

1999

VÄLFÄRDSPOLITISKA RÅDETS RAPPORT

Från dagis till servicehus

Välfärdsolitik i livets olika skeden

Lars Söderström

Anders Björklund

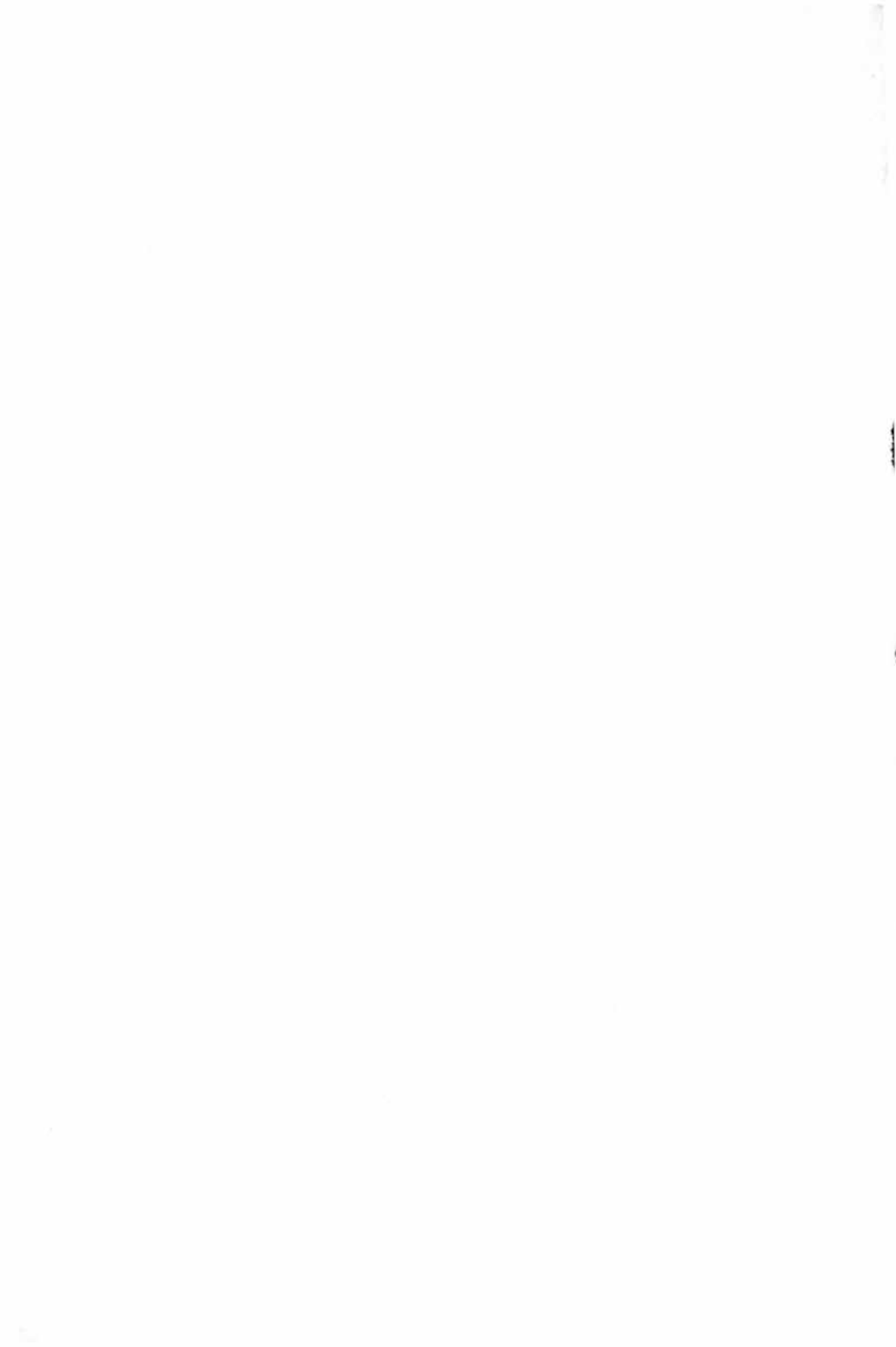
Per Gunnar Edebalk

Agneta Kruse

SNS Förlag

VÄLFÄRDSPOLITISKA RÅDETS RAPPORT

1999



1999
VÄLFÄRDSPOLITISKA RÅDETS RAPPORT

*Från dagis
till servicehus*

Välfärdspolitik i livets olika skeden

Lars Söderström

Anders Björklund

Per Gunnar Edebalk

Agneta Kruse

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: bok.info.order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

- grundades 1948 som en ideell sammanslutning
- är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper
- sprider kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt är ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i sådana frågor
- verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser

SNS Valfärdspolitiska råd har skapats för att i årligen återkommande rapporter analysera centrala problem i välfärdspolitiken. Rådet består av fristående forskare som självständigt väljer frågeställningar och angreppssätt.

Välfärdspolitiska rådets rapport 1999

Från dagis till servicehus

Välfärdspolitik i livets olika skeden

Lars Söderström, Anders Björklund, Per Gunnar Edebalk, Agneta Kruse

Första upplagan

Första tryckningen

© 1999 Författarna och SNS Förlag

Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB

Sättning: Melanders Fotosätter AB, Stockholm

Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1999

ISBN 91-7150-766-3

ISSN 1403-7718

Innehåll

Utgivarens förord 7

Kapitel 1. Nya förutsättningar för välfärdspolitiken 9

Kapitel 2. De offentliga utgifternas åldersprofil 15

Åldersprofilen 16

Befolkningsutvecklingen 19

Demografiskt betingad utveckling av offentliga utgifter 21

Slutsatser 24

Kapitel 3. Konkurrens och valfrihet 26

Konkurrensutsättning 27

Valmöjligheter 30

Vem skall betala? 33

Fördjupade valmöjligheter 35

Patientavgifter 38

Försäkringspremier 41

Kapitel 4. Familjepolitiken och barnafödandet 44

Familjepolitikens effekter 45

Slutsatser 56

Kapitel 5. Familjepolitiken och barnens välfärd 58

Barns ekonomiska standard 59

Att vara på daghem och ha en förvärvsarbetande mor 64

Att uppleva föräldrars skilsmässa 69

Slutsatser 70

Kapitel 6. Skolan och det livslånga lärandet 74

Studiefinansieringen 76

Ett alternativt studiestöd 78
Kunskapssamhället 80
Dimensionering med skolpeng 81
Exempel 84
Programmens dimensionering 87
Skolavgifter 88

Kapitel 7. Pensionärernas ekonomi 93

Pensionärernas inkomstförhållanden idag 95
Det gamla pensionssystemets sammanbrott 100
Det nya pensionssystemet – hållbart och tryggt? 101
Sammanfattning och slutsatser 109

Kapitel 8. Avgifter och valfrihet i äldreomsorgen 111

Resurser och behov i framtiden 111
Äldreomsorgens avgifter 114
Är nolltaxa lösningen? 118
En frivillig försäkring mot höga avgifter? 120
Att skapa marknader inom äldreomsorgen 121
En modell för valfrihet 124
En obligatorisk äldrevårdsförsäkring? 126
Sammanfattning 130

Kapitel 9. Utgångspunkter för en ny politik 132

Utmaningar 132
Familjepolitiken och barnen 133
Studiestödet 134
Anpassning till den globala ekonomin 135
Omfattande uppdrag för kommunerna 137
Kundvalsmodellen 138
Kundvalsmodellen i utbildningen 139
Obligatorisk äldrevårdsförsäkring 139
HMO-baserad sjukvård 140

Välfärdspolitiska rådet 1999 143

Utgivarens förord

Den svenska välfärdsstaten är under omprövning. Den internationella integrationen ändrar förutsättningarna för den svenska ekonomin. Arbetskraften blir rörligare, liksom skattebaserna. Det blir allt svårare att avvika från andra länder i valet av välfärdspolitisk strategi och skattekvot. Demografiska förändringar bidrar till problemen. Försörjningskvoten – andelen yngre och äldre i relation till den arbetande delen av befolkningen – förändras i ogynnsam riktning, i Sverige liksom i många andra OECD-länder.

I den omprövning av välfärdspolitiken som framtvingats har SNS bedömt det som viktigt att följa utvecklingen och berika debatten med samhällsvetenskapliga forskningsresultat och erfarenheter från andra länder. SNS Välfärdspolitiska råd har skapats i analogi med det tidigare Konjunkturrådet och Demokratirådet för att i årligen återkommande rapporter belysa centrala frågor i välfärdspolitiken och föreslå förändringar där detta anses motiverat. Liksom de båda tidigare råden består detta av akademiskt verksamma forskare som självständigt väljer såväl frågor inom området som angreppssätt.

1998 års rapport, *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?* diskuterade konsekvenserna av hög och lång arbetslöshet för valet av arbetslinjen som välfärdspolitisk strategi. I årets rapport tar rådet upp några av de påfrestningar på välfärdspolitiken som ökad rörlighet och demografiska förändringar leder till. I fokus står kommunerna som huvudproducenter av de välfärdsrelaterade tjänster som följer oss från födseln upp i pensionsåldern, eller som det heter i rapportens titel, "från dagis till servicehus". Författarna analyserar både de problem för dagens konstruktion som rörligheten för med sig och frågan om det är möjligt att ge hushållen ökad valfrihet inom ramen för en skattefinansierad välfärdsstat.

I rådet har ingått professorn i nationalekonomi *Lars Söderström* (ordf.), professorn i nationalekonomi *Anders Björklund*, prefekten vid Socialhögskolan i Lund *Per Gunnar Edebalk* och universitetslektorn i

nationalekonomi *Agneta Kruse*. Projektledare vid SNS har varit under-
tecknad. Utkast till rapporten har diskuterats vid seminarium på SNS.
Författarna har därvid kunnat dra fördel av synpunkter från departe-
mentsrådet Ingemar Eriksson och chefekonomen Gunnar Wetterberg.

Som brukligt är i SNS-sammanhang har arbetet följts av en referens-
grupp med representanter från näringsliv och förvaltning. Förra social-
ministern Bengt Westerberg har varit ordförande i referensgruppen.

Ledamöterna av rådet står gemensamt bakom rapportens analys och
rekommendationer. SNS som organisation har inte tagit ställning till dess
innehåll. Referensgruppens yttrande över rapporten publiceras på SNS
hemsida (www.sns.se) och i SNS kvartalsskrift *Företag och Samhälle*.
Finansiellt har rapporten stötts av Socialvetenskapliga forskningsrådet
och referensgruppen.

Stockholm i oktober 1999

Per Molander

Forskningsledare vid SNS

Kapitel 1. Nya förutsättningar för välfärdspolitiken

1960 levde en genomsnittlig man i OECD-länderna 67 år. Av dessa ägnade han 46 år åt förvärvsarbete. De återstående 21 åren bestod till stor del av hans uppväxt och skolgång. Sedan han inträtt på arbetsmarknaden gick nästan all hans tid åt till förvärvsarbete. Idag har medellivslängden för männen ökat till 74 år, samtidigt som antalet år i förvärvsarbete sjunkit till 37 år. Således tillbringar de hälften av livet med annat än förvärvsarbete. Utbildningen har förlängts, liksom tiden som pensionär. Under de yrkesverksamma åren kommer nu också fler avbrott till följd av arbetslöshet och sjukdom. Även för kvinnorna noteras en ökning av medellivslängden med 7 år, till drygt 80 år, men tiden för förvärvsarbete har inte minskat, utan likaså ökat med 7 år. Antalet år utan förvärvsarbete under den yrkesaktiva åldern har för kvinnornas del halverats från 24 till 12 år.¹

Detta är dramatiska förändringar med långtgående konsekvenser för familjelivet, barnens uppväxtförhållanden och situationen för de äldre. För samhället som helhet handlar det om en kraftig ökning av "försörjningskvoten". Samtidigt har försörjningsuppgiften till stor del flyttats från de enskilda familjerna till den offentliga sektorn. I stället för att var och en tar hand om sina anhöriga, gamla såväl som unga, tar vi nu som skattebetalare hand om hela kollektivets unga och gamla.

I denna rapport har vi valt att sätta fokus på den omfördelning som sker över livscykeln – från vaggan till graven. Det typiska är att sysselsättningen och inkomsterna infaller i mitten av livscykeln och att vi som individer är beroende av stöd framför allt under den inledande och avslutande fasen av livet. Detta blir tydligt i *kapitel 2*, där vi beskriver de offentliga utgifternas åldersprofil. Det handlar om såväl kontanta överföringar, t.ex. föräldrapenning, barnbidrag och ålderspension, som natu-

¹ OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, 1998. Siffrorna avser genomsnitt för länderna Australien, Kanada, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Japan, Norge, Nya Zeeland, Spanien, Sverige, Storbritannien, Tyskland och USA.

raförmåner av olika slag, särskilt sådana tjänster som ingår i kategorin ”vård, skola och omsorg”.

Det har fallit på kommunernas och landstingens lott att svara för en stor del av den direkta omvårdnaden, alltifrån barnomsorg och skola till sjukvård och äldreomsorg. Hur utgifterna på de olika verksamhetsområdena fördelas framgår av tabell 1.1. Som synes svarar vård, skola och omsorg för ca 75 procent av de reala utgifterna.

Tabell 1.1. Kommunernas och landstingens reala utgifter* 1995. Procenttal.

Verksamhet	Andel av totala utgifter utgifter	Andel av BNP
Allmänna offentliga tjänster	11,0	2,10
Försvar	0,1	0,01
Samhällsskydd och rättskipning	1,3	0,26
Utbildning	20,9	3,99
Hälsa- och sjukvård	25,4	4,83
Social trygghet	28,8	5,49
Bostadsförsörjning och samhällsutveckling	2,3	0,45
Fritidsverksamhet, kultur och religion	6,3	1,20
Energi	0,5	0,09
Transporter och kommunikation	1,9	0,36
Andra näringslivsändamål- och tjänster	1,3	0,24
Ofördelade offentliga utgifter	0,2	0,05
Totala reala utgifter	100,0	19,05

*) I reala utgifter ingår konsumtion och investeringar, men ej transfereringar.

Källa: Statistiska Centralbyrån, *Nationalräkenskaper* N 10 SM 9701.

För att driva sin verksamhet har kommunerna och landstingen byggt upp en omfattande serviceapparat motsvarande ca 20 procent av BNP. Huvuddelen av tjänsterna produceras i egen regi. Det typiska för vården, skolan och omsorgen är att dessa verksamheter har en relativt svag produktivitet utveckling. Detta får till följd att de kommunala tjänsterna på detta område blir successivt allt dyrare: Det krävs skattehöjningar bara för att hålla en konstant volym och kvalitet på verksamheten. Att tjänster successivt kostar mer än varor brukar kallas *Baumol's disease*. Förklaringen är att vården, skolan och omsorgen och vissa andra ”mjuka” verksamheter – trots en långsammare produktivitet utveckling – inte kan ha en märkbart långsammare löneutveckling än vad som gäller för arbets-

marknaden i övrigt. Följden är att sådana tjänster blir allt dyrare. Om de inte skall bli dyrare för konsumenterna, måste de subventioneras i allt större omfattning. Detta kräver större skatteinkomster. Och i takt med den tidigare nämnda demografiska utvecklingen ökar efterfrågan på kommunala tjänster. Detta gör behovet av skatteinkomster ännu större.

Det kan diskuteras om den sociala omvandling vi sett sedan början av 1960-talet hade varit möjlig utan en kraftig tillväxt av den kommunala sektorn. Hur skulle familjerna ha klarat sig utan alla dessa subventionerade tjänster? Särskilt besvärlig hade situationen naturligtvis varit för familjer med många barn och åldringar. Utan kompensation hade alternativet för många säkerligen varit att producera motsvarande tjänster i hemmet. Detta hade sannolikt fördröjt utvecklingen mot ökad kvinnlig förvärvsverksamhet. Men om man velat gynna framväxten av en privat tjänstemarknad hade ett alternativ varit att successivt öka barnfamiljernas köpkraft genom skattesänkningar och/eller ökningar av barnbidrag och dylikt. På så sätt skulle de också ha kunnat få råd att konsumera de nödvändiga tjänsterna.

Ingenting talar för att den demografiska omvandlingen nu skall stanna av. Vi fortsätter med all sannolikhet att bli äldre, och antalet år som vi i genomsnitt ägnar åt förvärvsarbete kommer säkerligen att fortsätta minska. Som hittills ökar i stället den tid som ägnas åt utbildning och fritidsaktiviteter, men också behovet av sjukvård ökar. I förhållande till andra verksamheter kommer således vården, skolan och omsorgen att behöva ta allt större resurser i anspråk. Med dagens organisation av tjänsteproduktionen betyder detta fortsatta skattehöjningar. Problemet är att det parallellt med denna utveckling har skett en kraftig internationalisering av den svenska ekonomin. Denna är en följd av inte bara pågående integrationssträvanden, t.ex. inom EU, utan också av den framväxande informationsteknologin m.m. Härigenom blir den svenska ekonomin alltmer konkurrensutsatt, vilket krymper marginalerna för skattehöjningar.² Kanske blir vi i Sverige rent av tvungna att sänka skatterna. Hur skall i så fall de kommunala tjänsterna finansieras?

Denna fråga blir aktuell samtidigt som den allmänna inkomstnivån i samhället mycket väl kan öka. Internationaliseringen ger möjligheter till produktivitetsvinster genom mer långtgående arbetsfördelning och handel. Ökande svårigheter att hålla uppe kvaliteten och volymen på skatte-

² Åtskilliga aspekter på problemen med "skattekonkurrens" belyses i NBER:s essäsamling *Taxation in the global economy*, Razin & Slemrod (1990).

finansierade tjänster kan alltså inträffa samtidigt som hushållen får ökade disponibla inkomster och den privata konsumtionen ökar. Detta bäddar för spänningar mellan den privata och den offentliga konsumtionen. En utväg skulle kunna vara att en del av hushållens ökade köpkraft kanaliseras till den offentliga sektorn via avgiftshöjningar. Att hushållen har en betydande vilja att betala för vård, skola och omsorg råder det ingen tvekan om.

Frågan är också om inte internationaliseringen och en ökad rörlighet i samhället får kommunerna att framstå som otidsenliga i rollen att leverera de diskuterade tjänsterna. Det typiska för en kommun är ju att den finns på en viss plats. För att utnyttja dess tjänster måste man befinna sig på ort och ställe. När individer föds på en ort, växer upp och går i skola på en annan, arbetar på en tredje och slutligen efter pensioneringen slår sig ner på en fjärde, blir det uppenbarligen ett mycket diffust förhållande mellan de förmåner en kommun erbjuder och vad var och en bidrar med till finansieringen av dessa förmåner. Kanske ligger de kommuner man har kontakt med under livet till och med i olika länder.

Att de kommunala finanserna är mycket känsliga för den egna befolkningens ålderssammansättning och sysselsättning är känt sedan gammalt. Utan vårt mycket ambitiösa skatteutjämningssystem hade många svenska kommuners situation säkert redan varit ohållbar. Dagens nivå på verksamheten skulle ha krävt mycket olika skattesats i olika kommuner, beroende på olikheter i skattebas och antal förmånstagare. Personer som har arbete och betalar skatt hade gjort en påtaglig vinst genom att flytta till en kommun med låg skattesats. Till lågskattekommunerna hade följaktligen investeringar och sysselsättning koncentrerats. I motsvarande mån hade högskattekommunernas situation försämrats. De hade tömts på resurser och inte kunnat fortsätta att sköta sina uppgifter inom bland annat vård, skola och omsorg.

Detta är allmänt känt. Frågan är vad som händer när svenska kommuner skall inordnas i den globala ekonomin. Mellan t.ex. de skånska kommunerna och kommunerna på Själland finns inget skatteutjämningssystem. Vad händer om de förvärvsarbetande söker sig till den ena sidan av Öresund och icke-förvärvsarbetande till den andra sidan, eller om människor bor på den ena sidan och arbetar på den andra? Är det rimligt att konsekvenserna omhändertas i respektive lands utjämningssystem, eller behövs det ett utjämningssystem på europeisk nivå? Till saken hör att det i många länder inte finns något utvecklat utjämningssystem över huvud taget och att kommunernas roll och betydelse varierar

mycket från land till land. Det typiska i resten av Europa är att staten eller delstaterna svarar för mycket av det som idag faller på de svenska kommunernas lott.

I takt med att rörligheten i världen ökar, inte bara för kapital och varor utan också för arbetskraft, blir problemet med kommuner som arbetar under väsentligt olika förutsättningar allt svårare att komma till rätta med. Vi menar att det finns anledning att ompröva möjligheterna att bedriva skattefinansierad social verksamhet i kommuner av svensk modell. Ett problem med denna modell är att rätten till förmåner i form av kommunala tjänster är oberoende av vem som finansierar förmånerna. Detta ger incitament till gratisåkande. Man betalar skatt på ett ställe och utnyttjar förmåner på ett annat. Ett annat problem är att såväl rättigheterna som skyldigheten att bidra till deras finansiering baseras på att man *tillfälligt* bor (eller till och med bara vistas) i kommunen. Detta ger incitament till taktisk bosättning. Vi menar att dessa problem potentiellt är mycket allvarliga och att de på sikt underminerar den svenska välfärdsmodellen med en central roll för kommunerna. Därför är det befogat att fundera över alternativa modeller. Hur kan behovet av vård, skola och omsorg täckas på annat sätt?

