, behöver svaret på dem inte vara det. Hittills har den relativa storleken på den offentliga sektorn varit stabil inom den grupp länder som normalt jämför sig med varandra. Ett närbesläktat argument är att de skandinaviska välfärdsstaterna skulle vara bättre skickade att hantera internationaliseringen, antingen därför att policyförändringarna skulle gå snabbare eller därför att en mindre andel av skattebördan faller på låginkomsttagarna på grund av progressiviteten (Scharpf 2000). Det är en öppen fråga om anpassningen varit snabbare eller bättre i de skandinaviska länderna. Sveriges utveckling under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet framstår inte som något föredöme, och många reformbeslut togs i en krissituation. Vad beträffar skatten är den absoluta skattebördan för låginkomstgrupper högre än i de flesta länder, även om den relativa skulle vara lägre, och det är den absoluta som avgör lönekostnader och internationell konkurrens. Internationaliseringen begränsar sig inte heller till låginkomstgruppernas arbetsmarknad. Den skandinaviska välfärdsmodellen är också mer sårbar för migration, eftersom den bryter de band över generationsgränserna som modellens konstruktion bygger på (se följande avsnitt).

Varken kontinuitets- eller konvergensargumentet är alltså övertygande, och den skandinaviska välfärdsmodellen har ingen särskild motståndskraft eller någon särskilt god anpassningsförmåga inför de utmaningar som förestår. I följande avsnitt summeras några av dessa påfrestningar.

15.2. Omgivningsförändringar – en översikt

Internationaliseringen kan förändra ekonomiska strukturer på ett signifikant sätt och har långtgående implikationer. Den har pågått under lång tid men har intensifierats under senare år beroende på både teknisk förändring och politis-

ka beslut. Dessutom håller processen på att ändra karaktär, vilket innebär att tidigare erfarenheter från små, öppna ekonomier kanske inte är tillämpbara. Internationaliseringen gör en klassisk, skattefinansierad välfärdsstat svårare att upprätthålla. Inkomstsidan hotas av både skattebasers rörlighet och beskattningens snedvridande effekter. Den "enkla" lösningen att krympa välfärdsstaten löser inte problemet. Frågan är mera komplicerad och gäller hur välfärdspolitiken kan modifieras så att målen kan förverkligas med hänsyn till de förändringar som sker i omgivningen.

Den skandinaviska välfärdsmodellen är sårbar för migration, eftersom den bygger på riskfördelning mellan individer i ett livscykelperspektiv. Om lågriskindivider lämnar systemet, riskerar den inbyggda försäkringsmodellen att lida skada, på samma sätt som privata försäkringsgivare som erbjuder försäkringar med odifferentierade premier kan skadas av negativt urval. Migrationen från de skandinaviska länderna ligger för närvarande inte på en sådan nivå att den utgör ett hot (se kapitel 4 av Pedersen m.fl.). Detta kan komma att förändras, och den historiska erfarenheten kan vara en dålig vägledare för att bedöma hur yngre generationer kommer att agera i framtiden. Ekonomiska kriser kan förändra mönstret och påverka migrationsflödena. Även om man beaktar att en majoritet av emigranter återvänder inom tio år kan det bli ett finansiellt problem att vissa grupper tillbringar en period utomlands då de normalt är nettobidragsgivare till den offentliga sektorn (se figur 3.3). Johansson (2001) uppskattar den offentligfinansiella förlusten redan från dagens begränsade migration till mellan 0,5 och 1 procent av BNP.

Demografiska förändringar har effekter på de offentliga finanserna på flera olika sätt. Utgifterna för hälso- och sjukvård och äldreomsorg kommer att öka. Det råder relativt bred enighet om att effekten för hälso- och sjukvården är begränsad, kanske en ökning med 10 till 15 procent realt fram till 2030. Utgiftsökningen för äldreomsorgen förväntas bli relativt större (Batljan och Lagergren 2000). Effekten på transfereringarna (framför allt pensioner) blir både relativt och absolut sett betydande. Den svenska pensionsreformen avsåg att minska risken för framtida finansiella obalanser. Det nya systemet är i princip autonomt, men staten garanterar en basnivå på pensionen – ett åtagande som kan bli betungande under ogynnsamma omständigheter. Även om sådana ogynnsamma scenarier inte blir verklighet, påverkas de offentliga finanserna indirekt. Förändringar av årskullarnas relativa storlek i den arbetande befolkningen påverkar produktivitet, sparande och andra viktiga makrovariabler och ger därmed effekter på de offentliga finanserna (kapitel 3). Nettoeffekten är positiv under det närmaste decenniet för att därefter skifta tecken och bli klart negativ mot mitten av seklet.

En central faktor i sammanhanget är arbetsmarknaden. Teknisk förändring tenderar att gynna utbildade grupper. Den internationella integrationen kommer att förstärka konkurrensen mellan länder vad avser kunskaper och utbildning, vilket adderar till den tekniska förändringens effekter. Det är viktigt att understryka att denna effekt uppträder även i avsaknad av arbetskraftsrörlighet, via kanaler som handel och direktinvesteringar utomlands. De skandinaviska länderna

var under 1970- och 1980-talen framgångsrika i att begränsa arbetslöshetens effekter på fördelningen, men det skedde till priset av en ökning av transfereringsbördan. Detta är knappast ett mål; inte heller är det en hållbar politik att en stor del av den arbetande befolkningen får en väsentlig del av sin försörjning från bidrag. Med den ökning av bördan som följer med åldrandet och den tekniska förändringens konsekvenser står välfärdspolitiken inför en allvarlig utmaning.

Den tydligaste effekten av dessa utmaningar är trycket på de offentliga finanserna. Förlorade skatteintäkter beroende på ökad rörlighet hos skattebaserna och andra förändringar är svåra att uppskatta. Huber och Norrman (kapitel 12) bedömer bortfallet till minst 1 procent av BNP, kanske så mycket som 3,5 procent under ogynnsamma förhållanden. De policyförändringar som författarna förordar skulle reducera bortfallet. Dessa policyförändringar innebär i sig en minskning av skatteintäkterna med ungefär 2 procent av BNP, allting annat oförändrat, men eftersom de skulle reducera några av problemen med rörligheten, är nettokostnaden väsentligt lägre.

De kombinerade direkta och indirekta effekterna av demografiska förändringar uppskattas försämra de offentliga finanserna med mellan 5 och 6 procent (kapitel 3). Denna skattning överensstämmer med tidigare gjorda av OECD (1998) och EU:s Economic Policy Committee (2001). De kombinerade effekterna av internationalisering och demografiska förändringar skulle därmed komma att ligga i intervallet 6 till 10 procent av BNP. Till detta ska läggas de krav som en uthållig statsskuldspolitik ställer. Som Flodén visat i kapitel 14, varierar kraven väsentligt mellan länderna, beroende på skulden i dagsläget och andra faktorer, men det allmänna budskapet är hur som helst att skuldens nivå om något ska sänkas. Något utrymme för en mer expansiv politik finns därmed inte.

Sökandet efter ett program för att hantera dessa problem kan emellertid inte bara inriktas på att sluta ett finansiellt gap. Lika viktigt är att finna åtgärder som förbättrar incitament, reducerar informationsunderskott eller förändrar handlingsrutiner för att därigenom indirekt bidra till en mer effektiv politik.

15.3.Val av välfärdsstrategi

Är det möjligt att reformera välfärdsstaten utan att ge upp centrala mål? En omfattande litteratur om välfärdspolitiska strategier (Esping-Andersen 1990, 1999, Pierson 1998, Korpi och Palme 1998) hävdar att den funnit samband mellan valet av strategi och policyutfall i viktiga avseenden. Standardkategorierna är liberala, korporativa och generella (eller universella) välfärdsregimer. Eftersom det finns ett visst samband också mellan strategival och politiska traditioner i vissa industriländer, används ibland termerna anglosaxisk, centraleuropeisk och skandinavisk modell.

Resonemanget bygger på två påståenden. För det första hävdas storleken hos den offentliga sektorn (eller välfärdsbudgeten) vara starkt korrelerad med den utjämning man åstadkommer; länder med stor offentlig sektor hävdas ha en

jämnare fördelad disponibel inkomst. För det andra föreslås orsakssambandet bakom detta förhållande vara att välfärdspolitiken omfattar hela befolkningen, vilket sägs skapa solidaritetsband mellan medel- och låginkomstskikten; rundgången skulle därmed gynna de ekonomiskt svaga.

Dessa påståenden har spelat stor roll för välfärdsdebatten i framför allt de skandinaviska länderna. Som underlag för policybeslut är de emellertid otillräckliga eller till och med vilseledande. Som påpekades redan i inledningskapitlet är bruttomått på offentliga utgifter starkt missvisande (Adema 2001). Faktiska utlägg skiljer sig mycket mindre än den enkla statistiken visar. Fokus bör inte ligga på sådana aggregerade mått utan på den viktiga skillnaden mellan att organisera, producera och finansiera de välfärdsrelaterade verksamheterna.

Jämförelser av olika länders inkomstfördelning kan inte direkt användas för att dra slutsatser om välfärdspolitikens effekter. Om befolkningen är liten och homogen, kan fördelningen vara jämn även i frånvaro av välfärdspolitik. Detaljerade jämförelser av välfärden relaterad till specifika sociala områden ger inga klara slutsatser om hur väl den skandinaviska välfärdsmodellen hävdar sig, även om det finns en tendens att den är gynnsammare för grupper som har svag anknytning till arbetsmarknaden (Hansen 2000). Det är också intressant att notera att vissa åtgärder som anses viktiga för omfördelningen i det korta perspektivet är ineffektiva eller i vissa fall kontraproduktiva när det gäller effekterna på livsinkomsten (Danish Economic Council 2001). En detaljerad studie av samhällets stöd till de äldre i europeiska länder (Forssell m.fl. 1999) visar också att det inte finns något samband med offentliga utgifter och jämlikhet, antingen man mäter pensionärernas disponibla inkomster i förhållande till genomsnittsarbetarens eller ser till fördelningen inom pensionärskollektivet.

Det andra argumentet för skandinavisk välfärdspolitik – att mer riktade bidrag skulle minska stödet för välfärdspolitiken – kan också ifrågasättas. Vad som bestämmer den utjämnande effekten är nettotransfereringar. Som helhet handlar detta om överföringar från höginkomstskikten till låginkomstskikten, medan systemet i stort är neutralt för medelinkomstskikten. Det strategiska argumentet hävdar att integrationen av medelinkomsttagarna bland mottagarna skulle skapa en stabil koalition mellan låg- och medelinkomsttagarna. Men om de senare knappast påverkas, måste en sådan koalition bygga på en missuppfattning – knappast en legitim bas för normativ välfärdspolitik, och inte heller en stabil grund för praktiskt koalitionsbyggande.

Det är alltså knappast övertygande att de omfattande välfärdsarrangemangena i de skandinaviska länderna har utvecklats och bestått därför att befolkningen inte har kunnat se igenom den offentliga budgetens slöjor. Många av välfärdens problem kan ses i perspektivet att det föreligger konflikter mellan vad som är rationellt för den enskilde och vad som är rationellt för kollektivet, och något antagande om väljarillusioner behövs inte. Attitydundersökningar – i den mån sådana över huvud taget är användbara i en policydiskussion – visar för övrigt inga skillnader i attityden till svagare grupper mellan anglosaxiska och nordiska länder (Kangas 1997).

Sammanfattningsvis förefaller tanken att välfärdsstrategin mer eller mindre entydigt bestämmer politikens utfall inte klara en konfrontation med verkligheten. Friheten att välja mellan olika policyinstrument är därför stor; det finns utrymme att reducera utgifts- och skattenivån utan att ge upp centrala välfärds-politiska mål.

15.4. Mot en uthållig politik

Förändringar med sikte på en effektivare politik kan utnyttja ett brett spektrum av instrument. Vissa påverkar incitamenten genom att minska snedvridningen från befintliga skatter och förmåner, andra förändrar organisation, produktion eller finansiering på specifika områden för att höja effektiviteten, flexibiliteten eller anpassningen till efterfrågan i befolkningen. I allmänhet samverkar olika förslag, så att de egentligen inte kan analyseras var för sig utan måste betraktas samlat. Det betyder också att man ibland inte kan förvänta sig vinster från en systemförändring om man inte samtidigt reformerar institutioner. I de följande avsnitten separeras dock av praktiska skäl handlingsalternativen i tre kategorier – institutionella reformer, rationaliseringar av tjänsteproduktionen och förändringar av socialförsäkringarna.

Varje någorlunda omfattande reformpaket bör analyseras inom ramen för en allmän jämviktsmodell. Av flera skäl anser vi inte detta vara en framkomlig väg. Alla frågor kan inte pressas in i en hanterlig modell, ett problem som förstärks av att institutionella förändringar ingår. Att uppskatta exempelvis tillväxttakten är ett problem i sig för varje kvantitativ analys. De siffror som presenteras ska därför ses som skattningar av storleksordningar och inte en precis prognos för konsekvenserna av olika policyförändringar.

Välfärdsreformers politiska ekonomi kommer inte att diskuteras på något djupare sätt här. Ett nödvändigt första steg är att beskriva problem och utmaningar och ta fram handlingsalternativ. Nästa steg är implementeringen. Litteraturen om detta steg är huvudsakligen beskrivande och ger inte särskilt mycket ledning om hur man bäst går till väga för att förverkliga reformintentionerna.

15.5. Aveckling av det offentliga åtagandet

Det vanligaste argumentet för offentliga ingrepp är någon form av marknadsmisslyckande som sammanhänger med kollektiva nyttigheter, asymmetrisk information eller liknande. I fallet kollektiva nyttigheter föreskriver den ortodoxa teorin (Lindahl 1919/1958) att medborgarnas betalningsvilja ska fastställas och användas som bas för uttaxering när den optimala nivån på produktionen väl har bestämts. Denna lösning fallerar av både strategiska och administrativa orsaker. Icke desto mindre har undersökningar av betalningsviljan genomförts för en rad områden, till exempel miljö och kultur, och de ger ibland en indikation

på om betalningsviljan är koncentrerad till en liten minoritet eller spridd över hela befolkningen. När betalningsviljan är koncentrerad är argumentet för ett offentligt ingripande svagt, eftersom gruppen av intressenter då har goda förutsättningar att lösa sina organisationsproblem utan offentlig medverkan. Inom miljöområdet finns indikationer på att efterfrågan på ren luft är spridd över befolkningen, medan efterfrågan på mer avgränsade nyttigheter som rekreationsområden eller intressanta biotoper är mer koncentrerad. Dessa iakttagelser verkar dock svåra att generalisera (se Herzing 1999 för en översikt).

Empiriska undersökningar av det här slaget kan ge uppslag till avveckling av offentliga åtaganden. Det förefaller dock som om vinster kan göras på relativt begränsade områden. Varken miljöområdet eller kulturområdet är budgetmässigt betydande sett i relation till den totala offentliga budgeten, och utrymmet för totala tillbakadraganden inom det välfärdspolitiska området, som står i centrum för vår diskussion, är mycket begränsat. Vi kommer därför inte att undersöka detta alternativ vidare.

15.6. Institutionella reformer

Konstitutionella åtgärder

Det finns en omfattande litteratur om hur det makropolitiska regelverket påverkar policyutfallet, framför allt inom det offentligfinansiella området. Persson m.fl. (2000) visar på basis av data från ett stort antal demokratier att presidentstyre kan förväntas ge offentliga utgifter som i genomsnitt ligger omkring 10 procent lägre av BNP än parlamentariska system. Sådana policyalternativ ligger emellertid utanför ramen för denna diskussion.

Decentralisering eller fiskal federalism föreslås ibland som en metod för att begränsa den offentliga sfären (Brennan och Buchanan 1980). Det empiriska stödet för denna tanke är dock svagt. De nordiska staterna har bland de mest självständiga kommuner man finner internationellt, samtidigt som de utmärker sig genom ovanligt höga offentliga utgifter. Decentralisering av den offentliga besluts- och beskattningsmakten kan motiveras på många sätt men är en osäker väg att begränsa de offentliga utgifterna.

Institutionella åtgärder

På en lägre nivå i regelhierarkin har budgetregler visat sig vara betydelsefulla för finanspolitiken i olika delar av världen (von Hagen och Harden 1994, Poterba 1994, Stein m.fl. 1999, Lao-Araya 1997). Dessa resultat har lett till mer eller mindre genomgripande förändringar i den statliga budgetprocessen i Sverige (Molander 1999b) och senare i Norge. Det viktigaste målet har varit att säkerställa en bättre beslutsstruktur för att hantera de offentliga utgifterna genom top-down-budgetering och ökad transparens. Rattsøs resultat (kapitel 5) tyder på

att liknande vinster kan göras inom den kommunala sektorn, möjligen i kombination med ett genomtänkt val av skattebas på den lokala nivån. Den potentiella besparingen ligger i intervallet 1 till 2 procent av BNP.

Försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna är andra kandidater för institutionell reformering. Den så kallade Gentmodellen uppkom genom att kassorna ursprungligen var privata initiativ, som så småningom certifierades av staten och fick finansiellt stöd. Subventionsnivån har stigit över tiden, så att arbetslöshetsförsäkringen nu är subventionerad till omkring 90 procent och övriga socialförsäkringar helt finansieras med offentliga medel. Gentmodellens historiska ursprung är sedan länge överspelat som argument för den oortodoxa lösning som innebär att privata juridiska personer hanterar nästan uteslutande offentliga medel. Nackdelarna med systemet har blivit alltmer uppenbara med tiden – olikformig behandling av de försäkrade (LO 1999), problem med revisionen och otillräcklig kostnadskontroll (SOU 1996:64, SOU 1996:180). Problemen med sjukförsäkringen (se nedan) förefaller svåra att lösa utan någon form av institutionell reform.

15.7. Offentliga tjänster

Ett antal åtgärder för att begränsa de offentliga utgifterna bygger på ökat privat engagemang – i finansiering, produktion eller konsumtion. Det gemensamma målet är att nå en bättre balans mellan kostnad och nytta inom sektorn. När avgifter införs läggs en del av finansieringsbördan på brukaren. Det förbättrar resursallokeringen och tvingar samtidigt producenten att lyssna mer på mottagaren. Ett annat alternativ är att låta privata producenter ta över produktionen, antingen genom entreprenad eller genom att låta privata producenter konkurrera inom ramen för ett bibehållet offentligt system, med eller utan offentliga producenter. Ökat privat inflytande över konsumtionsledet, slutligen, får man om brukarna ges någon valmöjlighet, med hjälp av vårdpengar eller i extremfallet en kontanttransferering som barnbidraget. I det sistnämnda fallet behåller staten eller kommunen ansvaret för finansieringen, möjligen också för produktionen, men valmöjligheten kan förväntas ge en bättre anpassning till efterfrågan och göra producenterna effektivare.

Utbildning

Utbildning är en hörnsten i välfärdsstaten. Det offentliga åtagandet motiveras med viljan att ge alla samma möjligheter till utbildning. Dessutom är det väl dokumenterat att den sociala avkastningen på utbildning är hög och att den bidrar signifikant till produktivitetstillväxten. Den internationella integrationen och rörligheten reser frågor om den framtida organisationen. Integrationen gör utbildning viktigare; internationell konkurrenskraft bestäms allt mindre av naturresurser och allt mer av humankapital. Tillgång på utbildad arbetskraft är en vik-

tig faktor i lokaliseringen av industri (Midelfart-Knarvik m.fl. 2000). Det är också välkänt att den sociala avkastningen på utbildning är högre än den privata, även om meningarna är delade om hur mycket (Salter och Martin 1999). Samtidigt som dessa fakta ger argument för offentligt engagemang gör integrationen det allt svårare med offentligt finansierade utbildningssystem. De mest framgångsrika individerna har normalt de största möjligheterna att utnyttja systemet genom migration, och i den mån det sker förlorar samhället en del av sin investering. Detta är därför ett argument för lägre offentligt engagemang i framför allt den högre utbildningen (se kapitel 13).

Här föreligger ett policydilemma. Integrationen gör utbildning allt viktigare, samtidigt som samhällets möjligheter att skörda frukterna av investeringarna minskar. Som Emmerson och Reed visat (kapitel 6) varierar relationen mellan privat och offentlig finansiering kraftigt inom OECD-området. Europeiska länder tenderar att ha fri högre utbildning, medan USA hör till den grupp i vilken privat finansiering är viktig och stipendier används för att kompensera för en del av den sociala snedrekryteringen. Korrelationen mellan fäders och söners löner är ändå väsentligt högre i USA än i Sverige (0,4 mot 0,25; Björklund och Jäntti 1993), vilket kan tyda på att denna kompensation inte räcker för att skapa lika möjligheter.

Att införa avgifter för de obligatoriska eller nästan obligatoriska delarna av utbildningen är inget meningsfullt alternativ; man kan lika gärna reducera barnbidragen eller andra subventioner till barnfamiljerna. Intressantare är då avgifter i högre utbildning. Om avgifter infördes bara för de sista 2 eller 3 åren, skulle den individuella risken för investeringen i humankapital bli liten. Dessutom visar nya studier att subventioner till högre utbildning ökar inkomstspridningen i stället för att minska den, eftersom subventionerna hamnar hos dem som så småningom med hög sannolikhet blir höginkomsttagare (Danish Economic Council 2001). Också Emmersons och Reeds analys i kapitel 6 visar att effekten av subventioner inte alltid har den förväntade fördelningseffekten; övergången från subventioner till lån i högre utbildning har haft en utjämnande effekt på inkomstfördelningen. Destatliga utgifterna för studiestöd i Sverige uppgår till omkring 1 procent av BNP.

Privata skolor existerar jämsides med de offentliga i varierande utsträckning i många OECD-länder (OECD 1995), men fullt utvecklade skolpengssystem är sällsynta. Erfarenheten från länder där sådana system har testats visar att de kan vara effektiva för att höja kvaliteten (Chubb och Moe 1990, Schneider m.fl. 2000) men att de har föga med utgiftsbegränsningar att göra.

