



Finansdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

YTTRANDE  
18 juni 2004  
Dnr: 6-4-04

## **Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2004:19)** (Fi2004/1070)

I mars 2004 presenterades Långtidsutredningens huvudbetänkande, SOU 2004:19. Konjunkturinstitutet anser att denna utredning, på samma sätt som tidigare långtidsutredningar, utgör ett viktigt underlag för den ekonomiska politikens utformning. Utredningens fokusering på den långsiktiga utvecklingen och de utmaningar denna medför för den ekonomiska politiken, innebär ett viktigt komplement till de mer kortsiktiga analyser som olika organisationer och myndigheter regelbundet genomför.

Konjunkturinstitutet anser att temat för Långtidsutredningen är väl valt. Den skattefinansierade produktionen av välfärdstjänster (vård, skola och omsorg) kommer under förutsägbar framtid att utsättas för en ökande press där möjligheterna att öka produktionen i linje med medborgarnas förväntningar kommer att bli allt mindre. Kombinationen av ökande reala hushållsinkomster, en åldrande befolkning, redan höga skatter och en låg produktivitetstillväxt i produktionen av välfärdstjänster gör att utbudet av offentligt tillhandahållna tjänster inte kan växa i takt med efterfrågan. Därmed behöver för- och nackdelarna med alternativa lösningar, såsom ökande självfinansiering, genomlysas. Samtidigt bör påpekas att de problem med finansiering av offentlig verksamhet som analyseras i utredningen inte i sig är ett genuint välfärdspåslag, då de ju till en stor del är en följd av hushållens ökande reala köpkraft, utan snarare ett fördelningsproblem och/eller ett finansieringsproblem.

Konjunkturinstitutets slutsats är dock att en analys av alternativa lösningar i sig själv inte är tillräcklig, utan att även konkreta strategiska beslut behöver tas av regering och riksdag avseende den mest lämpliga långsiktiga inriktningen för att säkra en fortsatt god samhällsekonomisk utveckling. Om inte sådana strategiska beslut avseende välfärdstjänsternas tillhandahållande tas, är det sannolikt att återkommande finansieringsproblem framöver leder till ett kontinuerligt stigande skattetryck kombinerat med ett missnöje med kvalitén på de tillhandahållna tjänsterna. En sådan utveckling vore inte önskvärd ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, då ett stigande skattetryck sannolikt skulle innebära ett svagare arbetskraftsutbud och en lägre tillväxt samt mera allmänt tilltagande snedvridningar i en allt mer globaliserad ekonomi. Denna utveckling vore inte heller önskvärd för den långsiktiga tilliten till välfärdssystemet.

De förutsättningar som ligger till grund för Långtidsutredningens analys innebär definitionsmässigt att nuvarande system med offentligt tillhandahållna välfärdstjänster är ohållbart på lång sikt. Samtidigt som medborgarnas efterfrågan på välfärdstjänster växer minst lika snabbt som deras inkomster så kommer produktionen att stagnera som en följd av låg produktivitet utveckling i produktionen av dessa tjänster samt en övre gräns för hur högt skattetrycket kan bli.

Även om Konjunkturinstitutet ser fördelarna med att ur ett pedagogiskt perspektiv peka på att det ständigt växande gapet mellan medborgarnas förväntningar och de faktiskt tillhandahållna välfärdstjänsterna leder till en ohållbar situation, kan alltför långsiktiga framskrivningar introducera nya osäkerhetsmoment. Det är t.ex. inte uppenbart att produktivitet utvecklingen i produktionen av välfärdstjänster för all framtid kommer att vara lägre än den vi observerar i näringslivet. På samma sätt är det möjligt att inkomstkänsligheten i efterfrågan på välfärdstjänster faller på mycket lång sikt. Som en följd av den ökande osäkerheten avseende de grundläggande antagandena i Långtidsutredningens analys på mycket lång sikt kan det vara rimligt att fokusera på utvecklingen de kommande 20 åren. Även under denna period är dock finansieringsdilemmat mycket stort.