Skall varje form av geografisk bestämning elimineras, är det nödvändigt att knyta förmånerna *direkt* till respektive individ. Vart än individen flyttar, följer rättigheterna med. Ta modellen med "skolpeng" som exempel. I princip skulle naturligtvis en svensk "skolpeng" kunna användas i Milano lika gärna som Malmö. Poängen är att individen har en rättighet och att det inte finns någon geografiskt bestämd enhet som har exklusiv skyldighet att tillgodose denna rättighet.

Hur individerna får sina rättigheter är en annan sak. En enkel modell är förstås att var och en själv betalar för sina rättigheter, ungefär som en försäkringspremie. Ett inte alltför avlägset alternativ, som ligger i linje med temat för Valfärdspolitiska rådets rapport 1998, är att betalningen sker genom någon form av arbetsgivaravgift eller löneskatt och att rättigheterna delas ut som ersättning för arbete. Hursomhelst kan det inte undvikas att somliga individer riskerar att hamna utanför. För i varje fall dessa personer krävs ett system där rättigheterna fördelas t.ex. i kraft av medborgarskap eller flyktingstatus. Också i det senare fallet kan rättigheterna självfallet ha form av en möjlighet att t.ex. välja skola. Detta belyses närmare i *kapitel 3*, där vi på ett principiellt plan diskuterar konkurrensutsättning, begränsad valfrihet inom ramen för den s.k. kundvalsmodellen, avgiftsfinansiering m.m.

I *kapitel 4 och 5* ser vi på föräldraförsäkringen och annat stöd till barnfamiljerna samt belyser hur barnens uppväxtförhållanden ser ut. I den mån som denna "försäkring" ökar födelsetalet kan man undra om det i första hand är välutbildade och höginkomsttagare som föder flera barn, eller tvärtom. Belysningen av barnens situation följs upp i *kapitel 6*, där vi diskuterar olika möjligheter att modifiera det svenska utbildningssystemet. Bland annat ser vi på möjligheterna att utvidga modellen med skolpeng till högskolenivån och att ändra studiemedelssystemet så att bidragsdelen (dvs. subventionen) i studiestödet förbehålls personer som betalar skatt i Sverige.

De äldres situation ägnas också två kapitel. I *kapitel 7* belyser vi de äldres inkomstförhållanden och försörjning, medan vi i *kapitel 8* ser närmare på äldreomsorgens utformning. Klart är att dagens omsorgsmodell inte fungerar tillfredsställande. Vi diskuterar en modell, där driften och finansieringen har separerats och finansieringen till stor del flyttats från kommunerna till staten. Bland annat tar vi upp kommunernas hårt kritiserade avgiftspolitik.

Efter dessa exemplifieringar och konkretiseringar skall vi till sist i *kapitel 9* återvända till frågan om vad som krävs för att Sverige skall få en tidsenlig organisation av skolan, vården och omsorgen.

Referenser

- OECD (1998), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, OECD.
Razin, A. & Slemrod, J. (1990), *Taxation in the Global Economy*, National Bureau of Economic Research/University of Chicago Press.

Kapitel 2. De offentliga utgifter- nas åldersprofil

Stora och viktiga delar av försörjningen av barn och gamla sker via den offentliga sektorn, vilket gör de offentliga utgifterna starkt åldersrelaterade. De är höga för barn och ungdomar samt för äldre, låga för medelålders grupper. I särskilt hög grad gäller detta offentliga utgifter med direkta välfärdspolitiska syften. Så visar t.ex. en schematisk indelning av välfärdsstatens utgifter efter vilket problem som de olika programmen avser att lösa att ca 60 procent kan hänföras till livscykelomfördelning och drygt 30 procent till riskförsäkring. Knappt 10 procent utgör stöd till genuint svaga (Kruse, 1997). Till livscykelomfördelning räknar vi sådant som skola, ålderspensioner och äldreomsorg. Med riskförsäkringar menar vi bl.a. skydd mot risken för inkomstbortfall vid arbetslöshet och sjukdom. Till utgifter för genuint svaga grupper har vi fört sådant som socialbidrag och högkostnadsskydd i sjukvården. Även det som i denna indelning har förts till riskförsäkring är ofta starkt åldersberoende, t.ex. förtidspension och sjukvård. Det gör det livscykelomfördelande inslaget i de offentliga välfärdsutgifterna ännu större.

Betydligt mer än huvudparten av de offentliga välfärdsutgifterna används alltså till livscykelomfördelning. De blir därmed också starkt påverkade av den demografiska strukturen.

Vi har en åldrande befolkning med allt färre barn och ungdomar och allt fler åldringar. Detta kommer att ha genomgripande betydelse för hela samhället. Inte minst kommer det att få ekonomiska effekter, eftersom konsumtionsmönster, sparande och arbetsutbud skiljer sig markant i olika åldersgrupper; försörjningsbördan för dem i yrkesverksam ålder kommer att öka då andelen åldringar ökar mer än andelen barn sjunker.

I detta kapitel skall vi beskriva de offentliga utgifterna ur ett ålders- eller livscykelperspektiv. Vi sätter dem sedan i relation till den förväntade befolkningsutvecklingen för att ge en bild av vilka anspråk på resursutrymme förändringarna kan leda till. Detta kapitel utgör en del i

bakgrunden till vår diskussion om förändrad organisation av tillhandahållandet av varor och tjänster och om alternativa finansieringsformer.

Åldersprofilen

En uppdelning på åldersgrupper av offentliga utgifter för konsumtion och transfereringar visas för år 1997 i tabellerna 2.1–2.3. En fullständig och helt invändningsfri uppdelning är inte möjlig men vi menar att redovisningen här är tillräckligt tillförlitlig för att utgöra ett underlag för diskussion. Vi börjar med att se på konsumtionen i tabell 2.1.

En del offentlig konsumtion har starka kollektiva inslag och kan därmed inte föras till någon särskild grupp. Utgifterna har då fördelats i förhållande till antalet individer i gruppen (märkta med *). Övriga kon-

Tabell 2.1. Total respektive individuell konsumtion i olika åldersklasser.
Miljarder kronor 1997.

	0–19 år	20–64 år	65– år	Summa
*Allm. offentliga tjänster, försvar, rättsväsen	28,0	66,9	20,0	114,9
Utbildning, forskning				123,7
statlig		43,9		43,9
komvux		4,5		4,5
grundskola, gymnasium	75,3			75,3
Hälso- och sjukvård	10,3	48,7	46,2	105,2
Äldreomsorg**			60	60
Omsorg, funktionshindrade**	—	10	10	20
Barnomsorg	42,3			42,3
Arbetsmarknadspolitik		23,5		23,5
*Bostadsförsörjning, kommunikation, kultur	13,6	32,4	9,7	55,7
Summa, totalt	169,5	229,8	145,9	545,2
Andel av total konsumtion	0,31	0,42	0,27	
Andel tot. konsumtion/andel av befolkn.***	1,3	0,7	1,6	
Summa individuell konsumtion	127,9	130,5	116,2	374,6
Per capita, kronor	59 270	25 360	75 310	
Andel individuell konsumtion/andel av befolkningen***	1,4	0,6	1,8	

sumtionsposter avser individuellt konsumerade varor och är åldersuppdelade. Som ett resultat visas varje åldersgrupps andel av konsumtionen. Eftersom grupperna är olika stora blir ”andel” ett något intetsägande mått. Men om vi sätter andel konsumtion i relation till åldersgruppens andel av befolkningen ser vi ett tydligt mönster: Barn och ungdomar konsumerar betydligt mer än de som är i yrkesverksam ålder. Detta gäller i än högre grad de äldre. I början och slutet av livet är konsumtionen av offentligt tillhandahållna varor och tjänster hög, medan den är låg i mitten av livet. Detta mönster framträder ännu starkare då vi enbart ser på fördelningen av individuella varor och tjänster. Barn och ungdomar konsumerar 1,4 gånger sin andel av befolkningen, de medelålders endast 0,6 medan de äldre konsumerar 1,8 gånger sin andel av befolkningen. Fördelningen av transfereringarna på olika åldersgrupper visas i tabell 2.2.

Transfereringarnas utgiftsmönster skiljer sig en del från konsumtionens; här ser vi inte det U-mönster som är så tydligt i den offentliga konsumtionen. De ungas andel är låg och i förhållande till gruppens andel av befolkningen ungefär densamma som de medelålders. De äldre tar betydligt mer av transfereringarna i anspråk. Transfereringarna till pensionärerna är nästan tre gånger så stora som deras andel av befolkningen. De sammanlagda offentliga utgifterna visas i tabell 2.3.

Mest resurser går till de äldre såväl i absoluta tal som i förhållande till deras andel av befolkningen. Ser vi till utgifter per capita, går mer än dubbelt så mycket till den äldsta åldersgruppen som till barn och ungdomar och 3,5 gånger så mycket till de äldsta som till medelålders. För personer i åldern 20–64 år väger konsumtion och transfereringar ungefär lika tungt. För barn och ungdomar väger den offentliga konsumtionen tyngre än transfereringarna, medan det omvända gäller för dem som är 65 år och äldre.

Vi kan också konstatera att både för barn och ungdomar och för medelålders blir kvoten mellan andel utgifter och andel av befolkningen

*) Konsumtionen antas vara lika per person.

**) Utgifterna för omsorg om äldre och funktionshindrade är inte uppdelade på de två områdena i statistiken. Uppgifterna här bygger på en undersökning av ett urval av kommuner som Svenska Kommunförbundet gjort. Utgifterna för funktionshindrade barn särredovisas inte heller men tycks vara mindre än 0,1 miljarder.

***) En kvot = 1 betyder att åldersgruppen har en andel av konsumtion respektive transfereringar i exakt proportion till sin andel av befolkningen, > 1 en högre andel än dess andel av befolkningen och omvänt vid < 1.

Källa: SCB, *Kommunernas finanser*, 1996 och 1997. RFV, *Socialförsäkringsboken 1999*. SCB, *Nationalräkenskaper 1980–1996*, SM N 9701. Svenska Kommunförbundet 1998, *Kommunerna i framtiden. En långtidsutredning om behov och resurser till år 2010*.

Tabell 2.2. Offentliga transfereringar efter ålder. Miljarder kronor 1997.

	0–19	20–64	65–	Summa
Ålderspension			138,9	138,9
Delpension		1,1		1,1
Änke-, omställningspension		3,2	9,5	12,7
Bostadstillägg till pensionärer	*)	2,2	7,3	9,5
Offentliga avtalspensioner			15,3	15,3
Bostadsbidrag		5,9		5,9
Föräldraförsäkring	13,3			13,3
Sjukpenning- och arbetslöshetsförsäkring assistansersättning, arbetsskador		63,0		63,0
Förtidspension	*)	37,0		37,0
Barnbidrag, vårdbidrag, underhållsstöd	20,3			20,3
Barnpension	0,9			0,9
Utbildningsbidrag (vid arbetsmarknadsutbildning)		9,6		9,6
Socialbidrag	4,2	8,2		12,4
Studiestöd (-96)		11,4		11,4
Summa	38,7	141,6	171	351,3
Andel av transfereringarna	0,11	0,40	0,49	
Andel av transf./andel av befolkningen	0,6	0,7	2,9	
Per capita, kronor	17 930	27 510	110 820	

*) Förtidspension utgår även i ålderna 16–19 år. 1997 gick 0,02 miljarder till denna grupp. Även bostadstillägget till förtidspensionärer i åldern 16–19 år är för litet för att redovisas i tabellen. Av 2,2 miljarder gick drygt 1 procent till denna åldersgrupp.

**) Fördelat enligt fördelningen av barn och vuxna som erhåller socialbidrag, 34 procent barn och 66 procent vuxna. Socialstyrelsen Statistik, Socialtjänst.

Källa: Se tabell 2.1.

Tabell 2.3. Individuell offentlig konsumtion och transfereringar efter ålder. Miljarder 1997.

	0–19	20–64	65–	Summa
Totalt	166,6	272,1	287,2	725,9
per capita, kronor	77 200	52 870	186 130	
Andel av utgifterna	0,23	0,38	0,40	
Andel utgifter/andel av befolkningen	0,9	0,7	2,3	

Källa: Se tabell 2.1.

mindre än 1. U-formen är alltså inte särskilt accentuerad. Detta är en förändring jämfört med tidigare perioder. Från 1975 och fram till 1990 fick den offentliga konsumtionen en allt starkare åldersbetoning. Den offentliga sektorn användes i minskad utsträckning till varor och tjänster riktade till alla, t.ex. till högggradigt kollektiva varor, och i allt större utsträckning till åldersspecifika insatser (se Kruse & Ohlsson, 1995). Denna trend tycks ha bromsats under 1990-talet. Utgifterna för både konsumtion och transfereringar har ökat i samtliga åldersgrupper, men de har ökat betydligt mer för åldersgruppen 20–64 år än för barn och ungdomar eller för de äldre. De ökade med närmare 80 procent i gruppen 20–64 år jämfört med 36 procent för barn och ungdomar och med 43 procent för de äldre. En viss utjämning av åldersprofilen har således skett. Fortfarande är dock åldersinflytandet på de offentliga utgifterna mycket betydelsefullt. Utgifternas åldersprofil gör det uppenbart att förskjutningar i åldersstrukturen har stor betydelse i försörjningshänseende.

Befolkningsutvecklingen

Vi har en åldrande befolkning. Det framgår av tabell 2.4, som visar den förväntade befolkningsutvecklingen och försörjningskvoten med några olika avgränsningar. De stora dragen är välkända: Antal och andel barn och ungdomar sjunker, gruppen ”i yrkesverksam ålder”, 20–64 år, ökar något fram till 2010 och avtar därefter medan gruppen över 65 år ökar. Den totala försörjningskvoten, dvs. barn och ungdomar samt äldre per person i yrkesverksam ålder, är drygt 0,7 1997. Det betyder att varje person i yrkesverksam ålder har 0,7 personer att försörja. Den totala försörjningskvoten väntas vara konstant fram till 2010; nedgången av barn och ungdomar kompenseras ganska exakt av uppgången av äldre. Efter 2010 ökar den dramatiskt; andelen barn och ungdom fortsätter att sjunka men inte alls i den takt som andelen äldre ökar. År 2030 kommer varje person i yrkesverksam ålder att ha 0,86 personer att försörja. I tabell 2.4 visas också åldersförsörjningskvoten, dvs. hur många pensionärer det går på varje person i yrkesverksam ålder. År 1997 går det 0,3 pensionärer på varje person i yrkesverksam ålder. År 2030 har detta ökat till 0,45.

Sista raden i tabellen visar en försörjningskvot med en annan åldersindelning än den gängse. I ekonomiska sammanhang är den relevanta åldersförsörjningskvoten icke-yrkesverksamma/yrkesverksamma. Men

Tabell 2.4. Befolkningsstruktur, andelar i olika befolkningsgrupper 1997 och försörjningskvoter samt prognoser till 2050.

	1997	2000	2010	2030	2050
Andelar:					
0–19	24,4	24,0	22,5	22,1	21,5
20–64	58,2	58,6	58,2	53,6	53,8
65–	17,4	17,4	19,2	24,2	24,7
Försörjningskvoter:					
–19+65–/(20–64)	0,72	0,71	0,72	0,86	0,86
65–/(20–64)	0,30	0,30	0,33	0,45	0,46
60–/(20–59)	0,41	0,42	0,51	0,64	0,66

Källa: SCB Befolkningsstatistik. Del 4. SCB Sveriges framtida befolkning 1998–2050.

faktisk pensionsålder har stadigt sjunkit de senaste decennierna och periodvis har genomsnittlig pensionsålder till och med legat under 60 år. En jämförelse mellan de två sista raderna i tabell 2.4 visar att med den nya avgränsningen ökar försörjningskvoten från 0,3 till drygt 0,4 1997. År 2010 blir den 0,5 i stället för 0,3. Pensionsåldern får som synes ett starkt genomsnitt på försörjningskvoten och har således stora ekonomiska effekter. Vi återkommer till detta i kapitel 7 där vi diskuterar pensionssystemet.

Förskjutningarna inom de breda åldersgrupperna i tabell 2.4 förväntas vara stora, se tabell 2.5. Även förskjutningar inom åldersgrupperna har stor ekonomisk betydelse, något som vi också återkommer till.

Tabell 2.5. Förändringar av antalet personer i olika åldersgrupper fram till 2050. 1000-tal.

	2000–2010	2010–2030	2030–2050
0–19	– 96	30	– 82
20–54	– 92	– 317	– 84
55–64	139	– 23	43
20–64	47	– 340	– 41
65–69	168	20	– 74
70–79	– 8	243	– 6
80–	41	249	99
65–	201	512	19

Källa: Se tabell 2.4.

Demografiskt betingad utveckling av offentliga utgifter

Vi har konstaterat att offentliga utgifter till helt övervägande del är åldersrelaterade. En stor del av försörjningen av barn och gamla sker via den offentliga sektorn. Detta gäller även personer i yrkesverksam ålder som under kortare eller längre perioder förlorar sin försörjningsförmåga. Vad kommer detta att innebära för framtida resursanspråk givet att vi fortsatt behåller denna organisation för att ordna försörjningen över livet och givet den förväntade befolkningsutvecklingen? Ett sätt att analysera detta är att göra rena framskrivningar med ett antagande att allt utom befolkningssammansättning och storlek är oförändrat. Det ger en renodling av det demografiska inflytandet och innebär ett antagande om att utgifter per capita hålls konstanta. Genom att koppla samman den förväntade demografiska utvecklingen med de offentliga utgifternas åldersprofil får vi en bild av detta.¹ Den här typen av framskrivningar kan göras mycket finkalibriga. Vårt syfte är emellertid endast att med ganska breda penseldrag ge en bild av de ekonomiska påfrestningar förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning kan leda till.

Tabellerna 2.1 och 2.2 visar offentliga utgifter och transfereringar under 1997 uppdelade på tre åldersgrupper. De visar en grov indelning men räcker inledningsvis som illustration. Låt oss utgå från att utgifter för kollektiva varor och tjänster inte påverkas av ålderssammansättningen. För att diskutera hur en förändrad befolkningsstruktur kommer att påverka offentliga utgifter utgår vi därför från individuell konsumtion samt transfereringar. Dessa utgör drygt 80 procent av de totala offentliga utgifterna. En mekanisk kombination av tabellerna 2.1–2.2 och 2.5 ger de utgiftsförändringar fram till 2030 som visas i tabell 2.6.

Under nästa decennium kommer enligt SCB:s prognos antalet barn och ungdomar att minska med 96 000. Givet det offentliga utgiftsmönster som gällde 1997 kommer offentliga utgifter att kunna minska med 7,4 miljarder kronor. Samtidigt ökar gruppen 20–64 år med 47 000 personer, vilket ger en ökning av offentliga utgifter med ca 2,5 miljarder.

¹ Liknande framskrivningar har gjorts tidigare, dock framför allt av partiell natur, se t.ex. Svenska Kommunförbundet (1998) vad gäller barn- och äldreomsorg eller SOU 1996:163 vad gäller hälso- och sjukvård. I budgetpropositionen, Prop. 1999/2000, bilaga 4 finns dock framskrivningar av flera områden. Även OECD har gjort framskrivningar på ett antal områden, se t.ex. OECD (1996, 1998). De mest heltäckande framskrivningarna görs förmodligen i de s.k. generationsräkenskaperna, se Auerbach m.fl. (1999).

Tabell 2.6. Förändringar i offentliga utgifter betingade av demografiska förändringar. Miljoner kronor.

	2000–2010	2010–2030
0–19		
Konsumtion	– 5 690	1 778
Transfereringar	– 1 721	538
20–64		
Konsumtion	1 192	– 8 622
Transfereringar	1 239	– 9 353
65–		
Konsumtion	15 137	38 559
Transfereringar	22 275	56 741
Summa	32 486	79 641

Källa: Tabellerna 2.1, 2.2 och 2.5.

Åldersgruppen 65+ ökar med 201 000 och leder till ökade offentliga utgifter med drygt 37 miljarder. Sammantaget får vi en demografiskt betingad ökning av offentliga utgifter med 32,5 miljarder. Det motsvarar 4,5 procent av åldersrelaterade offentliga utgifter 1997.

Perioden 2000 till 2010 kan sägas vara en ganska beskedlig period vad gäller ökade anspråk på den offentliga sektorn orsakade av befolkningsutvecklingen. Den kan ses som en andhämtningspaus före de dramatiska förändringar som förväntas under 20-årsperioden därefter. Då kommer ett minskat antal personer i yrkesverksam ålder att minska den offentliga resursåtgången med nästan 18 miljarder, samtidigt som antal barn och ungdomar och antal äldre enligt prognoserna kommer att öka med 30 000 respektive 512 000 personer. Vid ett givet utgiftsmönster kommer de yngre att ta ca 2 miljarder och de äldre drygt 95 miljarder mer i anspråk. Sammantaget kommer de åldersrelaterade utgifterna 2030 att ligga nästan 80 miljarder eller ca 11 procent över utgifterna 1997, en ökning betingad enbart av demografiska förändringar.