Hälsa- och sjukvård

Sjukvårdstjänster kan produceras både privat och offentligt. Det är värt att notera att privat produktion kan ske i icke-vinstdrivande form, som i USA, där denna form dominerar. Sjukvårdstjänster har en klar försäkringsdimension, eftersom efterfrågan varierar drastiskt mellan individer och då i stor utsträckning be-

roende på faktorer som inte påverkas av individen själv. De som har sjukdomsproblem riskerar att hamna i den nedre delen av inkomstfördelningen, eftersom deras möjligheter att hävda sig på arbetsmarknaden försämras. Detta innebär inte att det inte finns några alternativ till skattefinansiering; en privat producerad försäkring för primärvård är ett realistiskt alternativ. Eftersom det föreligger ett problem med negativt urval, är det viktigt att en sådan försäkring blir obligatorisk och förhandlas fram kollektivt, till exempel av fackliga organisationer (se avsnittet om avtalsförsäkringar nedan). En sådan lösning minskar risken för gratisåkning (att man ser skattefinansiering som en fri resurs), samtidigt som solidariska lösningar blir möjliga och riskspridningen blir tillräcklig. Incitament skapas för förebyggande insatser. Avlastningen av den offentliga budgeten skulle motsvara ungefär 1 procent av BNP.

En fullskalig övergång till en privatproducerad försäkringslösning (Health Maintenance Organisation, HMO) är en väsentligt mer komplicerad operation, men redan den begränsade reform som skisserats ovan kräver ett noggrant genomtänkt gränssnitt mellan privat och offentligt. Som det amerikanska exemplet visar riskerar kostnaderna för sjukvården att växa snabbt om fel incitament genereras i systemet.

Hälsa- och sjukvården är speciell i den meningen att problem med asymmetrisk och ofullständig information är vanliga. Patienten är normalt väsentligt sämre informerad än producenten. Enklare tjänster, som att välja den klinik där man vill föda barn, kan utan problem lämnas åt individen, men detta är undantag. I de flesta fall krävs vägledning från en läkare för att patienten ska hitta rätt.

Barnomsorg

Barnomsorg är en heterogen tjänst. Omsorg om små barn är relativt lätt att privatisera både i produktions- och brukarledet. Tjänsten är enkel, föräldrarna är kompetenta bedömare av kvaliteten, och det är lätt för nya producenter att etablera sig. För något äldre barn liknar tjänsten skolans lågstadium, och argumenten för och emot privata alternativ sammanfaller med skoldebattens.

Finansieringen är mer komplicerad. Eftersom arbetande föräldrar bidrar till skattebasen, finns det ett kollektivt intresse av barnomsorg. Dessutom gör skatten på tjänster att lösningar utanför familjen blir ekonomiskt ofördelaktiga. Det finns alltså ett argument för subventioner till barnomsorg. Att bestämma den rätta nivån på subventionen är svårare. Tills nyligen svarade avgifterna i Sverige för mellan 15 och 20 procent av finansieringen, dock med stora variationer inom kommunerna. Att kräva full kostnadstäckning skulle utestänga många från tjänsten, även om den gjordes avdragsgill. Maxtaxan har tvärtom ökat subventionsnivån ytterligare. Motivet har angivits vara att reducera bidraget till margineffekten från inkomstberoende avgifter, men med tanke på den stora dödviktsförlusten – subventioner ges till hushåll som skulle köpt tjänsten ändå – är den aktuella subventionsnivån säkerligen för hög (se diskussionen i kapitel 6). Omkring 1 procent av BNP torde vara en övre gräns för hur mycket som kan

fås in från avgifter, och en sådan lösning skulle med säkerhet få betydande fördelnings effekter.

Äldreomsorg

Problemen kring äldreomsorgen liknar barnomsorgens. Produktionen är förhållandevis lätt att privatisera, och det finns starka skäl att låta de äldre välja. Ett obligatorium är nödvändigt med tanke på problemen med gratisåkning och negativt urval. Ibland kan individerna vilja ingå bindande kontrakt innan de blir för gamla. Finansieringsproblemet är svårt. Det finns både ett spar- och ett försäkringselement involverat, eftersom en individ inte på förhand vet vilka tjänster som kommer att behövas, och hur länge. Avgifter måste vara inkomst- och eventuellt tillgångsberoende, om de ska vara fördelningsmässigt acceptabla. Ett sådant inkomstberoende har å andra sidan negativa effekter på sparat. Det beror i sin tur på vilka förväntningar individen har beträffande inkomstförsäkringen. Som den tidigare citerade studien av Forssell m.fl. (1999) visar, anpassar individerna och hushållen sitt privata sparande till de regler som definieras av staten. Detta är orsaken till att reforminitiativ måste annonseras i god tid för att få önskad effekt.

De totala kostnaderna för äldreomsorgen ligger på mellan 3 och 4 procent av BNP, och 1 procent förefaller vara den övre gränsen för vad som kan tas in genom avgifter. På den nivån skulle säkert effekter på sparat uppträda, och det är tveksamt om den är samhällsekonomiskt effektiv.

En obligatorisk offentlig försäkring, ekvivalent med en örönmärkt skatt, är en lösning som införts i Tyskland och Japan. Även när en försäkringslösning tillämpas krävs en person som bedömer behovet i det enskilda fallet. Potentialen för kostnadsreduktioner förefaller på det hela taget begränsad på detta område. Ändå kan en reform i denna riktning vara värd att överväga, eftersom den rätt utformad kan bidra till att reducera skattekillen.

15.8. Socialförsäkringar

Inom socialförsäkringsområdet kan bördan på den offentliga budgeten minskas antingen genom att befintliga system utnyttjas mindre eller genom att en del av ansvaret för finansiering och produktion överförs till andra.

Minskade socialförsäkringsutgifter

Det finns flera sätt att genom regeländringar minska utgifterna inom de offentliga försäkringsprogrammen. En mjuk väg är att öppna nya möjligheter. Riksdagen har lagstiftat om rätten att arbeta vidare mellan 65 och 67 års ålder för den som så önskar. Detta är ett första steg mot en höjning av den faktiska pensionsåldern. Information kan utnyttjas för att förändra beteendet, till exempel

för att förändra läkares sjukskrivningsrutiner eller för att stimulera mer aktivt arbetssökande bland arbetslösa. Nästa steg är att förändra incitamenten i syfte att göra det attraktivare att inte utnyttja systemen. Empirisk forskning visar exempelvis att den faktiska pensionsåldern påverkas av hur attraktiv pensionsförmånen är jämfört med fortsatt arbete (se kapitel 9 med referenser) och att en lägre ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäkringen ger ett aktivare sökande efter nytt arbete (Carling m.fl. 1999). När förändrade incitament inte räcker, kan de grundläggande restriktionerna ändras. Att höja den lagstiftade pensionsåldern med ett år eller två är ett sätt att förbättra de offentliga finanserna, även om det finns viss elasticitet i systemet genom möjligheten till förtidspensionering (Palme och Svensson, i Gruber och Wise red. 1999). En rörelse i den riktningen är logisk med tanke på den ökade medellivslängden.

Pensionsbeslutet

Pensionssystemet spelar en central roll för de offentliga utgifternas utveckling framöver. Den faktiska (i motsats till den nominella) pensionsåldern har sjunkit stadigt i OECD-länderna, mer i vissa länder än andra. Som noterats ovan spelar både regler och incitament stor roll för valet av pensioneringstidpunkt. Det är sannolikt att den svenska pensionsreformen inte har förbättrat incitamenten till fortsatt arbete så mycket som ursprungligen var avsett. Systemets finansiella stabilitet har ökat, men de utjämningsambitioner som kommer till uttryck både inom systemet och inom andra stödsystem för pensionärer försvagar incitamenten till fortsatt arbete. Slutsatsen förefaller vara att en höjning av den nominella pensionsåldern är den enda möjligheten att förbättra den offentliga finansiella balansen väsentligt. För andra OECD-länder som Belgien, Frankrike, Italien och Nederländerna är bilden annorlunda; att förbättra incitamenten till fortsatt arbete förefaller både möjligt och nödvändigt om utvecklingen mot stadigt lägre pensionsålder ska kunna brytas.

En ökning av pensionsåldern med ett år (definierat som en förskjutning av hela systemet ett år) förbättrar skatteintäkterna något – dock inte särskilt mycket, eftersom arbetsutbudet inom åldersgruppen 60 till 64 år redan är begränsat. Huvudbesparingen ligger på utgiftssidan. Nettoeffekten torde uppgå till omkring 0,5 procent av BNP.

Sjukförsäkringen

Belastningen på sjukförsäkringssystemet, mätt med antalet sjukdagar, har svängt kraftigt under senare år. Sjuktalet sjönk under första halvan av 1990-talet, både på grund av lägre frånvaro och på grund av arbetsgivarnas ansvar för de första två veckornas sjukledighet. De senaste åren har sjuktalet ökat drastiskt, och de offentliga utgifterna uppgår för närvarande till omkring 2,5 procent av BNP (exklusive sjuklönen från arbetsgivaren). Det finns uppenbarligen ingen enskild fysisk faktor som förklarar detta, utan motåtgärder måste sökas

över ett brett spektrum. Sjukskrivning är en form av medicinsk behandling och kan som andra sådana ha bieffekter – i detta fall i form av förlust av sociala nätverk, kompetens och självförtroende. Det är väl dokumenterat att sjukskrivningsrutiner skiljer sig mellan olika läkare och att de kan ändras utan men för patienternas hälsa (Englund m.fl. 2000, Arrelöv m.fl. 2001). Också ekonomiska incitament som fler karensdagar kan övervägas; de bör då inte samlas i början av sjukperioden utan återkomma med regelbundna intervall.

En medveten och systematisk ansträngning att minska utgifterna för sjukförsäkringen kan rimligen ge mellan 0,5 och 1 procent av BNP. Privatisering av den del av sjukförsäkringen som hänger samman med trafikolyckor kan ge ett mindre bidrag (se nedan).

Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen inklusive relaterade utbildningsprogram förbrukar ungefär 2 procent av BNP över den offentliga budgeten. Försäkringen har reformerats så att taket har höjts, samtidigt som kraven på aktivt arbetssökande har skärpts. Här, liksom på många andra håll, föreligger en avvägning mellan effektivitet i försäkringen och inkomsttryggheten. Incitamenten kan förbättras genom sänkt ersättningsnivå, skärpta kvalifikationskrav etc., men sådana förändringar skadar också dem som gör sitt bästa för att få ett nytt jobb. Krav på aktivitet till exempel inom kommunen gör arbetslöshetsalternativet mindre attraktivt (Nichols och Zeckhauser 1982, Besley och Coate 1992), och detta upplevs ofta som mer acceptabelt än sänkta ersättningsnivåer. En risk är att sådana program övergår i en ökad offentlig tjänsteproduktion eller andra sätt att ometkettera arbetslöshet.

De mest angelägna reformerna förefaller vara institutionella och finansiella. Försäkringssystemet administreras av de fackliga organisationerna, vilkas huvudintresse givet en viss medlemskader är att begränsa arbetsutbudet. Samtidigt har arbetslösheten inga finansiella konsekvenser på marginalen för den som beslutar, eftersom avgifterna är oberoende av nivån på arbetslösheten och inte utgör mer än ungefär 10 procent av finansieringen. Personer som inte har intresse av fulltidssysselsättning har utnyttjat försäkringen genom att registrera sig som deltidsarbetslösa. Försäkringen har i vissa fall också utnyttjats av fack och arbetsgivare gemensamt för att möjliggöra en tidigare *de facto*-pensionering. Det har också framförts klagomål på den administrativa hanteringen för olikformig behandling (LO 1999) och brister i möjligheten att överklaga.

Grundläggande ekonomiska principer talar för att försäkringens snedvridande effekter blir minst om den decentraliseras till den nivå där löneförhandlingarna sker. Detta måste vägas mot det förhållande att riskspridningen blir effektivare ju mer centraliserad försäkringen är. Mot bakgrund av den decentralisering av förhandlingarna som pågår (Calmfors m.fl. 2001) kan man ställa frågan om arbetslöshetsförsäkringen är organiserad på rätt nivå.

En överföring av det allmänna administrativa ansvaret till en myndighet som

Arbetsmarknadsverket eller Riksförsäkringsverket framstår som naturlig. Att höja de försäkrades avgifter åtminstone på marginalen skulle förbättra incitamenten till ett ansvarsfullt uppträdande på arbetsmarknaden. En differentiering av premierna över sektorerna kan övervägas; den nuvarande konstruktionen innebär en subvention till sektorer med högre arbetslöshet och leder därmed till en totalt sett högre arbetslöshet. Omkring 1 procent av BNP torde kunna återvinnas genom en kombination av institutionell reform och högre avgiftsandel.

Välfärdskonton

Välfärdskonton (kapitel 11) utnyttjar att en stor del av transfereringarna inom socialförsäkringssystemet sker över livscykeln snarare än mellan individer. Genom att knyta flödena till individer och fokusera på livscykelperspektivet kan man förbättra incitamenten på individuell nivå. Socialförsäkringarna innehåller element av både försäkring, omfördelning och sparande. Välfärdskontomodellen fungerar bäst när sparandekomponenten dominerar; i försäkringssammanhang kommer förbättringen av incitamenten till priset av en högre självrisk.

Som Fölster m.fl. visar i kapitel 11 finns det utrymme för betydande incitamentsförbättringar samtidigt som man i stort sett – men inte helt – ordnar systemet så att ingen drabbas av försämringar i förhållande till nuläget. Icke desto mindre kan kontomodellen få problem med både legitimitet och incitament. Också i ett tänkt samhälle där alla hade identiska sjukdomsrisker skulle olika individer drabbas olika av rent statistiska orsaker. Över livscykeln kommer vissa att drabbas mer än andra. I verkligheten förstärks detta av genetiska skillnader och andra faktorer som den enskilde inte råår över. Ett försäkringssystem som inte ger ett annat skydd än en grundpensionsnivå skulle sannolikt inte uppfattas som legitimt.

Ett andra problem är att individens kostnad för en viss skada beror på hur mycket som finns på kontot. Någon som drabbas tidigt i livet får nytta av det golv som kontot är tänkt att ha, medan detsamma inte gäller för någon som drabbas sent.

Ett incitamentsproblem gäller dem som av olika anledningar ackumulerar stora underskott på kontot. En låginkomsttagare i denna kategori har små möjligheter att förbättra sin pension, vilket innebär att incitamenten för vissa kan försämrats snarare än förbättras.

Den effekt som välfärdskonton kan ha på de offentliga utgifterna är indirekt och bygger på incitamentsförbättringen. Kalkylen i kapitel 11 visar på stora potentiella vinster, men mer forskning och en noggrannare beskrivning av den tekniska utformningen krävs innan mer precisa skattningar kan göras.

Välfärdskonton representerar en innovation på välfärdspolitikens område, som av allt att döma kan finna en plats i systemet i framtiden. På områden där sparandekomponenten dominerar, till exempel utbildning, framstår en reform som relativt oproblematiserad och finns ju också redan på den politiska agendan. På andra områden krävs mer av både forskning och utveckling innan kontot blir

ett alternativ. Effekten på utgifts- och skattenivån beror på systemets utformning men är potentiellt betydande.

En mindre roll för staten?

Som Söderström och Rikner visar (kapitel 7) är privatisering till individuell nivå problematisk på socialförsäkringsområdet. Det största hindret är de stora skillnaderna i risk och det därmed sammanhängande problemet med negativt urval. Privatisering leder till differentierade premier, vilket kan vara motiverat för att förbättra incitamenten men samtidigt kan försämra riskspridningen. Arbets-skada är förmodligen det bästa exemplet på ett försäkringsområde där privatisering till företagsnivå är både möjlig och gynnsam, och en privatisering har också skett i de nordiska grannländerna. Försäkringar gällande sjukvårdskostnader och sjukskrivning knutna till trafikolycksfall är ett annat exempel. Den samlade avlastningen från dessa båda områden ligger mellan 0,5 och 1 procent av BNP.

Att bli gammal är ingen slumpstyrd händelse som att bli sjuk. Välfärdssamhället har ett starkt intresse av att äldre garanteras en rimlig levnadsnivå. Detta kan uppnås genom ett pensionssystem av *pay as you go*-typ (det vill säga i varje ögonblick finansierat av de förvärvsarbetande), men detta är en lösning som är sårbar för demografiska förändringar. Att överlåta alla beslut om sparande till den enskilde skulle inte fungera; den som väljer att inte spara vet att han eller hon ändå skulle bli omhändertagen. Ett system måste därför vara obligatoriskt, dels för att garantera att alla blir försäkrade, dels för att undvika problemen med negativt urval i privata system. En sådan lösning minskar snedvridningarna från skatter (Belan och Pestieau 1999). Men också premiereservsystem är sårbara; demografiska och ekonomiska chocker kan leda till stora svängningar i utfallet. Hybridlösningar som bygger på alla tre pelarna – offentliga åtaganden, kollektiva privatproducerade försäkringar och individuellt sparande – framstår därmed som den bästa lösningen. Som Pestieau visat (kapitel 10) blir hybridlösningar också attraktiva när fördelningsaspekten beaktas. Om det finns en efterfrågan på omfördelning, är det effektivt att bedriva en del av denna aktivitet inom ramen för socialförsäkringssystemet.

En betydande möjlighet att avlasta staten är att låta avtalsförsäkringarna spela en större roll (kapitel 8). De flesta problemen med negativt urval försvinner när försäkringsavtalen tecknas kollektivt. Avtalsförsäkringarna har fördelen att beslut om förmåner avgörs på samma nivå som lönerna, vilket minskar eller eliminerar en del incitamentsproblem som uppstår när försäkringarna är centrala och förhandlingarna decentraliserade (Andersen 2002). Potentialen är stor, flera procent av BNP. Som jämförelse kan nämnas att avtalsförsäkringarna i Nederländerna motsvarar omkring 5 procent av BNP. Hur stort utrymmet blir beror på var taket i de offentliga försäkringarna läggs; vill man öka det, bör taket hållas nominellt konstant eller sänkas. En övergång till avtalsförsäkringar ger effekter på fördelningsprofilen, men det är den kombinerade effekten av de offentliga systemen och de avtalsbaserade som ska avgöra om en lösning är för-

delningsmässigt acceptabel. Den kritiska frågan ligger snarare i hur de som genom livet har haft svag anknytning till arbetsmarknaden hanteras efter pensionen, och i det perspektivet kommer det svenska systemet baserat på arbetslinje och inkomstbortfallsprincip inte särskilt väl ut i jämförelsen (Överbye 1996a, b).

15.9. Statsskuldspolitiken

Att täcka gapet mellan växande utgifter och minskande inkomster genom upplåning är inte en hållbar politik. Flodéns analys (kapitel 14) visar tydligt att det inte finns några argument för en mer expansiv finanspolitik på medellång sikt. Om något, bör statsskulden minskas för att ge större handlingsutrymme längre fram, men kostnaden för en politik som avviker från den optimala är inte särskilt hög så länge den offentliga skulden inte är alltför stor. Som framgår av tabell 14.5 leder dock alternativet ålderfördelade offentliga utgifter och en arbetsutbudselasticitet på 0,3 till att balans i de offentliga finanserna inte kan uppnås i ett flertal länder, däribland Sverige. För högt skuldsatta länder som Italien är läget helt klart. Här finns anledning att strama upp finanspolitiken väsentligt redan i det korta och medellånga perspektivet.

15.10 Syntes

Tabell 15.1 är ett försök att sammanfatta de föregående resultaten som underlag för policydiskussionen. Bidragen från olika åtgärder är inte nödvändigtvis additiva, men siffrorna ger ändå en uppfattning om storleksordningen. Den sammanlagda belastningen från internationalisering, demografiska förändringar och kraven på en uthållig statsskuldspolitik kan uppskattas ligga mellan 6 och 10 procent, med 8 procent som bästa gissning. Det framgår också av genomgången att det går att sluta detta gap genom en avvägd kombination av de åtgärder som står till buds (till äventyrs med hjälp av andra som inte behandlats i denna volym). Inga åtgärder som ger signifikanta resultat är lätta, och i några fall kan förändringarna komma att ske till priset av begränsad ökning av inkomstspridningen. Vissa åtgärder innebär genuina kostnadsminskningar, såsom att reducera ineffektivitet i den offentliga tjänsteproduktionen, medan andra innebär att kostnader överförs från staten till andra aktörer. I det senare fallet är motivet att incitamenten kan förbättras samtidigt som belastningen på den offentliga budgeten minskar.

Vi upprepar att tiden för reformbeslut är begränsad. Politikförändringar tar tid, och vissa av åtgärderna är sådana att hushållen måste få gott om tid att anpassa sig. Stor flexibilitet krävs i valet av instrument, och regeringar måste vara beredda att lära från andra länder obundna av sitt eget välfärdspolitiska arv.

Det är naturligt att här ställa frågan vad som händer om man väljer att inte förändra politiken. Går det att leva med en skattekvot som ligger 6–8 procent-

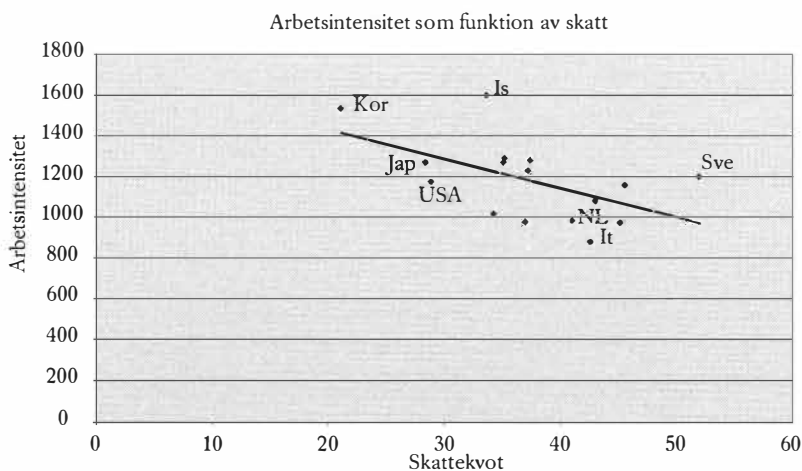
Tabell 15.1. Trycket på de offentliga finanserna och olika sätt att möta det.