Om en bättre balans mellan efterfrågan och tillgång på offentligt tillhandahållna välfärdstjänster skall uppnås behöver efterfrågan hållas tillbaka och/eller utbudet öka. Här diskuteras i korthet Konjunkturinstitutets syn på de olika lösningar som långtidsutredningen analyserar:

*Höjda skatter.* Konjunkturinstitutet anser att ett ökande skattetryck i syfte att öka resurserna till offentligt tillhandahållna välfärdstjänster inte är linje med en god samhällsekonomisk utveckling. Mycket talar för att skattebaserna framöver kommer att bli alltmer rörliga som en följd av en fortsatt internationell ekonomisk integration. Därmed kommer de samhällsekonomiska kostnaderna av höga skattesatser att öka, och om något talar en ökande rörlighet för lägre skattesatser än idag. Det utrymme som finns för att öka skatteuttaget genom en effektivisering av skattesystemet bör därför snarare tas i anspråk för att sänka de samhällsekonomiskt mest skadliga skatterna. Ett särskilt problem är de höjningar av kommunalskatterna som skett de senaste åren och som mycket väl kan förväntas fortsätta framöver. Den enskilda kommunen bär inte själv den fulla samhällsekonomiska kostnaden av en höjning av den egna skattesatsen. Detta beror dels på att det därav följande lägre arbetsutbud reducerar underlagen även för bl.a. arbetsgivaravgifterna, mervärdesskatten och den statliga inkomstskatten, men även på att kommunen kompenseras genom utjämningsystemet. Åtgärder för att mildra dessa snedvridningar bör vidtas och skulle kunna omfatta t.ex. tak på kommunalskatteuttaget eller transfereringssystem som innebär att varje kommun bär en större del av de samhällsekonomiska kostnaderna av sina skattebeslut.

*Ökad tillväxt.* På lång sikt är det inte troligt att en högre tillväxt kan lösa problemet med finansieringen av offentligt tillhandahållna välfärdstjänster, då högre tillväxt innebär högre hushållsinkomster och därmed ökande efterfrågan på välfärdstjänster. Konjunkturinstitutet delar dock utredningens uppfattning att en tillväxt som följer av en ökning i antalet arbetade timmar kan bidra till en förstärkt finansiering av produktionen av offentligt tillhandahållna välfärdstjänster. Detta gäller speciellt om det ökade arbetskraftsutbudet också innebär minskade utgifter, t.ex. som en

följd av lägre sjukskrivningstal. Därmed är åtgärder som syftar till att öka arbetskraftsutbudet en viktig väg mot en starkare finansiering av produktionen av välfärdstjänster under kommande år. Konjunkturinstitutet ser följande områden som strategiska:

- Skatte- och bidragssystem som ger tydliga och starka incitament för individer att såväl delta i arbetskraften som att upprätthålla ett högt individuellt arbetskraftsutbud.
- En förbättrad integration av utrikes födda på arbetsmarknaden.
- Verkningsfulla åtgärder i syfte att minska de totala ohälsotalen.
- Utbildningssystem som ger goda incitament till utbildning, men som även ger incitament till en hög genomströmning i utbildningssystemet.
- Ett socialförsäkringssystem och skattesystem som gynnar en sen pensionsavgång. Som diskuteras i bilaga 5 till utredningen kan t.ex. lägre inkomstskatter för äldre vara ett alternativ. Ett annat alternativ kan vara att avskaffa det skatteavdrag för privat pensionssparande som nu kan göras.
- En väl fungerande arbetsmarknad.

*Ökad produktivitet i produktionen av välfärdstjänster.* Det grundläggande problemet med produktivitetens utvecklingen i välfärdsproduktionen är att sådan personalintensiv verksamhet tycks svår att rationalisera i någon högre grad, utan att kvalitén blir lidande. Även om t.ex. konkurrensutsättning ofta tycks leda till en högre produktivitetsnivå, lider privata producenter av välfärdstjänster av liknande rationaliseringsproblem som offentliga producenter. Därmed finns det inget starkt stöd för att anta att produktivitetstillväxten på lång sikt skulle påverkas nämnvärt vid ett byte av producent. Konjunkturinstitutets bedömning är att åtgärder som syftar till att öka produktiviteten i välfärdsproduktionen bör vidtas. Samtidigt behöver metoder för att systematiskt och kontinuerligt mäta produktiviteten i offentlig verksamhet utvecklas, förbättras och tillämpas. En rimlig bedömning är dock att en ökad produktivitet i välfärdsproduktionen endast till en mindre del kan bidra till att lösa finansieringsproblemet.