Detta är en förenkling och av flera skäl troligen en underskattning. För det första är beräkningarna gjorda med ett antagande om konstanta produktionskostnader. Diskussionen i kapitel 1 om *Baumol's disease* visar att detta inte är troligt. Kostnaderna förväntas i stället öka. För det andra kan summeringen ovan uppfattas som att det ganska enkelt går att föra över resurser som frigjorts från barn och ungdomar till gruppen äldre.

Hittills finns inget som tyder på att så skulle vara fallet (se även Cutler m.fl. 1990 för en diskussion).

Svenska kommunförbundet (1999) räknar med att fram till år 2010 behöver drygt ett par hundra tusen personer anställas inom vård och omsorg till äldre. Redan idag har många kommuner rekryteringsproblem och vi får räkna med att denna nyrekrytering inte kan ske utan betydande löneökningar. Kostnaden blir då högre än den vi använt i dessa beräkningar. Vidare framstår minskningen av antalet personer i yrkesverksam ålder som en "vinst" genom ett minskat tryck på offentliga utgifter, som väger upp en del av det ökade utgiftstrycket från de äldre. Men det innebär samtidigt att färre skall försörja fler; "äldreförsörjningskvoten" stiger från 0,33 2010 till 0,45 2030, den totala försörjningskvoten från 0,72 till 0,86.

För det tredje bygger kalkylen på en åldersindelning i breda åldersgrupper. Som framgår av tabell 2.5 innebär en åldrande befolkning inte enbart att antalet barn och ungdomar sjunker och antalet gamla ökar. Det innebär också förskjutningar inom de bredare åldersgrupperna, förskjutningar som har betydelse både vad gäller produktion/inkomster och vad gäller förbrukning/konsumtionsmönster. Ett exempel är gruppen 20–64 år, som minskar med 340 000 personer mellan 2010 och 2030. Inom gruppen är det emellertid de som är mellan 20 och 54 år, den mest högproduktiva och arbetsintensiva gruppen, som minskar mest.

För de tunga utgiftsposterna gäller att de är sådana att de inom varje åldersgrupp har en allt annat än jämn fördelning. Den tyngsta utgiftsposten på konsumtionssidan är hälso- och sjukvård. I åldersgruppen 65 år och äldre ligger konsumtionen per capita i genomsnitt för hela gruppen på ca 30 000 kronor. Spridningen inom gruppen är stor: Per capita-konsumtionen i åldersgruppen 65–69 år är endast 67 procent av den i gruppen 70–79 år och 47 procent av den i gruppen 80 år och äldre (Anell, 1999). Samma mönster finns för vård och omsorg: 5 procent av dem i åldern 65–79 erhåller hemtjänst och 3 procent särskilt boende, medan mer än 25 procent av dem som är 80 år och äldre erhåller dessa tjänster (se kap. 8). Kopplar vi detta till den väntade demografiska förändringen perioden 2010–2030 är det uppenbart att de 95 miljarder som blev resultatet av framskrivningen med hjälp av den grövre åldersindelningen är en kraftig underskattning av det demografiska trycket på offentliga utgifter: Ökningen med 512 000 personer som är 65 år och äldre består till 96 procent av en ökning i gruppen 70 år och äldre och till nästan 50 procent av en ökning av dem som är 80 år och äldre.

På transfereringssidan är ålders- och förtidspensionen de tyngsta ut-

giftsposterna. Ålderspensionen återkommer vi till i kapitel 7, men vi kan redan här nämna att det nya pensionssystemet innehåller delar som garanterar för några viktiga demografiska faktorer: Delningstalet vad gäller förändringar i förväntad livslängd samt införandet av flexibel pensionsålder. Förtidspension kan utgå i åldern 16–64 år. 1997 fanns 423 000 förtidspensionärer och 7 procent av männen och 9 procent av kvinnorna uppbar förtidspension. Inom åldersgruppen är skillnaderna stora; i åldersgruppen 35–39 år var 3 procent av männen och 4 procent av kvinnorna förtidspensionärer, medan motsvarande siffror i åldersgruppen 55–59 var 16 respektive 21 procent, i åldersgruppen 60–64 år 33 respektive 45 procent. Till detta kommer att medelbeloppen stiger med stigande ålder. Åldersgrupperna 55–59 och 60–64 har således en kraftigt förhöjd risk för förtidspension, något som även gäller sjukfrånvaro. Dessa åldersgrupper kommer att öka med 250 000 personer fram till 2030 eller med 28 procent. Antalet pensionärer, eller rättare sagt antalet personer som är 65 år och äldre, ökar under denna period med 707 000 personer eller med 46 procent, samtidigt som de allra äldsta ökar med 290 000 eller med mer än 60 procent.

Sammantaget betyder dessa förskjutningar inom åldersgrupperna att vi kan förvänta oss ett betydligt starkare demografiskt tryck på de offentliga utgifterna än de 80 miljarder kronor eller 11 procent som blev resultatet av att använda den grövre åldersindelningen.

Slutsatser

Oavsett hur man väljer att organisera försörjning och omhändertagande av barn och gamla har befolkningens ålderssammansättning och förskjutningar i denna påtagliga ekonomiska effekter. I Sverige sker försörjningen av dessa grupper till stor del genom den offentliga sektorn. Det framgår inte minst av de offentliga utgifternas tydliga åldersprofil.

Den förväntade demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning kan förmodas leda till ett rejält tryck på offentliga utgifter. Enkla ekonomiska framskrivningar (t.ex. utan hänsyn till *Baumol's disease*) visar att trycket inte är värre än att det skulle kunna klaras utan skattehöjningar med någon eller ett par procents årlig tillväxt. Vi tror emellertid att de demografiska förändringar vi står inför, i kombination med metoden att ordna försörjningen av barn och gamla via den offentliga sektorn, kan ge upphov till spänningar mellan de olika åldersgrupperna. En tillväxt som skapas genom produktivitetssökningar hos en krympande grupp

yrkesverksamma skall då beskattas bort och användas till konsumtionsökningar hos andra grupper, framför allt till en växande grupp äldre.

Vidare är det inte orimligt att förvänta sig att med tillväxt och stigande inkomster kommer krav på bättre kvalitet att riktas mot dessa områden. Även vid ett par procents årlig tillväxt kommer skattehöjningar därför att behövas; skatter ger samhällsekonomiska extrakostnader, som i sig kan leda till att tillväxten avstannar. Vi menar därför att med nuvarande organisation blir det kanske inte alldeles enkelt att hantera de spänningar som då kan uppstå mellan olika åldersgrupper. Ett syfte med att beskriva de offentliga utgifternas åldersprofil och koppla samman denna med den förväntade befolkningsutvecklingen är att inbjuda till diskussioner om olika sätt att organisera och finansiera fördelningen över livet.

Referenser

- Anell, A. (1999), "Konsumtion av hälso- och sjukvård i Sverige under åren 1994–1997". Opublicerat arbetsmaterial, IHE, Lund.
- Auerbach, A.J., Kotlikoff, L.J. & Leibfritz, W., (red.) (1999), *Generational Accounting Around the World*. NBER.
- Cutler, D.M., Poterba, J.M., Sheiner, L.M. & Summers, L.H. (1990), "An Ageing Society: Opportunity or Challenge?" *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- Kruse, A. & Ohlsson, R. (1995), *Pensionärernas konsumtionsutrymme och en åldrande befolkning*. Befolkningsekonomiska studier, BEST.
- Kruse, A. (1997), "Replacement Rates and Age-Specific Public Expenditure". Ingår i Augusztinovics, M. (red.) *Pension Systems and Reforms – Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden*. EC's Phare ACE Programme 1995.
- OECD (1996), *European Economy. Ageing and Pension Expenditure Prospects in the Western World*. European Commission, Reports and studies, nr 3.
- OECD (1998), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*.
- Prop. 1999/2000, Bilaga 4, *Fördelningspolitisk redogörelse*.
- RFV. *Socialförsäkringsstatistik. Fakta*. Olika år.
- RFV. *Socialförsäkringsboken 1999*.
- SCB. *Befolkningsstatistik. Del 4*.
- SCB. *Kommunernas finanser*. 1996, 1997.
- SCB. *Nationalräkenskaper*. Olika år.
- SCB. *Sveriges framtida befolkning. 1998–2050*.
- SOU 1996:163. *Behov och resurser i vården – en analys*.
- Svenska Kommunförbundet (1998), *Kommunerna i framtiden. En långtidsutredning om behov och resurser till år 2010*.
- Svenska Kommunförbundet (1999), *Vår framtid. Äldres vård och omsorg inför 2000-talet*. Slutrapport från Äldreberedningen.

Kapitel 3. Konkurrens och valfrihet

I svensk socialpolitik finns en tydlig arbetsfördelning mellan statliga nationella organ och lokala politiska organ. De förra har det primära ansvaret för kontanta inkomstöverföringar, såsom pensioner, barnbidrag och ersättningar vid sjukdom och arbetslöshet, medan de senare, dvs. kommunerna och landstingen, har det primära ansvaret för att tillhandahålla direkta tjänster i form av barnomsorg, skola, sjukvård, äldreomsorg och dylikt. Traditionellt har de lokala organens ansvar gällt både produktionen och finansieringen av sådana tjänster. Uppdelningen är emellertid inte strikt. Högre utbildning är exempel på att staten i viss utsträckning också ansvarar för tillhandahållandet av tjänster. Socialbidrag exemplifierar att kommuner också ansvarar för kontanta förmåner.

Som framgått i kapitel 1 menar vi att det är dags att ompröva kommunernas och landstingens roll i tillhandahållandet av sociala tjänster inom vård, skola och omsorg. Vi ifrågasätter inte att lokala politiska organ behövs för samhällsskydd, bebyggelseplanering, kommunikationer m.m. samt för myndighetsuppgifter inom bl.a. individ- och familjeomsorgen. Vad vi ifrågasätter är dessa organs roll för att finansiera och driva barnomsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg. Som framgått i tabell 1.1 uppgår dessa uppgifter till ca 75 procent av kommunernas och landstingens totala budget för konsumtion och investeringar. Det handlar om ungefär vart femte arbetstillfälle i Sverige.

Sårbarheten i den svenska modellen har blivit uppenbar under 90-talets kris. Den politiska debatten har bl.a. handlat om ordningen i skolorna, köerna i sjukvården och de äldres ensamhet och utsatthet.¹ I och med att skattebaserna slutade växa och även minskade något år försvann förutsättningarna för en hög nivå på de kommunala och landstingskom-

¹ Här är några exempel på aktuella väntetider (veckor) för undersökning och operation vid Lunds universitetssjukhus: gallsten 96, hörselförbättrande operation 76, tonsillektomi 72, åderbräck 72, septumplastik 69, obesitas/fetma 64, skelning 56, analingrepp 56, grå starr 48, neurologi 46, prostataförstoring 46 och allmän kirurgi 40 (*Sydsvenska Dagbladet* 11/8 1999).

munala tjänsterna. Enorma budgetunderskott hos staten kunde under en tid skylla över problemen, men när statens budgetsanering kom i gång blev det svårt att undvika kraftiga besparingar också på det kommunala och landstingskommunala området. Huruvida man kunde ha genomfört budgetsaneringen på något annat och för kommunerna mindre kännbart sätt skall vi nu inte gå närmare in på.

Under 90-talet har det skett en markant nedgång i statsbidragen till kommuner och landsting. Nedgången har skett utan sänkt ambition vad gäller utjämningen kommunerna emellan. Denna sker numera framför allt genom omfördelningar mellan kommuner ("Robin Hood-modellen"). Att det pågår en intensiv debatt och utredningsverksamhet om utjämningssystemets utformning är inget nytt. Debatten och utredningarna har pågått nästan oavbrutet sedan första världskrigets slut.² Den viktigaste anledningen till detta är att det inte går att konstruera ett system som tillgodoser alla intressen. Det ligger i sakens natur att vissa kommuner vinner mindre än andra eller rent av förlorar på omfördelningen och att det alltid går att hitta en majoritet av kommuner (eller landsting) som skulle vinna på att systemet ändrades. Ibland är det glesbygskommuner som tar initiativet till en ändring, ibland är det storstäderna. Kommuner med många åldringar har andra intressen än kommuner med många barn.

Konkurrensutsättning

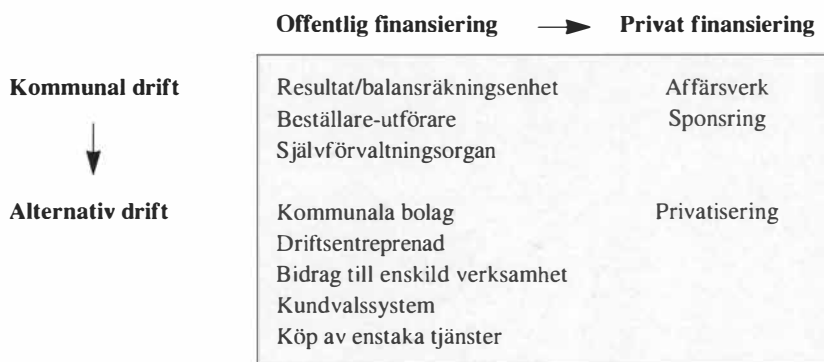
Som ett led i besparingarna har kommuner och landsting prövat alternativa driftsformer. Det har i första hand handlat om s.k. konkurrensutsättning, vilket innebär att bolag, stiftelser, kooperativ m.fl. inbjuds att (för viss tid) svara för den verksamhet som kommunerna och landstingen har i uppdrag att sköta och också till stor del finansierar. Men det har också skett en förnyelse i sättet att organisera den kommunala verksamheten, t.ex. en uppdelning på resultatenheter.

Det man velat uppnå med de alternativa driftsformerna är framför allt *kostnadsfördelar*. Som framgår av en undersökning gjord av Svenska Kommunförbundet (1999) har förväntningarna till stor del infriats. De alternativa driftsformerna är ofta billigare och får antas ha kommit för att stanna. Figur 3.1 ger en schematisk bild av de förändringar som skett i

² En total genomgång av svenska utredningar och svensk forskning på området under åren 1919–1979 finns i Söderström & Larsson (1981).

den kommunala verksamhetens utformning. Än så länge är ren privatisering, dvs. en övergång till såväl finansiering som drift i privat regi, en marginell företeelse. Huvudsakligen handlar det om en övergång från offentlig till privat *drift* med bibehållen offentlig finansiering.

Figur 3.1. Skiss över det kommunala förändringsarbetet.



Källa: Svenska Kommunförbundet, *Konkurrens för fortsatt välfärd?*, Kommentus Förlag 1999.

Observera att kommunala bolag här räknas som en alternativ aktör. 1997 fanns det 1 471 rörelsedrivande kommunägda företag (där en eller flera kommuner äger minst 50 procent av aktierna eller utser minst 50 procent av ledamöterna i styrelsen). Dessa företag återfinns främst inom fastighetsförvaltning, kommunal teknik och kommunikationer, men ca 125 kommunala företag är verksamma inom de ”mjuka områdena” vård, omsorg, skola, barnomsorg, kultur och fritid. Hur de kommunala bolagen skall klassificeras är en ganska besvärlig fråga: Samtidigt som de är uppbackade av kommunernas beskattningsrätt och därmed borde vara underkastade skattebetalarnas insyn och kontroll, t.ex. kommunbesvär, åtnjuter de tämligen stor handlingsfrihet. Bland annat har de möjlighet att ta upp lån med kommunal borgen. För vår del betraktar vi de kommunala bolagen som ett mindre lyckat exempel på ”blandekonomi”.

Det är självklart att myndighetsutövningen varken kan eller bör konkurrensutsättas. Men det finns likväl ett stort utrymme för konkurrensutsättning i den kommunala verksamheten. 1997 hade kommunerna en total omsättning på 413 miljarder kr.³ Härav svarade kommunala bolag

³ Denna och följande uppgifter är hämtade från Svenska Kommunförbundet (1999).

för 113 miljarder kr. Återstoden, 300 miljarder kr, bedrevs i kommunernas egen regi eller av privata aktörer på entreprenad. Utbildning, barnomsorg, äldre- och handikappomsorg, individ- och familjeomsorg samt kultur och fritid svarade för 241 miljarder kr (80 procent av kommunernas bruttokostnader). Drygt 60 miljarder kr eller ca 25 procent av denna verksamhet tillhör ”de obligatoriska kärnområdena”: normgivning (politiskt beslutsfattande och politisk verksamhet), myndighetsutövning samt vissa kärnfunktioner inom kommunal grundskola och kommunalt gymnasium (t.ex. fördelning av elever på skolor och program) samt skolhälsovård.

Undantas ”de obligatoriska kärnområdena” är utrymmet för konkurrensutsättning av kommunal verksamhet inom området vård, skola och omsorg ca 180 miljarder kr. Uppskattningsvis uppgick kommunernas kostnader för verksamhet i alternativ drift 1996 till knappt 15 miljarder kr, dvs. ca 8 procent av potentialen. En höjning av denna andel bör medföra sänkta kostnader i den kommunala verksamheten utan att kvaliteten på verksamheten behöver bli lidande. En av effekterna av 90-talets kris är att kommunerna gjorts uppmärksamma på denna möjlighet. I framtiden kanske man kan räkna med en pragmatisk inställning till de alternativa driftsformerna utifrån principen att det gäller att få bästa möjliga utbyte (”value for money”) av kommunernas knappa resurser. Det förefaller också ha skett en markant ökning av de alternativa driftsformerna under senare år.

I tabell 3.1 indikeras de alternativa driftsformernas nuvarande omfattning i *primärkommunerna*. Först anges volymen på respektive verksamhet, t.ex. att det finns drygt 360 000 barn (platser) på daghem. Därefter anges andelen av barnen (platserna) som finns i den alternativa driften. Det är 12,8 procent av daghemmen och 3,1 procent av familjedaghemmen. Slutligen görs vissa förtydliganden, t.ex. att den alternativa driften av daghem omfattar 46 443 barn (platser). Det största inslaget av alternativ drift står insatserna för barn inom individ- och familjeomsorgen för, t.ex. fosterhem.

Det är naturligtvis inte nödvändigt att alla kommuner gör på samma sätt. Det finns utrymme för många alternativ. Genom att byta erfarenheter kan kommuner och landsting lära sig snabbare än om var och en själv skulle behöva pröva sig fram.

Tabell 3.1. Antalet platser inom barnomsorg, skola respektive äldre- och handikappomsorg 1997 (för skolan läsåret 1997/98) samt andelen som erbjuds i alternativ driftsform.

	Antal	Alt. drift %	Förtydligande
Barnomsorg (platser, barn)			
Daghem	362 836	12,8	46 443 platser
Familjedaghem	159 348	3,1	
Fritidshem	230 563	4,6	
Skola (platser, elever)			
Grundskola	984 171	2,7	296 fristående skolor
Gymnasieskola	312 936	3,1	82 fristående skolor
Särskolan	15 032	3,2	
Vuxenutbildning (-98)	221 000	19,0	
Skolmåltider per dag (-96)	1,1 milj	ca 8	
Äldre- och handikappomsorg (personer)			
Social hemtjänst/hemsjukvård (ordinärt eller eget boende)	145 872	4,2	
Social hemtjänst/hemsjukvård (boende på servicehus eller i servicelägenhet)	48 784	8,1	
Särskilt boende	136 206	10,5	
Individ- och familjeomsorg (vuxna)		ca 43	
Individ- och familjeomsorg (barn)		ca 70	

Källa: Svenska Kommunförbundet, *Konkurrens för fortsatt välfärd?*, Kommentus Förlag 1999.

Valmöjligheter

Den konkurrens som åstadkoms genom att viss verksamhet läggs ut på entreprenad kan beskrivas som en konkurrens om ”kommunalpolitikernas gunst”, eller kanske ”kommunaltjänstemännens gunst”. Det handlar ju om att skriva kontrakt som har de kommunansvarigas gillande.

Vad det är som gör att en viss entreprenör vinner i konkurrensen är inte helt lätt att bedöma. Det är säkert för enkelt att säga att enbart priset avgör. Också en rad kvalitetsaspekter måste vägas in. Tyvärr går det väl inte heller att bortse från att upphandlingen kan innehålla otillbörliga element. Ur vårt perspektiv borde en faktor stå i särklass, nämligen *brukarnas tillfredsställelse*. När allt kommer omkring handlar ju vård, skola och om-

sorg om tjänster som är avsedda att tillgodose brukarnas behov och intresse. Detta gör det naturligt, menar vi, att gå ett steg vidare och helt enkelt låta brukarna *själva* välja vem som skall svara för en viss tjänst. På så sätt får de ett reellt inflytande över beslutet om vem som skall producera respektive tjänst. Alternativet att kommunen med t.ex. enkäter försöker kartlägga brukarnas tillfredsställelse med förskolor, grundskolor, sjukhus, vårdhem, servicehem, hemtjänstföretag osv. och på grundval av sådana kartläggningar bestämmer vem som skall få fortsatt kontrakt är enligt vår mening en sämre metod. I praktiken går det inte att utforma en enkät på sådant sätt att varje enskild individs unika intressen kommer fram. En enkät kan bara visa statistiska mått för stereotypa kategorier.