Belastning på de offentliga finanserna	Uppskattat tryck (% av BNP)	Kommentarer
Skatteförluster p.g.a. ökad mobilitet	1–3,5	Vissa kostnader även i avsaknad av faktisk migration
Demografiska förändringar	5–6	
Optimal statsskuldspolitik	>0	
<i>Total</i>	6–10	
Åtgärder	Uppskattat bidrag (% av BNP)	Kommentarer
<i>Institutionella förändringar</i>		
Kommunal nivå (stärkt budgetprocess, annan skattebas)	1–2	
Förstatligande av försäkringskassor	1	Enhetligare tillämpning av regelverket
<i>Tjänsteproduktion</i>		
Ersättning av studiemedel med lån	<1	Ger minskad inkomstspridning
Avgifter inom sjukvården	små	
Avgifter inom barnomsorgen	<1	Fördelnings- och marginaleffekter
Avgifter inom äldreomsorg	<1	Effekter på sparandet
<i>Socialförsäkringar</i>		
Pensioner (höjd pensionsålder med 1 år)	0,5	2 år ger 1 procentenhet
Arbetslöshetsförsäkring (höjda avgifter)	1	Förbättrade incitament
Privatisering av arbetsskade- och trafikskadeförsäkring	0,5–1	Förbättrade incitament
Obligatorisk primärvårdsförsäkring	1	
Avtalsförsäkringar, generell	flera	Beroende på taket i den offentliga försäkringen

enheter högre än dagens, det vill säga kring 60 procent? Vi konstaterade redan i inledningskapitlet att det är svårt att belägga ett klart samband mellan skattekvot och tillväxttakt i ekonomin, men att det finns åtskilliga studier som visar att incitamenten har betydelse för viljan att arbeta. De samhällsekonomiska förlusterna kan alltså vara betydande, även om någon tydlig effekt på tillväxttakten är svår att identifiera. Hur ser då sambandet mellan utgifts- eller skattekvot och sysselsättning ut? Inom OECD-området är sambandet mellan exempelvis offentliga utgifter och sysselsättningskvot svagt negativt (se kapitel 2 i Scharpf och Schmidt red. 2000). En orsak till att sambandet är svagt är att sysselsättningskvoten definieras som den andel av befolkningen i arbetsför ålder som är i arbete och alltså inte tar hänsyn till deltidsarbete i olika former. Ett bättre un-

derlag får man om man i stället jämför den faktiskt arbetade tiden i timmar, sådan den framkommer i arbetskraftsundersökningarna (OECD 2001). Det kan finnas skillnader i undersökningarna som gör att materialet inte är fullt jämförbart, men det finns å andra sidan ingen anledning att anta att jämförelsen systematiskt snedvrids av sådana skillnader. Det samband som framkommer illustreras i figur 15.1. Som synes finns ett ganska klart samband; en högre skattekvot ger en lägre genomsnittlig sysselsättning per person i arbetsför ålder, och förklaringsvärdet är drygt 0,3. Samtidigt är det värt att notera att enskilda länder kan avvika väsentligt från det genomsnittliga sambandet. Sverige har en högre genomsnittligt arbetad tid än förväntat, beroende på en någorlunda konsekvent genomförd arbetslinje och på att en del av de offentliga utgifterna – föräldrapenning, subventionerad barnomsorg med mera – används för att stimulera arbetsutbudet. Samtidigt gör detta utgångsläge att det blir svårare att mobilisera till ytterligare arbete, då den offentliga ekonomin utsätts för nya påfrestningar. Viktigt är också att diagrammet illustrerar historiska erfarenheter. Om exempelvis mobiliteten ökar blir problemen också större.

Man kan på basis av figur 15.1 överslagsmässigt beräkna konsekvenserna av en höjning av skattekvoten med 6–8 procentenheter. Den förväntade genomsnittliga arbetsvolymen skulle minska med omkring 100 timmar per år. Det visar sig att skatteintäkterna med en skattekvot på omkring 60 procent når sitt maximum i absoluta tal; för ännu högre skattekvoter sjunker intäkterna. Även om det alltså går att realisera en skattekvot på 60 procent av BNP, blir priset i



Figur 15.1. Sambandet mellan skattekvot (procent av BNP) och arbetad tid per person i arbetsför ålder (timmar per år) inom OECD. Regressionslinje $y = -14,346x + 1715,8$. $R^2 = 0,3091$.

Källa: Egna beräkningar baserade på OECD (2001), Statistical Annex.

form av minskat utrymme för privat konsumtion ganska högt. Hur detta skulle komma att upplevas beror naturligtvis i hög grad på hur den ekonomiska tillväxten utvecklas under de aktuella decennierna. Som kapitel 3 visar är prognosen inte odelat ljus.

Sammanfattningsvis skulle en oförändrad politik, med en uppskattad höjning av skattekvoten på 6 till 8 procentenheter, leda till en förväntad minskning av den totala arbetsmängden i en situation där huvudkravet snarast är att arbetsmängden ökar. En sådan utveckling bör naturligtvis undvikas.

Låt oss sammanfatta slutsatserna på följande sätt:

- * Under tiden fram mot år 2030 kommer den offentliga sektorns finansiella balans med gällande politik att försämrats med mellan 6 och 10 procent av BNP. Denna försämring kräver, tillsammans med kraven på en uthållig stats-skuldpolitik, motåtgärder huvudsakligen på budgetens utgiftssida.
- * Den kommunala sektorns centrala roll för den offentliga tjänsteproduktionen motiverar institutionella åtgärder inom denna sektor. Krav på en striktare budgetprocess, eventuellt i kombination med en partiell övergång till kommunal fastighetsskatt, kan bidra till att höja effektiviteten och sänka utgiftsnivån.
- * Höjda avgifter inom barnomsorg och äldreomsorg och ersättning av studiebidrag med lån kan ge vissa tillskott.
- * En inordning av försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna i den statliga myndighetshierarkin är ett första steg mot bättre kontroll över transfereeringssystemen.
- * Inom socialförsäkringsområdet har privatisering baserad på individuellt tecknade försäkringar begränsad tillämpning. Arbetskadeförsäkring tecknad av arbetsgivaren och trafikskadeförsäkring är undantag för vilka det är både möjligt och lämpligt, under förutsättning att de görs obligatoriska. Avtalsförsäkringarna har däremot möjlighet att axla en väsentlig större del av försäkringsbördan både avseende sjukdom, sjukvård och andra områden. Taket i den offentliga försäkringen bör anpassas för att skapa detta utrymme.
- * Incitamenten till arbete efter 65 års ålder bör stärkas. En höjning av pensionsåldern är en av de åtgärder som bör övervägas.
- * Tiden för diskussion är knapp, eftersom vissa åtgärder kräver tid för anpassning och ger effekt först på sikt. En oförändrad politik, med åtföljande höjning av utgifts- och skattekvoten, riskerar att leda till minskning den genomsnittliga arbetstiden i ett läge där arbetstiden i stället måste öka.

FÖRFATTARNA

- Torben M. Andersen*, professor i nationalekonomi vid Århus universitet, Research Fellow vid Centre for Economic Policy Research.
- Fredrik Andersson*, docent i nationalekonomi vid Lunds universitet.
- Carl Emmerson*, forskare vid Institute for Fiscal Studies i London.
- Flodén, Martin*, docent i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Stefan Fölster*, docent och chefekonom vid Svenskt Näringsliv, tidigare vid Handelns Utredningsinstitut.
- Robert Gidehag*, chefekonom vid Handelns Utredningsinstitut.
- Bernd Huber*, professor i nationalekonomi vid Universitetet i München.
- Kai Konrad*, prof. i nationalekonomi, Freie Universität, Berlin, Research Fellow vid Centre for Economic Policy Research.
- Thomas Lindh*, professor vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Per Molander*, tekn.dr och forskningsledare vid SNS, tidigare huvudman vid finansdepartementets budgetavdelning.
- Erik Norrman*, fil.dr och univ.lektor vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Michael Orszag*, Ph.D., tidigare vid Birkbeck College, London, nu Watson Wyatt.
- Mårten Palme*, docent vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Peder Pedersen*, professor i nationalekonomi vid Århus universitet.
- Pierre Pestieau*, professor i nationalekonomi vid CREPP, Université de Liège, Research Fellow vid Centre for Economic Policy Research.
- Jørn Rattsø*, professor i nationalekonomi vid Norges Teknisk-naturvetenskapliga universitet i Trondheim.
- Howard Reed*, forskare vid Institute for Fiscal Studies i London.
- Klas Rikner*, doktorand i nationalekonomi vid Lunds universitet.
- Marianne Roed*, fil.dr vid Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Lena Schröder*, docent i ekonomisk historia vid Stockholms universitet, nu vid Integrationsverket.
- Dennis Snower*, professor i nationalekonomi vid Birkbeck College, London, Research Fellow vid Centre for Economic Policy Research.
- Ann-Charlotte Ståhlberg*, docent vid Institutet för Social Forskning vid Stockholms universitet.
- Ingmar Svensson*, fil.lic., forskare vid Riksförsäkringsverket.
- Lars Söderström*, professor i nationalekonomi vid Lunds universitet.

NOTER

Kapitel 2

1. Medan handeln med utvecklings- och övergångsekonomierna har vuxit i absoluta tal, har den inte vuxit snabbare än handeln mellan de industrialiserade länderna. Marknadsandelen för låg- och medelinkomstländer har legat konstant på omkring 20 procent av den totala importen (OECD 1999).
2. Detta gäller trots att arbetsmarknaderna inte är synkroniserade.
3. Detta följer av Samuelsons regel för optimal offentlig konsumtion (Andersen 2001a).
4. Samtidigt kan lokalisering påverkas av budgetens utgiftssida, till exempel infrastrukturinvesteringar.
5. En separat fråga gäller *social shopping*, det vill säga i vilken utsträckning individer och hushåll flyttar inom Europa för att utnyttja skillnader mellan skatte- och förmånssystem. För exempel från USA, se Brueckner (2000).
6. Måttet definieras som handelns relativa storlek multiplicerad med standardavvikelsen i *terms of trade*. Måttet kan ifrågasättas, eftersom det inte beaktar handelns känslighet för prisvariationer.
7. Detta har emellertid skett samtidigt som basen har expanderat, så effekten på skatteintäkten är inte proportionell mot sänkningen av skattesatsen.
8. Primarolo-gruppen (2000) undersökte 271 regler för företagsbeskattning inom EU och associerade områden och fann 66 fall där reglerna mot skattekonkurrens inte hade respekterats.
9. Avsnittet bygger på Andersen (2001c).

Kapitel 3

1. En enkel modell kan klargöra hur kraftfull åldrandetrenden är. Antag att vi i en period har a_t ekonomiskt aktiva personer som ska försörja ett antal pensionärer $b_t = a_{t-1}e^{-m}$ det vill säga föregående aktiva generation nedräknat med dödlighetstakten m . Låt inhemsk fertilitet ligga på reproduktionstakt så den aktiva generationen i nuvarande period ersätts i nästa.

Antalet aktiva per pensionär, försörjningskvoten, blir då $k = a_t/b_t = a_{t-1}/(a_{t-1}e^{-m}) = e^m$ för en befolkning utan in- och utflyttning. Om nu dödligheten sjunker från m till m_0 kommer försörjningskvoten att minska. För att behålla nivån på försörjningskvoten krävs då en inflyttning så att där $g + m_0 = m$. Det vill säga

$$k = \frac{e^g a_{t-1}}{a_{t-1} e^{-m_0}} = e^m$$

Men om invandrarna har samma fertilitets- och mortalitetsmönster som den inhemska befolkningen, ökar den pensionerade befolkningen i nästa period till $a_t e^{-m_0}$ och de ekonomiskt aktiva reproduceras $a_{t+1} = a_t$.

2. Lennart Berg har haft vänligheten att låta mig använda hans länkade serie.

Kapitel 4

1. Vi är tacksamma för finansiellt stöd från SNS och NOS-S. Värdefulla synpunkter på en engelsk version av detta kapitel har givits av deltagarna vid två seminarier på Krusenbergs herrgård och från de två redaktörerna T.M. Andersen och P. Molander. Anne-Sofie Reng Rasmussen har bidragit med kompetent forskningsassistans.
2. Danmark, Norge och Sverige.
3. Denna teori angående migrationens bestämningsfaktorer har framför allt etablerats av Borjas (1987).
4. Alla variabler är inte tillgängliga för samtliga tre länder.
5. I Norge och Danmark avser utbildningsvariablerna inte examina utan är definierade i enlighet med det antal år som krävs för att uppnå individens högsta utbildning. Referensnivån grundskola: 10 år eller mindre, Gymnasium: 11–12 år, Kort universitetsutbildning: 13–14 år, Lång universitetsutbildning: 15–16 år, Doktorsexamen: mer än 16 år. För Sverige 1981 måste utbildningsvariabeln tolkas med stor försiktighet eftersom den avser förhållandena år 1971. Av denna anledning ingår inte data för Sverige år 1981 i tabellerna 4.1–4.3 där utbildning är det enda kriteriet.
6. Resultaten redovisas i tabell 4.5 i tabellbilagan.
7. Det vill säga vi tar bort individer utan inkomst eller med mycket låga årsinkomster.

Kapitel 5

1. Kapitel 5 bygger på forskning gjord tillsammans med Lars-Erik Borge, och jag har dragit också på utvärderingar av utbildning och sjukvård gjorda av Hans Bonesrønning och Rune Sörensen. Jag är tacksam gentemot SNS och Norska Forskningsrådet för finansiering, för kommentarer och förslag från utvärderarna och för en diskussion med övriga projektmedarbetare vid Krusenbergs Herrgård i maj 2001.

Kapitel 6

1. För ytterligare uppgifter, se kapitel 13.
2. Med typ A avses huvudsakligen teoretiskt baserade program som ger tillräckliga kvalifikationer för forskarutbildning och yrken med höga kunskapskrav... [de] motsvarar minst tre års heltidsstudier (OECD 2001, s. 149).
3. Jämförelser mellan länder försvåras av skillnader i utbildningssystem. Exempelvis har Danmark och Tyskland en låg andel typ A-studenter, men förhållandevis många av typ B (yrkesinriktade utbildningar).
4. Indexet definieras som antalet personer under 21 år i landet som deltog i heltidsutbildning dividerat med antalet 18- och 19-åringar.
5. För en aktuell översikt om externa effekter av högre utbildning, se Gemmill (1997) och Temple (2001). Se också kapitel 13 av Andersson och Konrad.
6. Modellen använder mikrodata om inkomster, förmåner, anställning och utgifter för tvärsnitt av hushåll i UK Family Expenditure Survey och Family Resources Survey för att analysera fördelningseffekter av skatter och bidrag på hushållens disponibla inkomster. Den kan också utnyttjas för att uppskatta aggregerade kostnader för skatte- och bidragsreformer.
7. I själva verket har de nya beviljade beloppen sedan starten 1990 vida överstigit återbetalningarna, men det är från analysynpunkt naturligare att anta jämvikt mellan flödena.
8. Om arbetsutbudet och humankapitalbildningen på längre sikt beaktas, blir kostnaderna för skatter på grund av de försämrade incitamenten till utbildning högre än i det korta perspektivet (King och Rebelo 1990). Omvänt har det hävdats att skattefinansierad utbildning kan öka effektiviteten därför att utbildningspremien är osäker och kapitalmarknaden inte är perfekt (t.ex. Eaton och Rosen 1980). Ytterligare forskning krävs innan storleken av dessa effekter kan bestämmas säkert.
9. För en mer detaljerad genomgång av olika länders HS-system, se Morgan (1999).
10. För studier av sambandet mellan barndomsupplevelser och utfall senare i livet se Gregg och Machin (2001) för Storbritannien och Karoly m.fl. (1998) för USA.
11. Det hävdas ibland att barnomsorgssubventioner betalar sig själva genom att öka arbetsutbudet och därmed öka skatteintäkter och minska inkomstberoende bidrag. De flesta empiriska studier ger dock en för låg elasticitet i arbetsutbudet för att kalkylen ska gå ihop (se Duncan och Giles 1996).
12. Även fäderns arbetsutbud kan naturligtvis påverkas. Fullt utvecklade modeller för gemensamt arbetsutbud har dock ännu inte estimerats (se Blundell m.fl. 2001 för en översikt).

Kapitel 7

1. Värdefulla kommentarer till manuskriptet har erhållits från redaktörerna och FD Ed Palmer, Riksförsäkringsverket.
2. För en diskussion om kombinationer av offentligt-privat enligt detta resonemang, se Haslinger och Horgby (1997).
3. I länder där arbetslöshetsförsäkringen är en offentlig försäkring kan också denna vara en intressant kandidat för privatisering. Den svenska arbetslöshetsförsäkringen administreras dock av fristående arbetslöshetskassor kopplade till fackliga organisationer eller branschorganisationer, se vidare nedan.
4. Med denna begränsning kan vi inte diskutera *economies of scope*, det vill säga förtjänsten av att låta sin riskportfölj bestå av olika typer av risker. För en diskussion om riskdiversifiering av sin riskportfölj som en lösning av problemet med kollektiva risker, se Horgby och Söderström (1998).
5. För en diskussion om *moral hazards* som ett etiskt problem, se Söderström (1997).
6. Enligt Coase-teoremet (Coase 1988) kan man hävda att det inte spelar någon roll huruvida försäkringen är obligatorisk för arbetsgivarna eller arbetstagarna, men vi anser att arbetsgivarna är bättre lämpade att bära denna typ av risk. Ett tungt skäl för detta är att arbetsgivarna har bättre kontroll över arbetsförhållandena och mer kunskap om riskerna på en arbetsplats. Transaktionskostnaderna skulle därför bli lägre i ett system där ansvaret för försäkring vilar på arbetsgivarna. För en närmare genomgång av detta ämne inom ramen för arbetsolyckor och arbetssjukdomar, se Diamond (1977).
7. För en kritisk genomgång av miljöregleringar i USA, se Viscusi (1992). Han menar att dessa regleringar, med avseende på arbetsmiljön, har varit relativt ineffektiva.
8. För detaljer, se Söderström m.fl. (1996).
9. För en detaljerad beskrivning, se Rikner (1999).

10. Dessa siffror refererar till 1990 då sjukförsäkringen inte innehöll någon karenssdag. Eftersom den första dagen i sjukfrånvaroperioderna utgör cirka 10 procent av den totala sjukfrånvaron minskar införandet av en karenssdag således andelen sjukfrånvaro under arbetsgivarperioden i motsvarande omfattning.
11. Det krävs att man varit bosatt i Sverige i minst 40 år. Socialbidrag ges till behövande personer som varit bosatta i Sverige kortare tid än så.
12. NDC-systemen fångar mycket uppmärksamhet, se till exempel The World Bank Pension Reform Primer (2000) med bidrag från bland andra Richard Disney, Marek Gora och Edward Palmer. Såvitt vi känner till var Söderström (1990) den förste att föreslå att ett NDC-system borde ersätta det traditionella DB-systemet.
13. Om endast ett fåtal länder applicerar ett sådant system kan det tyckas vara obegränsat med investeringsmöjligheter i utlandet, men det stämmer inte. Mängden utlandsinvesteringar ett land kan göra begränsas av dess bytesbalansöverskott.

Kapitel 8

1. Agulnik och Le Grand (1998) visar ett starkt regressivt mönster för Storbritannien. Se också Sinfield (2000).
2. Socialförsäkringstaket motsvarar år 2002 en månadsinkomst på ungefär 23 700 kronor.
3. Detta är en dold löneförmån som bör beaktas vid lönejämförelser mellan olika grupper (se Selén och Ståhlberg 1996).
4. Se Granqvist och Ståhlberg (2001) för en utförlig presentation.
5. PPM har därför föreslagit att lagstiftningen kring efterlevandeskyddet ändras.
6. 1995 hade privatanställda tjänstemän och statligt anställda vars inkomster var högre än socialförsäkringstaket ett obligatoriskt efterlevandeskydd i sin avtalsförsäkring. Alla statsanställda hade därutöver ett obligatoriskt femårigt efterlevandeskydd. Det hade också anställda i kommuner och landsting.
7. Från 1987 till mars 1991 var sjukersättningen 100 procent från första sjukdagen. 1991 minskade kompensationsgraden i den offentliga sjukförsäkringen och ändrades därefter ett antal gånger. Sjuklön infördes 1992. En karenssdag infördes 1993.
8. Administrationskostnaderna har i studien antagits vara noll.