*Ökad alternativ finansiering av välfärdsystemet.* En alternativ finansiering av produktionen av välfärdstjänster kan genomföras på tre sätt. För det första kan den offentliga sektorn tillhandahålla ett basutbud av tjänster, t.ex. inom skola, vård och omsorg. Medborgarna kan därefter köpa till mer eller mindre kvalificerade tjänster som de själva betalar för. Det är troligt att de tendenser vi redan nu ser i denna riktning kommer att förstärkas framöver, om inte aktiva strategiska beslut fattas. Med de grundförutsättningar som läggs i Långtidsutredningens huvudscenari är en sådan utveckling trolig. Ett annat alternativt finansieringssätt är att låta brukarna betala en större del av kostnaden för olika tjänster som en brukaravgift. Höjningar av dessa avgifter har fördelen att både finansiera ett ökat utbud och hålla tillbaka efterfrågan på välfärdstjänster. För att avgiftshöjningar skall få en effekt som märkbart håller tillbaka efterfrågan och stimulerar utbudet krävs dock en mångdubbling av avgifterna i förhållande till BNP de kommande 20 åren. Den tredje alternativa finansieringsmetoden innebär att hela systemet privatiseras eller görs rent aktuariemässiga. Så skulle t.ex. en sjukvårdsförsäkring eller omsorgsförsäkring kunna införas. I den mån socialförsäkringssystem privatiseras är det viktigt att lösningarna blir aktuariemässiga, så att inte de samhällsekonomiska kostnaderna bokföringsmässigt ”döljs” genom en överflyttning till den privata sektorn.

Långtidsutredningens slutsatser baseras i hög grad på resultat och analyser som framkommer i de 14 bilagorna till utredningen. Konjunkturinstitutet har valt att inte kommentera bilagorna i detalj, med undantag för bilaga 1-2, ”Sveriges ekonomi – utsikter till 2020” där bl.a. utredningens huvudscenario beskrivs. Återstoden av kommentarerna i detta remissvar fokuserar på denna bilaga.

De offentligfinansiella kalkylerna i huvudscenariot i bilagan utgår från två generella principer. För det första antas regelsystem i allt väsentligt vara oförändrade fram till 2020. Detta innebär att skattesatserna är oförändrade från 2004, att ersättningsnivåerna i transfereringssystemen följer löne- och inkomstutvecklingen samt att den reala tillgången på offentligt tillhandahållna tjänster per capita är oförändrad. För det andra antas individernas konsumtion av offentligt tillhandahållna tjänster endast bero på deras ålder och kön och därmed antas att inga beteendeförändringar sker fram till 2020. Konsumtionen av offentligt tillhandahållna tjänster drivs således enbart av demografiska faktorer. Utifrån dessa antagande beräknas sedan ett offentligt finansiellt sparande som utvecklas i linje med saldomålet på 2 procent av BNP fram till 2020.

Även om Konjunkturinstitutet anser att ett antagande om oförändrade regler kan vara en utgångspunkt för denna typ av långsiktiga kalkyler väcks dock ett antal frågor av principiell natur. För det första är det inte uppenbart att utredningen tillämpat dessa principer fullt ut. När t.ex. utredningen antar att förvärvsfrekvensen hos icke-nordiska invandrare kommer att öka successivt är det rimligt att tro att någon typ av förändrad politik behövs för att uppnå denna ökade integration.

En andra fråga är att innebörden av termen oförändrad politik kan ha olika innebörd för olika personer eller vid olika tillfällen. T.ex. är termen oförändrad politik svårtolkad om man t.ex. analyserar tillgången på offentligt tillhandahållna vård. Innebär oförändrad politik att brukaren skall ha tillgång till samma utbud av sjukvårdstjänster över tiden, eller innebär det att brukaren skall ha tillgång till de vid tidpunkten bästa tillgängliga vårdtjänsterna?

Slutligen är det inte uppenbart att en långsiktig principiell analys som Långtidsutredningen enbart skall utgå från oförändrade regler. Man kan hävda att just genom att belysa hur olika antaganden om den ekonomiska politikens inriktning påverkar ekonomin kan en mer fullständig analys av de vägval som finns genomföras. Till detta kommer att antagandet om oförändrade regler inte nödvändigtvis är det mest sannolika scenariot framöver.