Hur brukarnas tillfredsställelse kan ställas i centrum är välkänt. I Sverige kallas metoden *kundval*. Det typiska exemplet är en skolpeng. Idén i detta fall är att

1. varje elev (eller snarare hans eller hennes målsman) väljer en skola och
2. den skola eleven valt får en summa av kommunen som är tillräcklig för att finansiera den utbildningsinsats som avses.

Skolpengen kan vara lika för alla eller differentieras efter elevens ålder, typ av skola m.m. I princip skall alla få lika mycket. Merkostnaden för t.ex. extralärare för elever med särskilda skolsvårigheter, kanske beroende på handikapp, kan beaktas genom att den mottagande skolan får ett högre bidrag. *Det är inte meningen att eleven skall betala något extra till skolan.* Med andra ord förutsätts skolpengen vara så stor att den räcker för att finansiera utbildning av önskad kvalitet.

Denna modell används som bekant redan inom delar av området vård, skola och omsorg, om än i mycket begränsad skala. I princip kan emellertid modellen användas inom hela området. *Man skulle rent av kunna påbjuda denna modell för alla individuella tjänster som inte ingår i kommunernas myndighetsutövning.* Med andra ord skulle kommuner och landsting inte kunna neka medborgare ett reellt val mellan olika skolor och vårdgivare. Att få slippa monopol på detta för den individuella välfärden helt centrala område borde vara en fundamental medborgerlig rättighet. Följaktligen skulle det vara politikernas ansvar att se till att valfriheten får ett reellt innehåll.

Ju mer kvalitetsmedvetna brukarna är, desto större krav kommer att ställas på skolors och andra producenters kvalitetsutveckling och kost-

nadseffektivitet. De som är sämst på att tillfredsställa brukarna slås ut, och berörd personal får söka sin utkomst på annat håll, precis som inom näringslivet i övrigt. För att inte i onödan försvåra en anpassning efter brukarnas önskemål, är det en fördel om respektive skola, sjukhus etc. fungerar som en självständig juridisk enhet. Hålls dörren öppen för nya producenter och de nya idéer som kan komma in genom nyetablering, skärps konkurrensen ytterligare. Detta bör gynna alla parter. Brukarna vinner i tillfredsställelse och kommunen eller landstinget får större utbyte av sina resurser.

Hur många som skulle utnyttja möjligheten att byta t.ex. skola är svårt att säga. Erfarenheterna från bland annat Alum Rock i USA, där saken noga undersökts, tyder på att inte särskilt många utnyttjar denna möjlighet. Det är i huvudsak bara de sämsta skolorna som förlorar elever (Macrae, 1986). Poängen med skolpeng är inte heller att eleverna *faktiskt* byter skola, utan att de *kan* göra detta. Det är hotet om att anslagen annars förloras som garanterar att elevernas behov och önskemål får styra hur skolorna fungerar. Detta hot är reellt så snart det blir fråga om att en eller annan tjänst kan förloras. I takt med att de sämsta skolornas kvalitet ökar, bortfaller också elevernas motiv att flytta. Vi återkommer till detta i kapitel 6.

Några tekniska hinder att erbjuda elever, patienter och andra "konsumenter" långtgående valfrihet kan vi inte se. Vård, skola och omsorg handlar om typiskt individuella tjänster utan nämnvärda kollektiva inslag i konsumtionen. Rent tekniskt skulle tjänsterna alltså kunna produceras hur småskaligt som helst. Att det ibland finns *stordriftsfördelar* och därmed skäl att samordna flera individers konsumtion är en annan sak. Vi är dock tveksamma till den tendens som funnits i Sverige att organisera vården, skolan och omsorgen mycket storskaligt i tron att detta ger kostnadsfördelar. Det finns så vitt vi vet inga uppenbara kostnadsfördelar med att räkna t.ex. sjukhusbäddar och elever i 1000-tal i stället för 100-tal. Och man får inte glömma bort de kvalitativa nackdelarna av stordrift. Personalen likaväl som patienterna, eleverna osv. har svårt att finna sig tillrätta i alltför stora enheter.

För undvikande av missförstånd bör understrykas att vi givetvis inte menar att "mindre alltid är bättre än större". Vi är också starkt tveksamma till de senaste årens trend att stänga institutioner och låta gamla och kroniskt sjuka i möjligaste mån vårdas i sitt eget hem, eller till idén att distanskurser på Internet och studier i det egna hemmet skulle kunna ersätta reguljär utbildning. Meningsfulla valmöjligheter kan erbjudas utan att

man behöver gå till en extrem individualisering av vården, skolan och omsorgen.

Vem skall betala?

Det är inte självklart att kommunerna skall stå för finansieringen av skolpengar och andra utgifter för vården, skolan och omsorgen. I kapitel 1 har vi efterlyst en organisation av den offentliga sektorn som underlättar individers och familjers rörlighet. Den offentliga verksamheten måste utformas för att passa en situation där man växer upp och går i skola på en ort, arbetar och betalar skatt på en annan och slutligen slår sig ner som pensionär och vårdas på en tredje. Vi kallar detta *livscykelns geografiska dimension*.

I kapitel 2 har vi pekat på de offentliga utgifternas starka åldersberoende. Livscykelns geografiska dimension gör att det uppkommer stora skillnader kommunerna emellan vad gäller skatteinkomster och utgifter för vård, skola och omsorg. Vissa kommuner och landsting får en relativt stor andel av de kommunala skatteinkomsterna, medan andra bär en relativt stor del av kostnaderna för vården, skolan och omsorgen. I och för sig kan skillnaderna kommunerna och landstingen emellan elimineras genom att staten står för beskattningen och tar över kostnadsansvaret för de kommunala tjänsterna, men frågan är varför man i så fall alls skall ha lokala politiska organ för att tillhandahålla dessa tjänster. Inget hindrar ju att hela ansvaret för skolor, sjukhus och andra vårdinrättningar läggs på statliga organ eller privata stiftelser etc. *Vad kan kommuner och landsting utan egna skattemedel och utan strikt kostnadsansvar över huvud taget bidra med?*

Det viktigaste argumentet för fristående kommuner och landsting är att medborgarna skall få utlopp för sina politiska preferenser. Men det måste i så fall kunna vara en tydlig skillnad mellan kommuner och landsting av olika ”färg” vad gäller verksamhetens inriktning och kvalitet, inslaget av avgifter i tjänsternas finansiering osv. Utan sådana skillnader blir den lokala demokratin reducerad till en ren formsak. I och med att de politiska preferenserna tillåts sätta sin prägel på verksamheten, får folk chans att välja olika lokalt tjänsteutbud och på så sätt öka den egna livskvaliteten. Men häri ligger också en risk för segregering med andra förtecken än politiska preferenser, nämligen en segregering som beror på individernas olika inkomstnivå och specifika behov.

Antag att det inte finns något utjämningsystem och ta som exempel

att man i en viss kommun vill erbjuda avgiftsfri barnomsorg och för det ändamålet höjer inkomstskatten. Detta ökar kommunens attraktivitet bland barnfamiljerna, men minskar samtidigt dess attraktivitet bland barnlösa inkomsttagare, som främst ser kostnaden för skattehöjningen. Detta påverkar befolkningens sammansättning i kommunen – fler barnfamiljer och färre barnlösa inkomsttagare – och därmed även skatteinkomsterna och kostnaden för att erbjuda ”gratis” barnomsorg. Genom tendensen till segregering blir initiativet väsentligt dyrare än det skulle vara om alla kommuner samtidigt valde (eller tvingades) att erbjuda avgiftsfri barnomsorg. Då skulle varken barnfamiljerna eller de barnlösa inkomsttagarna kunna göra någon större vinst på att byta kommun, förutsatt att alla kommuner fungerar någorlunda kostnadseffektivt.

Den svenska lösningen på detta problem är att tvinga fram en hög grad av *uniformitet* i den kommunala verksamheten. Det finns t.ex. en norm för behovstäckningen inom barnomsorgen. Eftersom kommuner och landsting har olika förutsättningar att finansiera den föreskrivna verksamheten, inkluderar uniformiteten även skatteinkomsterna. Genom skatteutjämnningssystemet elimineras praktiskt taget alla skillnader som beror på olikheter i skattebasen. Utjämnningen går till och med så långt att vissa kommuner får lägre skatteinkomst när skattebasen ökar (s.k. Pomperipossa-effekt). Genom denna politik blir den lokala demokratin, om inte en ren formsak, så i varje fall kraftigt urgröpt. Det är som med de gamla Ford-bilarna: Man får välja vilken färg som helst, bara den är svart.

De välfärdsvinster som individer nu inte kan göra genom att flytta mellan kommuner inom landet, får de i stället söka på det internationella planet. Hur långt den svenska utjämningspolitiken och urgröpningen av den lokala demokratin än drivs, kvarstår där möjligheter att göra lönsamma flyttningar och dra fördel av livs cyklens geografiska dimension. Ta som exempel att man utbildar sig och tar examen i Sverige (där utbildning är subventionerad), arbetar i USA eller Storbritannien (där lönerna är högre och beskattningen är låg) och sedan återvänder till Sverige när krafterna så småningom börjar tryta och vårdbehovet gör sig påmint (och vården är kraftigt subventionerad). I den globala ekonomin ges möjligheter att över livs cykeln betala skatt i ett land och utnyttja subventionerade tjänster i ett annat.

Det är absolut inget fel att människor kan flytta på detta sätt. Tvärtom, finns det anledning att stimulera ökad rörlighet i världsekonomin. Felet är att den vinst som enskilda personer uppnår genom att flytta delvis sker

på andras bekostnad. Betalningen för de subventionerade tjänsterna läggs ju på de skattebetalare som inte flyttar. Skall detta undvikas, måste finansieringen av tjänsterna i mycket högre grad än för närvarande göras direkt av berörda personer själva. Det går då inte att ha en kollektiv finansiering.

Följande politik bör övervägas:

Ett *första* steg är att tydligt separera ansvaret för driften av skolor, vårdinrättningar m.m. från ansvaret för deras finansiering. Den konkurrensutsättning som kommuner och landsting inlett är en god början, men den behöver drivas väsentligt längre. I och med att producenterna finansieras med prestationsersättningar i form av skolpeng och dylikt kan man – där så är möjligt – låta brukarnas val avgöra hur uppdragen skall fördelas mellan berörda producenter. Att bestämma vilka producenter som kan väljas samt att kontrollera att dessa håller måttet är en typisk myndighetsuppgift.

Ett *andra* steg är att också formellt flytta ansvaret för finansieringen av ifrågavarande tjänster från kommunerna och landstingen, antingen till ett eller annat nationellt organ eller – när så är lämpligt – till de berörda individerna själva. På så sätt blir både finansieringen och driften av vård, skola och omsorg oberoende av lokala politiska organ. Varje kommun och landsting skulle i så fall få möjlighet att koncentrera sig på sin myndighetsroll vad gäller samhällsskydd, stadsplanering, transportsystem, individ- och familjeomsorg etc.

Fördjupade valmöjligheter

De senaste årens debatt har inte bara handlat om besparingar och kostnadseffektivitet. Också individernas valfrihet har lyfts fram som en viktig kvalitet i vården, skolan och omsorgen. I takt med att alternativa verksamhetsformer växer fram, får valfriheten allt större betydelse.

Men alltså är valfriheten starkt beskuren. Vi får kanske välja läkare, men har inte mycket att säga till om när det gäller vilken behandling som skall genomföras och när den skall ske. Det är andra som står för *prioriteringarna* inom vården. Och visst kan vi inom vissa gränser välja skola och utbildningsprogram, men vi har inte mycket att säga till om beträffande innehållet i de kurser som ges. Det är andra som står för *prioriteringarna* inom skolan. Samma sak präglar omsorgen. Också här är det

någon annan som står för såväl *prioriteringarna* av verksamhetens innehåll och kvalitet som utbudet av vårdgivare. Det är inte ens självklart att vårdbehövande skall få den omsorg de behöver på hemorten – finns billigare alternativ på annan ort kan de vara tvungna att ”välja” detta eller helt avstå.

Ändå är beslut om utbildningens inriktning och omfattning, vården och omsorgen helt centrala för vårt välbefinnande. ”The most important choice so few can make” hade tidskriften *The Economist* härom året som rubrik på en översiktsartikel om skolan. Det är tyvärr en mycket träffande titel. Och situationen är inte särskilt mycket bättre på sjukvårdens och omsorgens område. Vi får bestämma vad vi skall äta, hur vi skall klä oss, hur håret skall klippas, vilken musik vi lyssnar på, vart semestern skall förläggas och vem vi skall ta råd av i juridiska frågor. I allt sådant behandlas vi som vuxna och beslutskapabla. Här gäller *konsumentsuveräniteten*. Men när det gäller vård, skola och omsorg är valet begränsat till ett fåtal alternativ som någon annan bestämmer. Varför?

Svaret på denna fråga kan vara att det finns ett ideologiskt motstånd mot valfrihet för enskilda individer, men även personer som är positivt inställda till valfrihet kan mycket väl vara tveksamma till att konsumenter får ett friare val. En avgörande förutsättning för att konsumentsuveräniteten skall fungera väl är att det är vederbörande konsument själv som betalar vad konsumtionen kostar. Fullt kostnadsansvar krävs för att konsumenten skall kunna göra en korrekt avvägning mellan olika slags konsumtion, dvs. se till att resurserna överallt ger samma marginella utbyte, vilket karakteriserar en effektiv resursanvändning. Utan fullt kostnadsansvar kan utfallet bli hur som helst. Då är det samhällsekonomiskt oförsvarligt att ge konsumenterna fullständigt fritt val. Valfriheten kan då inte bli annat än begränsad till ett fåtal alternativ. De avgörande prioriteringarna måste ligga där ansvaret för kostnaderna finns.

Ibland framförs farhågor för att folk skulle ha svårt att agera rationellt när det gäller t.ex. sjukvård. Man pekar på bristande kunskap och stress m.m. som sätter ned beslutsförmågan. Vi vill därför här understryka att konsumentsuveränitet naturligtvis inte betyder att konsumenten måste fatta sina beslut i isolering. Innebörden är bara att det är konsumenten och ingen annan som har det *avgörande* beslutet i sin hand. En klok konsument försöker informera sig om vad det ena eller andra beslutet innebär. Och det är inte förbjudet att överlåta avgörandet till någon som man har förtroende för. Vi gör så när det gäller t.ex. juridiska frågor, alltifrån fastighetsköp till upprättande av testamente, och skulle naturligtvis

kunna agera på samma sätt när det gäller medicinska frågor och val av utbildning.

På sjukvårdens område var den s.k. husläkarreformen ett försök att stärka hushållen i rollen av vårdkonsumenter. Det räcker dock inte att göra detta i den öppna vården. Det är minst lika viktigt att patienten får en starkare ställning i den slutna vården. För detta ändamål är det en fördel om "husläkaren" följer med patienten in i den slutna vården och där hjälper honom eller henne att få rätt behandling. Denna idé är grunden för det s.k. HMO-systemet i USA, där grupper av läkare agerar som "husläkare" för sina patienter.⁴ Dessa grupper kan liknas vid välutrustade vårdcentraler eller "kedjor" av vårdcentraler. I och med att den grupp man valt besitter kompetens inom flera områden, kan mycket av vården ges direkt av vederbörande läkare, men finns det behov av särskild specialistvård skaffar gruppen fram denna. Den vård som skaffas fram, liksom kompletterande läkemedel och hjälpmedel, finansieras ur gruppens egen budget. Detta är viktigt! Sjukhus och andra "sekundära" vårdgivare får alltså sin finansiering genom att sälja tjänster till "husläkarna". Härigenom läggs de avgörande besluten hos sjukhusens kunder. Med andra ord blir sjukhusen underordnade konsumentsuveräniteten.

Den viktigaste frågan för individerna själva är vilken HMO-kedja man skall välja. Det typiska är att en kedja finns representerad på många håll i landet, ungefär som bankkontor, bensinstationer och hamburgerrestauranger. Betalningen sker genom en engångsavgift per år ("capitation"). Principen är att alla skall betala samma avgift till en viss HMO, men olika HMO kan ha olika avgift beroende på att de väljer olika servicenivå avseende t.ex. öppethållande, egen kompetens eller kontaktnät för val av specialisttjänster. Ytterligare en faktor som kan skilja är att man i en HMO tar ut viss avgift för läkemedel m.m., medan man i en annan HMO låter patienten få all vård som bedöms erforderlig helt avgiftsfritt. I gengäld kanske individerna i förstnämnda HMO får ett friare val av t.ex. läkemedel. Genom att ansluta sig till den ena eller andra husläkargruppen kan alltså individerna få mer eller mindre inflytande över vårdens innehåll.⁵

⁴ HMO = Health Maintenance Organisation.

⁵ I USA finns idag en mångfald av HMO. Det typiska är att löntagare och deras familjer ansluts till en HMO genom respektive arbetsgivares försorg, men också andra vägar finns. I Storbritannien finns en variant ("GP fundholding"), där den allmänläkare man väljer som husläkare får resurser som täcker en del av bl.a. sjukhusens kostnader. Eftersom det brittiska systemet är småskaligt, vågar man inte ge allmänläkarna totalt kostnadsansvar för sjukhusvården. Vårdbehovet varierar alltför mycket mellan olika läkares "lista".

Att välja HMO-kedja är ungefär som att välja skola. Det ligger alltså nära till hands att tänka sig att också sjukvården skulle kunna finansieras med en skolpeng eller snarare ”vårdpeng”. Inom barnomsorgen och äldreomsorgen uppnås samma sak med en ”omvårdnadspeng”. Huruvida omhändertagande av eget barn i så fall skall vara ett alternativ för användningen av omvårdnadspengen är som bekant en kontroversiell fråga, liksom frågan om anhöriga skall kunna få ersättning för att ta hand om vårdbehövande vuxna släktingar. Historiskt har den omvårdnad som sker inom familjen skett på ideell grund.

Patientavgifter

I detta avsnitt förutsätter vi att sjukvården är organiserad enligt modellen med HMO-kedjor. För resonemangets skull tänker vi oss att det finns femton vårdkedjor med utrymme för ca 600 000 anslutna patienter vardera. Vårdkedjorna är fria att etablera sig var som helst i landet och att öppna så många vårdcentraler de vill. Varje individ väljer vilken kedja han eller hon vill tillhöra. Omyndiga skyddslingar ingår i målsmannens val. Till den valda kedjan skickas en vårdpeng som är tillräckligt stor för att möta vårdbehovet (i statistisk mening) hos respektive person. I det beräknade vårdbehovet ingår sjukhusvård, läkemedel osv. Vårdpengen kan differentieras efter t.ex. personens ålder, kön och hälsa.

Som nämnts skulle en faktor som skiljer olika HMO kunna vara att man har olika avgiftspolitik. Ju fler alternativ en HMO erbjuder sina medlemmar – t.ex. i valet av läkemedel – desto större anledning har man att ta ut patientavgifter. Hur avgifterna lämpligen sätts är en fråga som måste avgöras från fall till fall.⁶ Här håller vi oss till fallet att avgifterna är fullt kostnadstäckande, samtidigt som individerna ges ett *högkostnadsskydd*. Ta som exempel att högkostnadsskyddet ligger vid 2 000 kr per år. Upp till denna nivå betalar patienten 100 procent av vårdkostnaden enligt gällande taxa och över denna nivå betalar patienten bara, säg, 5 procent av vårdkostnaden. Respektive HMO betalar återstoden, dvs. i detta fall 95 procent av de vårdkostnader som överstiger 2 000 kr (per år). Det lämpliga torde vara att barn inkluderas i målsmans högkostnadsskydd.

Rand Health Insurance Experiment (HIE) kan användas för att illustrera effekterna av denna avgiftsmodell. HIE genomfördes på 1970-

⁶ Det finns en omfattande litteratur om s.k. optimala priser. Ett standardverk är Bös (1986).

talet som en randomiserad studie av 7 000 individers vårdutnyttjande i olika experimentsituationer. Cirka 15 olika betalningsmodeller jämfördes. Dessa skilde sig i fråga om prisnivån i vården (subventionsgraden) samt hur stora avgifter patienterna behövde betala innan högstodsskyddet utlöstes. En central fråga var hur olika betalningsmodeller påverkar hälsan. I en femårig uppföljning av försökspersonernas hälsa konstaterades att betalningsmodellen endast hade marginell inverkan.

Här begränsar vi oss att se på situationen utan subventioner, dvs. när patientavgifterna är till fullo kostnadstäckande.⁷ Det bör nämnas att patienterna i HIE fick patientavgifterna i sin helhet täckta när de nått nivån på högstodsskyddet. Vår uppfattning är, som tidigare nämnts, att patienterna också över denna nivå bör betala något för vården, t.ex. 5 procent av den faktiska kostnaden, men detta är inte beaktat i det följande resonemnet. Tabell 3.2 visar effekten av en förändring från "fri" vård, dvs. ingen patientbetalning alls, till situationer med kostnadstäckande avgifter och ett successivt allt mindre generöst högstodsskydd. Skyddet inträder, antar vi, när det är som mest generöst redan vid 1 000 kr per år och när det är som minst generöst först vid 20 000 kr per år.⁸ I fallet med "fri" vård betalas alla räkningar av respektive HMO. För att få anknytning till svenska förhållanden antar vi att den totala vårdkostnaden uppgår till ett belopp som motsvarar 16 procent av individernas genomsnittliga förvärvsinkomst.