Kapitel 9

1. Som bekant håller ett reformerat pensionssystem på att införas i Sverige, men eftersom detta inte kommer att påverka dem som är födda före 1938, det vill säga de kohorter vilkas förändrade beteende vi vill försöka förklara, är det de gamla reglerna som är relevanta här.
2. Förändringen i socialförsäkringsförmögenheten beräknas som nettot av nuvärdet av ökningen i pensionsbeloppen till följd av att individen stannar ytterligare ett år (främst genom den aktuariska justeringen och till följd av intjänanderegler), nuvärdet av de pensionsutbetalningar individen går miste om samt de inbetalningar som individen gör till pensionssystemen via arbetsgivaravgifter om han eller hon arbetar vidare ett år.
3. Vi har dock inte beaktat avtalsförsäkringar vid sidan av STP i detta sammanhang.
4. Denna förvaltas och utvecklas av SCB.
5. Vi använder två olika specifikationer: dels en linjär specifikation, dels en specifikation där en dummyvariabel för varje levnadsår inkluderas. Den senare specifikationen fångar helt uppenbart pensioneringsmönstret på ett bättre sätt, men är en tydlig överparametrisering. Det är således troligt att den fångar upp vissa aspekter av ekonomiska incitament som vi mätt på ett ofullständigt sätt.
6. Det enda undantaget var specifikationen med optionsvärde i urvalet med kvinnor.
7. Den största effekten av den första hypotetiska reformen uppträder när dummyvariablerna skiftas tre år. Givet resonemanget ovan förefaller denna effekt emellertid realistiskt stor. Även simuleringen då dummyvariablerna inte ändras, predikterar en påtaglig effekt på pensioneringsbeteendet av framför allt den första hypotetiska reformen. Även simuleringen med den linjära specifikationen visar en betydande effekt i form av en senareläggning av utträdet från arbetsmarknaden.

Kapitel 10

1. Se Barr (1992, 1993) och Sandmo (1991, 1995).
2. Detta utvecklas i Pestieau (1994).
3. Vår jämförelse haltar något. Kategorin sociala utgifter innehåller mer än socialförsäkringar (exempelvis vissa familjestöd). Data är inte heller justerade för skillnader i administrativ hantering och beskattning (Adema m.fl. (1996)).
4. Beträffande den senare aspekten, se Diamond (1992) och Mitchell (1998). Argumentet går tillbaka på Arrow (1963).

- Blomqvist och Horn (1980) studerar också argumenten för socialförsäkringar då aktuariiska privata försäkringar finns att tillgå och individerna skiljer sig åt beträffande både sjukdomsrisik och produktivitet. Man arbetar inte alls då man är sjuk, och ersättningen till de sjuka är en enhetlig klumpsumma.
- Modellen presenteras översiktligt här. För en noggrannare beskrivning och bevis hänvisas till Boadway m.f. (2001a).
- Det förekommer alltså inget problem med negativt urval. Våra antaganden leder till att försäkringsgivarna löser problemet effektivt, det vill säga marknadsmisslyckande är inget argument för offentliga ingrepp.
- I makroekonomiska arbeten om konjunkturcykler används paneldata för att få grepp om vissa av dessa korrelationer (Storesletten m.f. 2000). För det mikroekonomiska problemet är sådana data tveksamma; det krävs information om generiska drag – medfödd förmåga, *ex ante*-sannolikhet – som inte är tillgänglig.
- Cremer m.f. (1998).
- Dahlby (1981).
- Boadway och Keen (2000).

Kapitel 11

- Hur starka dessa restriktioner är beror i sin tur på hur mycket staten garanterar i minimipension. Välfärdskontosystemet kan utformas efter olika politiska ambitioner.
- Grundtanken är att kontot är försett med en kredit under alla omständigheter, inte minst kommer den att behövas för att finansiera det som i dag utgör subventioner till barnfamiljer. Likviditetsgarantin träder in när krediten är fullt utnyttjad.
- Teoretiska analyser av välfärdskonton finns i Fölster och Trofimov (1999), Orszag och Snower (1997) och Orszag, Orszag, Snower och Stiglitz (1999).
- De exempel som visas i detta avsnitt bygger på de mer generella matematiska redovisningarna i den engelska versionen av denna bok.
- Se till exempel Hussenius och Selén (1994).
- Den exakta andelen varierar över tiden beroende på transfereringssystemets känslighet för konjunkturen. Storleken på det offentliga åtagandet påverkar också andelen över tiden. I princip ingår samtliga hushållstransfereringar varje enskilt år 1978–1996.
- Se Fölster (1997) för ett exempel.
- För en noggrann beskrivning av data, se den engelska versionen av denna bok.
- För att beräkna uttagen utgår vi från definitionen av disponibel inkomst: $(I) = Y + B - T + A$, uttagen kan då beräknas som $B + A = I - Y + T$.
- Vi har skattat en enkel OLS-modell: $\text{Saldo} = b(\text{antalet år i yrkeslivet}) + e$
- Se den engelska versionen av denna bok för en noggrann beräkning.
- Samma typ av godtyckliga fördelningseffekter skulle inträffa i ett privat aktuariiskt socialförsäkringssystem som inte bygger på kontoprincipen.
- Se Fölster (2001).
- I den tidigare beskrivna panelen har vi skattat följande två ekvationer:

$$W_{it} = \text{CONSTANT} + bW_{it-1} + c(\text{SEX}_{it}) + a(\text{AGE}_{it}) + d(\text{UNEMP}) + e.$$

$$I_{it} = \text{CONSTANT} + bI_{it-1} + c(\text{SEX}_{it}) + a(\text{AGE}_{it}) + d(\text{UNEMP}) + e,$$
där W är marknadsinkomsten, I är uttagen, SEX är kön (dummyvariabel), AGE är ålder och UNEMP är arbetslöshet.

Kapitel 12

- Regeringens proposition 2000/2001:1, tabell 1:5.
- European Economy (2000). Siffran utgör den genomsnittliga skattekillen, ej den marginella.
- Utifrån den välkända formeln för Harbergertriangeln är kostnaden proportionell mot kvadraten på skattesatsen.
- Se Bernheim (1999) och Elmendorf (1996) för ytterligare detaljer gällande effekten av skatter på sparandets storlek.
- Se Blomquist och Hansson Brusewitz (1990) för siffror baserade på svenska data.
- Se Gordon (2000) och Keen (1997) för en översikt av debatten på området.
- Chamley (1986), Judd (1985) och Coleman (2000) ger översikter på området.
- Se Mirrles (1971) och Stiglitz (1987) för vidare diskussion.
- För en omfattande genomgång av utgiftsskattens konstruktion och konsekvenser, se SOU (1986:41). Simulering av dess effekter finns i bl.a. Andersson och Norrman (1987) och Auerbach och Kotlikoff (1987).
- Se Scholes och Wolfson (1992) för en omfattande diskussion av begreppet skattearbitrage.
- De så kallade 3:12-reglerna avser att förhindra denna möjlighet i Sverige.
- Se Wilson (1999) och Mintz (2001) för aktuella översikter. Beträffande litteraturen på området konkurrens om konsumtion hänvisas till Keen (1993).
- Gordon (1986).

14. Sverige till exempel har regler som innebär att om ett dotterbolag etableras i ett "lågs katteland", kan Sverige påföra bolagsskatt för vinster som delas ut från sådant bolag med avräkning för eventuell skatt betald där. Gränsen för vad som konstituerar ett lågs katteland är för närvarande 15 procent bolagsskatt.
15. Ytterligare ett sätt att komma åt vinster i "skatteparadis" är så kallad CFC-lagstiftning som innebär att beskattning sker även om vinsterna inte tas hem.
16. Se Shoven (1991). Enligt svenska regeringen kan mer än 353 miljardervera placerade utomlands av svenska hushåll utan att vara rapporterade i deklARATIONERNA.
17. Ett liknande tillvägagångssätt användes av Fölster och Lindström (1993).
18. Små indirekta effekter antas innebära 0,5 av den direkta effekten på den kommunala skattebasen och 0,75 av den direkta effekten på basen för statlig inkomstskatt. Stora indirekta effekter antas innebära 2 gånger den direkta på den kommunala skattebasen och 3 gånger den direkta på basen för statlig inkomstskatt.
19. Utöver relativt stora krav på anpassningar i momsbeskattningen finns ett direktiv som reglerar förekomsten av källskatter på räntor, utdelning och royalties mellan moder-/dotterbolag i EU (Rådets direktiv 90/435/EEG).
20. Fuest och Huber (1999).
21. Vi är medvetna om att en bevarad förmögenhetsskattesats kan motverka målet att förhindra placeringar utomlands av kontrollskäl. Med ett grundavdrag i förmögenhetsbeskattningen torde dock problemet bli mindre. Samtidigt utgår vi ifrån att ågarledda företag i stor utsträckning finansieras av personer som har en förmögenhet överstigande grundavdraget. Om vårt antagande är korrekt, kommer avkastningskravet på lånat och eget kapital att vara detsamma.
22. Ett alternativ är att höja ja förmånerna i systemet, vilket också leder till att sambandet mellan avgifter och förmåner stärks.
23. Utvärderad vid 5 procentens räntenivå. För nivåer under denna kommer den effektiva skattesatsen att bli högre och vice versa.
24. Detta är högsta skattesats. Notera att socialavgifter inte erläggs för nivåer över 273 000 kronor.

Kapitel 13

1. Korrelationen mellan offentlig finansieringsandel och högsta marginalskatt 1998 var 0,42. Andel offentlig finansiering från OECD (2001a, s. 81); marginalskattesatser från OECD (2001b, s. 38-39); länder för vilka inte någondera rapporteras har uteslutits.
2. Korrelationen mellan totala utgifter och förväntat antal år är 0,70; totala utgifter från OECD (2001a, s. 81); förväntat antal år från OECD (2001a, s. 133); länder som inte rapporterar båda har uteslutits.
3. Korrelationen är 0,04 (totala utgifter från OECD 2001a, s. 81).
4. Temple (2001) ger en översikt.
5. Se även OECD (1997), Wright (1999) samt Pereira och Silva Martins (2000).
6. Björklund (2000) skattar enkla log-linjära löneekvationer för Sverige och finner att avkastningen på ytterligare års utbildning var en löneökning på 4,6 procent. Han diskuterar också begränsningar hos enkla skattningar och påpekar att det finns (ganska lite) arbete som finner att den privata avkastningen påverkas starkt av direkta subventioner till utbildning.
7. Mankiw, Romer och Weil (1992) rapporterar mycket starka effekter som antyder att en dubbling av investeringarna i humankapital ger en ökning av produktionen per anställd på ungefär 50 procent. Temple (2001) redovisar argument som pekar på att sådana siffror kan innebära en betydande överskattning av effekterna i fråga.
8. Arbete av Meghir och Palme (2001), som använder sig av ett relativt unikt "naturligt experiment" genererat av den successiva övergången till den moderna grundskolan (från folkskolan och realskolan) i Sverige på 1960-talet, ger stöd åt denna idé. Det faktum att en död ända avskaffades ändrade fördelningen av uppnådd utbildning påtagligt.
9. Intuitionen för att offentliga ingripanden kan åstadkomma något som privata försäkringsbolag inte kan åstadkomma är följande: Antag att en individ kan köpa en vara eller en tjänst som förbättrar förutsättningarna för att framgångsrikt klara av en utbildning - till exempel en bok. Antag att det från effektivitetssynpunkt är önskvärt att individen har tillgång till boken - bokens pris understiger det mervärde som genereras genom bättre utbildning - men att boken inte köps i den situation som är jämvikt på försäkringsmarknaden (på grund av att försäkringen försvarar individens incitament). Staten kan lösa problemet genom att ta ut en (klumpsumme-)skatt av alla individer och tillhandahålla boken gratis. Ett försäkringsbolag kan inte göra samma sak eftersom individen skulle kunna sälja boken till en individ som är oförsäkrad eller har köpt en försäkring som inte subventionerar boken.
10. En annan aspekt på detta är "samaritens dilemma" (se Bruce och Waldman, 1991). Om barn måste finansiera sin utbildning och om de måste betala tillbaka ett lån (privat eller offentligt) så kan det vara individuellt rationellt för barnen att konsumera lånet och se till att hålla sig under den kritiska inkomstnivå där återbetalningsskyldigheten blir reell (en sådan inkomstnivå finns i alla välfärdssamhällen). Ett sätt att komma undan detta problem är givetvis att ta bort de garantier som anger den kritiska inkomstnivån, men det är knappast möjligt eller önskvärt. Ett alternativt sätt är att inte förse utbildningsstödet med

- några villkor. En sådan lösning kräver att stödet kan finansieras via andra offentliga intäktskällor, men i ljuset av de välfärdsförluster som det beskrivna problemet riskerar att leda till kan denna typ av korskubventionering vara optimal.
11. Om föräldrar är altruistiska och tillräckligt rika kan deras barn avstå från investeringar i utbildning i syfte att extrahera större överföringar från sina föräldrar. Ett sådant utfall är ineffektivt, och utbildningsrelaterade *in natura*-överföringar till barnen i form av till exempel boende och kurslitteratur kan lösa dilemmat. Det finns inget motsvarande strategiskt beteende från barns sida som kan extrahera stora överföringar från fattiga föräldrar, och rika föräldrar har därför starkare incitament än fattiga föräldrar att direkt tillhandahålla utbildning till sina barn. Offentligt finansierad utbildning tränger undan dessa incitament. Det finns empiriskt stöd för att kopplingen mellan social bakgrund och framgång på arbetsmarknaden är svagare ju mer utbildning en individ har (Erikson och Jonsson 1996, s. 45-46). Ett sådant samband är i linje med detta argument.
 12. Man kan givetvis ställa sig frågan om existerande utbildningspolitik är utformad i syfte att generera omfördelning från rika till fattiga, eller om den faktiska fördelningsprofilen är avsiktlig. Bland andra Epple och Romano (1996) har pekat på att politiska jämviktsutfall har en tendens att leda till omfördelning från ytterkanterna mot mitten av inkomstfördelningen.
 13. Konrad och Thum (1993) gör en formell analys av nätverkseffekter genererade av till exempel språkfärdigheter och de effektivitetsförluster detta kan leda till.
 14. Gradstein och Justman (1999a, 1999b) analyserar liknande externaliteter, med utgångspunkten att utbildning fyller en "socialiserande" funktion. Ett privatiserat utbildningssystem skulle eventuellt leda till ett mindre homogent samhälle med färre gemensamma normer och värderingar. I Gradstein och Justman (1999a) hävdar de att utbildning kan integrera samhället om utbildningsväsendet är lämpligt utformat, och att det krävs offentliga ingrepp för att åstadkomma detta. Föräldrar tar bara hänsyn till vissa positiva effekter av en högre grad av integration – närmare bestämt bara till de positiva effekterna av att deras egna barn integreras och inte till den positiva effekt detta har på andra. Ett privat utbildningssystem skulle således leda till för lite integration. Detta är en intressant idé, men den anger i första hand ett argument för offentlig inblandning i utbildningens utformning – den har inte uppenbara konsekvenser för utbildningens finansiering.
 15. Se till exempel Glomm och Ravikumar (1992), och Eckstein och Zilcha (1994).
 16. Ytterligare externa effekter kan genereras inom utbildningssystemet. Se till exempel Epple och Romano (1998).
 17. Detta argument framfördes av Kaplow (1993). Det faktum att insatssammansättningen i humankapitalbildningen sannolikt är icke-optimal betyder inte att den totala tidsinsatsen är för stor. Givet de snedvridningar som finns kan det mycket väl vara så att både mer tid och mer andra resurser borde satsas på humankapitalbildning.
 18. Det finns ett nära samband mellan problemet med tidskonsistent beskattning och optimal utbildningspolitik. Det kan vara önskvärt att omfördela genom att tillhandahålla utbildning *ex ante* i syfte att skapa lika förutsättningar i utbildningsfasen. Om utbildningens resultat är slumpmässigt återstår emellertid ett omfördelningsmotiv *ex post* trots att utbildningen skedde under lika förutsättningar.
 19. Även andra lösningar på problemet med tidskonsistent beskattning har föreslagits, men ingen är helt övertygande för de långa tidsperioder det är frågan om. Kehoe (1989) pekar på att internationell rörlighet och skattekonkurrens gör skattebasen för avkastning på humankapital mindre oelastisk, och därmed minskar möjligheterna till "överbekattning". Vi återkommer till sådana effekter nedan. Konrad (2001) diskuterar hur räntor från asymmetrisk information om de faktiska produktivitetseffekterna av individers humankapitalinvesteringar kan reducera välfärdskostnaderna för tidskonsistent beskattning.
 20. Konrad (1995) tillämpar ett liknande argument på en ekonomi med överlappande generationer där den gamla generationen å ena sidan suger ut den yngre generationen med hjälp av socialförsäkringar utformade som ett fördelningssystem, och å andra sidan tillhandahåller produktivitetshöjande offentliga investeringar i infrastruktur och utbildning.
 21. Betydande hinder kvarstår givetvis, men i ljuset av att socialförsäkringssystem i Europa skiljer sig åt i ett antal dimensioner (till exempel storlek, grad av aktuariemässighet och omfördelningsambitioner samt finansiering) framstår de framsteg som gjorts som betydande.
 22. En diskussion av empiriska problem och en översikt över en del empiriska fakta som stöder hypotesen om ökad rörlighet redovisas av Wildasin (2000a). Hans slutsats är att arbetskraftsrörligheten i Europa har ökat under det senaste årtiondet, men att den fortfarande är begränsad.
 23. En modellanalys av sådana informationsasymmetrier återfinns i Katz och Stark (1987).
 24. Dessutom ökar, som Pedersen m.fl. påpekar, antalet individer med universitetsexamen, vilket visar sig genom att emigrationen under 1990-talet växer något medan emigrationsbenägenheten håller sig konstant.
 25. I Gradstein och Justman (1995) genererar internationell rörlighet incitament för att investera för mycket. Idén är lik den i Keen och Marchand (1997) som analyserar infrastrukturkonkurrens om utländska direktinvesteringar. Om sådana investeringar är rörliga internationellt kan regioner dra till sig dem genom att erbjuda högutbildad arbetskraft. Resultatet blir för höga investeringar i infrastruktur och lokalt humankapital i jämvikt.

26. Dessa effekters praktiska konsekvenser beror på huruvida de krafter som beskrivs i litteraturen om skattekonkurrens är verksamma eller inte. Den frågan är i sin tur nära besläktad med frågan huruvida hög utbildad arbetskraft verkligen håller på att bli mer rörlig. Det har gjorts empiriska analyser av olika aspekter på skattekonkurrens. Resultaten är emellertid sällan entydiga – observationer är ofta i linje med förutsägelser från skattekonkurrensteorin, men det finns ofta också andra rimliga hypoteser som kan förklara observationerna. Se till exempel Brueckner (2000) för en översikt.
27. Skatter som används för att producera kollektiva varor kan tänkas dra till sig rörliga produktionsfaktorer som gynnas av de kollektiva varorna i fråga. Det finns empiriska studier om faktorrörlighet som pekar på att infrastruktur är viktigare än skatter för lokaliseringsbeslut. Se Wildasin (2000a) för en lite utförligare variant av denna anmärkning. De empiriska resultaten diskuteras i James Markusens kommentar till Wildasin (2000a).
28. En viktig observation är att utbildningssubventioner sannolikt kommer att vara föremål för ett tryck nedåt även om de inte är omfördelande. Anledningen är deras tidsprofil: det faktum att en högt utbildad individ som överväger att flytta ut ur ett land förmodligen har dragit nytta av subventionerad utbildning i detta land utgör inte en anledning att stanna.
29. Kehoe (1989) var den första att notera att globalisering kan lösa problemet med tidskonsistent beskattning.
30. Liknande krafter sätts i rörelse även om högt utbildad arbetskraft inte är rörliga om kapital som är komplementärt med högt utbildad arbetskraft är rörligt internationellt. Om nettoavkastningen från produktion som utnyttjar högt utbildad arbetskraft och rörligt kapital delas mellan arbetskraft och kapitalägare är logiken precis densamma.
31. Anderssons och Konrads (2000a) analys visar att riskspridning via omfördelande beskattning och privata försäkringar är substitut. I ljuset av den riskspridning som sker idag är det knappast förvånande att privata försäkringsarrangemang – som privata utbildningslån med återbetalningsskyldighet betingad av framgång på arbetsmarknaden – inte finns. Detta faktum visar emellertid inte att sådana marknader inte skulle existera om den obligatoriska riskspridningen vore mindre omfattande.
32. Om länder i skattekonkurrens "i efterhand" kan välja mellan likformig beskattning och beskattning som är differentierad efter rörlighet finns starka drivkrafter att välja differentiering (Janeba och Peters, 1999). Man kan emellertid tänka sig att länder kan komma överens om att endast tillämpa likformig beskattning. Keen (2000) påvisar att det inte alls är självklart huruvida skatteintäkter är högre eller lägre vid differentiering. Han visar på – förvånansvärt allmänna – förutsättningar under vilka differentiering genererar högre skatteintäkter.

Kapitel 14

1. Till 'unga' räknas de som är under 20 år, till 'gamla' räknas de över 64 år. Övriga är 'arbetare'.
2. Den framtida utvecklingen bygger på prognoser och är naturligtvis osäker. Osäkerheten gäller huvudsakligen barnafödande och in- och utvandring men även mortalitet. Se kapitel 3 för en utförligare diskussion av den demografiska utvecklingen.
3. OECD:s beräkningar bygger dock på vissa antaganden om förändringar i utgiftsnivåer. OECD:s skattningar för Belgien, Frankrike, Kanada, Nederländerna och Tyskland liknar de svenska, medan den demografiska inverkan på statsfinanserna beräknas bli liten i USA, försumbar i Storbritannien, och störst i Japan.
4. Se kapitel 4 i Batljan och Lagergren (2000) för en utförligare diskussion.
5. Mer specifikt antas hushållen vara dynastiska – hushållets beslutsfattare tar även hänsyn till nyttan för framtida generationer. I modellen uppstår därför inga fördelningseffekter mellan olika generationer. Vi återkommer till denna fråga nedan.
6. Beslutsproblemet kan även formuleras som ett val av en tidsprofil för skatter eller budgetsaldon.
7. Teorin har fått sitt namn efter den brittiske ekonomen David Ricardo (1772–1823). Ricardo hävdade dock aldrig att förutsättningarna var uppfyllda. Teorin återupptäcktes och populariserades av Robert Barro (1974).
8. Detta gäller åtminstone som en första approximation. Det kan finnas skäl att låta skatten variera över konjunkturcykeln, eller då kapitalstocken ska ändra nivå.
9. Modellen är en variant av den så kallade Ramseymodellen. I denna modell bestäms kapitalstocken av produktionsteknologin, tidspreferenserna, befolkningens långsiktiga tillväxttakt, samt teknologins tillväxttakt. Samtliga dessa variabler (det vill säga även befolkningstillväxten) antas vara opåverkade av den demografiska förändringen. I en modell där individerna inte tar hänsyn till sina barns nytta kan jämviktsräntan ändras. De initiala effekterna (exempelvis högre kapitalstock per arbetare) blir dock de samma, se Bohn (1999).
10. Vid jämvikt betalar produktionsfaktorerna sin marginalprodukt. Med den antagna produktionsfunktionen bestäms marginalprodukten för såväl arbetsinsatser som kapital av kapitalstocken per arbetare.
11. Problemet beror dels på att skattesatser och avdragsmöjligheter varierar mellan kapitalformer, dels på att kapitalstockens storlek och förlitningstakt är svårskattade. Den genomsnittliga skatten på kapital-

inkomster justerade för kapitalförslitning är 52 procent i OECD-länderna enligt Carey och Tchilinguirians (2000) beräkningar. Utan justering för kapitalförslitning är den genomsnittliga skattesatsen 27 procent.