En frågeställning som inte analyseras i bilagan är i vilken grad medborgarna kommer att acceptera det stagnerande utbudet av offentligt tillhandahållna tjänster, samtidigt som hushållens inkomster växer, skattesatserna är oförändrade och den offentliga sektorn har ett stort och stabilt finansiellt överskott. Konjunkturinstitutet anser att denna utveckling är osannolik om inte genomgripande förändringar i skatte- och utgiftssystemen genomförs. Därmed är den mest troliga utvecklingen att

såväl skatter som utgifter framöver kommer att växa i relation till BNP, om inte skatthöjningstendenser motverkas eller medborgarnas efterfrågan på välfärdstjänster kanaliseras på annat sätt. På samma sätt anser Konjunkturinstitutet att stora finansiella överskott i den offentliga sektorn visserligen är önskvärda som en buffert inför växande framtida utgifter, men en sådan utveckling troligen kräver strukturella reformer i syfte att hålla nere utgiftstrycket.

Den ekonomiska analysen i bilagan präglas även i andra avseende av förhållandevis optimistiska antaganden. Konjunkturinstitutet anser därför att det finns en betydande sannolikhet att arbetsutbudet och därmed tillväxten och de offentliga finanserna utvecklas svagare än i huvudscenariot. Som redan nämnts anser Konjunkturinstitutet att den förbättrade integrationen av utrikes födda endast kan uppnås genom förändringar i den ekonomiska politiken. I den mån arbetskraftsutbudet inte hålls uppe i den grad som huvudscenariot anger så kommer arbetskraftsutbud, tillväxt och de offentliga finanserna att utvecklas svagare.

Långtidsutredningens huvudscenario innebär att utbudet av offentligt tillhandahållna välfärdstjänster växer mycket svagt de kommande 20 åren. Denna svaga utveckling av de offentligt tillhandahållna välfärdstjänsterna i kombination med ökade hushållsinkomster torde medföra att en växande del av hushållens efterfråga på välfärdstjänster kommer att tillfredställas på den öppna marknaden. Därmed torde den pågående omstruktureringen i det privata näringslivet påskyndas i riktning mot mer tjänsteproduktion i allmänhet och mot mer produktion av välfärdstjänster i synnerhet. På 20 års sikt är det troligt att en sådan omställning blir relativt stor, varvid denna typ av privat producerad och privat försäld produktion av välfärdstjänster skulle kunna utgöra t.ex. 5 eller 10 procent av BNP. Då framväxten av en privatfinansierad välfärdproduktion inte direkt analyseras i bilagan är det troligt att strukturuomvandlingen mot en växande vård- och omsorgssektor underskattas. Allmänt skulle en djupare analys av den framväxande privatfinansierade välfärdsektorn vara värdefull.

Den ökande produktionen av privatfinansierade välfärdstjänster medför också att de produktivitetsantaganden som görs i bilagan kan ligga något högt. Om välfärdstjänster utgör en allt större del av det privata näringslivets produktion, och produktivitetstillväxten i denna del av tjänstesektorn är låg, så kommer tillväxten i näringslivet därmed tendera att falla. Samtidigt bör dock påpekas att alla antaganden om framtida produktivitet utveckling är behäftade med stor osäkerhet och Konjunkturinstitutet finner inte att utredningens antaganden om total produktivitet utveckling på något sätt är anmärkningsvärda.

Sammanfattningsvis anser Konjunkturinstitutet att Långtidsutredningen genomför en grundlig analys av finansieringsproblemen kring offentligt tillhandahållna välfärdstjänster. Det långsiktiga perspektivet och fokuseringen på alternativa finansieringsmetoder öppnar för viktiga principiella diskussioner. Konjunkturinstitutet anser dock att utredningens huvudscenario inte fullt belyser de vägval som uppstår avseende finansieringen av offentligt tillhandahållna välfärdstjänster. För att huvudscenariot skall spegla den mest sannolika utvecklingen de kommande 20 åren krävs att strukturella åtgärder vidtas. Många av dessa åtgärder är i sig eftersträvarvärda, där såväl ett förhindrande av ett kraftigt ökande skattetryck som reformer i syfte att befärma alternativa finansieringsmetoder är några exempel. På samma sätt kommer

många åtgärder som syftar till ett ökat arbetskraftsutbud att bidra till att mildra finansieringsproblematiken, samtidigt som de bidrar positivt till den samhälls-ekonomiska utvecklingen. Konjunkturinstitutet anser att fortsatta analyser av alternativa finansieringsmetoder bör genomföras. Dessutom bör alternativa åtgärder som kan bidra till ett ökat arbetskraftsutbud studeras ingående.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ingemar Hansson. Föredragande har varit enhetschef Henrik Braconier.

Ingemar Hansson

Henrik Braconier