I tabellen visas en dramatisk effekt av successivt alltmer kännbara patientavgifter. Vårdefterfrågan sjunker med inte mindre än nästan 40 procent, från 16 procent till 9,8 procent av den genomsnittliga förvärvsinkomsten, när högstodsskyddet successivt försämrats till att utlösas först vid 20 000 kr per år. Minskningen i efterfrågan är speciellt markant i början, vilket visar att patientavgifter har en stark effekt redan när högstodsskyddet utlöses vid ett så lågt värde som 1 000 kr per år. Ändå svarar patientavgifterna i detta fall bara för bara ca 5 procent av den totala kostnaden. Resten betalas av vårdkedjan.

HMO-kedjor kan fungera med eller utan vinstmotiv. För resonemangets skull antar vi här att eventuella överskott återbetalas till med-

⁷ Detta är det mest intressanta, för att inte säga enda relevanta, fallet. I och med att det finns ett högstodsskydd är subventioner i stort sett bortkastade; de enda som har nytta av subventionerna är de som konsumerar så lite att de inte kvalificerar sig för skyddet. För en beskrivning av HIE se t.ex. Manning m.fl. (1987), Keeler m.fl. (1988) och Sogaard (1990). Se även von der Schulenburg (1987) och Söderström (1991, 1993).

⁸ I Rand-studien anges gränserna i 1984 års priser med det lägsta beloppet US\$ 50 och det högsta US\$ 1 000. De här angivna beloppen har ungefär samma reala värde.

Tabell 3.2. Vårdefterfrågan, betalning som sker ur egen ficka ("out-of-pocket") samt erforderlig vårdpeng vid "fri" vård respektive avgiftsbelagd vård med högkostnadsskydd av varierande generositet. Allt i förhållande till den genomsnittliga förvärvsinkomsten. Procent.

	"Fri" vård	Gräns för patientbetalning (kr per år)				
		1 000	2 000	4 000	10 000	20 000
Vårdefterfrågan	16,0	13,5	13,0	12,2	11,6	9,8
Betalas ur egen ficka	0,0	0,7	1,3	2,1	3,3	4,4
Erforderlig vårdpeng	16,0	12,8	11,7	10,1	8,1	5,4
Återbäring	0,0	3,2	4,3	5,9	7,9	11,6

Källa: Egna beräkningar baserade på Keeler m.fl., *The demand for medical treatment in the Health Insurance Experiment*, Rand Corporation R-3454-HHS, (1988).

lemmarna. Överskott utgörs inte bara av patientavgifter, utan också av eventuella besparingar till följd av att de anslutna medlemmarna efterfrågar mindre vård än beräknat. Den kombinerade effekten av patientbetalningar och minskad efterfrågan visas i tabellen som en sjunkande erforderlig vårdpeng (i procent av genomsnittsinkomsten). I fallet med ett högkostnadsskydd vid 1 000 kr per år, är den erforderliga vårdpengen 12,8 procent. Eftersom den erlagda vårdpengen är 16 procent, finns det i detta fall utrymme för en återbäring motsvarande 3,2 procent av genomsnittsinkomsten. Höjs högkostnadsskyddet till 4 000 kr per år blir utrymmet för återbäringen i stället 5,9 procent av genomsnittsinkomsten.

Inget hindrar att individerna får ett reellt val mellan dessa alternativ, men det förefaller tveksamt att någon i så fall skulle välja alternativet med "fri" vård eller ett alternativ med lågt högkostnadsskydd. Får vi tro Rand-studien är effekten av att högkostnadsskyddet höjs nämligen så kraftig att den större återbäringen mer än väl kan kompensera individerna för att patientbetalningen blir större. Ta fallet med ett högkostnadsskydd vid 4 000 kr per år som exempel. Vårdutnyttjandet uppgår i detta fall till 12,2 procent av genomsnittsinkomsten. Härav betalas 2,1 procentenheter i form av patientavgifter och 10,1 procentenheter inom ramen för högkostnadsskyddet. Eftersom återbäringen är mer än dubbelt så stor som patientavgifterna finns det goda möjligheter att se till att det stora flertalet individer vinner på att ha detta alternativ i stället för alternativet med "fri" sjukvård.

Dessa resultat bekräftar vad de ekonomiska läroböckerna alltid häv-

dat, nämligen att konsumentsoveränitet under kostnadsansvar, om än i kombination med ett högkostnadsskydd, är effektivitetsskapande. Resultaten tyder på att ”fri” vård i konsumtionsögonblicket medför slöseri i form av överkonsumtion, kanske så mycket som 40 procent. Denna slutsats stärks av de observationer som gjordes i Rand-studien av försökspersonernas hälsotillstånd. Som nämnts kunde man i en femårig uppföljning av avgiftsfinansieringens effekter bara notera marginell inverkan på försökspersonernas hälsa.

Att patientavgifter medför minskad vårdkonsumtion tyder alltså på att det förekommer överkonsumtion utan sådana avgifter. Härigenom bidrar avgifterna till att effektivisera resursallokeringen i samhället – mindre resurser går till sjukvård och mera till annat som befolkningen värdesätter högre. Men patientavgifterna har ytterligare en viktig funktion, nämligen att ge möjlighet till prioriteringar inom sjukvården. När han eller hon agerar under kostnadsansvar får patienten chansen att säga vad som är värt sitt pris och vad som inte är detta. Härigenom styrs resurserna inom vården till de ur patientens synvinkel mest värdefulla områdena.

Vad som här sagts om avgifter i sjukvården kan inte utan vidare överföras till andra kommunala verksamhetsområden. Varje område måste bedömas utifrån dess speciella förutsättningar. I kapitel 8 skall vi se närmare på avgifter i äldreomsorgen.

Försäkringspremier

Vi förutsätter nu att konkurrensutsättningen inom den kommunala sektorn är fullt genomförd och att all vård, skola och omsorg produceras av formellt fristående enheter. Barnstugor, skolor, husläkargrupper, servicehem osv. drivs alltså som kooperativ, stiftelser, aktiebolag etc. och får sina inkomster i form av t.ex. vårdpeng. Frågan är hur finansieringen av vårdpengen skall ske.

Som tidigare konstaterats blir det alltmer olämpligt att finansieringen ligger kvar hos kommunerna respektive landstingen. I praktiken måste ansvaret ändå läggas på nationell nivå. Jämfört med att finansieringen sker med en statlig skatt, förefaller nuvarande modell med kommunalskatter som poolas i utjämningssystemet att vara onödigt krånglig. Vi tar därför nu för givet att också finansieringen av bland annat vårdpengen läggs på nationell nivå. Det som sedan återstår av kommunernas (och landstingens) roll inom skolan, vården och omsorgen är den rena myndighetsutövningen.

Att finansieringen sker med en statlig inkomstskatt är naturligtvis inte nödvändigt. Med tanke på den globala rörligheten är detta egentligen direkt olämpligt. För att på ett naturligt sätt få med personer som betalar skatt i utlandet, är det bättre att finansieringen av i varje fall vård och äldreomsorg sker med en *försäkringspremie*, som i princip bör var lika stor för alla. Premien skall vara så stor att den täcker behovet av vård och omsorg under den senare delen av livet.

En komplikation är att premien behöver betalas medan man har någorlunda god betalningsförmåga. Enklast är kanske att varje person betalar en viss del av sin löpande inkomst till en statlig "sjukvårdsfond" respektive "äldreomsorgsfond" från vilken vårdpengar och omsorgspengar betalas ut. I likhet med den modell som valts i det nya svenska pensionssystemet skulle man kunna upprätta ett konto för varje person och där bokföra hur stora insättningar som var och en gjort fram till en viss dag. Dessa "tillgodohavanden" skulle sedan kunna jämföras med hur mycket som krävs för att täcka det förväntade behovet av vård- och omsorgspengar under personens återstående livstid. Skulle tillgodohavandet vara onödigt stort, borde det vara möjligt att betala ut det överskjutande beloppet som en bonus, t.ex. i form av en extra pension. Kontosystem av detta slag diskuteras i Söderström (1983).

Det ligger i sakens natur att en försäkringspremie för att betala t.ex. sjukvården kan ha en lite annorlunda fördelningsprofil än kommunal-skatten, som ju är en proportionell skatt på arbetsinkomster. Bedöms en övergång till premiefinansiering leda till att progressiviteten i beskattningen urholkas, kan detta lätt åtgärdas genom en justering av skatteskalorna i den statliga inkomstskatten. Med en sådan justering kan en önskvärd total progressivitet alltid bibehålls.

När en modell av detta slag är etablerad kan personer som är verk-samma i utlandet själva avgöra om de vill ansluta sig till det svenska försäkringsskyddet. Priset är den premie som varje svensk betalar. Den som tycker att premien är för hög, får hålla till godo med det sjukvårdssystem som han eller hon dittills varit med om att finansiera. Men det bör inte vara omöjligt att göra en clearing på nationell nivå, så att de premier, av-gifter eller skatter som betalas i ett land kan tillgodoräknas i ett annat lands socialförsäkring.

Handlar det om internationellt verksamma personer finns också möj-ligheten att man har en helt privat sjukvårdsförsäkring. En sådan försäk-ring kan ingå i anställningsförmånen. I takt med att svenska företag växer i utlandet och/eller får utländska ägare får sådana arrangemang säkert

ökad spridning. Det vore märkligt om det svenska försäkringssystemet inte anpassades till den internationella utvecklingen och drog fördel av sådana arrangemang.

Referenser

- Bös, D. (1986), *Public Enterprise Economics, Theory and Application*. North-Holland.
- Keeler, E. B. m.fl. (1988), *The Demand for Medical Treatment in the Health Insurance Experiment*. Rand Corporation R-3454-HHS.
- Manning, W. G. m.fl. (1987), "Health Insurance and the Demand for Medical Care, Evidence from a Randomized Experiment", *American Economic Review* 77, s. 251–277.
- Macrae, N. (1986), "The Most Important Choice so Few Can Make", *The Economist* 20/9, s. 23–30.
- Graf von der Schulenburg, J.-M. (1987), *Selbstbeteiligung, Theoretische und empirische Konzepte für die Analyse ihrer Allokations- und Verteilungswirkungen*. J C B Mohr /Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung 51/.
- Svenska Kommunförbundet (1999), *Konkurrens för fortsatt välfärd? Om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftsformer*. Kommentus Förlag/Välfärdsprogrammet/.
- Sydsvenska Dagbladet 11/8 1999.
- Söderström, L. & Larsson, B. (1981), *Svensk skatteforskning 1919–1979, En annoterad bibliografi*. Riksbankens jubileumsfond 1981:1.
- Söderström, L. (1983), "De svenska socialförsäkringarnas finansiering", i Björklund, A. m.fl., *Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar*. Liber förlag/Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Söderström, L. (1991), *Hur skall sjukvården betalas? Om alternativa betalningsmodeller*. SNS Förlag /Den svenska sjukvården/.
- Söderström, L. (1993), "A Case for Patient Charges?". *SNS Occasional Paper* nr 43.
- Søgaard, J. (1990), "Sygeforsikringsexperimentet i USA, Efterspoergelsesreaktioner og sundhedskonsekvenser", i Andersen & Christansen, T. (red.), *Brugerbetaling i Sundhedssektoreren, Teori, viden, holdninger*. Odense Universitetsforlag.

Kapitel 4. Familjepolitiken och barnafödandet

Den svenska familjepolitiken är mycket omfattande. Stora ekonomiska resurser slussas via stat och kommuner till familjer som skaffar barn. Hit hör den så kallade föräldraförsäkringen, som numera ger en sammanlagd ledighet under ett år med 80 procent av tidigare lön vid varje födsel. Hit hör subventionerad barnomsorg. Om båda föräldrarna arbetar finns också möjlighet att vara hemma med sjukt barn och under denna tid erhålla så kallad tillfällig föräldrapenning. Även den lagstiftning för arbetsmarknaden som ger nyblivna mammor och pappor rätt till tjänstledighet med bibehållen anställning kan sägas höra till den samlade familjepolitiken, även om den inte direkt är förknippad med några utbetalningar från stat eller kommuner. Barnbidrag, bostadsbidrag och särskilda stöd och garantier till ensamstående föräldrar utgör viktiga transferringar till barnfamiljer fram till dess barnen är myndiga vid 18 års ålder.

Sammantaget innebär dessa och en del andra stöd till barnfamiljer att den svenska familjepolitiken både i historiskt och internationellt perspektiv är mycket omfattande. De övriga nordiska länderna har dock också en familjepolitik som inte ligger långt från den svenska i omfattning, men det har ett visst intresse att dessa länder byggde ut sin politik senare än Sverige och troligen med Sverige som förebild.

För vår analys i detta kapitel är det centralt att den svenska familjepolitiken byggdes ut kraftigt från slutet av 1960-talet till början av 1980-talet. Under denna period ökade framför allt antalet platser i den kommunala barnomsorgen. Vidare förlängdes den ersatta föräldraledigheten med sammanlagt sex månader under mitten av 1970-talet, då också möjligheten till ledighet för vård av sjukt barn förlängdes kraftigt. Detta betyder att de ekonomiska villkoren för barnafödande förändrades snabbt. Grovt sett kan man säga att de kvinnor som föddes på 50-talet kunde ta del av familjepolitiken i dess "utbyggda" form, medan kvinnor födda på 20- och 30-talen bara i ringa omfattning kunde göra det. Kvinnor födda på 40-talet kunde i ökad utsträckning ta del av politiken, men det är tro-

ligt att de inte fullt ut anpassade sin strategi för förvärvsarbete och barnafödande efter politikens utformning.

De besparingar som gjordes i den svenska familjepolitiken till följd av krisen under 1990-talet har lett till något lägre barnbidrag, högre avgifter inom barnomsorgen, och något sämre villkor för föräldraledigheten. Dessa besparingar är dock inte så stora att de ändrar på bilden av en familjepolitik som i både internationellt och historiskt perspektiv är mycket generös mot barnfamiljer.

I detta kapitel ställer vi frågan hur denna politik har påverkat barnafödandet, eller fruktsamheten som är det etablerade demografiska begreppet.¹ Vi undersöker om det finns belägg för att politiken har påverkat fruktsamhetens nivå respektive struktur. Om så är fallet, måste man för att ta ställning till familjepolitiken också värdera sådana effekter.

Familjepolitikens effekter

Det är ingen orimlig tes att familjepolitiken påverkar barnafödandet. Om de ovan redovisade inslagen i familjepolitiken inte hade funnits, hade det onekligen varit betydligt dyrare att skaffa barn. Som ekonomer tänker vi gärna i termer av "efterfrågan på barn" (även om det ibland uppfattas som cyniskt att anlägga ett så ekonomiskt perspektiv på denna fråga). Familjepolitiken sänker "priset på barn" och då bör man förvänta sig ökad efterfrågan.

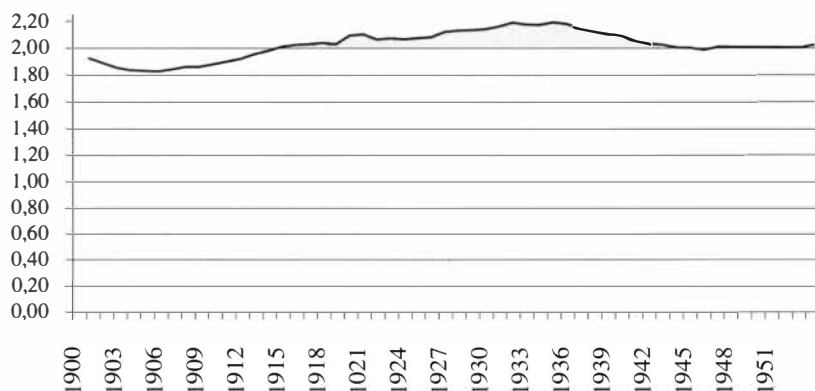
Men stödet till barnfamiljerna har också en speciell struktur. Särskilt den subventionerade barnomsorgen, föräldraförsäkringen och rätten till tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn innebär att förmånerna i huvudsak är knutna till förvärvsarbete (eller studier). Enbart genom att (först) arbeta kan man få dessa förmåner. Det betyder att förmånerna är större för vissa kvinnor (och för vissa män) än för andra. Man kan också säga att politiken har underlättat för kvinnor att kombinera förvärvsarbete med rollen som förälder. Eftersom detta kan värderas olika av olika kvinnor kan politiken även ha påverkat fruktsamhetens struktur, till exempel vem som skaffar barn och när i livet dessa barn föds.

¹ Begreppsförvirring uppstår lätt vid diskussion av dessa frågor, eftersom det svenska demografiska begreppet för barnafödande är fruktsamhet och det engelska begreppet är "fertility". Förmågan att föda barn kallas på svenska att vara fertil, medan det på engelska heter "fecundity". Och i Frankrike används ordet "fécondité" för att beskriva vad vi i Sverige kallar fruktsamhet.

Fruktsamhetens nivå

Vi börjar med den kanske svåraste frågan, nämligen om familjepolitiken bidragit till att höja nivån på barnafödandet. Ett tecken på detta skulle vara att fruktsamheten är högre för de generationer av kvinnor som erhållit alla dessa förmåner än för de generationer som inte fick dem. Figur 4.1 visar det slutliga antalet barn som svenska kvinnor födda mellan 1900 och 1953 fick. Notera att de flesta som är födda år 1953 nu har avslutat sin fertila period och därför inte, annat än med få undantag, kommer att få flera barn. De hade också större delen av sin fruktsamma period före 1990-talet, så det är inte troligt att deras barnafödande påverkats av krisen under detta decennium. Vi återkommer till fruktsamhetens utveckling under de senaste åren då vi diskuterar stabiliteten i födelsetalen.

Figur 4.1. Slutlig fruktsamhet för svenska kvinnor födda mellan 1900 och 1953, genomsnittligt antal barn per kvinna.



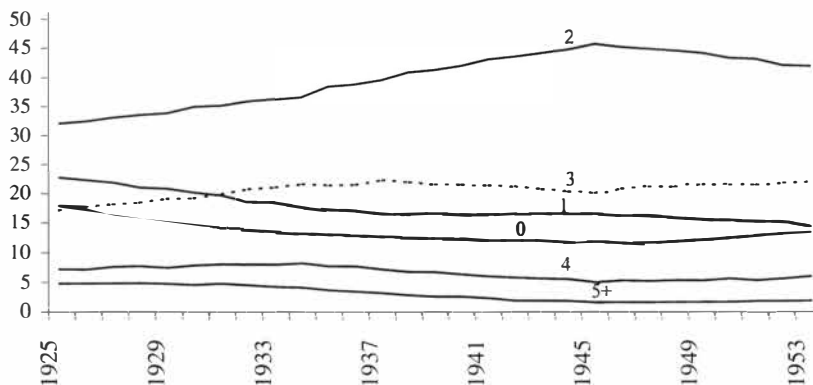
Källa: Perioden 1900–1924: historiska källor från SCB. Perioden 1925–1953: SCB:s fruktsamhetsregister.

Figuren över den slutliga fruktsamheten bland svenska kvinnor födda under seklets första hälft uppvisar en anmärkningsvärd stabilitet. Antalet födda barn per kvinna har under denna långa period bara varierat mellan 1,83 och 2,09. Om man undantar åldersgrupperna födda kring 1905 så är variationsbredden 1,91–2,09. Denna stabilitet står i stark kontrast till de kraftiga fluktuationer i det årliga barnafödandet som följs med intresse

av massmedia (och som vi återkommer till nedan). Att det föds ungefär två barn per kvinna i varje åldersgrupp under en så lång period med så stora och drastiska samhällsförändringar är en anmärkningsvärd stabilitet. Man kan inte heller spåra någon högre fruktsamhet hos de senare kohorterna som ju kunde ta del av de förmåner som den utbyggda familjepolitiken erbjudit dem.

Men bakom denna stabilitet kan det finnas flera förändringar som har motverkat varandra. Det kan till exempel ha funnits en positiv effekt av politiken som har motverkat andra faktorer som verkat för lägre slutlig fruktsamhet. Att det finns förändringar bakom de stabila talen i figur 4.1 framgår om man studerar *fördelningen* av antalet barn som kvinnorna föder. Vi visar denna fördelning i figur 4.2. Där framgår att andelen kvinnor som inte föder något barn alls har minskat från 1925 till 1953, den period som täcks av SCB:s särskilda fruktsamhetsregister. Andelen minskar från cirka 17 till 12 procent. Det har även blivit ovanligare med ett enda barn liksom med fyra, eller fem och flera. I stället har andelen kvinnor med två eller tre barn ökat påtagligt.

Figur 4.2. Andel kvinnor födda 1925–1953 som fött noll, ett, två, tre, fyra respektive fem eller flera barn.



Källa: Beräkningar från SCB:s fruktsamhetsregister för Valförhållandenpolitiska rådet. Uppgifterna avser fruktsamhet t.o.m. 1998 för kvinnor födda i Sverige och som ej utvandrat eller avlidit före 40 års ålder.

Denna utveckling kan ses också ur barnens perspektiv. Notera att en kvinna som fött fem barn skall tillskrivas vikten fem och en kvinna som fött ett barn vikten ett då man ser på fruktsamheten ur barns perspektiv.