12. Kanada och USA ingår inte i själva studien men har inkluderats för att världsmarknadsräntan ska kunna räknas ut.
13. I modellen finns ingen ekonomisk tillväxt. Det implicita antagandet är därför att utgifterna växer med produktivitetstillväxten.
14. Se Altonji (1986), Flood och MaCurdy (1992), och Aronsson och Palme (1998).
15. De offentliga utgifterna antas här följa det optimistiska scenariot. Figuren visar även resultatet av ett experiment med en alternativ policy (balanserad budget). Detta experiment beskrivs nedan.
16. Notera att den offentliga budgeten har antagits vara balanserad i utgångsläget. Om statsbudgeten redan visar på överskott, så som den gjort i Sverige under senare år, behöver skatterna eventuellt inte höjas.
17. Se Björklund, Aronsson, Edlund och Palme (2001) samt Bucht, Bylund och Norlin (2000).

REFERENSER

Kapitel 1. Inledning

- Adema, W. (2001). *Net social expenditure* (2:a uppl.), DEELSA/ELSA/WD nr 5, OECD, Paris.
- Agell, J. (2000), "On the determinants of labour market institutions: Rent-sharing vs. social insurance", Working Paper, Department of Economics, Uppsala University.
- Agell, J., Englund, P. och Södersten, J. (1995), *Skattereformen 1990-91. En utvärdering*, SOU 1995:104.
- Andersen, T.M. (2002), "International integration, risk and the welfare state", under publ. i *Scandinavian Journal of Economics*.
- Aronsson, T. och Palme, M. (1998), "A decade of tax and benefit reforms in Sweden: Effects on labour supply, welfare and inequality", *Economica*, 65, s. 39–67.
- Atkinson, A. (1999), *The economic consequences of rolling back the welfare state*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Atkinson, A. och Mogensen, G.V. (1993), *Welfare and work incentives. A North European perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- Barr, N. (1992), "Economic theory and the welfare state: A survey and interpretation", *J. Econ. Lit.* vol. XXX, s. 741–803.
- Barro, R. (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *Quarterly Journal of Economics*, 106, s. 407–443.
- Carling, K., Holmlund, B., Vejsiu, A. (1999), "Do benefit cuts boost job findings?" IFAU Working Paper 1999:8, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala, under publ. i *Economic Journal*.
- Christoffersen, M.N. (1996), *Opvækstmed arbejdsløshed* (Growing up with unemployment; with an English summary), Report 96:14, Institute of Social Research, Copenhagen.
- Easterly, W. och Rebelo, S. (1993), "Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation", *Journal of Monetary Economics*, 32, s. 417–458.
- Engen, E.M. och Skinner, J. (1992), "Fiscal policy and economic growth", NBER Working Paper nr 4223.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and freedom*. University of Chicago Press, Chicago.
- Grier, K.B. (1997), "Governments, unions and economic growth", i V. Bergström (red.), *Government and growth*. Clarendon Press, Oxford.
- Gruber, J., Wise, D.A. (red.), (1999), "Introduction and summary", i *Social security and retirement around the world*. University of Chicago Press, Chicago.
- Hansen, H. (2001), *Elements of social security*, The Danish National Institute of Social Research, 00:07.
- Hansson, P. och Henrekson, M. (1994), "A new framework for testing the effect of government spending on growth and productivity", *Public Choice*, 81, s. 381–401.
- Holmlund, B. (1988), "Unemployment insurance in theory and practice", *Scandinavian Journal of Economics*, 100:1, s. 113–141.
- Holmlund, B. och Ohlsson, H. (1992), "Wage linkages between private and public sectors in Sweden", *Labour*, 6:2, s. 3–17.
- Howard, C. (1997), *The hidden welfare state. Tax expenditures and social policy in the United States*. Princeton University Press, Princeton.
- Jacobson, T. och Ohlsson, H. (1994), "Long-run relations between private and public sector wages in Sweden", *Empirical Economics*, 19, s. 343–360.
- Johansson, P. och Palme, M. (1998), "Assessing the effect of compulsory sickness insurance on worker absenteeism", SSE/EFI Working Paper series on Economics and Finance nr 287, Stockholm School of Economics, Stockholm (under publ. i *Journal of Human Resources*).
- Korpi, W. och Palme, J. (1998), "The paradox of redistribution and strategies of equality: ...", *American Sociological Review*, 63, s. 661–687.
- Lindbeck, A. (1997), "Incentives and social norms in household behavior", *American Economic Review*, vol. 87:2, s. 370–377.
- Lindbeck, A., Nyberg, S., Weibull, J.W. (1999), "Social norms and economic incentives in the welfare state", *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXIV:1, s. 1–35.
- Mendoza, E.G., Milesi-Ferretti, G.M., Asea, P. (1997), "On the ineffectiveness of tax policy in altering long run growth: ...", *Journal of Public Economics*, 66:1, s. 99–126.
- Mitchell, D., Harding, A., Gruen, F. (1994), "Targeting welfare", *Economic Record*, 70, nr 210, s. 315–340.
- Molander, P. (1999), *En effektivare välfärdspolitik*. SNS Förlag, Stockholm.
- Murray, R. (1993), *Den offentliga sektorns produktivitetssutveckling 1980-1992*, Rapport till ESO, Ds 1994:24; Bilagor Ds 1994:71.
- OECD (1999), *Maintaining prosperity in an ageing society*. OECD, Paris.
- Okun, A.M. (1975), *Equality and efficiency: The big trade-off*. The Brookings Institution, Washington, D.C.

- Palme, M., Svensson, I. (1999), "Social security, occupational pensions and retirement in Sweden", i Gruber och Wise (red.) 1999.
- Sandmo, A. (1998), "The welfare state: A theoretical framework for justification and criticism", *Swedish Economic Policy Review*, 5:1, s. 11–33.
- Schelling, T. (1975), *Micromotives and macrobehavior*. Norton, New York.
- Sinn, H.W. (1995), "A theory of the welfare state", *Scandinavian Journal of Economics*, 97, s. 495–526.
- Smeeding, T. (1996), "America's income inequality: Where do we stand?", *Challenge*, sept.–okt., s. 45–53.
- SOU 1997:17, *Skatter, tjänster, sysselsättning*. Fritzes, Stockholm.
- SCB, 2002, *Statistisk Årsbok 2002*. Stockholm.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (2000), *Public spending in the 20th century. A global perspective*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Thurow, L. (1971), "The income distribution as a pure collective good", *Quarterly Journal of Economics* LXXXV, s. 327–336.
- Varian, H. (1980), "Redistributive taxation as social insurance", *Journal of Public Economics*, 14, s. 49–68.
- Volkerink, B., De Haan, J. (2001), *Tax ratios. A critical survey*. OECD Tax Policy Studies nr 5, OECD, Paris.
- World Bank (1994), *Averting the old age crisis*. Oxford University Press, Oxford.

Kapitel 2. Den internationella integrationen och välfärdsstaten

- Alesina, A. och Perotti, P. (1997), "The Welfare State and Competitiveness", *American Economic Review*, 87, s. 921–939.
- Alesina, A. och Wacziarg, R. (1997), "Openness, Country Size and the Government", NBER Working Paper 6024.
- Andersen, T.M. (2001a), "International Integration, Risk and the Welfare State", EPRU Working Paper 2000–2002, (under publ. i) *Scandinavian Journal of Economics*.
- Andersen, T.M. (2001b), "Welfare Policies, Labour Markets and International Integration", under publ. i *International Tax and Finance*.
- Andersen, T.M. (2001c), "Product Market Integration, Wage Dispersion and Unemployment", IZA Working Paper, Bonn.
- Andersen, T.M. (2001d), "European Integration and the Welfare State", under publ. i *Journal of Population Economics*.
- Andersen, T.M., Rasmussen, B.S. och Sørensen, J.R. (1996), "Optimal Fiscal Policies in Open Economies with Labour Market Distortions", *Journal of Public Economics*, 63, s. 103–117.
- Andersen, T.M., Haldrup, N. och Sørensen, J. R. (2000), "Labour Market Implications of EU Product Market Integration", *Economic Policy*, 30, s. 105–133.
- Atkinson, A.B. (1991), "Social Insurance", *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 16, s. 113–131.
- Atkinson, A.B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling back the Welfare State, Munich Lectures in Economics*. The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Baldwin, R.E. och Krugman, P. (2000), "Agglomeration, Integration and Tax Harmonization", CEPR Discussion Paper 2630.
- Boix, C. (1999), "Why does the Public Sector Grow? The Role of Economic Development, Trade and Democracy", Els Pucles del CREI, Universitat Pompeu Fabra.
- Brueckner, Jan K. (2000), "Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence", *Southern Economic Journal*, 66, s. 505–525.
- Burda, M. (1999), "European Labour Markets and the Euro: How Much Flexibility Do We Really Need?", CEPR Discussion Paper.
- Calmfors, L. (1993), "Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance – A Survey", *OECD Economic Studies*, 21, s. 161–191, Paris.
- Calmfors, L. och Driffill, J. (1988), "Bargaining Structure, Cooperativism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, 6, s. 13–61.
- Cameron, D.R. (1978), "The Expansion of the Public Economy", *American Political Science Review*, 72, s. 1243–1261.
- Chari, V.V. och Kehoe P.J. (1990), "International coordination of fiscal policy in limiting economies", *Journal of Political Economy*, 98, s. 617–636.
- Crafts, N. (2000), "Globalization and Growth in the Twentieth Century", IMF Working Paper WP/00/44.
- Danthine, J.-P. och Hunt, J. (1994), "Wage Bargaining Structure, Employment and Economic Integration", *Economic Journal*, 104, s. 528–541.
- Daveri, F. och Tabellini, G. (2000), "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries", *Economic Policy*, 30, s. 47–104.
- Devereux, M.B. (1991), "The terms of trade and the international coordination of fiscal policy", *Economic Inquiry*, 29, s. 720–736.
- Dowrick, S. (1989), "Union-Oligopoly Bargaining", *Economic Journal*, 99, s. 1123–1142.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton.
- European Commission (2000), "Structures of the Taxation Systems in the European Union, 1970–1997". Eurostat.

- Fatas, A. och Mihov, I. (1999), "Government Size and Automatic Stabilizers, International and Intranational Evidence", CEPR Discussion Paper 2259.
- Flanagan, R.J. (1999), "Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective", *Journal of Economic Literature*, XXXVII, s. 1150-1175.
- Frankel, J.A. och Rose, A.K. (1998), "The Endogeneity of the Optimal Currency Area Criteria", *Economic Journal*, 108, s. 1008-1025.
- Gorter, J. (2000), "How mobile is capital within the European Union?", Central Planning Bureau, 00/4.
- Holmlund, B. och Kolm, A.-S. (1999), "Economic Integration, Imperfect Competition, and International Policy Coordination", Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- IMF (1999), *International Capital Markets: Developments, Prospects and Key Policy Issues*. Washington.
- Iversen, T. och Cusack, T.E. (2000), "The Causes of Welfare State Expansion, Deindustrialization and Globalization", *World Politics*, 52, s. 313-349.
- Kalemi-Ozcan, S., Sørensen, B. och Yosha, O. (2000), "Economic Integration, Industrial Specialization, and the Asymmetry of Macroeconomic Fluctuations", under publ. i *Journal of International Economics*.
- Kautto, M., Hvinden, J.F. Bjørn, Kvist, J. och Uusitalo, H. (2000), *Nordic Welfare States in a European Context*. Routledge (under publ.).
- Krugman (1995), *Handbook of International Economics*, vol. III Krugman, red. (1995), i *Handbook of International Economics*, vol. III. North-Holland, Amsterdam.
- Lewis, K.K. (1999), "Trying to Explain Home Bias in Equities and Consumption", *Journal of Economic Literature*, XXXVII, s. 571-608.
- Lumsdaine, R.L. och Prasad, E.S. (1997), "Identifying the Common Component in International Economic Fluctuations", NBER Working Paper 5984.
- Martinez-Mongay, C. (2000), "Effective Tax Rates. Properties and Comparisons with other Tax Indicators", Economic Paper 146, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Moene, K.O. och Wallerstein, M. (1995), "How Social Democracy Worked: Labor Market Institutions", *Politics and Society*, 23, s. 185-211.
- OECD (1994), *The Job Study*. Paris.
- OECD (1997), *Employment Outlook*, juli. Paris.
- OECD (1999), "Policy Briefs - Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation", oktober. Paris.
- Pierson, C. (1998), *Beyond the Welfare State - the New Political Economy of Welfare*. Polity Press (2:a uppl.).
- Pissarides, C. (1998), "The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure", *European Economic Review*, 42, s. 155-184.
- Ploeg, R.van der (1987), "Coordination of Optimal Taxation in a Two-Country Equilibrium Model", *Economics Letters*, 24, s. 279-285.
- Ploeg, R.van der (1988), "International policy coordination in interdependent monetary economies", *Journal of International Economics*, 25, s. 1-23.
- Primarolo-group (1999), *Code of Conduct (Business Taxation)*. European Commission, www.ue.eu.int/newsroom.
- Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Studies, Washington.
- Rodrik, D. (1998), "Why do more Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, 106, s. 997-1032.
- Romer, D. (1999), "Changes in Business Cycles: Evidence and Explanations", *Journal of Economic Perspectives*, 13, s. 23-44.
- Sinn, H.-W. (1995), "A Theory of the Welfare State", *Scandinavian Journal of Economics*, 97, s. 495-526.
- Slaugther, M.J. och Swagel, P. (1997), "The Effects of Globalization on Wages in Advanced Economies", IMF Working Paper 97-43.
- Summers, L., Gruber, J. och Vegara, R. (1993), "Taxation and the Structure of Labor Markets: The Case for Corporatism", *Quarterly Journal of Economics*, s. 385-411.
- Swank, D.H. (2002), *Global capital, political institutions and policy change in developed welfare states*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Sørensen, P.B. (1997), "Public Finance Solutions to the European Unemployment Problem?", *Economic Policy*, 25, s. 223-264.
- Sørensen, P.B. (2000), "The Case for International Tax Co-ordination Reconsidered", *Economic Policy*, 31, s. 429-472.
- Tanzi, V. och Schuknecht, L. (1999), *Public spending in the 20th century*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Tanzi, V. (2000), "Globalization and the Future of Social Protection", *IMF Working Paper*, WP/00/12.
- Turnovsky, S.J. (1988), "The Gains from Fiscal Cooperation in the Two-Commodity Real Trade Model", *Journal of International Economics*, 25, s. 111-127.
- Varian, H. (1980), "Redistributive taxation as social insurance", *Journal of Public Economics*, 14, s. 49-68.
- Varian, H. (1978), *Microeconomic Analysis*. W. W. Norton, New York.
- Wildasin, D.E. (1995), "Factor Mobility, Risk and Redistribution in the Welfare State", *Scandinavian Journal of Economics*, 97, s. 527-546.

- Wildasin, D.E. (2000), "Factor Mobility and Fiscal Policy in the EU: Policy Issues and Analytical Approaches", *Economic Policy*, 31, s. 337–378.
- Wildasin, D.E. (2000), "Market Integration, Investment in Risky Human Capital, and Fiscal Competition", *American Economic Review*, 90, s. 73–95.
- Zodrow, G.R och Miekovsky, P. (1986), "Pigou, Property Taxation and the Under-provision of Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*, 19, s. 356–370.
- Zimmerman, C. (1997), "International Real Business Cycles among Heterogeneous Countries", *European Economic Review*, 41, s. 319–356.

Kapitel 3. Åldersstrukturen och de offentliga finanserna

- Andersson, A. och Österholm, P. (2001), "The impact of demography on the real exchange rate", Working Paper 2001:11, Department of Economics, Uppsala University.
- Andersson, B. (2001), "Scandinavian evidence on growth and age structure", *Regional Studies*, 35, s. 377–390.
- Attanasio, O.P. och Weber, G. (1995), "Is consumption growth consistent with intertemporal optimization? Evidence from the Consumer Expenditure Survey", *Journal of Political Economy*, 103, s. 1121–1157.
- Bakshi, G.S. och Chen, Z. (1994), "Baby boom, population aging, and capital markets", *Journal of Business*, 67, s. 165–202.
- Björklund, A., Aronsson, T., Edlund, L. och Palme, M. (2001), *Ny kris i befolkningsfrågan?* SNS Förlag, Stockholm.
- Blomquist, N.S. och Wijkander, H. (1994), "Fertility waves, aggregate savings and the rate of interest", *Journal of Population Economics*, 7, s. 27–48.
- Bloom, D.E. och Williamson, J.G. (1998), "Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia", *World Bank Economic Review*, 12, s. 419–455.
- Bloom, D.E. och Sachs, J.D. (1998), "Geography, demography, and economic growth in Africa", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998:2, s. 207–273.
- Bloom, D.E., Canning, D. och Malaney, P.N. (2000), "Population dynamics and economic growth in Asia", *Population and Development Review*, special supplement, s. 26.
- Bosworth, B., Burtless, G. och Sabelhaus, J. (1991), "The decline in saving: Evidence from household surveys", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1991:1, s. 183–241.
- Boucekkine, R., de la Croix, D. och Licandro, O. (2001), "Vintage human capital, demographic trends and endogenous growth", under publ. i *Journal of Economic Theory*.
- Broomé, P., Carlsson, B. och Ohlsson, R. (2001), *Bäddat för mångfald*. SNS Förlag, Stockholm.
- Easterlin, R.A. (1961), "The American baby boom in historical perspective", *American Economic Review*, 51, s. 869–911.
- Fair, R. C. och Dominguez, K.M. (1991), "Effects of the changing U.S. age distribution on macroeconomic equations", *American Economic Review*, 81, s. 1276–1294.
- Feldstein, M.S. och Horioka, C.Y. (1980), "Domestic saving and international capital flows", *Economic Journal*, 90, s. 314–329.
- Fry, M.J. och Mason, A. (1982), "The variable rate-of-growth effect in the life-cycle saving model", *Economic Inquiry*, 20, s. 426–442.
- Herbertsson, Tryggvi T. och Zoega, G. (1999), "Trade surpluses and life-cycle saving behaviour", *Economics Letters*, 65, s. 227–237.
- Higgins, M. (1998), "Demography, national savings, and international capital flows", *International Economic Review*, 39, s. 343–369.
- Higgins, M. och Williamson, J.G. (1997), "Asian demography and foreign capital dependence", *Population and Development Review*, 23, s. 261–293.
- Higgins, M. och Williamson, J.G. (1999), "Explaining inequality the world round: Cohort size, Kuznets curves, and openness", Staff Report nr 79, Federal Reserve Bank of New York.
- Horioka, C.Y. (1991), "The determinants of Japan's saving rate: The impact of the age structure of the population and other factors", *The Economic Studies Quarterly*, 42, s. 237–253.
- Kelley, A.C. och Schmidt, R.M. (1996), "Saving, dependency and development", *Journal of Population Economics*, 9, s. 365–386.
- Klevmarcken, A.N. och Stafford, F.P. (1999), "Measuring investment in young children with time diaries", i J.P. Smith, och R.J. Willis (red.), *Wealth, work and health. Innovations in measurement in social sciences*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Kremer, M. (1993), "Population growth and technological change: One million B.C. to 1990", *Quarterly Journal of Economics*, 108, s. 681–716.
- Leff, N.H. (1969), "Dependency rates and saving rates", *American Economic Review*, 59, s. 886–896.
- Lenehan, A.J. (1996), "The macroeconomic effects of the postwar baby boom: Evidence from Australia", *Journal of Macroeconomics*, 18, s. 155–169.
- Levine, R. och Renelt, D. (1992), "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions", *American Economic Review*, 82, s. 942–963.
- Lindh, T. (1999a), "Age structure and economic policy – The case of saving and growth", *Population Research and Policy Review*, 18, s. 261–277.

