

6 Sammanfattning

Oförändrad politik och oförändrat skatteuttag möjliggör ingen framtida standardhöjning av den offentliga vården, skolan och omsorgen. Det är experternas framtidsbedömning. En sådan politik – eller rättare brist på politik – leder till en ökande spänning mellan medborgarnas efterfrågan och ett begränsat offentligt utbud. En sådan spänning driver fram en spontan och okontrollerad utveckling av privat finansiering, något som kan underminera välfärdstatens grundläggande värdering. Angelägna behov inom välfärdstjänsteområdet kommer inte att tillgodoses på ett likvärdigt sätt för alla medborgare.

Den långsiktiga finansieringen är välfärdspolitikens klimatfråga i den meningen att experter och forskare inom båda områdena i stort sett är ense om att på sikt finns ett stort problem som bör angripas tidigt. Men medan klimatproblemet är en central fråga i svensk politik, finns ingen politisk process syftande till att utarbeta en långsiktig och genomtänkt politik för välfärdens framtida finansiering. Syfte med denna rapport är att få igång en sådan process. Rapporten behandlar fyra huvudfrågor.

1. Det långsiktiga problemet och dess bakgrund
2. En ambition att lösa det.
3. Möjligheterna att förverkliga ambitionen – lösningarna.
4. Hur få igång en politisk process?

Problemet

Den åldrande befolkningen brukar framställas som ett stort problem för de offentliga finanserna. Den utvecklingen är inte det största framtidsproblemet och frågan är om det är ett problem. Den är en glädjande utveckling att vi lever allt längre. Finansieringen av välfärdstjänsterna ställs dock inför ett problem. När den stora befolkningsgruppen som föddes på 1940-talet –

fyrtilisterna – går i pension ska de försörjas av en begränsad grupp i arbetsför ålder. Fyrtilisterna når så småningom 80-årsåldern och kräver då stora insatser av vård och omsorg. Den demografiska utvecklingen går att möta utan några omfattande förändringar av politiken, förutsatt att vi nöjer oss med oförändrad standard.

Det stora finansieringsproblemet följer av det förhållandet att vi inte nöjer oss med oförändrad standard. Med allmänt stigande levnadsstandard efterfrågar vi högre standard också beträffande välfärdstjänster. Den efterfrågan driver upp kostnaderna betydligt mer än den demografiska utvecklingen.

Utbildning, social omsorg och sjukvård består av personliga tjänster. Produktion av sådana kan inte effektiviseras på samma sätt som annan produktion. Vidare finansieras välfärdstjänsterna i allt väsentligt via skatter. Från 1980-talet har skatteuttaget inte höjts, vilket skapat en växande spänning mellan medborgarnas efterfrågan och möjligheterna att tillgodose den. Under det sena 1900-talet löstes spänningen hjälpligt upp genom återhållen löneutveckling för berörd personal, omfördelningar inom offentlig sektor till förmån för välfärdstjänster och ökade krav på medborgarna att själva svara för sina behov av välfärdstjänster.

Före 1980-talet växte den offentliga konsumtionen, som domineras av de här aktuella tjänsterna, ungefär dubbelt så snabbt som den privata. Därefter har den privata konsumtionen ökat mer än den offentliga. Den förändringen beror knappast på att medborgarnas värderingar av den offentliga konsumtionen ändrades just under 1980-talet. Däremot begränsades utbudet från de skattefinansierade systemen när skatterna inte längre höjdes. Medborgarna fick anpassa sig till det begränsade utbudet. Välfärdssystem som infördes för att främja viss konsumtion fick inslag av ransoneringssystem. Finansdepartementets långtidsutredning skriver fram en bild som accentuerar den utvecklingen. Den privat konsumtion växer starkt samtidigt som välfärdstjänsternas standard förblir oförändrad. Spänningen mellan medborgarnas efterfrågan och ett begränsat offentligt utbud kommer att växa.

En ambition att lösa problemet

Opinionsundersökningar visar att medborgarna prioriterar konsumtionen av vård, omsorg och grundläggande utbildning högt

och är beredda att betala för att öka den – via skatten eller enskilt. Samhällsdebatten om dessa frågor kretsar uteslutande kring frågan om hur välfärdstjänsterna ska kunna förbättras. I USA, där dessa tjänster i hög grad bjuds ut på en marknad, har konsumtionen av vård och utbildning under lång tid växt betydligt mer än inkomsterna. Det vore därför fel att betrakta det sena 1900-talet som inledningen till en ny trend. Den perioden bör ses som en parentes.

Uppgiften inför framtiden är att säkerställa att alla medborgare får tillgång till de välfärdstjänster, som de vill betala för – kollektivt eller enskilt. Välfärdssystemen måste anpassas till medborgarnas krav och betalningsvilja. Det omvända förhållandet är inte en rimlig ordning.

En utgångspunkt för den framtida politiken bör vara att medborgarna är bredda att betala för en konsumtion av välfärdstjänster som ökar i åtminstone samma takt som ekonomin växer. Ett räkneexempel visar att om ökningen ska vara lika med BNP-tillväxten så ska 150 miljarder kronor tillföras välfärdstjänsterna fram till 2030, utöver de skattemedel som tillförs området enligt Långtidsutredningens framskrivningar. Inte ens en successiv avveckling av det svenska försvaret, den högre utbildningen och forskningen samt den internationella biståndsverksamheten skulle motsvara den utgiftsökningen. Om den skulle skattefinansieras krävs ökade kommunalskatt med cirka 11 procentenheter. Kommunalskatten skulle överstiga 42 procent. Uppenbarligen krävs åtgärder inom flera politikområden om den konsumtionsökningen ska kunna förverkligas. Det krävs också kompletterande privat finansiering. En stor utmaning blir därför att förena privat och offentlig finansiering.