Det har blivit ovanligare att tillhöra en stor syskonkull (på moderns sida). Bland dem som har en mor född de sista åren på 1920-talet hör ett större antal personer till en kull på minst fem syskon än antalet personer som är enda barnet. För dem med en mor född omkring 1950 gällde det omvända förhållandet. Detta gäller trots att det också blivit ovanligare att vara enda barnet. Att ha ett eller två syskon har blivit mycket vanligare. Den minskade omfattningen av stora syskonkullar med tillhörande tung försörjningsbörda för föräldrarna är viktig att hålla i minnet när vi i nästa kapitel analyserar barnens ekonomiska situation.

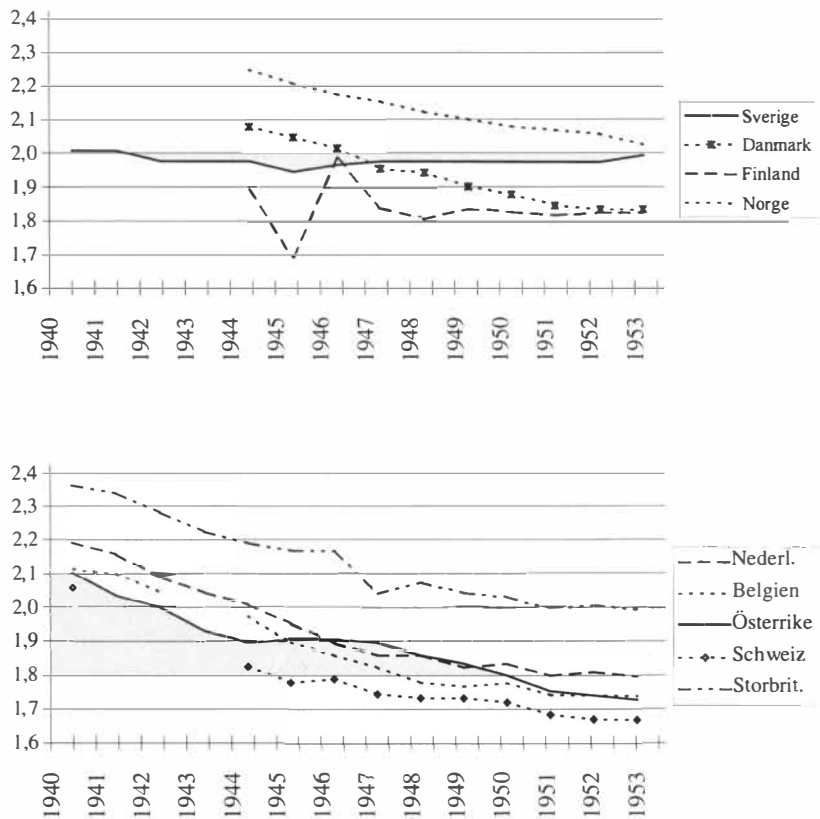
Om vi återvänder till analysen av själva fruktsamheten, kan vi således konstatera att det har hänt saker bakom de stabila genomsnittstalen. Det är därför fullt möjligt att vissa samhällsförändringar har lett till att de stora barnkullarna (och därmed också stora syskonkullarna) minskat i omfattning. En sådan förändring kan t.ex. vara att effektiva preventivmedel blivit mer lättillgängliga och används i större utsträckning. En annan kan vara den kraftiga nedgången för jordbruket, eftersom stora barnkullar var vanliga i familjer sysselsatta i jordbruket. Det är möjligt att sådana förändringar har haft en sänkande effekt på fruktsamheten, och att denna i sin tur har motverkats av en höjande effekt av den generösa familjepolitiken.

Ett tecken på att den svenska familjepolitiken har höjt fruktsamheten skulle vara om andra länder med en mindre generös familjepolitik upplevt en nedgång i sin fruktsamhet under den tidsperiod som den svenska familjepolitiken expanderades. Man skulle kunna tänka sig att vissa gemensamma samhällsförändringar verkat i riktning mot lägre fruktsamhet i de flesta länder, men att dessa i Sverige och i viss mån i de övriga nordiska länderna har motverkats av familjepolitikens effekter.

I figur 4.3 visar vi den slutliga fruktsamheten för kvinnor i de nordiska länderna och några mellaneuropeiska länder som, bortsett från familjepolitiken, har likheter med Sverige. Figuren visar den slutliga fruktsamheten bland kvinnor födda mellan 1940 och 1953, dvs. de generationer som successivt kom att omfattas av en allt mer generös familjepolitik. Det mönster som framträder stöder onekligen det resonemang som vi nyss förde. I samtliga mellaneuropeiska länder (Belgien, Nederländerna, Österrike och Storbritannien i figuren) har den slutliga fruktsamheten minskat med i storleksordningen 0,25 barn under denna period. I Norge och Danmark har talen också gått ned, men inte lika mycket. Situationen i Finland är mera svårtolkad, eftersom det är stora skillnader mellan åldersgrupperna födda i mitten av 1940-talet.

Trots dessa mönster i utvecklingen över tiden finns en del skillnader i nivåer. Framför allt ligger den slutliga fruktsamheten för kvinnor födda tidigt under 1950-talet i Norge och Storbritannien lika högt som i Sverige. Men Norge och Storbritannien började från en högre nivå.

Figur 4.3. Slutlig fruktsamhet för kvinnor i olika länder efter födelseår.



Källa: Sammanställningar i olika årgångar av Council of Europe.

Fruksamhetens struktur

Vi har redan noterat en förändring i den svenska fruktsamhetens struktur, nämligen att andelen som föder två eller tre barn har ökat över tiden, medan andelen som föder färre eller flera barn än så har minskat. Men man kan också tänka sig andra förändringar. Familjepolitikens förmåner är ju i stor utsträckning knutna till förvärvsarbete. Arbetslinjen – temat för förra årets rapport från Valfärdspolitiska rådet – har i stor utsträckning följts också på detta politikområde. Detta betyder att förmånerna är mer värdefulla för kvinnor (och deras familjer) som önskar att kombinera förvärvsarbete med att ha barn än för andra. Detta i sin tur skulle kunna leda till att fruktsamheten blivit högre bland kvinnor som har goda karriärmöjligheter på arbetsmarknaden än bland andra. Den eventuellt höjande effekten på fruktsamheten av familjepolitiken skulle kunna återfinnas hos kvinnor med relativt goda karriärmöjligheter.

Hur en eventuell utveckling i sådan riktning skall värderas finns det självfallet inget objektivt svar på utan det måste var och en ta ställning till utifrån sina värderingar. Detta gäller för övrigt även andra frågor vi diskuterar i detta kapitel. En aspekt på en utveckling i en sådan riktning skulle kunna vara att familjer med goda förtjänstmöjligheter i större utsträckning än andra kommer att få råd att skaffa barn. Somliga kan ur ett fördelningsperspektiv tycka illa om detta. En annan aspekt på samma företeelse är att de största barnkullarna kommer att återfinnas i familjer med god ekonomisk situation.

Vi har försökt belysa den empiriska utvecklingen av den svenska fruktsamheten i denna dimension genom att jämföra det slutliga antalet barn bland svenskar som har en lång respektive kort och medellång utbildning.² Vi jämför på detta sätt åldersgrupperna födda 1922–31, 1932–41 och 1942–51. Beräkningarna kommer från en urvalsundersökning med cirka tusen personer i varje grupp så det finns en viss statistisk osäkerhet. Resultaten som redovisas i tabell 4.1 ger två slutsatser. För det första finns det inga stora systematiska skillnader mellan dessa båda utbildningsgrupper vad gäller antalet barn respektive andelen som fått något barn. Med denna grova indelning av utbildning framstår den svenska fruktsamheten för dessa kohorter således som ganska jämnt fördelad. För det andra har det inte skett några stora förändringar över tiden, utan den jämna fördelningen återfinns för alla tre åldersgrupperna.

² Vi har inte lyckats göra en finare indelning av utbildning än så, eftersom stora andelar av framför allt kvinnor födda på 20- och 30-talen hade endast sex eller sju års utbildning.

Denna stabilitet skulle kunna tolkas som att det saknas effekter av familjepolitiken i denna dimension.³ Men det är återigen tänkbart att familjepolitiken har förhindrat en nedgång av fruktsamheten bland ”kariärintresserade” (och främst högtbildade) familjer. Ett tecken på detta skulle vara om det är i sådana familjer som fruktsamheten har fallit i andra länder. Vi känner dock inte till någon internationell jämförelse av detta slag. Detta betyder också att vi inte kan uttala oss om huruvida skillnader mellan barns ekonomiska standard i olika länder beror på skillnader i fruktsamhetens struktur, dvs. om stora barnkullar främst återfinns i fattiga familjer i somliga länder och i mer välbärgade familjer i andra länder.

Familjepolitiken kan också påverka vad som kallas ”timing and spacing of children”, dvs. när under livscykeln som kvinnor föder sina barn

Tabell 4.1 Genomsnittligt antal barn och andelen som har (eller haft) barn bland svenskar födda 1922–31, 1932–41, respektive 1942–51. Uppdelning efter utbildningsnivå. Båda könen.

		Kort och mellanlång utbildning	Lång utbildning
Födda 1922–31	Antal barn	2,07 (0,06)	2,04 (0,10)
	Andel som har barn	0,83 (0,02)	0,86 (0,03)
Födda 1932–41	Antal barn	2,06 (0,05)	2,07 (0,08)
	Andel som har barn	0,87 (0,01)	0,89 (0,02)
Födda 1942–51	Antal barn	2,11 (0,05)	2,06 (0,07)
	Andel som har barn	0,87 (0,01)	0,86 (0,02)

Källa: Egna beräkningar från Levnadsnivåundersökningarna.

Anm.: Adopterade barn ingår. Lång utbildning har definierats utifrån utbildningsår och gränsen mellan de båda grupperna har satts så att varje år cirka 25 procent har lång utbildning. Resultaten är inte särskilt känsliga för den exakta gränsdragningen. 1991 års undersökning har använts för gruppen födda 1942 till 1951, medan 1981 års undersökning har använts för de två första grupperna. Standardfel anges inom parentes, eftersom materialet är en urvalsundersökning. Den angivna skattningen plus/minus dubbla standardfelet ger ett 95-procentigt konfidensintervall för den aktuella skattningen. En uppdelning på män och kvinnor ger inte något systematiskt annorlunda mönster, men större osäkerhet.

³ Det kan också finnas samband mellan utbildning och fruktsamhet som vår grova analys inte fångat upp. Britta Hoem (1993) finner exempelvis att benägenheten för kvinnor med två barn att skaffa ett tredje är positivt relaterad till utbildningsnivå efter statistisk kontroll för ett antal andra variabler. Man kan också tänka sig att det finns samband mellan utbildningens *inriktning* och antalet födda barn.

och avståndet i tid mellan barnen. Härvidlag finns det tämligen övertygande belägg för att familjepolitiken i form av ekonomiska incitament har lett till att svenska kvinnor föder sina barn tätare än de annars skulle ha gjort. Under 1980-talet ändrades reglerna så att det blev möjligt att behålla en hög nivå på dagpenningen i föräldraförsäkringen utan att mellan två barns födelse "arbeta upp" en ny rätt till en ersättningsnivå som till exempel svarar mot heltidsarbete. År 1980 kunde nivån på ersättningen behållas om det andra barnet föddes inom 24 månader. År 1986 förlängdes denna period till 30 månader. I en uppmärksam studie visar Jan Hoem (1993) att detta hade en påtaglig effekt på benägenheten att tidigt efter det första barnet föda ett andra, och att tidigt efter det andra barnet föda ett tredje. Hans analyser visar att benägenheten att inom ett till två år efter födelsen av det första eller andra barnet föda ytterligare ett barn ökade kraftigt efter det att regeln hade införts.⁴

Även denna förändring av fruktsamhetens struktur kan ses ur ett barnperspektiv. Föräldrar får flera barn att ta hand om samtidigt, och barn får mera jämnåriga syskon.

Fruksamhetens stabilitet

Slutligen finns det anledning att diskutera hur födelsetalen varierar över tiden, dvs. stabiliteten i fruktsamheten. Under 1980-talet ökade antalet födda barn kraftigt för att sedan snabbt vända nedåt under 1990-talet. Stora fluktuationer i födelsetalen har onekligen vissa kostnader inte minst genom att kommunernas planering av barnomsorg och skolor försvåras. Har familjepolitiken någon effekt härvidlag? Att den haft det är en rimlig hypotes. Den strategi för barnafödande som ger det största ekonomiska utbytet av familjepolitikens förmåner är att kvinnan först skaffar sig utbildning och ett hyggligt betalt fast arbete och först därefter skaffar barn. Detta ger möjlighet att få ut största möjliga belopp i familjepening. Efter en period av föräldraledighet är det möjligt att återgå till det tidigare arbetet och samtidigt utnyttja den kommunala barnomsorgen. Ersättning för vård av sjukt barn underlättar också en sådan strategi.

Om kvinnor följer en sådan strategi för sitt barnafödande kommer den totala fruktsamheten i landet att bli mer känslig för situationen på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet. Så innebär till exempel den

⁴ Resultaten erhålles sedan hänsyn tagits till kvinnans ålder vid födelsen av det första barnet, så resultatet kan inte vara en mekanisk följd av att kvinnorna under denna period började föda sina barn vid en högre ålder.

kraftiga försämringen på arbetsmarknaden under 1990-talet att det tog betydligt längre tid att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed komma upp i en inkomstnivå som ger en hög föräldrapenning. Visserligen kvalificerar även arbetslöshetsersättning till föräldrapenning, men nivån blir lägre. Vidare förlängdes utbildningstiderna under 1990-talet, troligen delvis som en följd av den svaga arbetsmarknaden. Till detta kommer att det blev allt vanligare med tillfälliga anställningar, något som ökar osäkerheten för den som vill ta barnledigt under något år. Tendensen till fler tillfälliga anställningar beskrevs i fjolårets rapport.

Detta resonemang leder till den allmänna hypotesen att den svenska familjepolitiken skapar en konjunkturkänslighet i födelsetalen. Detta borde i så fall synas i att Sverige har ett större konjunkturberoende i fruktsamhetstalen än andra länder. Dessutom leder resonemanget till den mer specifika hypotesen att en djup kris som den under 1990-talet leder till att många unga kvinnor väntar med att föda barn tills utbildningen är klar och tills de fått ett bra jobb, helst med fast anställning.

I figur 4.4 visar vi tidsserieutvecklingen av fruktsamheten under perioden 1975 till 1998. Måttet på fruktsamhet är så kallad summerad fruktsamhet, dvs. genomsnittligt antal barn per kvinna enligt årets födelsetal för olika åldersgrupper. Under hela denna period var den svenska familjepolitiken i stort sett "utbyggd", även om det under vissa delar av perioden var köbildning till den kommunala barnomsorgen. Det är alltså under denna period som konjunkturmönstret i fruktsamheten borde återfinnas. Mönstren i figuren stöder våra hypoteser. För Sverige finns ett tydligt mönster som följer arbetsmarknadens utveckling. Under det goda 1980-talet steg fruktsamheten kraftigt upp till hela 2,14 år 1990, för att sedan gå ned ända till 1,50 år 1998. Man kan också skönja en viss uppgång under den svaga och korta konjunkturuppgången 1979–80, men här är mönstret betydligt svagare. Visserligen är det alltså bara frågan om en kraftig uppgång och en kraftig nedgång, så man kan i rent statistisk mening inte dra starka slutsatser. Men under den period som man kan förvänta sig att fruktsamheten nära följer arbetsmarknadsutvecklingen så finns också detta mönster.

Jämförelsen med övriga länder ger ytterligare stöd för vår hypotes. I de fem mellaneuropeiska länderna är stabiliteten påfallande. Variationsbredden är 0,19 (Nederländerna), 0,23 (Belgien), 0,47 (Österrike, där det dock är en trend som dominerar, inte något cykliskt mönster), 0,13 (Schweiz) och 0,30 (Storbritannien). Dessa tal skall jämföras med 0,64 för Sverige. Av de övriga nordiska länderna kan man även skönja ett

cykliskt mönster för Danmark med en bottennivå i början av 1980-talet. Norge har mindre fluktuationer och följer inte arbetsmarknadsläget lika tydligt som Sverige och Danmark.

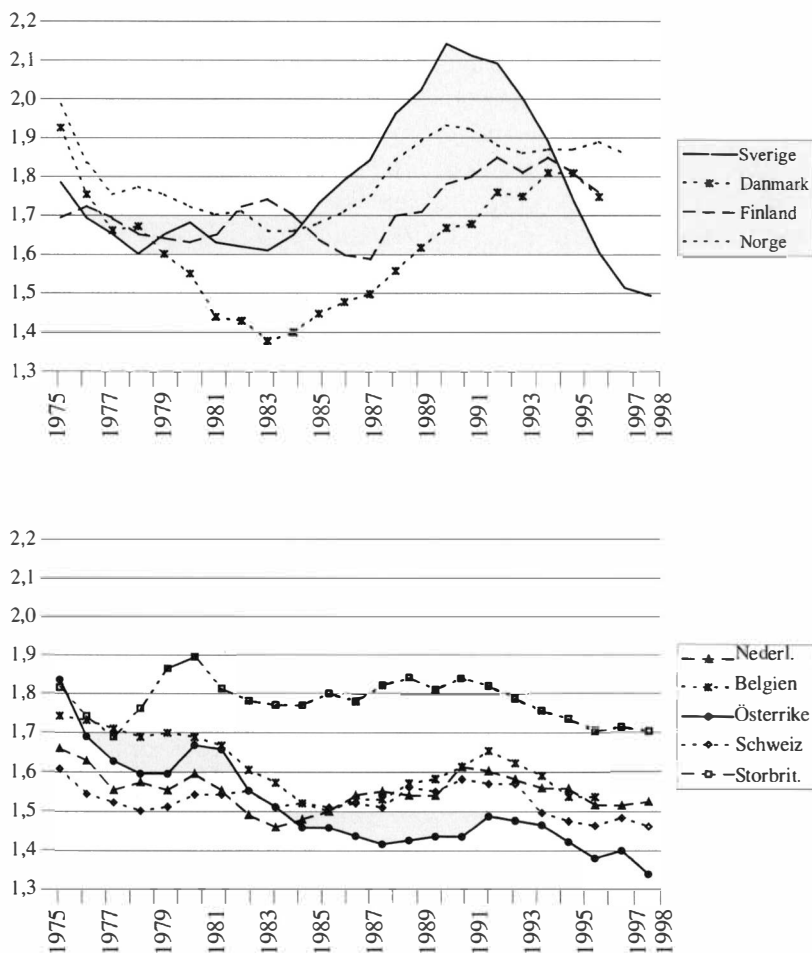
Utvecklingen i Finland är av särskilt intresse, eftersom arbetsmarknadschocken under 1990-talet där var minst lika kraftig som i Sverige. Men denna satte inga som helst spår i fruktsamheten i vårt östra grannland. Man kan fråga sig om detta helt och hållet beror på skillnader i familjepolitiken, dvs. att finska kvinnor inte skulle ha anammat den strategi för sitt barnafödande som vi diskuterat ovan och att detta skulle bero på en annan familjepolitik. Det finns vissa skillnader mellan ländernas familjepolitik som skulle kunna förklara åtminstone något av skillnaderna under 1990-talet. Föräldrapenning utgår under kortare period i Finland, barnomsorgen är inte riktigt lika utbyggd och skillnaden i ekonomiska förmåner mellan familjer som under längre perioder vårdar egna barn i hemmet och dem som förvärvsarbetar och utnyttjar barnomsorgen är inte riktigt lika stor som i Sverige.⁵ Men det förefaller ändå troligt att det finns ytterligare någon skillnad mellan länderna som förklarar de skilda utfallen under 1990-talet.

Resonemanget ovan innebär att den låga svenska fruktsamheten under 1990-talet är tillfällig, dvs. att den beror på att det tagit längre tid för kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden på grund av utvecklingen där. Denna tolkning är i och för sig helt förenlig med andra analyser av fruktsamheten under 1990-talet. Se SCB (1998) och Andersson (1999). En stor del av nedgången kan hänföras till att kvinnor dröjer med att föda sitt första barn. Med tanke på den mycket stabila slutliga fruktsamheten bland svenska kvinnor som är födda fram till början av 1950-talet är det osannolikt att helt plötsligt en mycket stor andel kvinnor födda senare än så, kommer att välja att helt avstå från att skaffa barn, eller bara välja ett barn. Om dessa generationer kvinnor under de kommande åren kommer att föda de barn som de ej fött hittills under 1990-talet, blir uppgången i fruktsamheten mycket kraftig. Vi kan då ganska snart räkna med att köer till den kommunala barnomsorgen åter kommer på den politiska dagordningen.

Men det är också möjligt att 1990-talets låga fruktsamhet kommer att innebära en strukturell nedgång för den slutliga fruktsamheten. För detta talar att de kvinnor som faktiskt önskar tre eller fyra barn kommer att få en kortare tid på sig att realisera sina önskemål, eftersom de har skjutit

⁵ Se Rösen & Sundström (1998).