- Lindh, T. (1999b), "Medium-term forecasts of potential GDP and inflation using age structure information", Sveriges Riksbanks Working Paper Series nr 99, Stockholm.
- Lindh, T. och Malmberg, B. (1998), "Age structure and inflation – A Wicksellian interpretation of the OECD data", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 36, s. 17–35.
- Lindh, T. och Malmberg, B. (1999a), "Age structure effects and growth in the OECD, 1950–90", *Journal of Population Economics*, 12, s. 431–449.
- Lindh, T. och Malmberg, B. (1999b), "Age structure and the current account – A changing relation?", Working Paper 1999:21, Department of Economics, Uppsala University.
- Lindh, T. och Malmberg, B. (1999c), "Demography and housing demand – What can we learn from residential construction data?", manuscript presented at European Network of Housing Research 2000, June, Gävle.
- Lindh, T. och Malmberg, B. (2000), "Can age structure forecast inflation trends", *Journal of Economics and Business*, 52, s. 31–49.
- Långtidsutredningen 2000, SOU 2000:7.
- Lutz, W., Sanderson, W. och Scherbov, S. (2001), "The end of world population growth", *Nature*, 412, s. 543–545.
- Malmberg, B. (1994), "Age structure effects on economic growth: Swedish evidence", *Scandinavian Economic History Review*, 42 (3), s. 279–295.
- Malmberg, B. och Lindh, T., *40-talisternas uttåg – En ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2000:13, Finansdepartementet, Stockholm.
- Mankiw, N.G. och Weil, D.N. (1989), "The baby boom, the baby bust, and the housing market", *Regional Science and Urban Economics*, 19, s. 235–258.
- Mason, A. (1987), "National saving rates and population growth: A new model and new evidence", i D. Gale Johnson och Ronald D. Lee (red.), *Population growth and economic development: Issues and evidence*, kap. 13. The University of Wisconsin Press.
- McMillan, H.M. och Baesel, J.B. (1988), "The role of demographic factors in interest rate forecasting", *Managerial and Decision Economics*, 9, s. 187–195.
- McMillan, H.M. och Baesel, J.B. (1990), "The macroeconomic impact of the baby boom generation", *Journal of Macroeconomics*, 12, s. 167–195.
- Mellander, E. (1999), "The multi-dimensional nature of labor demand and skill-biased technical change", Working Paper 1999:9, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Miles, D. (1999), "Modelling the impact of demographic change upon the economy", *Economic Journal*, 109, s. 1–36.
- Nordén, C.J. och Olsson, H. (2000), *Befolkningsutvecklingen och framtida välfärden. De demografiska förändringarnas inverkan på de offentliga utgifterna och deras finansiering*. En rapport på uppdrag av TCO från Konjunkturinstitutet och Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- OECD 1998, *Maintaining prosperity in an ageing society*. OECD Publications, Paris.
- Ohlsson, R. (1986), *Högre utbildning och demografisk förändring*. Ekonomisk-historiska föreningen, Lund.
- Palme, M. och Svensson, I. (1999), "Social security, occupational pensions, and retirement in Sweden", i J. Gruber och D.A. Wise (red.), *Social security and retirement around the world*. NBER Conference Report series, s. 355–402. University of Chicago Press, Chicago och London.
- Persson, J. och Malmberg, B. (1996), "Human capital, demographics and growth across the US states 1920–1990", Seminar Paper nr 619, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Poterba, J.M. (2000), "Demographic structure and asset returns", *Review of Economics and Statistics*, lecture at Harvard University in March. Cambridge, Massachusetts.
- Ram, R. (1982), "Dependency rates and aggregate savings: A new international cross-section study", *American Economic Review*, 72, s. 537–544.
- Shimer, R. (1998), "Why is the U.S. unemployment rate so much lower?", *NBER Macroeconomics Annual*, s. 13–61.
- Storesletten, K. (2000), "Sustaining fiscal policy through immigration", *Journal of Political Economy*, 108, s. 300–323.
- Vårproposition 2001, *Svensk ekonomi, Bilaga 1*, Prop. 2000/01:100, Finansdepartementet, Stockholm.
- SCB 2000, *Sveriges framtida befolkning – befolkningsframskrivning för åren 2000–2050*, Demografiska rapporter 2000:1, Statistiska centralbyrån.
- Söderström, L., Björklund, A., Edebalk, P.G. och Kruse, A. (1999), *Från dagis till servicehus. Välfärdspolitik i livets olika skeden. Rapport från 1999 års Välfärdspolitiska råd*. SNS Förlag.
- UN (1998) *Sex and age annual, 1950–2050, Revision 1998*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.
- UN (2000) *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?*, United Nations Population Division, New York.
- Wolff, E.N. (1996), "The productivity slowdown: The culprit at last? Follow-up on Hulten and Wolff", *American Economic Review*, 86, s. 1239–1252.

Kapitel 4. Utvandring från de skandinaviska länderna

- Barrett, A. och O'Connell, P.J. (2000), "Is There a Wage Premium for Returning Irish Migrants?", IZA Discussion Paper, nr 135.
- Bevelander, P. och Nielsen, H.S. (1999), "Declining employment assimilation of immigrants in Sweden: Observed or unobserved characteristics?", CEPR Discussion Paper nr 2132. London.
- Borjas, G.J. (1987), "Self-Selection and the Earnings of Immigrants", *American Economic Review*, 77:4, s. 531–551.
- Borjas, G.J. och Bratsberg, B. (1996), "Who Leaves? The Out-Migration of the Foreign Born", *Review of Economics and Statistics*, s. 165–176.
- Co, C.Y., Gang, I.N. och Yun, M.-S. (2000), "Returns to returning", *Journal of Population Economics*, 13:1, s. 57–79.
- Danish Economic Council (2001), *The Danish Economy. Spring 2001*. Köpenhamn.
- Danish Employers Confederation (dec 2001). *Integration & arbejdsmarkedet (Integration and the labour market)*. Köpenhamn.
- DeVoretz, D. och Iturralde, C. (2000), "Probability of Staying in Canada", Vancouver Centre of Excellence, RIIIM, Working Paper nr 00–06.
- Epstein, G.S. och Hillman, A.L. (2000), "Social Harmony at the Boundaries of the Welfare State: Immigrants and Social Transfers", IZA Discussion Paper nr 168.
- Friedberg, R.M. och Hunt, J. (1995), "The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth", *Journal of Economic Perspectives*, 9:2, s. 23–44.
- Haque, N. U. och Kim, S.-J. (1995), "Human Capital Flight: Impact of Migration on Income and Growth", *IMF Staff Papers*, vol. 42, s. 577–707.
- Husted, L., Nielsen, H.S., Rosholm, M. och Smith, N. (2000), "Employment and Wage Assimilation of Male First Generation Immigrants in Denmark", under publ. i *International Journal of Manpower*.
- Iqbal, M. (2000), "Brain Drain: Empirical Evidence of Emigration of Canadian Professionals to the United States", *Canadian Tax Journal*, vol. 48, s. 674–688.
- Joumard, I. (2001), *Tax Systems in European Union Member Countries*. OECD Economics Department Working Papers nr 301. Paris.
- Kesselman, J.R. (2001), "Policies to stem the Brain Drain – Without Americanizing Canada", *Canadian Public Policy*, 27:1, s. 77–94.
- Larsen, K.A. (1998), *Migration between Norway and the E.E.A region 1989-1996*. Memorandum. ECON, Oslo.
- Longva, P. (2001), *Out-Migration of Immigrants: Implications for Assimilation Analysis*. Unpublished Ph.D. dissertation. University of Oslo.
- Longva, P. och Raaum, O. (2001), "Earnings Assimilation of Immigrants in Norway: A Reappraisal", (under publ. i) *Journal of Population Economics*.
- Pedersen, P.J. (red.) (1996), "Scandinavians without borders – Skill migration and the European integration process". Separat bok i E. Wadensjö (red.) *The Nordic labour markets in the 1990s. Vol. II*. North-Holland, Amsterdam.
- Razin, A. och Sadka, E. (1995), "Resisting Migration: Wage Rigidity and Income Distribution", *American Economic Review*, vol. 85, nr 2, s. 312–316.
- Razin, A. och Sadka, E. (2000), "Unskilled Migration: A Burden or a Boon for the Welfare State?", *Scandinavian Journal of Economics*, 102:3, s. 463–479.
- Razin, A., Sadka, E. och Swaigel, P. (2001), "International Migration and the Welfare State: Political Economy Theory and Evidence", *Journal of Public Economics*.
- Roy, A.D. (1951), "Some Thoughts on the Distribution of Earnings", *Oxford Economic Papers*, nr. 3, s. 135–146.
- Røed, M. (1996), "Educational Background and Migratory Behaviour in the Scandinavian Labour Market". Kap. 6 i P.J. Pedersen (red.) (1996), "Scandinavians without borders – Skill migration and the European integration process". Separat bok i E. Wadensjö (red.) *The Nordic labour markets in the 1990s. Vol. II*. North-Holland, Amsterdam.
- Røed, M. (2001). *Geographical aspects of human capital accumulation. Essays on the relationship between skills, migratory motives and migratory behavior*. Doctoral dissertation. Department of Economics, University of Oslo.
- Schröder, L. (1996), "Scandinavian Skill Migration in the 1980s". Kap 5 i P.J. Pedersen (red.) (1996), *Scandinavians without borders – Skill migration and the European integration process*. Separat bok i E. Wadensjö (red.) *The Nordic labour markets in the 1990s. Vol. II*. North-Holland, Amsterdam.
- Stark, O., Helmenstein, C. och Prskawetz, A. (1997), "A Brain Gain with a Brain Drain", *Economics Letters*, vol. 55, s. 227–234.
- Stark, O., Helmenstein, C. och Prskawetz, A. (1998), "Human Capital Depletion, Human Capital Formation, and Migration: A Blessing or a 'Curse'?" *Economics Letters*, vol. 60, s. 363–367.
- Utbildningsdepartementet (2000), *Internationell rörlighet bland högutbildade. Beskrivningar av utvandring och invandring i Sverige under 1990-talet*. Stockholm.
- Utbildningsdepartementet (2001), *Internationell rörlighet bland högskoleutbildade. Beskrivning av utvandring och invandring i Sverige under 1990-talet*. Utbildningsdepartementets skriftserie. Rapport 1. Stockholm.

Wellisch, D. och Walz, U. (1998), "Why do rich countries prefer free trade over free migration? The role of the modern welfare state", *European Economic Review*, vol. 42, s. 1595–1612.

Kapitel 5. Produktivitet och kostnader i den offentliga tjänsten

- Australian Industry Commission (1996), *Competitive Tendering and Contracting Out by Public Sector Agencies*, Report nr 48, Melbourne.
- Boadway, R., Horiba, I. och Jha, R. (1999), "The provision of public services by government funded decentralization agencies", *Public Choice*, 100, s. 185–201.
- Bonesrønning, H. och Rattso, J. (1994), "Efficiency variation among the Norwegian high schools: Consequences of equalization policy", *Economics of Education Review*, 13:4, s. 289–304.
- Borge, L.-E. och Rattso, J. (2001a), "Design of budgetary processes for cost control: An empirical analysis", mimeo. Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology.
- Borge, L.-E. och Rattso, J. (2001b), "Property taxation as incentive for cost control: Empirical analysis of utility services in Norway", mimeo. Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology.
- Brennan, G. och Buchanan, J. (1977), "Towards a tax constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, 8 s. 255–273.
- Brown, W.O. 2001, "Sources of funds and quality effects in higher education", *Economics of Education Review*, 20:3, s. 289–295.
- Charnes, A., Cooper, W. och Rhodes, E. (1978), "Measuring the efficiency of decision making units", *European Journal of Operational Research*, 2, s. 429–444.
- De Groot, H., McMahon, M. och Volkwein, H. (1991), "The cost structure of American research universities", *Review of Economics and Statistics*, 73:3, s. 424–431.
- Domberger, S. och Jensen, P. (1997), "Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects", *Oxford Review of Economic Policy*, 13, s. 67–77.
- Dranove, D., Shanley, M. och Simon, C. (1992), "Is hospital competition wasteful?", *Rand Journal of Economics*, 23, s. 247–262.
- Duncombe, W. och Miner, J. (1997), "Empirical evaluation of bureaucratic models of inefficiency", *Public Choice*, 93, s. 1–18.
- Falch, T. och Rattso, J. (1999), "Local public choice of school spending: Disaggregating the demand function for educational services", *Economics of Education Review*, 18, s. 361–373.
- Feder, J., Hadley, J. och Zuckerman, S. (1987), "How did Medicare's prospective payments system affect hospitals?", *New England Journal of Medicine*, vol. 317, s. 867–873.
- Glaeser, E. (1996), "The incentive effects of property taxes on local government", *Public Choice*, 89, s. 93–111.
- Gordon, R. och Wilson, J. (1999), "Tax structure and government behavior: Implications for tax policy", mimeo. University of Michigan and Michigan State University.
- Gouyette, C. och Pestieau, P. (1999), "Efficiency of the welfare state", *Kyklos*, 52, s. 537–553.
- Hagen, T.P. (1997), "Agenda setting power and moral hazard in principal-agent relationships: Evidence from hospital-budgeting in Norway", *European Journal of Political Research* 31, s. 287–314, även i J. Rattso (red.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach*. Edward Elgar, Cheltenham, 1998.
- Hanushek, E. (1986), "The economics of schooling: Production and efficiency in public Schools", *Journal of Economic Literature*, 24, s. 1141–1177.
- Hassapis, C. (1996), "Are bureaucrats efficient? An application to the provision of AFDC", *Public Choice*, 86.
- Hayes, K., Razzolini, L. och Ross, L. (1998), "Bureaucratic choice and nonoptimal provision of public goods: Theory and evidence", *Public Choice*, 94, s. 1–20.
- Hoxby, C. (1999), "The productivity of schools and other local public goods producers", *Journal of Public Economics*, 74, s. 1–30.
- Hoxby, C. (2000), "Does competition between private and public schools benefit students and taxpayers?", *American Economic Review*, 90:5, s. 1209–1238.
- Hoxby, C. (2001), "School choice and school productivity", Paper presented at conference on school choice, Islamorada, Florida, februari.
- Kalseth, J. och Rattso, J. (1995), "Spending and overspending in local government administration: A minimum requirement approach applied to Norway", *European Journal of Political Economy* 11, s. 239–251, även i J. Rattso (red.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach*. Edward Elgar, Cheltenham, 1998.
- Kalseth, J. och Rattso, J. (1998), "Political control of administrative spending: The case of local governments in Norway", *Economics and Politics*, 10, 1, s. 63–83, även i J. Rattso (red.), *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach*. Edward Elgar, Cheltenham, 1998.
- Kittelsen, S. och Førsund, F. (1992), "Efficiency analysis of Norwegian district courts", *Journal of Productivity Analysis*, 3, s. 277–306.
- Koshal, R. och Koshal, M. (1999), "Economies of scale and scope in higher education: A case of comprehensive universities", *Economics of Education Review*, 18: 2, s. 267–277.

- Lopez-de-Silanes F., Shleifer, A. och Vishny, R. (1997), "Privatization in the United States", *Rand Journal of Economics*, 28, 3, s. 447–471.
- Migue, J. och Belanger, G. (1974), "Towards a general theory of managerial discretion", *Public Choice*, 17, s. 27–43.
- Neal, D. (1997), "The effects of catholic secondary schooling on educational achievement", *Journal of Labor Economics*, 15, s. 98–123.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine Publ. Co., Chicago.
- Oates, W. (1996), "Estimation the demand for public goods: The collective choice and contingent valuation approaches", i D. Bjornstad och J. Khan (red.), *The Contingent Valuation of Environmental Resources*. Edward Elgar, Aldershot.
- Ozcan, Y., Luke, R. och Hagever, C. (1992), "Ownership and organizational performance: A comparison of technical efficiency across hospital types", *Medical Care*, 30, s. 781–794.
- Pestieau, P. och Tulkens, H. (1993), "Assessing and explaining the performance of public enterprises", *Finanzarchiv*, 50, s. 293–323.
- Poterba, J. (1995), "Balanced budget rules and fiscal policy: Evidence from the states", *National Tax Journal*, 48, s. 329–336.
- Ray, S. (1991), "Resource-use efficiency in public schools: A study of Connecticut data", *Management Science*, 37, 12, s. 1620–1628.
- Sloan, F. (2000), "Not-for-profit ownership and hospital behaviour", i A. Culyer och J. Newhouse (red.), *Handbook of Health Economics*, s. 1141–1174. Elsevier, Oxford.
- Thorpe, K., Florence, C. och Seiber, C. (2000), "Hospital conversions, margins, and the provision of uncompensated care", *Health Affairs*, 19, s. 187–194.
- Von Hagen, J. och Harden, I. (1994), "National budget processes and fiscal performance", *European Economy*, 3, s. 311–418.
- Wilson, J. och Gordon, R. (2000), "Expenditure competition", mimeo. Michigan State University and University of Michigan.
- Zansig, B. (1997), "Measuring the impact of competition in local government education markets on the cognitive achievement of students", *Economics of Education Review*, 16:4, s. 431–441.

Kapitel 6. Avgifter för offentliga tjänster

- Besley, T., Hall, J. och Preston, I. (1996), *Private Health Insurance and the State of the NHS*, Commentary nr 52, Institute for Fiscal Studies, London.
- Besley, T., Hall, J. och Preston, I. (1999), "The demand for private health insurance: do waiting lists matter?", *Journal of Public Economics*, vol. 72, s. 155–181.
- Blau, D. och Hagy, A. (1998), "The Demand for Quality in Child Care", *Journal of Political Economy*, vol. 106:1, s. 104–146.
- Blau, David (2000), "Child Care Subsidy Programs", US National Bureau of Economic Research Working Paper 7806, juli.
- Blundell, R., Dearden, L., Goodman, A. och Reed, H. (2000a), "The Returns to Higher Education in Britain: Evidence from a British Cohort", *Economic Journal*, vol. 110 (February), s. 82–99.
- Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J. och Meghir, C. (2000b), "The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit", *Fiscal Studies*, vol. 21 nr 1, s. 75–104.
- Blundell, R. och Reed, H. (2000), "The Employment Effects of the Working Families Tax Credit", IFS Briefing Note nr 6, Institute for Fiscal Studies, London.
- Blundell, R., Chiappori, P.-A., Magnac, T. och Meghir, C. (2001), "Collective Labor Supply: Heterogeneity and Nonparticipation", IFS Working Paper W01/19 Institute for Fiscal Studies, London.
- Bos, E., Vu, M. T., Massiah, E. och Bulatao, R. A. (1994), *World Population Projections, 1994–95 Edition: Estimates and Projections with Related Demographic Statistics*. World Bank/Md: John Hopkins University Press, Washington, DC/ Baltimore.
- Brewer, M., Myck, M. och Reed, H. (2001), "Financial Support for Families with Children: Options for the new Integrated Child Credit", Institute for Fiscal Studies Commentary 82. London.
- Brook, L., Hall, J. och Preston, I. (1997), "What drives support for higher public spending?", IFS Working Paper nr W97/16, Institute for Fiscal Studies, London.
- Bryson, C. och New, B. (2001), "Health care rationing: a cut too far?", i R. Jowell, J. Curtice, A. Park, K. Thomson, L. Jarvis, C. Bromley och N. Stratford (red.) *British Social Attitudes: Focusing on diversity, The 17th report: 2000–01 Edition*. SAGE, London.
- Burchardt, T. och Propper, C. (1999), "Does the UK have a private welfare class?", *Journal of Social Policy*, vol. 29, s. 643–665.
- Calnan, M., Cant, S. och Gabe, J. (1996), *Going Private: Why People Pay for their Healthcare*. Oxford University Press, Oxford.
- Coleman, M.P. (1999), *Cancer Survival Trends in England and Wales 1971–1995: Deprivation and NHS Region*, Series SNPS nr 61, The Stationery Office, London.
- Commonwealth Fund (1998), *Common Concerns: International Issues in Health Care System Reform*. Commonwealth Fund, New York.