Lösningarna

En långsiktig politik för att möta medborgarnas efterfrågan skissas i rapporten. För att konsumtionen av välfärdstjänster ska kunna öka i samma omfattning som ekonomin växer, utan att oacceptabla skillnader uppstår mellan medborgarna måste politiken i första hand inriktas på att allokera mer skattemedel till välfärdstjänsteområdet. För det andra måste produktionen av välfärdstjänster effektiviseras. För det tredje måste privat finansiering tillåtas, och i vissa fall uppmuntras, men begränsas till

områden där den inte riskerar att komma i konflikt med grundläggande värderingar.

Höjda skattesatser löser inte på sikt det framtida finansieringsproblemet. Om höjning av skattekvoten över huvud taget är möjlig kommer en sådan åtgärd enbart att skjuta problemet på framtiden. Skatteinkomsterna kan emellertid öka genom att vi arbetar fler timmar. En växande förmån har utan medvetna beslut beviljats pensionärsgruppen genom att pensionsåldern inte höjts när livslängden ökat. Den gruppen borde kunna bidra till fler arbetade timmar genom senare utträde från arbetslivet. Det förutsätter att ett långsiktigt mönster bryts. Vi har sedan länge tagit ut ökad standard i form av fritid och många blivande pensionärer ser fram mot en angenäm och lång pensionärstillvaro. Ett räkneexempel visar att tre års senare utträde från arbetsmarknaden kan bidra med cirka 45 miljarder kronor till konsumtionsökningen om 150 miljarder.

Om produktionen av välfärdstjänster effektiviseras kan medborgarnas efterfrågan på förbättringar av tjänsterna nås till begränsade kostnader. Trots upplevt behov av ökad effektivitet inom offentlig sektor och befintlig kunskap om hur en sådan kan åstadkommas är det svårt att påvisa någon uppnådd höjning. Ett brett men samlat program för effektivitetshöjande åtgärder borde kunna höja effektiviteten påtagligt. Avgörande för framgång är att ett sådant program leds och sammanhålls på rätt sätt. Om så vore fallet skulle den framtida finansieringen kunna underlättas med 30 miljarder kronor enligt ett räkneexempel.

Andra utgifter inom offentlig sektor skulle kunna minska för att möjliggöra omfördelning till tjänsteområdet. Det måste då handla om utgiftsområden där medborgarna har rimlig möjlighet att själva ta ansvar för de behov som inte längre tillgodoses offentligt. Ett sådant ökat ansvar får heller inte strida mot grundläggande krav på likabehandling av olika medborgare. De offentliga försäkringarna mot inkomstbortfall uppfyller möjligen de kriterierna. Parterna på arbetsmarknaden har visat sig kunna ta visst ansvar för inkomsttrygghet. Om dessa försäkringar skulle förbli obligatoriska, trots att de överförs till parterna och därmed tillhandahålls privat, handlar det dock om ett slags dold skattehöjning. Någon finansieringshjälp från en sådan åtgärd har därför inte beräknats.

Genom räkneexempel visas således att hälften av den eftersträvade konsumtionsökningen om 150 miljarder kronor kan finansieras genom effektivisering och ökad sysselsättning. Det

stärker den offentliga finansieringen. Även om hänsyn tas till att det är just enstaka räkneexempel blir slutsatsen att en betydande del av finansieringen måste överlåtas till medborgarna. Det gäller då att förlägga den privata finansieringen till områden där den inte skapar oacceptabla skillnader. Problem och möjligheter i det avseendet illustreras i rapporten. Vidare gäller det att se till att de offentligt finansierade tjänsterna levereras med sådan säkerhet och är så förtroendeingivande att den privata finansieringen inte försämrar för de medborgare som enbart förlitar sig på det offentliga utbudet. Den så kallade gräddfilsproblematiken bör inte angripas genom att den privata finansieringen försvåras utan genom att den offentliga finansieringen säkerställs. Den privata finansieringen ska vara ett tydligt avgränsat komplement.

En politisk process

Logiken vid den här typen av förändringar är att de drivs fram av en probleminsikt. En upplevd risk för kris eller sammanbrott blir en särskilt stark drivkraft. En avgörande förutsättning för att den skissade politiken ska bli verklighet är därför att berörda beslutsfattare inser att det finns ett framtidsproblem som hotar välfärdsstaten. En politisk process måste därför inledas med en analys av framtidsproblemet inom ramen för en offentlig utredning. Den bör ha en bred sammansättning. De historiska erfarenheterna är att beslut om systemförändringar av det slag som det här gäller måste fattas med breda politiska majoriteter.

För att vinna tid kan ett mera detaljerat utredningsarbete, i form av två expertutredningar, starta parallellt med den politiskt sammansatta utredningen. Expertutredningarna ska analysera hur sysselsättningen kan öka för att bidra till den långsiktiga finansieringen av välfärden samt hur ett brett inriktat effektiviserings- och utvecklingsprogram för produktion av välfärdstjänster skulle kunna läggas upp.