Figur 4.4. Årlig fruktsamhet per kvinna i olika länder 1975–1998.



Källa: Nationella Statistiska centralbyråer samt sammanställningar av Council of Europe.

Anm.: Fruktsamheten under ett år är summerad fruktsamhet ("total fertility rate") som definieras som genomsnittligt antal barn per kvinna enligt årets fruktsamhet under förutsättning att ingen dödlighet förekommer före 50 års ålder.

så länge på att skaffa sitt första barn. SCB:s och Anderssons analyser visar dessutom också att benägenheten att skaffa ett andra och tredje barn har gått ned under 1990-talet. Detta kan tyda på förändrade preferenser vad gäller antalet barn.

Det är svårt att göra prognoser om de kommande årens fruktsamhet i Sverige. Det finns dock anledning att peka på två viktiga faktorer. Den ena är arbetsmarknaden. Om arbetsmarknaden fortsätter att förbättras som under 1999 och massmedia regelbundet rapporterar om goda ekonomiska utsikter, ökar nog sannolikheten för en snabb återhämtning av fruktsamheten. Den andra är familjepolitiken. Vår analys tyder på att den generösa svenska familjepolitiken har haft en höjande effekt på fruktsamheten. De förväntningar om framtidens familjepolitik som politikererna skapar kan därför bli viktiga för fruktsamheten under de kommande åren.

Slutsatser

Familjepolitiken innebär att Sverige erbjuder gynnsamma villkor för familjer med barn, särskilt små barn. Vi har ställt frågan om detta har haft effekter på fruktsamhetens nivå och struktur, dvs. om fruktsamheten hade varit annorlunda om familjepolitiken inte hade byggts ut som skett. Det är inte möjligt att dra säkra slutsatser om detta, av det enkla skälet att vi inte direkt kan observera vad som skulle skett med en annan politik. Vår bedömning är dock att det är troligt att familjepolitikens utbyggnad har lett till en högre nivå på fruktsamheten än vad som annars skulle varit fallet. Vårt främsta empiriska belägg för detta är att den slutliga fruktsamheten bland kvinnor födda från omkring 1940 till tidigt 1950-talet föll i ett antal andra (ganska) likartade länder men var tämligen stabil i Sverige. Det är ännu mera troligt att politiken stimulerat kvinnor att föda barnen tätt; denna effekt beror dock troligen främst på några specifika inslag i tillämpningen av reglerna för föräldraledighet och har inte nödvändigtvis med familjepolitiken i stort att göra. Vi gör också bedömningen att familjepolitiken bidrar till att göra fruktsamheten känslig för arbetsmarknadsläget.

Är dessa effekter önskvärda eller inte? Om politiken skapar instabilitet i födelsetalen är det onekligen en klar nackdel. Kommunernas försörjning av resurser till barnomsorg och skolor försvåras av en ojämn utveckling av födelsekohorternas storlek. Samtidigt torde detta gå att "leva med", särskilt om kunskap sprids om att det finns mönster av detta slag.

I övrigt är det svårt att direkt ta ställning till om effekterna är bra eller dåliga. Som vi redan påpekat är det i stor utsträckning en fråga om värderingar. Två slutsatser är dock viktiga för den fortsatta diskussionen. För det första har vårt land med den mycket omfattande familjepolitiken

en särskild attraktionskraft jämfört med andra länder för familjer med små barn. För det andra menar vi att familjepolitiken bör kännetecknas av en långsiktig stabilitet just därför att den har så stor betydelse för några av de viktigaste beslut som människor fattar: Skall vi skaffa barn över huvud taget? Och hur många? Och när skall vi skaffa dem?

Referenser

- Andersson, G. (1999), *Trends in Childbearing and Nuptiality in Sweden: A Period Analysis*, Demografiska avdelningen vid Stockholms universitet, avhandlingsserien nr. 2.
- Council of Europe, olika årgångar. *Recent Demographic Developments in Europe*.
- Hoem, B. (1993), "The Compatibility of Employment and Childbearing in Contemporary Sweden", *Acta Sociologica* 36, s. 101–120.
- Hoem, J.M. (1993), "Public Policy as the Fuel of Fertility: Effects of a Policy Reform on the Pace of Childbearing in Sweden in the 1980s", *Acta Sociologica* 36, s. 19–31.
- Rönsen, M. & Sundström, M. (1998), "Public Policies and the Employment Dynamics Among New Mothers. A Comparison of Finland, Norway and Sweden", Working paper, Demografiska avdelningen Stockholms universitet.
- SCB (1998), "Barnafödande och sysselsättning: upp- och nedgången i fruktsamheten 1985–1997", *Demografiska rapporter* 1998:1.

Kapitel 5. Familjepolitiken och barnens välfärd

En viktig fråga är hur man skall bedöma den svenska familjepolitiken utifrån barns perspektiv. Det är knappast någon överdrift att säga att utbyggnaden av den omfattande svenska familjepolitiken inte i alla avseenden har haft barnens bästa som enda utgångspunkt. Att underlätta för kvinnor att kombinera förvärvsarbete med barnafödande har varit ett viktigt motiv, liksom att öka jämställdheten mellan män och kvinnor. Därför finns anledning att ställa frågan hur barnen har påverkats av den förda politiken.

Den andra halvan av 1900-talet innebar stora förändringar i barns livsvillkor. Tre förändringar framstår som särskilt omvälvande. För det första har allt färre barn kommit att tillbringa de första levnadsåren i hemmet tillsammans med en hemmavarande mor. I stället blev daghem den vanligaste formen för omsorg om barn mellan ett och sju år, medan mödrarna gick ut på arbetsmarknaden. För det andra har en allt större andel barn fått uppleva att deras biologiska föräldrar skiljer sig. De har därmed i många fall växt upp med en ensamstående mor, för att kanske senare få en "låtsaspappa", något eller några "låtsassyskon", och kanske också nya halvsyskon. För det tredje har barnens ekonomiska standard säkert också påverkats av den omfattande ekonomiska omfördelning som ägt rum via de transfereringar som riktats till barnfamiljerna.

Det är en gigantisk uppgift att bedöma vilka konsekvenser dessa tre samhällsförändringar har haft för barnen, och vi kommer bara att kunna ge tentativa svar. Det är heller inte uppenbart vad man skall mena med "effekterna för barnen" av dessa förändringar. Vårt grundläggande syfte är att bedöma effekterna av den förda familjepolitiken för barnens välfärd. Det betyder att vi vill jämföra den faktiska utvecklingen med en "kontrafaktisk" utveckling som innebär att de stora förändringarna av familjepolitiken sedan mitten av 1960-talet aldrig hade genomförts. Vad gäller daghem är frågan således hur det skulle ha gått för barnen om utbyggnaden av daghem inte hade stötts med offentliga subventioner. Vad

gäller transfereringar är frågan hur barns ekonomiska standard, och fördelningen av densamma, hade blivit med en mer beskedlig utbyggnad av dessa transfereringar. Även om det är svårt att empiriskt bedöma vad som skulle ha hänt med en annan politik är detta tolkningsbara kontrafaktiska förlopp.

Det är svårare att avgöra vad man menar med effekter för barn av att uppleva att föräldrar skiljer sig och att bedöma vilken roll familjepolitiken har i detta sammanhang. För att tala om effekter av familjepolitiken krävs en argumentation i två led. För det första krävs att det blivit fler skilsmässor bland barnfamiljer med den förda familjepolitiken än vad som annars skulle ha blivit fallet. Och för det andra krävs – för att tala om negativa effekter – att de berörda barnen skulle ha fått en bättre välfärd om dessa skilsmässor inte hade blivit av.

Vi börjar med ett avsnitt om barns ekonomiska standard. Sedan övergår vi till studier som jämfört skolresultat mellan barn som gått på daghem och andra barn. Slutligen diskuterar vi studier som behandlat effekterna för barn av högre skilsmässotal.

Barns ekonomiska standard

Inom forskningen kring inkomstfördelning finns ett stort intresse för och en växande litteratur om barns ekonomiska villkor. Utgångspunkten är dels en beräkning av hushållets sammanlagda inkomster under ett år, dels en bedömning av hur försörjningsbördan för en familj varierar med antalet vuxna personer och antalet barn i olika åldrar. Det senare är en så kallad ekvivalensskala, som anger hur många ”ekvivalenta vuxna” som finns att försörja i ett visst hushåll. Kvoten mellan de sammanlagda inkomsterna och det ekvivalenta antalet vuxna personer tillskrivs varje enskild hushållsmedlem och utgör dennes ekonomiska standard. På detta sätt tillskriver man även varje barn i hushållet en viss ekonomisk standard.

Detta mått på ett barns ekonomiska standard har naturligtvis vissa brister. För det första är det inte självklart att inkomsterna delas helt lika inom familjen. För det andra påverkas den ekonomiska standarden också av icke-kontanta förmåner som fri sjukvård och utbildning. För det tredje beaktas inte värdet av produktionen inom hushållet. Dessa invändningar är forskarna på området medvetna om och de har därför på olika sätt försökt bedöma hur resultaten skulle påverkas om mer fullständiga mått används i analysen. Det har visat sig att resultaten vad avser Sve-

rige, som vi snart skall redogöra för, snarare skulle förstärkas än försvagas om mätningen av barns ekonomiska standard förfinas ytterligare. Trots de viktiga invändningarna tror vi därför att barns ekonomiska standard är starkt korrelerad med hushållets disponibla inkomster korrigerade för försörjningsbördan med en ekvivalensskala.

Med det barnperspektiv på den svenska välfärdspolitiken som vi har i detta kapitel kan man betona olika saker. En gäller frågan hur den genomsnittliga *nivån* på standarden för barn har utvecklats över tiden och hur den förhåller sig till motsvarande tal i andra länder. En annan gäller *fördelningen* av barns standard i Sverige, hur den utvecklas över tiden och hur den ser ut jämfört med motsvarande fördelning i andra länder. En analys av fördelningen kan i sin tur antingen fokusera på andelen barn som har mycket låga inkomster – är fattiga – eller på den övergripande fördelningen av barns ekonomiska standard. Andelen fattiga kan mätas antingen som andelen med inkomster under ett *absolut* fattigdomsstreck, eller som andelen som har *relativt* sett låga inkomster, till exempel andelen med inkomster som understiger 50 procent av medianinkomsten bland barn.

Det är inte lätt att avgöra vilken av dessa analyser som har högst relevans. Bakom intresset för barns ekonomiska standard ligger dels rena värderingar om att barn har rätt till en god uppväxt och att de inte skall behöva lida av att deras föräldrar har låga inkomster, dels att dåliga villkor under barndomen kan ha långsiktigt negativa konsekvenser i vuxen ålder. Mycket goda kunskaper om det senare – effekterna av låga inkomster under barndomen för utvecklingen senare i livet – skulle onekligen vara till hjälp för att bedöma vilken betydelse som skall tillmätas till exempel relativ och absolut fattigdom.

Forskningen om sambanden mellan ekonomiska villkor under barndomen och utfallen senare i livet i form av till exempel skolresultat, hälsa och inkomster har ökat betydligt under senare år i takt med att allt fler longitudinella databaser, som beskriver familjer under längre tid, har skapats. Denna forskning visar, föga förvånande, genomgående starka positiva samband mellan ekonomisk standard i barndomen och olika framgångsmått senare livet. Det är betydligt svårare att avgöra i vilken grad dålig ekonomi har *orsakat* det sämre utfallet senare i livet. Med orsakat måste man här mena att utfallet skulle ha blivit bättre om familjen fått ett ekonomiskt tillskott under barnets tidiga år. Det är uppenbart att sambanden också kan bero på andra faktorer i barnens samlade uppväxtmiljö som i sin tur förklarar både den dåliga ekonomin under barndomen och det

svaga utfallet i det vuxna livet. Det är ovanligt med forskare som förnekar förekomsten av negativa konsekvenser av en absolut sett dålig ekonomisk standard under barndomen; åtminstone en del av de starka statistiska sambanden torde därför återspegla effekter som skulle ha kunnat undvikas om dessa barns föräldrar haft en bättre ekonomi. I en färsk studie erhåller till exempel Blau (1999) resultat som tyder på negativa effekter av låga (permanenta) inkomster under uppväxtåren, men effekterna bedöms som små i förhållande till andra egenskaper i uppväxtmiljön.

Att man skall lägga vikt vid den *absoluta* nivån på barns ekonomiska standard förefaller därför ganska okontroversiellt. Detta talar för att studera andelen barn som har en ekonomisk standard som understiger en viss absolut nivå. Däremot är det inte lika självklart att *relativa* skillnader mellan barns ekonomiska standard har betydelse. Självfallet kan man analysera relativa skillnader på rent etiska grunder, dvs. om man ogillar sådana skillnader. Det vanliga argumentet för att använda relativa fattigdomsmått är att en relativt sett låg inkomst förhindrar personen från att delta i samhällslivet på någorlunda likvärdiga villkor. På samma sätt kan man hävda att ett barn med en låg ekonomisk standard i förhållande till andra kan bli isolerade från sina jämnåriga kamrater. Huruvida det även finns långsiktiga *effekter* av relativa inkomstskillnader är betydligt svårare att avgöra. Vissa forskare menar att det finns tecken på sådana effekter, andra att dessa tecken inte är så trovärdiga.¹

Mot denna bakgrund är det inte konstigt om forskare studerat både barns absoluta ekonomiska standard och relativa inkomstskillnader mellan barn. Det finns nu en omfattande litteratur om detta som baserats på data från *Luxembourg Income Study*, där inkomstdata från olika länder insamlats och betydande arbete lagts ned på att uppnå jämförbara definitioner av inkomster och hushåll.²

Ett första genomgående resultat i litteraturen är att de relativa skillnaderna i barns ekonomiska standard är minst i Sverige och i övriga nordiska länder. Därefter kommer oftast de mellaneuropeiska länderna, sedan de sydeuropeiska och slutligen (bland de undersökta länderna) USA och Storbritannien med allra högst relativa fattigdomstal. Detta resultat

¹ Wilkinson (1996) argumenterar i en uppmärksamrad bok för att relativa inkomstskillnader i sig leder till sämre hälsa. Smith (1999) ställer sig tveksam till detta resultat på basis av data från USA.

² Se till exempel Bradbury & Jäntti (1999), Gottschalk & Smeeding (1997) och Jäntti & Danziger (1999) vilka är våra främsta källor för internationella jämförelser. Se Björklund & Freeman (1997) för några jämförelser mellan Sverige och USA vad gäller dels barns absoluta ekonomiska standard, dels relativa inkomstskillnader mellan barn.

har genomgående erhållits både när analysen avser övergripande relativa skillnader (till exempel mätta med en så kallad Gini-koefficient) och mått som relativ fattigdom (till exempel barn med en ekonomisk standard lägre än 50 procent av medianinkomsten för alla barn).

I nästan alla länder är den relativa fattigdomen högre bland barn till ensamstående föräldrar. En hög andel ensamstående föräldrar i ett land tenderar därför att dra upp de totala fattigdomstalen. I Sverige är andelen barn som lever med en förälder högre än i de flesta andra länder. Att Sverige trots detta får låga fattigdomstal beror på att barn till ensamstående föräldrar klarar sig ovanligt bra ekonomiskt sett i vårt land.

Man skulle kunna tro att resultaten blir klart annorlunda då man i stället sätter barns absoluta ekonomiska standard i fokus. Det ligger särskilt nära till hands att tro att detta skulle gälla USA, där ju den genomsnittliga standarden per capita är hög till följd av hög BNP per capita. Många barn i USA kanske är fattiga jämfört med medeltalet eller medianen i det egna landet, men rika och med en god standard jämfört med barn i de flesta andra länder. Mycket riktigt blir USA:s internationella ranking vad avser barnfattigdom klart mera förmånlig om man använder samma absoluta fattigdomsgräns i alla länder. Bradbury & Jäntti (1999) utgår från den officiella amerikanska fattigdomsgränsen och räknar om denna till andra länders valutor genom att beakta de olika valutornas köpkraft. USA får med en sådan analys en lägre andel absolut fattiga än de sydeuropeiska länderna, men får ändå klart högre fattigdomstal än de nordiska länderna. Björklund & Freeman (1997) beräknar också att ett amerikanskt barn som haft "otur i livets lotteri" och fått föräldrar som ger dem en inkomst som motsvarar den tionde percentilen i den amerikanska fördelningen bland barn har en absolut ekonomisk standard som motsvarar 70 procent av standarden för ett svenskt barn med motsvarande placering i den svenska fördelningen. Detta trots att medeltalet för USA:s barn är cirka 25 procent högre än för Sveriges.

I flera studier har man också ställt frågan om det är omfattande transfereringar eller goda marknadsinkomster som förklarar den låga barnfattigdomen i de nordiska länderna. En granskning av sammansättningen av de disponibla inkomsterna bland barn med de lägsta inkomsterna visar att länderna med låg barnfattigdom kännetecknas av en relativt hög andel marknadsinkomster av de totala disponibla inkomsterna. Det verkar således som om möjligheten för barnfamiljer att förvärvsarbeta är lika viktig som transfereringar för att få upp den ekonomiska standarden ovan fattigdomsnivån.

Dessa resultat avser situationen fram till början av 1990-talet och senaste tillgängliga data för Sverige avser 1992. Det är naturligt att fråga sig vad som hänt i Sverige under loppet av 1990-talet. I tabell 5.1 har vi sammanställt uppgifter från SCB:s undersökningar av inkomstfördelningen för barn (0–17 år) och för vuxna (alla vuxna 18 år och äldre, dvs. inklusive barnens föräldrar). Tabellen visar ett index för den reala disponibla inkomsten i botten av fördelningen (den tionde percentilen, P10), i mitten av fördelningen (den femtionde percentilen, P50, eller medianen), och i toppen av fördelningen (den nittionde percentilen, P90).³ Vidare visas kvoterna mellan dessa percentilvärden för att illustrera den övergripande spridningen i inkomster (P90/P10), skillnaden på den övre halvan (P90/P50) och skillnaderna på den undre halvan (P50/P10).

Resultaten i tabellen visar för det första att 1991 till 1997 föga överraskande var en period med fallande realinkomster för de flesta barn och vuxna. Nedgången är kraftigare för barn än för vuxna och för dem med lägre inkomster bland både barn och vuxna. Vuxna högt upp i fördelningen – den nittionde percentilen i fördelningen – hade dock 1997 åter samma nivå på den reala disponibla inkomsten som 1991.

En bättre utveckling på den övre halvan av fördelningen än på den nedre innebär att spridningen har ökat. Detta framgår också av percentilkvoterna till höger i tabellen. Särskilt det sista året är dessa kvoter högre än under den första delen av perioden. För både barn och vuxna har spridningen ökat, och ökningen återfinns både på den undre halvan av fördelningen (P50/P10) och på den övre (P90/P50).

Barns absoluta ekonomiska standard har således försämrats under krisåren och spridningen mellan barn har ökat. Storleksordningen på den ökade spridningen är dock tämligen beskedlig. Med P90/P10-kvoter för barn på 2,37 är Sverige säkerligen fortfarande i slutet av 1990-talet ett land med mycket små relativa skillnader i ekonomisk standard mellan barn. Även bland vuxna är den ökade spridningen beskedlig. Med tanke på besparingarna i transfereringssystemen och den dåliga arbetsmarknaden har förvånansvärt lite hänt med fördelningen av disponibla inkomster i Sverige.

³ Skälet till att vi låter den tionde och nittionde percentilen representera botten och toppen av fördelningarna är det finns risk för att de allra lägsta och allra högsta inkomsterna är mera påverkade av mätfel i variablerna.

Tabell 5.1. Nivå och spridning i disponibel inkomst bland barn (0–17 år) och vuxna (alla vuxna 18 år och äldre) 1991–1997.

År	Barn			Percentilkvoter		
	Real disponibel inkomst (1991=100)					
	P10	P50	P90	P50/P10	P90/P50	P90/P10
1991	100	100	100	1,49	1,49	2,22
1992	101	101	101	1,50	1,49	2,23
1993	95	95	96	1,49	1,50	2,24
1994	95	94	96	1,49	1,52	2,26
1995	89	90	90	1,50	1,50	2,25
1996	86	90	91	1,54	1,52	2,35
1997	89	91	94	1,54	1,54	2,37

Alla vuxna						
1991	100	100	100	1,67	1,68	2,86
1992	102	102	100	1,68	1,65	2,77
1993	95	97	97	1,71	1,67	2,86
1994	95	96	101	1,69	1,76	2,99
1995	92	94	93	1,71	1,67	2,85
1996	92	95	97	1,72	1,72	2,95
1997	92	96	100	1,76	1,73	3,04

Anm.: P10 anger den tionde percentilen i fördelningen av disponibel inkomst för respektive grupp. Disponibel inkomst har korrigerats för familjens försörjningsbörda enligt SCB:s ekvivalensskala som bygger på socialstyrelsens normer för socialbidrag till olika familjetyper. Resultaten blir inte påtagligt annorlunda om en annan ofta använd skala – kvadratroten ur antalet familjemedlemmar – tillämpas vid beräkningarna. Konsumentprisindex har använts som deflator.