- Department of Health (2000), *The NHS Plan: A plan for investment, A plan for reform*, Cm 4818-1. The Stationery Office, London.
- Department of Health (2001), *The Government's Expenditure Plans 2001-02 to 2003-04 and Main Estimates 2001-02*. The Stationery Office, London.
- Dilnot, A. och McCrae, J. (1999), "Family Credit and the Working Families Tax", IFS Briefing Note nr 3, Institute for Fiscal Studies, London.
- Dixon, A. och Mossialos, E. (2001), "Funding health care in Europe: recent experiences", *Health Care UK*, Spring 2001, s. 66-77.
- Dominique, A., Flood, L. och Kocoglu, Y. (2001), "Intra-Household Time Allocation in France and Sweden", mimeo. School of Economics and Commercial Law, Göteborgs universitet, Sweden.
- Duncan, A. och Giles, C. (1996), "Should We Subsidise Pre-School Childcare, and If So, How?", *Fiscal Studies*, vol. 17:3, s. 39-61.
- Duncan, A., Paull, G. och Taylor, J. (2001), "Mothers' employment and the use of child care in the UK", WP 01/23, Institute for Fiscal Studies, London.
- Eaton, J. och Rosen, H. (1980), "Taxation, human capital and uncertainty", *American Economic Review*, vol 70, s. 705-715.
- Emmerson, C., Frayne, C. och Goodman, A. (2000), *Pressures in UK Healthcare: Challenges for the NHS*, Commentary nr 81, Institute for Fiscal Studies, London.
- Emmerson, C., Frayne, C. och Goodman, A. (2001), "Should private medical insurance be subsidised?", *Health Care UK*, Spring 2001, s. 49-65.
- Flood, L., Pylkkänen, E. och Wahlberg, R. (2001), "Labor Supply and Welfare Participation of Single Mothers in Sweden", Working Paper, Göteborgs universitet.
- Fronstin, P. och Wissoker, D. (1995), "The Effects of the Availability of Low-Cost Child Care on the Labor Supply of Low Income Women", Working Paper, Urban Institute, Washington DC.
- Gemmell, N. (1997), "Externalities to Higher Education: A Review of the New Growth Literature", in National Committee of Enquiry into Higher Education (Dearing Committee), *Higher Education in the Learning Society*. HMSO, Norwich.
- Gregg, P., Johnson, P. och Reed, H. (1999), *Entering Work and the British Tax and Benefit System*. Institute for Fiscal Studies, London.
- Gregg, P. och Machin, S. (2001), "The relationship between childhood experiences, subsequent educational attainment and labour market performance", i K. Vleminckx och T. Smeeding (red.), *Child Well Being in Modern Nations: What do we Know?*. Polity Press, Bristol.
- Hall, J. och Preston, I. (1998), "Public and private choice in UK health insurance", IFS Working Paper nr W98/19, Institute for Fiscal Studies, London.
- Heckman, J. (1979), "Sample Selection Bias as a Specification Error", *Econometrica*, vol. 47:1, s. 153-162.
- Heckman, J., Lochner, L. och Taber, C. (1999), "Human Capital Formation and General Equilibrium Treatment Effects: A Study of Tax and Tuition Policy", *Fiscal Studies*, vol. 20:1, s. 25-40.
- Hersch, J. och Stratton, L. (1994), "Housework, Wages, and the Division of Housework Time for Employed Spouses", *American Economic Review*, vol 84:2, Papers and Proceedings of the 106th meeting of the American Economic Association, s. 120-125.
- Institute for Public Policy Research (2001), *A New Contract for Retirement: an interim report*. IPPR, London.
- Jacobzone, S., Cambois, E., Chaplain, E., Robine, J.M. (1999), *The Health Of Older Persons In OECD Countries: Is It Improving Fast Enough To Compensate For Population Ageing?*, Labour Market And Social Policy - Occasional Papers nr 37. OECD, Paris.
- Kane, Thomas J. (1994), "College Entry by Blacks since 1970: the Role of College Costs, Family Background, and the Returns to Education", *Journal of Political Economy*, vol. 102:5, s. 878-991.
- Karoly, Lynn, m.fl. (1998), "Investing in our Children: What We Know and Don't Know about the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions", RAND Report MR-898-TCWF, Santa Monica, USA.
- King, R.G. och Rebelo, S. (1990), "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications", *Journal of Political Economy*, vol 98:5, s. 126-150.
- King's Fund (2001), *Paying for long-term care*, Briefing nr 5, The King's Fund, London.
- Lakdawalla, D. och Philipson, T. (1999), *Aging and the growth of long-term care*, National Bureau of Economic Research Working Paper nr 6980.
- Minford, P. (1997), i de la Dehesa, G. och Snower, D. (red.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*. CEPR, London.
- Morgan, O. (1999), *A Cue for Change: Global Comparisons in Healthcare*, Social Market Foundation, Discussion Paper nr 41.
- Mossialos, E. (1997), "Citizens' view on the healthcare systems in the 15 member states of the European Union", *Health Economics*, vol. 6, s. 109-116.
- Mulligan, J. (2000), "What do the public think?", *Health Care UK*, Winter 2000, s. 12-17.
- National Association of Citizens Advice Bureau (2001), *Unhealthy charges: CAB evidence on the impact of health charges*, Evidence Report, juli 2001.
- OECD (1994), *The Reform of Health Care Systems: A Review of Seventeen OECD Countries*. Paris.
- OECD (1998), *Maintaining prosperity in an Ageing Society*. Paris.

- OECD (2001a), *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris.
- OECD (2001b), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris.
- Office of Health Economics (1999), *Compendium of Health Statistics*, 11:e uppl. OHE, London.
- Office for National Statistics (1998), *Informal Carers: Results of an independent study carried out on behalf of the Department of Health as part of the 1995 General household Survey*. The Stationery Office Ltd, London.
- Paull, G. och Taylor, J. (2002), *Mothers' Employment and Childcare Use in Britain*. Institute for Fiscal Studies, London, (under publ.).
- Paull, G., Walker, I. och Zu, Y. (2000), "Child Support Reform: Some analysis of the 1999 White Paper", *Fiscal Studies*, vol. 21:1, s. 105–140.
- Pencavel, John (1986), "Labor Supply of Men: A Survey", i O. Ashenfelter och R. Layard (red.) *Handbook of Labor Economics*, vol. 1. North-Holland, Amsterdam.
- Propper, C. (2001), "Expenditure on healthcare in the UK: a review of the issues", *Fiscal Studies* vol. 22:2, juni 2001, s. 151–183.
- Propper, C. och Green, K. (1999), "A Larger Role for the Private Sector in Health Care?: A Review of the Arguments", Centre for Market and Public Organisation Working Paper nr 99/009.
- Propper, C., Rees, H. och Green, K. (2001), "The demand for private insurance in the UK: a cohort analysis", *Economic Journal*, vol. 111, 180–200.
- Ribar, D. (1995), "A Structural Model of Child Care and the Labor Supply of Married Women", *Journal of Labor Economics*, vol. 13:3, s. 558–597.
- Royal Commission on Long Term Care (1999), *With Respect to Old Age: Long Term Care - Rights and Responsibilities*, Cm 4192-I, mars 1999. The Stationery Office, London.
- Schafheutle E.I., Hassell K., Seston E.M., Nicolson M., Noyce P.R. (2001) *Non-dispensing of NHS prescriptions in community pharmacies*, 7th Health Services Research and Pharmacy Practice Conference Abstracts; 2001, University of Nottingham.
- Scottish Executive (1999), *Student Finance: Fairness for the Future*. Independent Committee of Enquiry into Student Finance, Edinburgh
- Temple, J. (2001), "Growth effects of education and social capital in the OECD countries", mimeo. University of Bristol.
- UK Department for Education and Employment (1998), *Meeting the Childcare Challenge*. HMSO, London.
- UK Department for Education and Employment (2001), *Annual Report*, HMSO, London.
- UK Inland Revenue (2001), *Working Families' Tax Credit Statistics: Quarterly Enquiry*, (February). The Stationery Office, London.
- van Doorslaer, E. och Wagstaff, A., m.fl. (2000), "Equity in the delivery of health care in Europe and the US", *Journal of Health Economics*, vol. 19, s. 553–583.
- Wagstaff, A., van Doorslaer, E., m.fl. (1999), "Equity in the finance of health care: some further international comparisons", *Journal of Health Economics*, vol. 18, s. 263–290.
- Weiss M., Hassell K., Schafheutle E.I., Noyce, P.R. (2001) "Strategies used by general practitioners to minimise the impact of the prescription charge", *European Journal of General Practice*, vol 7, s. 23–26.

Kapitel 7. Privatisering av socialförsäkringen

- Borch, K. (1990), *Economics of Insurance*. North-Holland, Amsterdam.
- Buchanan, James M. (1968), "Social insurance in a growing economy, A proposal for radical reform", *National Tax Journal*, 21, s. 386–95.
- Coase, Ronald H. (1988), *The Firm, the Market and the Law*. University of Chicago Press, Chicago.
- Diamond, Peter A. (1977), "Insurance theoretic aspects of workers compensation", i Alan S. Blinder och Ph. Friedman (red.), *Natural resources, uncertainty, and general equilibrium systems*, s. 67–90. Academic Press.
- Góra, M. och Palmer E. (2001), "Shifting perspectives in pensions", Working Paper hämtat från *Mgora@sgh.waw.pl*.
- Gruber, J. och Wise, D. (red.) (1999) *Social security and retirement around the world*. University of Chicago Press, Chicago.
- Haslinger, F. och Horgby, P.-J. (1997), "High cost-protection in health insurance: A proposal for a reorganisation of health insurance in the presence of asymmetric information", *Finanzarchiv*, 54, s. 1–25.
- Horgby, P.-J. och Söderström, L. (1998), "Social risk in health insurance. A reflection on the economics of scale and scope in health insurance", *Australian Economic Papers*, 37, s. 185–194.
- Hoegelund, J. och Theo J. Veerman, T.J. (2000), "Reintegration: Public or Private Responsibility, The Dutch and Danish Reintegration Policy Towards Work Incapacitated Persons". Paper presenterat vid ISSA-conference: Social security in the global village. Helsinki, 25–27 September 2000.
- Nordisk Försäkringstidskrift (2000), "Holländsk sjukförsäkring – offentligt system i privat regi", 4/2000, s. 359–367.
- Rikner, K. (1999), *Essays on Sickness Absence and Insurance*, licentiatuppsats, Göteborgs universitet.
- Rikner, K. och Strumpf, M. (1998), "Compensation for health-related loss of income", i Peter Zweifel, Carl H. Lyttkens och Lars Söderström (red.), *Regulation of Health: Case Studies of Sweden and Switzerland*. Kluwer. Academic Publishers, Boston.

- Riksförsäkringsverket (1999), "Den nya allmänna pensionen", *RFF Redovisar* 1999:12.
- Sjblom, K. (1985), "Voting for social security", *Public Choice*, 45:3, s. 226–40.
- Socialdepartementet (2001), *Välfärdsfakta Social*, 2001–04–24.
- Söderström, L. (1989), "Almost genuine insurance schemes as an alternative to tax-financed pensions and other social security benefits", i Ando Chiancone och Kenneth Messere (red.), *Changes in Revenue Structures*. Wayne State University Press/ International Institute of Public Finance.
- Söderström, L. (1990), "Avgiftsbestämd tilläggspension – Ett alternativ till ATP", i Lars Jonung (red.), *Nya fält för marknadsekonomin. En bok tillägnad Ingemar Ståhl*, s. 25–43. SNS Förlag.
- Söderström, L. (1997), "Moral hazard in the welfare state", i Herbert Giersch (red.), *Reforming the Welfare State*. Springer Verlag/ Egon-Sohmen-Foundation.
- Söderström, L., Rikner, K. och Turtell K. (1996), "Om förutsättningarna för en privat arbetskadeförsäkring", *Working Papers in Public Economics, Labour Economics, and Human Capital Research* 1996:2, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Viscusi, W. K. (1992), *Fatal tradeoffs, Public and private responsibilities for risk*. Oxford University Press.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington D.C.
- World Bank (2000), *World Bank Pension Reform Primer*. Washington D.C.

Kapitel 8. Avtalsförsäkringarna

- Agulnik, P. och Le Grand, J. (1998), "Tax Relief and Partnership Pensions", i 19 *Fiscal Studies*, nr 4, november, s. 403–428.
- Dailey, L. M. och Turner, J. A. (1992), "US Private Pensions in World Perspective: 1970–1989", i J.A. Turner och D.J. Beller (red.), *Trends in Pensions 1992*. GPO, Washington, D.C.
- Edebalk, P. G., Ståhlberg, A. och Wadensjö, E. (1996), "Avtalsreglerade trygghetssystem vid sjukdom, arbetsskada och förtidspension", i SOU 1996:113, 2, s. 127–196.
- Edebalk, P. G., Ståhlberg, A. och Wadensjö, E. (1998), *Socialförsäkringarna*. SNS Förlag, Stockholm.
- Edgerton, D., Kruse, A. och Wells, C. (2000), "Designing an Optimal Sickness Insurance. Some Evidence from the Swedish Experience". Working Paper, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Forszell, Å., Medelberg, M. och Ståhlberg, A. (1999), "Unequal Public Transfers to the Elderly in Different Countries – Equal Disposable Incomes", *European Journal of Social Security*, 1, s. 63–89.
- Forszell, Å., Medelberg, M. och Ståhlberg, A. (2000), "Olika transfereringssystem men lika inkomster", *Ekonomisk Debatt*, 28, s. 143–158.
- Granqvist, L. och Ståhlberg, A. (2001), *De nya avtals- och tjänstepensionerna: Ökad jämställdhet – men fortfarande sämre pensioner för kvinnor*, (under publicering 2002). Pensionsforum, Stockholm.
- Håkansson, K. (2001), "Språngbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda", Working Paper 2001:1, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Mooslechner, P. och Url, T. (1995), "Betriebliche Altersvorsorge in Österreich", WIFO-Gutachten, Wien.
- Nelander S. och Bendetcedotter M. (2001), "Anställningsformer och arbetstider", LO/Löne- och välfärdsenheten, augusti 2001.
- OECD (1998), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society: the OECD Study on the Policy Implications of Ageing*. Working Paper AWP 4.3.
- Pestieau, P. (1992), "How Fair is the Distribution of Private Pension Benefits?", Luxembourg Income Study (LIS) Working Papers nr 72, april.
- Rein, M. och Rainwater, L. (1986), "The Institutions of Social Protection", i M. Rein och L. Rainwater (red.), *Public/Private Interplay in Social Protection: A Comparative Study*. M.E. Sharpe, Armonk, NY.
- Rein, M. och Wadensjö, E. (red.) (1997), *Enterprise and the Welfare State*. Edward Elgar Publishing, Inc.
- Rosner, P., Url, T. och Wörgötter, A. (1997), "The Austrian Pension System", i M. Rein och E. Wadensjö (red.), *Enterprise and the Welfare State*. Edward Elgar Publishing, Inc.
- Schmähl, W. (1997), "The Public-private Mix in Pension Provision in Germany", i M. Rein och E. Wadensjö (red.), *Enterprise and the Welfare State*. Edward Elgar Publishing, Inc.
- Selén, J. och Ståhlberg, A. (1996), "Non-wage benefits in Sweden", Working Paper 2/1996, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Selén, J. och Ståhlberg, A. (2001a), "Survivors' Pension Rights in Occupational and Social Insurance: The Swedish Experience", *European Journal of Social Security*, vol. 3:2, s. 117–136.
- Selén, J. och Ståhlberg, A. (2001b), "The Importance of Sickness Benefit Rights for a Comparison of Wages", ESPE meeting 2001, Working Paper 1/2002, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Shalev, M. (red.) (1996), *The Privatization of Social Policy?*. Macmillan Press Ltd and St. Martin's Press, Inc.
- Sinfield, A. (2000), "Tax Benefits in Non-State Pensions", *European Journal of Social Security*, 2, s. 137–167.
- Ståhlberg, A. och Tegle, S. (1998), "Kvinnors och mäns avtalspensioner", i I. Persson och E. Wadensjö, (red.), *Välfärdens gemensamhet*, SOU 1998:3, Stockholm.
- Turner, J.A. och Dailey, L. M. (1990), *Pension Policy: An International Perspective*. GPO, Washington, D.C.

Kapitel 9. Pensionering och incitament

- Batljan, I och Lagergren, M. (1999). "Kommer det att finnas en hjälpare hand?" Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000, Stockholm.
- Gruber, J. och Wise, D.A. (red.) (1999), *Social security and retirement around the world*. University of Chicago Press, Chicago.
- Palme, M. och Svensson, I. (1999), "Social security, occupational pensions and retirement in Sweden", kap. 9 i Gruber och Wise (red.) (1999).
- Palme, M. och Svensson, I. (2001), "Income security programs and retirement in Sweden", WP, Inst. f. ekonomisk statistik, Handelshögskolan i Stockholm.

Kapitel 10. Socialförsäkringar och omfördelning

- Adema, W., Einerhand, M., Eklind, B., Latz J. och Pearson M. (1996), "Net Public Social Expenditures, Labor Market and Social Policy", Occasional Papers nr 19, OECD, Paris.
- Arrow, K.J. (1963), "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *American Economic Review*, 53, s. 942-973.
- Atkinson, A.B. och Stiglitz, J.E. (1980), *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill, New York.
- Atkinson, A.B. (1991), "Social Insurance", *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 16, s. 113-132.
- Barr, N. (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature*, 30, s. 741-803.
- Barr, N. (1993), *The Economics of the Welfare State*, (2:a uppl.), Weidenfeld och Nicolson, London.
- Blomqvist, A. och Horn, H. (1980), "Public Health Insurance and Optimal Income Taxation", *Journal of Public Economics*, 24, s. 352-371.
- Boadway, R. och Keen, M. (2000), "Redistribution", i A. Atkinson och F. Bourguignon, *Handbook of Income Distribution*. North Holland, Amsterdam.
- Boadway, R., Leite Monteiro, M., Marchand, M. och Pestieau, P. (2001a), "Social Insurance and Redistribution", i S. Crossen (red.), *Public Finance and Public Policy in the New Millennium*. CESifo, München.
- Boadway, R., Leite Monteiro, M., Marchand, M. och Pestieau, P. (2001b), "The Political Economy of Social Insurance with Moral Hazard", opublicerad.
- Browning, E.K. (1975), "Why the Social Insurance Budget is too Large in a Democratic Society", *Economic Enquiry*, 13, s. 373-388.
- Casamatta, G., Cremer, H. och Pestieau, P. (2000a), "Political Sustainability and the Design of Social Insurance", *Journal of Public Economics*, 75, s. 315-340.
- Casamatta, G., Cremer, H. och Pestieau, P. (2000b), "The Political Economy of Social Security", *Scandinavian Journal of Economics*, 102, s. 503-522.
- Cremer, H. och Pestieau, P. (1996), "Redistributive Taxation and Social Insurance", *International Taxation and Public Finance*, 3, s. 259-280.
- Cremer, H. och Pestieau, P. (1998), "Social Insurance and Labour Mobility. A Political Economic Approach", *Journal of Public Economics*, 68, s. 397-420.
- Cremer, H., Fourgeaud, V., Leite Monteiro, M., Marchand, M. och Pestieau, P. (1998), "Mobility and Redistribution. A Survey of the Literature", *Public Finance*, 51, s. 325-552.
- Dahlby, B.G. (1981), "Adverse Selection and Pareto Improvements through Compulsory Insurance", *Public Choice*, 37, s. 547-558.
- Diamond, P. (1992), "Organizing the Health Insurance Market", *Econometrica*, 60, s. 1233-1254.
- Epple, D. och Romano, R. (1996), "Public Provision of Private Goods", *Journal of Political Economy*, 104, s. 57-84.
- Gaynor, M., Haas-Wilson, D. och Vogt, W.B. (2000), "Are Invisible Hands Good Hands? Moral Hazard, Competition and the Second-best in Health Care Markets", *Journal of Political Economy*, 108, s. 992-1005.
- Gouveia, M. (1997), "Majority Rule and the Public Provision of a Private Good", *Public Choice*, 93, s. 221-244.
- Hindriks, J. och De Donder, P. (2000), "The Politics of Redistributive Social Insurance", opublicerad.
- Mitchell, O. (1998), "Administrative Costs in Public and Private Retirement Systems", i M. Feldstein (red.), *Privatizing Social Security*. University of Chicago Press, Chicago.
- Mirrlees, J.A. (1971), "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Studies*, 38, s. 175-208.
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York..
- Persson, T. och Tabellini, G. (2000), *The Political Economy Explaining Economic Policy Theory*. The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Pestieau, P. (1994), "Social Protection and Private Insurance. Reassessing the Role of Public versus Private Sector in Insurance", *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 19, s. 81-92.
- Petretto, A. (1999), "Optimal Social Health Insurance with Supplementary Private Insurance", *Journal of Health Economics*, 18, s. 727-745.
- Phelps, C.E. (1992), *Health Economics*. Harper Collins, New York.
- Rochet, J.-Ch. (1991), "Incentives, Redistribution and Social Insurance", *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 16, s. 143-166.

- Sandmo, A. (1991), "Economists and the Welfare State", *European Economic Review*, 35, s. 213–239.
- Sandmo, A. (1995), "Introduction. The Welfare Economics of the Welfare State", *Scandinavian Journal of Economics*, 97, s. 469–476.
- Stiglitz, J. (1983a), "Risk, Incentive and Insurance", *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 8, s. 4–33.
- Stiglitz, J. (1983b), "On the social insurance. Comments on 'The State and the Demand for Security in Contemporary Societies'", *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 8, s. 105–110.
- Storesletten, K., Telmer, Ch. och Yorn, A. (2000), "The Welfare Cost of Business Cycles Revisited: Finite Lives and Cyclical Variations in Idiosyncratic Risk", NBER Working Paper 8040.

Kapitel 11. Valfärdskonton i Sverige – en utvärdering

- Feldstein, M. och Altman, D. (1998), "Unemployment insurance savings accounts", NBER Working Paper 6860.
- Fölster, S. (1998), "Social Insurance Based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States?", *European Economy*, 1997:4, s. 81–100.
- Fölster, S. (2001), "An evaluation of social insurance savings accounts", under publ. i *Public Finance and Management*.
- Fölster, S. och Trofimov, G. (1999), "Social insurance based on personal savings accounts: A theoretical analysis", Working Paper, The Swedish Research Institute of Trade, Stockholm.
- Hussenius, J. och Selén, J. (1994), *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – en simuleringsmodell*. Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi, Stockholm, Ds 1994:135.
- Orszag, M. J., Orszag, P. R., Snower, D. J., och Stiglitz, J. E. (1999), "The impact of individual accounts: Piecemeal vs. comprehensive approaches". Presented at the Annual Bank Conference on Development Economics. The World Bank, Washington D.C.
- Orszag, M. J. och Snower, D. (1997), "From unemployment benefits to unemployment accounts", mimeo, Birkbeck College, London, juni 1997.
- Sawyer, M. (1997), "Income Distribution in the OECD countries", *OECD Economic Outlook*.

Kapitel 12. Beskattning i en global ekonomi

- Agell, J. och Persson, M. (2000), "Tax arbitrage and labor supply", *Journal of Public Economics*, 78, s. 3–24.
- Andersson, K./Norrman, E. (1987), "Capital Taxation and Neutrality", *Lund Economic Studies* 41.
- Auerbach, A. och Kotlikoff, L. (1987), *Dynamic Fiscal Policy*. Cambridge University Press.
- Bernheim, B. D. (1999), "Taxation and Saving", NBER Working Paper nr 7061.
- Blomquist, N.S. och Hansson Bruswitz, U. (1990), "The Effect of Taxes on Male and Female Labor Supply in Sweden", *Journal of Human Resources*, 25, s. 317–357.
- Chamley, C. P. (1986), "Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives", *Econometrica*, 54, s. 607–622.
- Chennells, L. och Griffith, R. (1997), *Taxing Profits in a Changing World*. Institute for Fiscal Studies, London.
- Coleman, W. J. (2000), "Welfare and optimum dynamic taxation of consumption and income", *Journal of Public Economics*, 76, s. 1–40.
- Elmendorf, D. W. (1996), "The Effect of Interest Rate Changes on Household Saving and Consumption: A Survey", mimeo. *Federal Reserve Board*.
- European Commission, (2000), *European Economy* 2000, nr 3.
- Fuest, C., Huber, B. (1999), "Can Tax Coordination Work?", *Finanzarchiv*, 56, s. 443–458.
- Fölster, S. och Lindström, E. (1993), Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens, Bilaga 6 till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi, Stockholm.
- Gordon, R. H. (1986), "Taxation of Investment and Savings in a World Economy", *American Economic Review*, 76, s. 1086–1102.
- Gordon, R. H. (2000), "Taxation of capital income vs. labor income: an overview", i S. Cnossen (red.), *Taxing capital income in the European Union*, s. 15–45. Oxford.
- Gordon, R. H., Nielsen, S. B. (1997), "Tax evasion in an open economy: value-added vs. income", *Journal of Public Economics*, 66, s. 173–198.
- Gordon, R. och Slemrod, J. (1998), "Are 'Real' Responses to Taxes Simply Income Shifting Between Corporate and Personal Tax Bases?", NBER Working Paper nr 6576.
- Judd, K. L. (1985), "Redistributive taxation in a simple perfect foresight model", *Journal of Public Economics*, 28, s. 59–83.
- Keen, M. (1993), "The Welfare Economics of Tax Co-ordination in the European Community: A Survey", *Fiscal Studies*, 14, s. 15–36.
- Keen, M. J. (1997), "Peculiar institutions: A British perspective on tax policy in the United States", *Fiscal Studies*, 18, s. 371–400.
- Miller, M. (1997), "Debt and Taxes", *Journal of Finance*, 32, s. 261–275.
- Mintz, J. M. (2001), "Taxation of Investment and Finance in an International Setting: Implications for Tax Competition", Center for International Labor Economics, University of Konstanz

- Mirrlees, J. (1971), "An exploration in the theory of optimum income taxation", *Review of Economic Studies*, 38, s. 135–208.
- Regeringens proposition 2000/2001:1, Budgetpropositionen för 2001.
- Scholes, M.S. och Wolfson, M.A. (1992), *Taxes and Business Strategy*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Shoven, J. (1991), "Using the corporate cash flow tax to integrate corporate and personal taxes", *Proceedings of the 83rd Annual Conference of the National Tax Association*, 19–26.
- Slemrod, H., Blumenthal, M. och Christian, C. (2001), "Taxpayer response to an increased probability of audit: Evidence from a controlled experiment in Minnesota", *Journal of Public Economics*, 79, s. 455–483.
- Sørensen, P. B. (1988), "Wealth taxation, income taxation, and savings", blue mimeo, 163. Institute of Economics, University of Copenhagen.
- Sørensen, P. B. (2000), "The case for international tax co-ordination reconsidered", *Economic Policy*, 31, s. 431–472.
- Stiglitz, J. E. (1987), "Pareto efficient and optimal taxation and the new welfare economics", i A. J. Auerbach och M. Feldstein (red.), *Handbook of Public Economics*, vol. 2, s. 991–1042.
- Wilson, J. D. (1999), "Theories of tax competition", *National Tax Journal*, 52, s. 264–304.

Kapitel 13. Beskattning och investering i högre utbildning

- Aghion, P. och Bolton, P. (1997), "A theory of trickle-down growth and development", *Review of Economic Studies*, 64, s. 151–72.
- Anderberg, D. och Andersson, F. (2001), "Investment in human capital, wage uncertainty, and public policy", under publ. i *Journal of Public Economics*.
- Andersson, F. och Konrad, K.A. (2000a), "Human capital formation and globalization", mimeo.
- Andersson, F. och Konrad, K.A. (2000b), "Human capital investment and globalization in extortionary states", mimeo.
- Arnott, R. och Stiglitz, J.E. (1986), "Moral hazard and optimal commodity taxation", *Journal of Public Economics*, 29, s. 1–24.
- Besley, T. och Coate, S. (1991), "Public provision of private goods and the redistribution of income", *American Economic Review*, 81, s. 979–84.
- Björklund, A. (2000), "Education policy and the returns to education", *Swedish Economic Policy Review*, 7, s. 71–105.
- Boadway, R., Marceau, N. och Marchand, M. (1996), "Investment in education and the time inconsistency of redistributive tax policy", *Economica*, 63, s. 171–189.
- Bruce, N. och Waldman, M. (1991), "Transfers in kind: Why they can be efficient and nonpaternalistic", *American Economic Review*, 81, s. 1345–51.
- Brueckner, J.K. (2000), "Welfare reform and the race to the bottom: Theory and evidence", *Southern Economic Journal*, 66, s. 505–525.
- Cremer, H., Fourgeaud, V., Leite-Monteiro, M., Marchand, M. och Pestieau, P. (1996), "Mobility and redistribution: a survey", *Public Finance*, 51, s. 325–352.
- Eaton, J. och Rosen, H. S. (1980), "Taxation, human capital, and uncertainty", *American Economic Review*, 70, s. 705–715.
- Eckstein, Z. och Zilcha, I. (1994), "The effects of compulsory schooling on growth, income distribution and welfare", *Journal of Public Economics*, 54, s. 339–359.
- Epplé, D. och Romano, R.E. (1996), "Ends against the middle: Determining public service provision when there are private alternatives", *Journal of Public Economics*, 62, s. 297–325.
- Epplé, D. och Romano, R.E. (1998), "Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects", *American Economic Review*, 88, s. 33–63.
- Erikson, R. och Jonsson, J.O. (red.), (1996), *Can Education Be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective*. Westview Press, Boulder, Col.
- Ermisch, J. och Francesconi, M. (2001), "Family matters: impacts of family background on educational attainment", *Economica*, 68, s. 137–156.
- Glomm, G. och Ravikumar, B. (1992), "Public versus private investment in human capital: endogenous growth and income inequality", *Journal of Political Economy*, 100, s. 818–834.
- Gradstein, M. och Justman, M. (1995), "Competitive investment in higher education: the need for policy coordination", *Economics Letters*, 47, s. 393–400.
- Gradstein, M. och Justman, M. (1999a), "Education, social cohesion, and economic growth", Discussion Paper nr 99–16, Monaster Center, Ben-Gurion University.
- Gradstein, M. och Justman, M. (1999b), "Human capital, social capital, and public schooling", Paper presented at the EEA '99 meetings.
- Grüske, K.-D. (1994), "Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt", i R. Lüdeke (red.), *Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF. Bd. 221/II, s. 71–147.

- Hamilton, J.H. (1987), "Optimal wage and income taxation with wage uncertainty", *International Economic Review*, 28, s. 373–388.
- Högskoleverket (1997), *Årsrapport för universitet och högskolor 1995/96*. Stockholm.
- Janeba, E. och Peters, W. (1999), "Tax evasion, tax competition and the gains from nondiscrimination: the case of interest taxation in Europe", *Economic Journal*, 109, s. 93–101.
- Justman, M. och Thisse, J.-F. (1997), "Implications of the mobility of skilled labor for local public funding of higher education", *Economics Letters*, 55, s. 409–412.
- Justman, M. och Thisse, J.-F. (2000), "Local public funding of higher education when skilled labor is imperfectly mobile", *International Tax and Public Finance*, 7, s. 247–258.
- Kaplow, L. (1993), "Human capital and the income tax", National Bureau of Economic Research, Working Paper 4299.
- Katz, E. och Stark, O. (1987), "International migration under asymmetric information", *Economic Journal*, 97, s. 718–26.
- Keen, M. (2000), "Preferential regimes can make tax competition less harmful", mimeo.
- Keen, M. och Marchand, M. (1997), "Fiscal competition and the pattern of public spending", *Journal of Public Economics*, 66, s. 33–53.
- Kehoe, P.J. (1989), "Policy cooperation among benevolent governments may be undesirable", *Review of Economic Studies*, 56, s. 289–296.
- Konrad, K.A. (1995), "Social security and strategic inter-vivos transfers of social capital", *Journal of Population Economics*, 8, s. 315–326.
- Konrad, K.A. (2001), "Privacy, time consistent optimal labor income taxation and education policy", *Journal of Public Economics*, 79, s. 503–519.
- Konrad, K.A. och Thum, M. (1993), "Fundamental standards and time consistency", *Kyklos* 46, s. 545–568.
- Kydland, F.E. och Prescott, E.C. (1980), "Dynamic optimal taxation, rational expectations and optimal control", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2, s. 79–91.
- Lucas, R.E.jr. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, 22, s. 3–42.
- Mankiw, N.G., Romer, D. och Weil, D. (1992), "A contribution to the empirics of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 107, s. 407–437.
- McGuire, M.C. och Olson, M. jr. (1996), "The economics of autocracy and majority rule", *Journal of Economic Literature*, 34, s. 72–96.
- Meghir, C. och Palme, M. (2001), "The effect of a social experiment in education", mimeo, UCL och Stockholm School of Economics.
- Nerlove, M., Razin, A., Sadka, E. och von Weizsäcker, R.K. (1993), "Comprehensive income taxation, investments in human and physical capital, and productivity", *Journal of Public Economics*, 50, s. 397–406.
- Nielsen, S.B. och Sørensen, P.B. (1997), "On the optimality of the Nordic system of dual income taxation", *Journal of Public Economics*, 63, s. 311–329.
- OECD (1997), *Implementing the OECD Jobs Strategy: Member Countries Experience*. Paris.
- OECD (1999), *Human capital investment: An international comparison*. Paris.
- OECD (2000a), *OECD in Figures, Statistics on the Member Countries*. Paris.
- OECD (2000b), *Education at a glance: OECD indicators*. Paris.
- OECD (2001a), *Education at a glance: OECD indicators*. Paris.
- OECD (2001b), *OECD in Figures, Statistics on the Member Countries*. Paris.
- OECD (2001c), *Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000*. Paris.
- Olson, M. (1993), "Dictatorship, democracy, and development", *American Political Science Review*, 87, s. 567–576.
- Pereira, P. och Silva Martins, P. (2000), "Does education reduce wage inequality? Quantile regressions evidence from fifteen European countries", IZA Discussion Paper nr 120, IZA, Bonn.
- Poutvaara, P. och Kanninen, V. (2000), "Why invest in your neighbor? Social contract on educational investment", *International Tax and Public Finance*, 7, s. 547–562.
- Røed, M. (1996), "Education and international migration: Theoretical aspects", i E. Wadensjö (red.), *The Nordic Labour Markets in the 1990s*, part 2, North-Holland, Amsterdam.
- Sjögren, A. (2000), "Occupational choice and incentives: The role of family background", Working Paper 539, The Research Institute of Industrial Economics, Stockholm.
- Temple, J. (2001), "Growth effects of education and social capital in the OECD countries", mimeo. University of Bristol.
- Thum, C. och Übelmesser, S. (2000), "Mobility and the role of education as a commitment device", mimeo.
- Varian, H. (1980), "Redistributive taxation as social insurance", *Journal of Public Economics*, 14, s. 49–68.
- Wildasin, D. (2000a), "Factor mobility and fiscal policy in the EU: policy issues and analytical approaches", *Economic Policy*, 31, s. 337–378.
- Wildasin, D. (2000b), "Labor market integration, investment in risky human capital, and fiscal competition", *American Economic Review*, 90, s. 73–95.
- Wright, R.E. (1999), "The rate of return to private schooling", IZA Discussion Paper nr 92, Bonn.

Kapitel 14. Statsskuden och det offentliga sparandet då befolkningen åldras

- Altonji, Joseph G. (1986), "Intertemporal substitution in labor supply: evidence from micro data", *Journal of Political Economy*, 94, s. 176–215.
- Aronsson, T. och Palme, M. (1998), "A decade of tax and benefit reforms in Sweden: Effects on labour supply, welfare and inequality", *Economica*, 65, s. 39–67.
- Barro, Robert J. (1974), "Are government bonds net wealth?", *Journal of Political Economy*, 82, s. 1095–1118.
- Barro, Robert J. (1979), "On the determination of the public debt", *Journal of Political Economy*, 87, s. 940–971.
- Batljan, I. och Lagergren, M. (2000), "Kommer det att finnas en hjälpare hand?". Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000.
- Björklund, A., Aronsson, T., Edlund, L. och Palme, M. (2001), *Ny kris i befolkningsfrågan?*, Välfärdspolitiska rådets rapport 2001. SNS Förlag.
- Bohn, H. (1999), "Will Social Security and Medicare Remain Viable as the U.S. Population Is Aging?", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 50, s. 1–53.
- Bucht, C., Bylund, J. och Norlin, J. (2000), "En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi". Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1999/2000.
- Carey, D. och Tchilinguirian, H. (2000), *Average effective tax rates on capital, labour and consumption*, OECD Economics Department Working Papers nr 258.
- Cutler, D.M., Poterba, J.M., Sheiner, L.M. och Summers, L.H. (1990), "An aging society: Opportunity or challenge?", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, s. 1–73.
- Domeij, D. och Flodén, M. (2001), "Macroeconomic adjustment to demographic change", mimeo. Handelshögskolan i Stockholm.
- Elmendorf, D.W. och Sheiner, L. M. (2000a), "Should America save for its old age? Population aging, national saving, and fiscal policy", mimeo. Federal Reserve Board.
- Elmendorf, D.W. och Sheiner, L.M. (2000b), "Should America save for its old age? Fiscal policy, population aging, and national saving", *Journal of Economic Perspectives*, 14, s. 57–74.
- Flodén, M. (2001), "Aging populations and strategies for public debt in Europe", mimeo. Handelshögskolan i Stockholm.
- Flood, L. och MaCurdy, T.E. (1992), "Work disincentive effects of taxes: An empirical analysis of Swedish men", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 37, s. 239–278.
- OECD (1998), *Maintaining prosperity in an ageing society*. Paris.
- Olsson, H. och Nordén, C.J. (1999), *Befolkningsutvecklingen och framtidens välfärd*, Rapport på uppdrag av TCO från Konjunkturinstitutet och Riksförsäkringsverket, Stockholm.
- Storesletten, Kjetil (1996), "Skattemässiga följder av invandringen till Sverige", *Ekonomisk Debatt* 4, s. 253–265.

Kapitel 15. Välfärdspolitiska reformalternativ

- Adema, W. (2001), *Net social expenditure* (2:a uppl.), DEELSA/ELSA/WD nr 5, OECD, Paris.
- Andersen, T.M. (2002), "Welfare Policies, Labour Taxation and International Integration", under publ. i *International Tax and Public Finance*.
- Arrelöv, B., Borgquist, L., Ljungberg, D. och Svärdsudd, K. (2001), "Do GPs sick-list patients to a lesser extent than other physician categories? A population-based study", *Family Practice*, 18:4, s. 393–398.
- Batljan, I. och Lagergren, M. (2000), "Kommer det att finnas en hjälpare hand?", Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000, Stockholm.
- Belan, P. och Pestieau, P. (1999), "Privatizing Social Security: A Critical Assessment", *Geneva Papers on Risk and Insurance*, 24, s. 114–130.
- Besley, T. och Coate, S. (1992), "Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work requirements in Poverty-Alleviation Programmes", *American Economic Review*, 82, s. 249–261.
- Björklund, A. och Jäntti, M. (1993), "Intergenerational mobility in Sweden compared to the United States", Working Paper 1993:4, Institute for Social Research, Stockholm University.
- Boeri, T., Börsch-Supan, A. och Tabellini, G. (2001), "Would you like to Shrink the Welfare State? The Opinions of European Citizens", *Economic Policy*, 32, s. 7–50.
- Brennan, G. och Buchanan, J.M. (1980), *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Calmfors, L., Booth, A., Burda, M., Checci, D., Naylor, R. och Visser, J. (2001), "The Future of Collective Bargaining in Europe." i T. Boeri, A. Brugiavini och L. Calmfors (red.): *The Role of Unions in the Twenty-First Century*. Oxford University Press, Oxford.
- Carling, K., Holmlund, B. och Vejsiu, A. (1999), "Do benefit cuts boost job findings?" IFAU Working Paper 1999:8, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala under publ. i *Economic Journal*.
- Chubb, J.E. och Moe, T.M. (1990), *Politics, markets and America's schools*. Brookings Institution, Washington D.C.
- Danish Economic Council (2001), *The Danish Economy*, hösten 2001.

- Englund, L., Tibblin, G. och Svärdsudd, K. (2000), "Variations in sick-listing practice...". *Scandinavian Journal of Primary Health Care*, 18, s. 48–52.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, Oxford.
- EU Economic Policy Committee, 2001, *Budgetary changes posed by ageing populations*, EPC/ECFIN/655/01-EN final, oktober 2001.
- Forsell, Å., Medelberg, M. och Ståhlberg, A.-C. (1999), "Unequal transfers to the elderly in different countries – Equal disposable incomes", *European Journal of Social Policy*, 1, s. 63–89.
- Gruber, J. och Wise, D.A. (red.) (1999), *Social security and retirement around the world*. University of Chicago Press, Chicago.
- Hansen, H. (2001), *Elements of Social Security*, The Danish National Institute of Social Research. 00:07.
- Herzing, M. (1999), "Betalningsvilja för kollektiva varor", mimeo, SNS, Stockholm.
- Johansson, L. (2001), "Fiscal implications of migration" (pågående arbete), Nationalekonomiska inst., Stockholms Universitet.
- Kautto, M., Bjørn Hviden, J. F., Kvist, J. och Uusitalo, H. (2001), *Nordic Welfare States in the European Context*. Routledge, London.
- Korpi, W., Palme, J. (1998), "The paradox of redistribution and strategies of equality...", *American Sociological Review*, 65, s. 661–687.
- Lao-Araya, K. (1997), *The fiscal constitution of a developing country: The case of Thailand*. Ph.D. Thesis, Indiana University, Bloomington.
- Lindahl, E., 1919/1958, "Die Gerechtigkeit der Besteuerung", eng. övers. "Just taxation – a positive solution", i R.A. Musgrave och A.T. Peacock, 1958, *Classics in the theory of public finance*. Macmillan, London.
- LO (1999), *Arbetslösheten i praktiken*. Rapport av M. Andersson, LO, Stockholm.
- Midelfart-Knarvik, K., Overman, H.G., Redding, S.J. och Venables, A.I. (2000), *The Location of European Industry, Report prepared for the Directorate General for Economic and Financial Affairs*, European Commission, Brussels, Working Paper 142.
- Molander, P. (1999a), *En effektivare välfärdspolitik*. SNS Förlag, Stockholm.
- Molander, P. (1999b), "Reforming budgetary institutions: Swedish experiences", i R. Strauch & J. von Hagen, *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*. Kluwer, Boston.
- Nichols, A.L. och Zeckhauser, R.J. (1982), "Targeting Transfers through Restrictions on Recipients", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 72, s. 372–381.
- OECD (1995), *Education at a glance*. OECD, Paris.
- OECD (1998), *Maintaining prosperity in an ageing society*. OECD, Paris.
- OECD (2001), *OECD Employment Outlook*, juni. OECD, Paris.
- Palme, M. och Svensson, I. (1999), "Social security, occupational pensions, and retirement in Sweden", i Gruber och Wise (red.) 1999.
- Persson, T., Roland, G. och Tabellini, G. (2000), "Comparative politics and public finance", *Journal of Political Economy*, 108:6, s. 1121–1161.
- Pierson, C. (1998), *Beyond the Welfare State? – The New Political Economy of Welfare*, (2:a uppl.). Polity Press, Cambridge.
- Poterba, J. (1994), "State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and policies", *Journal of Political Economy*, 102, s. 799–821.
- Salter, A.J. och Martin, B.R. (1999), "The Economic Benefits of Publicly Funded Basic Research: A Critical Review", SPRU, Electronic Working Paper Series, nr 34, (www.sussex.ac.uk/spru).
- Scharpf, F. W. (2000), "Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities", kap. 1 i F. W. Scharpf, och V. A. Schmidt, *Welfare at Work in the Open Economy, vol. I: From Vulnerability to Competitive-ness*. Oxford University Press (Oxford).
- Schneider, M., Teske, P. och Marschall, M. (2000), *Choosing schools. Consumer choice and the quality of American schools*. Princeton University Press, Princeton.
- SOU 1996:14. *Försäkringskassan i Sverige*.
- SOU 1996:180. *Bättre grepp om bidragen*.
- Svallfors, S. (1999), *Mellan risk och tilltro*. Umeå Studies in Sociology, Umeå.
- Stein, E. m.fl. (1999), "Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience", i J. Poterba och J. von Hagen, *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago University Press, Chicago.
- Von Hagen, J. och Harden, I. (1994), "National budget processes and fiscal performance", *European Economy Reports and Studies* 3, s. 311–418.
- Överbye, E. (1996a), "How do 'organizational designs' influence welfare politics? A study of the Nordic pension systems", *Scandinavian Political Studies*, 19(3), s. 227–255.
- Överbye, E. (1996b), "Pension politics in the Nordic countries: A case study", *International Political Science Review*, 17(1), s. 67–90.

Att industriländernas befolkning går mot en högre medelålder är ett välkänt faktum. Ekonomin internationaliseras, arbetskraften och kapitalet blir rörligare, och skattebaserna påverkas. Men vad innebär dessa förändringar för den offentliga sektorn? Hur stora är de påfrestningar vi står inför, och vad kan vi göra åt dem?

I denna bok söker ett tjugotal svenska och utländska forskare svar på dessa frågor. Den grundläggande frågan är om de välfärdspolitiska ambitioner som styr utvecklingen under stora delar av efterkrigstiden kan förverkligas till en lägre samhällsekonomisk kostnad än med dagens politik. På basis av en konkret genomgång av den offentliga budgetens utgiftssida försöker man också avgöra om påfrestningarna utifrån kan hanteras inom ramen för dagens utgiftskvot.

TORBEN M. ANDERSEN är professor i nationalekonomi vid Århus Universitet och fellow vid Centre for Economic Policy Research.

PER MOLANDER är tekn.dr och forskningsledare vid SNS, tidigare huvudman vid finansdepartementets budgetavdelning.

ISBN 91-7150-848-1



9 789171 508485

SNS
FÖRLAG