Att vara på daghem och ha en förvärvs- arbetande mor

Är det bra eller dåligt för barn att vara på daghem? Vi skulle vilja besvara, eller i varje fall belysa, denna fråga. Ett första problem är vad vi menar med "bra" och "dåligt" utfall av att vara på daghem? En praktiskt genomförbar möjlighet är undersöka utfallet i termer av skolresultat. Går det bättre (eller sämre) i skolan tack vare (på grund av) daghem? Även om ett sådant utfall är ofullständigt så torde det fånga upp något mycket viktigt. Det är till exempel lätt att föreställa sig att en kritiker av daghem gärna skulle åberopa forskningsresultat som tyder på försämrade skol-

resultat, precis som en förespråkare gärna skulle åberopa resultat av motsatt slag.

De studier av daghem (och andra former av förskola) som är, och varit, möjliga att genomföra har följande uppläggning. För det första utnyttjas representativa urval av barn, varav en grupp har varit på daghem (eller deltagit i annan förskola), medan en annan grupp inte har gjort detta. Ett alternativ är att jämföra barn som varit på daghem under lång tid och de som varit där under kort tid. För det andra krävs att man har information om utfallet för dessa båda grupper av barn. Om det är resultaten i skolan som är av intresse måste barnen följas upp under en tid i skolan för att utfallen i form av resultat i skolan skall kunna mätas. För det tredje krävs information om barnens föräldrar och uppväxtförhållanden för att med statistiska metoder beakta att det finns systematiska skillnader mellan daghemsbarn och andra barn vad gäller uppväxtförhållanden. Om högutbildade oftare använder daghem för sina barn och det finns ett allmänt samband mellan föräldrars utbildning och framgång i skolan måste sådana skillnader beaktas. Det är viktigt att ha information om sådant som föräldrars yrke, utbildning, inkomst, familjesammansättning och bostadsort.

Med hjälp av denna information beräknas det genomsnittliga utfallet för de båda grupperna sedan man med statistiska metoder har beaktat skillnaderna i uppväxtförhållanden. Man får då en skattning av de skillnader som finns mellan daghemsbarn och övriga barn vid lika värden på de variabler för uppväxtförhållanden som finns att tillgå. Denna skillnad anses utgöra den skattade effekten av daghem. För att ge resultaten denna kausala tolkning måste man anta att daghemsbarnen, om daghem inte funnits, skulle ha tillbringat tiden på samma sätt som jämförelsegruppen. Dessa har således inte varit på daghem, och har då troligen vårdats av modern i hemmet, eller av släktingar, eller av en "barnflicka", eller deltagit i någon alternativ barnomsorg som inte betecknas som förskola.⁴ Det är ganska rimligt att utgå från att om den kommunala barnomsorgen inte hade byggts ut så hade ett större antal mödrar stannat hemma för att vårda sina barn och alternativa former av barnomsorg hade varit vanliga i de familjer där båda makarna ändå hade valt att förvärvsarbeta.

Även om detta inte är någon invändningsfri metodik så torde den kunna avslöja kraftiga effekter av positivt eller negativt slag. Det bör också be-

⁴ Det vanligaste sättet att få information om deltagande i förskola är att antingen personen själv, eller en förälder tillfrågats om deltagande i daghem eller annan förskola under de första barndomsåren.

tonas att resultaten bör tolkas som genomsnittseffekter. Vad som är bäst för ett enskilt barn i en viss situation kan inte analysen informera om.

Andersson (1989, 1992) har följt upp cirka 130 barn, med olika lång vistelse på daghem och andra omsorgsformer, ända fram till 13 års ålder. Barnen var födda i början av 1970-talet och kom från åtta låg- och medelklassområden i Stockholm och Göteborg. Urvalet var således ganska litet, men i gengäld insamlades i projektet många olika typer av information om resultaten i skolan. Över lag ger analyserna, sedan hänsyn tagits till familjetyp, föräldrars socioekonomiska situation och moderns utbildning, resultat som tyder på svaga positiva effekter på prestationerna i skolan. Rent statistiskt är dock resultaten på grund av det lilla urvalet inte så säkra, varför man inte heller kan utesluta att det saknas effekter av daghem.

Jonsson (1994) studerade de personer som ingick i Levnadsnivåundersökningen 1991 och var födda mellan 1965 och 1973, sammanlagt knappt 600 personer. Hans studie inriktade sig på val av teoretisk linje på gymnasiet, dvs. ett utfall längre fram i utbildningskarriären än de som Andersson studerat. Valet av linje på gymnasiet beror rimligen inte bara på skolresultat utan också på barnets och föräldrarnas preferenser för högre utbildning. Detta understryker vikten av att beakta faktorer som fångar upp sådana preferenser, till exempel föräldrarnas egen utbildning och sociala ställning. Jonssons resultat blir tämligen lika Anderssons i den meningen att det sedan man tagit hänsyn till faderns och moderns utbildning, familjens socialklass och ortstyp blir ett svagt signifikant positivt utfall för "år i daghem", dvs. ju fler år på daghem under förskoleåldern desto högre sannolikhet för teoretisk linje på gymnasiet. Inte heller denna analys gav dock statistiskt starka resultat, och det gick inte att med särskilt stor statistisk säkerhet utesluta att det saknas effekter av daghem. Jonsson finner heller inga belägg för att daghem verkat utjämnande, i den meningen att barn från familjer med låg utbildning och samhällsklass fått större glädje av daghem än andra.

Vi har utnyttjat möjligheten att ytterligare belysa frågan om hur daghem och förskola kan tänkas påverka resultaten i skolan. Inte minst de små urvalen i de tidigare studierna understryker vikten av kompletterande information. Den pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet genomför regelbundet studier där stora urval av svenska elever i sjätte klass genomgår olika tester.⁵ Dessutom intervjuas barnens föräld-

⁵ Se Härnqvist (1994) för en övergripande presentation av dessa data.

rar, vilket ger en omfattande bakgrundsinformation om elevernas situation. I det urval av elever som omfattar dem som är födda 1967 tillfrågades föräldrarna dessutom om "barnet deltagit i förskoleverksamhet". Med dessa data har vi kunnat genomföra analyser med samma allmänna metodik som Andersson och Jonsson, men med betydligt större urval (närmare 6 000 barn).

Som mått på resultaten i skolan använder vi de sammanlagda resultaten på tre olika tester som genomfördes i slutet av sjätte klass. Informationen om deltagande i förskoleverksamhet medger en uppdelning i fem grupper, nämligen (1) varit på daghem mer än två år, (2) varit på daghem två år eller mindre, (3) gått i lekskola (eller deltidsförskola) men ej varit på daghem, (4) gått i annan förskoleverksamhet men ej varit på daghem och (5) inte deltagit i någon förskoleverksamhet alls.

I tabell 5.2 redovisar vi familjebakgrund och testresultat för dessa fem grupper av barn med olika erfarenheter av förskola. Den mest påtagliga skillnaden vad gäller testresultat är skillnaden mellan den grupp som inte gått i någon förskola och de fyra övriga grupperna. Gruppen utan för-

Tabell 5.2. Moderns utbildning, familjetyp och sammanlagt antal poäng på tre tester för barn med olika erfarenheter av förskoleformer.

	Daghem >två år	Daghem < två år	Lekskola	Annan typ av förskola	Ingen för- skola
Moderns utbildning lägre än gymnasium, procent	53	49	67	65	78
Moderns utbildning universitet, procent	26	30	13	15	5
Fadern högre tjänsteman eller egen företagare med akademikeryrke, procent	13	17	11	12	5
Vuxit upp med båda föräldrarna, procent	58	67	87	85	84
Sammanlagt antal poäng på tre tester	72,1	71,7	71,3	71,0	67,6

Källa: Egna beräkningar från UGU-data, pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet. Elever med hemspråksundervisning är ej medtagna.

Anm.: Testet avser språklig, spatial och induktiv förmåga och består av 40 uppgifter vardera. Rätt svar på en uppgift ger ett poäng.

skola har drygt fyra poäng lägre resultat.⁶ Samtidigt visar den övriga informationen i tabellen att det finns betydande skillnader i familjebakgrund mellan de fem grupperna. Barnen som varit på daghem har klart mer högutbildade mödrar än övriga, och likaså har de den högsta andelen fäder som är högre tjänsteman eller egenföretagare (med akademiker-yrke). Gruppen utan förskoleerfarenhet har mödrar med lägst utbildning och dessutom den lägsta andelen fäder med högstatusjobb. Men raden för andelen barn som vuxit upp med båda föräldrarna visar också att barnen med lång tid på daghem har den lägsta andelen med sådan uppväxt. Sammantaget säger detta en del om vilka familjer som i första hand utnyttjade daghem vid denna tid. Å den ena sidan fanns en övervikt för familjer med högt utbildade föräldrar.⁷ Å den andra sidan fanns också en överrepresentation för ensamstående föräldrar. I den senare kategorin fanns troligen en del barn som fått förtur till plats på daghem för att den ensamstående föräldern skall kunna förvärvsarbeta.

Dessa mönster i urvalet av barn som varit på daghem och deltagit i andra former av förskoleverksamhet visar hur svårt det kan vara att göra en vettig jämförelse mellan barn som deltagit och inte deltagit i förskola. I tabell 5.3 redovisar vi dock resultaten från egna skattningar utifrån detta datamaterial. Vi har då tagit hänsyn till moderns utbildning, faderns samhällsklass, kommun och familjetyp. Skillnaderna mellan de barn som deltagit i någon form av förskola och övriga blir nu klart lägre än i tabell 5.2. Det beror på att analysen har eliminerat inflytandet av den bättre familjebakgrunden vad gäller utbildning och yrke och att detta inflytande väger tyngre i materialet än inflytandet av den högre andelen med ensamstående föräldrar. Skillnaden mellan daghemsbarn och de som ej gått i förskola är positiv (1,55 poäng) men den är inte signifikant skild från noll. Det finns heller inga signifikanta skillnader mellan de olika typerna av förskola.

Jonsson (1994, s. 25) sammanfattar tidigare forskning om förskoleverksamhet i andra länder på följande sätt: "I en genomgång av internationell forskning dras slutsatsen att förskola antingen inte har någon, eller möjligen en positiv, effekt för barnens kognitiva och intellektuella utveckling." Detta framstår onekligen som en nyanserad beskrivning också av de svenska studier som varit möjliga att göra.

⁶ Standardavvikelsen på den totala poängsumman är kring 15, varför skillnaden på drygt fyra poäng motsvarar cirka en tredjedels standardavvikelse.

⁷ Att döma av resultat presenterade i bilaga till årets budgetproposition kvarstod detta mönster även 1997, även om det skett en utjämning mellan LO- och SACO-grupperns användning av barnomsorgen, se Finansdepartementet (1999).

Tabell 5.3. Skattad skillnad i testresultat i klass 6 mellan barn som deltagit i olika former av förskoleverksamhet och barn som ej gått i förskola. Standardfel inom parentes.

Daghem > 2 år	Daghem < 2 år	Lekskola	Annan förskola
1,55 (1,13)	0,75 (1,37)	1,83 (0,80)	1,52 (1,33)

Källa: Se tabell 5.2.

Anm.: Resultaten visar koefficienter i regressionskvationer med moderns utbildning, faderns yrke, typ av bostadsort, födelsemånad, familjetyp (vuxit upp med båda föräldrarna) som kontrollvariabler.

Att uppleva föräldrars skilsmässa

Skilsmässotalen i Sverige var tämligen stabila fram till början av 1960-talet då det skedde en ganska kraftig ökning. Detta hände dock i de flesta västländer, så det är helt orimligt att förklara hela denna ökning med den svenska politiken. Däremot kan man på allmänna grunder tänka sig att familjepolitiken haft en viss effekt. Flera delar av familjepolitiken innebär ju att de privatekonomiska konsekvenserna av en skilsmässa lindras, något som torde öka benägenheten att skiljas. Hit hör i första hand de särskilda stöden och garantierna till ensamstående föräldrar i form av underhållsbidrag (tidigare bidragsförskott), men också att ensamstående föräldrar ofta haft förtur till den kommunala barnsomsorgen och haft lägre taxor än andra familjer.

Denna utveckling innebär att ett stort antal barn har fått uppleva att deras föräldrar flyttat isär. En del av deras barndom har därför tillbringats i andra familjeformer än den som vi tänker oss som den traditionella, nämligen tillsammans med båda sina biologiska föräldrar. Genom att utnyttja information från 1990 års folkräkning har SCB kunnat beräkna att under detta år bodde 78 procent av samtliga barn (17 år eller yngre) med båda sina ursprungliga föräldrar, 7 procent med en ombildad familj med två vuxna, och 15 procent med en ensamstående förälder (SCB 1994). Andelen som bor med båda ursprungliga föräldrarna sjunker dock med barnets ålder, och motsvarande tal för 17-åringar är 69 procent boende med båda ursprungliga föräldrarna, 12 procent med en ombildad familj, och 19 procent med en ensamstående förälder.

Vad kan man då säga om "effekterna för barnen" av denna utveckling som delvis kan vara orsakad av den förda politiken? Empiriska studier

från flera länder visar ganska tydligt att barn som vuxit upp med en förälder, eller upplevt att föräldrarna har skilt sig, har sämre utfall i vuxen ålder i termer av till exempel (självrapporterad) psykisk hälsa och utbildning.⁸ Sådana skillnader kvarstår ofta till viss del även sedan man tagit hänsyn till föräldrars utbildningsnivå och liknande indikatorer. Det verkar således som om en jämförelse mellan två personer med lika bakgrund i form av föräldrars yrke och utbildning, men där den ene har upplevt att föräldrarna har skilt sig, visar att det (i genomsnitt) går sämre i vuxen ålder för personen som upplevt skilsmässan.

Men detta behöver inte betyda att det skulle ha gått bättre för barnet med frånskilda föräldrar om dessa hade hållit ihop sin familj. Bakom skilsmässan ligger förmodligen en konflikt och man kan anta att konflikter inte är lika vanliga i familjer som hållit ihop. Sådana källor till skilsmässor kan inte direkt observeras i de datamaterial som forskare kunnat använda sig av. Därför får man ingen information om vad som skulle ha hänt om skilsmässan inte hade blivit av genom att jämföra utfallen mellan skilsmässobarn och övriga barn.

Detta metodproblem illustreras på ett elegant sätt i en studie av Gähler (1998). Han utnyttjar två typer av information om personers uppväxtförhållanden, nämligen om de vuxit upp tillsammans med båda biologiska föräldrarna och om det förekommit konflikter i uppväxtfamiljen. Det visar sig då att det sämsta utfallet i vuxen ålder (i termer av psykiskt välbefinnande) får personer som vuxit upp med båda biologiska föräldrarna, men där det funnits konflikter. Personer som icke vuxit upp med båda föräldrarna och som upplevt konflikter under uppväxten får ett bättre utfall, medan de som inte upplevt några konflikter alls oavsett om de vuxit upp med båda föräldrarna eller ej får det bästa utfallet. Dessa resultat tyder på att det är upplevelsen av starka konflikter som är problemet, inte skilsmässor som sådana.

Slutsatser

Kapitlet inleddes med den viktiga frågan huruvida barnen drabbats negativt av den förda familjepolitiken som ofta haft jämställdheten mellan män och kvinnor som främsta mål. Vi har gått igenom empiriska studier som belyser tre olika aspekter av barns välbefinnande, nämligen barns ekonomiska standard, barns skolresultat och dessas samband med vis-

⁸ Se till exempel Gähler (1998).

telse på daghem, samt effekterna av att växa upp med bara en av sina biologiska föräldrar. Vad har en kritiker av den svenska familjepolitiken att anföra på basis av dessa resultat? Och vilka resultat kan en försvarare av politiken åberopa?

Kritikern måste i första hand basera sin argumentation på att (delar av) familjepolitiken har underlättat skilsmässor genom att minska de privat-ekonomiska konsekvenserna av skilsmässor. Detta i sin tur, kan kritikern hävda, minskar behovet av att hålla ihop och skapa sammanhållning i en familj, att "investera i familjespecifikt kapital" som är det begrepp som används i den nationalekonomiska analysen av familjen. Att barn som under uppväxtåren upplevt föräldrars skilsmässa uppvisar lägre utbildningsnivå och sämre psykiskt välbefinnande i vuxen ålder kan av kritikern tas som belägg för att det verkligen finns negativa effekter av denna utveckling. Däremot har kritikern ingenting att hämta från studierna av vistelse på daghem; det finns i varje fall inget som tyder på att det går sämre i skolan för barn som varit på daghem.

Försvararen av den svenska familjepolitiken kan å sin sida argumentera för att studierna av konsekvenserna av skilsmässor lika väl kan tolkas som att politiken har det gjort det möjligt att bryta upp från äktenskap som inte fungerar bra. De tillgängliga studierna kan faktiskt också tolkas på detta sätt. Vidare har försvararen mera att hämta från daghemsstudierna än vad kritikern har. Var och en av de tillgängliga studierna tyder på positiva effekter på resultaten i skolan. Dessa skattade effekter är visserligen inte statistiskt signifikant skilda från noll, men när tre olika studier pekar i samma riktning blir det statistiska underlaget starkare än om det bara vore en enda studie. Slutligen kan försvararen peka på den låga fattigdomen bland svenska barn jämfört med andra länder; både absoluta och relativa fattigdomstal har vid internationella jämförelser visat sig vara mycket låga i Sverige.

Sammantaget menar vi därför att det är svårt att hävda att barnen har blivit lidande av en politik som kanske har satt jämställdheten på arbetsmarknaden mellan män och kvinnor i främsta rummet. Detta betyder dock inte att den svenska familjepolitiken är perfekt och att det saknas möjligheter att inom ramen för höga jämställdhetsambitioner få ett bättre utfall för de stora resurser som läggs ned på denna politik. Vi vill därför avslutningsvis knyta an till diskussionen i kapitel 2 om kommunernas roll för vård-skola-omsorg, och möjligheterna att bygga in mera konkurrens och valfrihet i dagens system.

För det första menar vi att dagens system med kommunalt organiser-

rad barnomsorg med fördel kan ersättas av ett system där föräldrar tilldelas en "barnomsorgspeng" som kan användas för att köpa barnomsorg från en erkänd förskola. Denna omvårdnadspeng bör finansieras av staten och kunna användas i hela landet. Det är också rimligt att föräldrarna får en barnomsorgspeng per barn. Detta skulle betyda att det extra stöd till familjer med flera barn som idag (i de flesta kommuner) knyts till barnomsorgen genom klart lägre taxor för barn nummer två (och tre och så vidare) skulle försvinna. Det framstår som betydligt mera rimligt att stödja flerbarnsfamiljer med generella stöd som barnbidrag än med extra subventionerade taxor inom barnomsorgen. Det finns en viss lönsamhet för de samlade offentliga finanserna av att familjer med ett yngre barn har två förvärvsarbetande föräldrar och använder offentligt understödd barnomsorg. Orsaken är de betydande skatteintäkter som den extra arbetsinkomsten genererar. Men kalkylen för det offentliga blir snabbt negativ om de extra skatteinkomsterna från en extra förvärvsarbetande skall ställas mot kostnaderna för flera barn i barnomsorgen.

En teknisk lösning som har många likheter med barnomsorgspeng är att medge föräldrar avdragsrätt vid inkomstbeskattningen för utgifter för barnomsorg. Detta skapar också neutralitet mellan olika producenter av barnomsorg och ger valfrihet för föräldrarna. Det är möjligt att konstruera en sådan avdragsrätt så att den inte får ett högre värde för höginkomsttagare. Nackdelen med denna konstruktion är dock att föräldrar som båda studerar inte kan utnyttja förmånen.

För det andra menar vi att i den utsträckning som omfattande offentligt stöd till barnomsorg skall förekomma bör det, som tidigare, enbart utgå under förutsättning att båda föräldrarna arbetar eller studerar. På detta sätt bidrar barnomsorgen till att upprätthålla arbetslinjen inom välfärdspolitiken. Som vi underströk i förra årets rapport är detta en god grund att bygga välfärdspolitik på.

Referenser

- Andersson, B.-E. (1989), "Effects of Public Day-Care: A Longitudinal Study", *Child Development* 60, s. 857–866.
- Andersson, B.-E. (1992), "Effects of Day-Care on Cognitive and Socioemotional Competence of 13-year-old Swedish Schoolchildren", *Child Development* 63, s. 20–36.
- Björklund, A. & Freeman, R.B. (1997), "Generating Equality and Eliminating Poverty, the Swedish Way", i Freeman m.fl. (red.) *The Welfare State in Transition – Reforming the Swedish Model*. The University of Chicago Press och NBER.

- Blau, D.M. (1999), "The Effect of Income on Child Development", *The Review of Economics and Statistics* 1999, 81(2): s. 261–276.
- Bradbury, B. & Jäntti, M. (1999), "Child Poverty across Industrialised Nations", Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Studies., UNICEF. International Child Development Centre.
- Finansdepartementet (1999), "Fördelningspolitisk redogörelse", Bilaga 4 till proposition 1999/2000:1.
- Gottschalk, P. & Smeeding, T.M. (1997), "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality", *Journal of Economic Literature* XXXV, s. 633–687.
- Gähler, M. (1998), Life after Divorce, avhandlingsserien nr 32, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Härnqvist, K. m.fl. (1994), Dokumentation av projektet utvärdering genom uppföljning. Rapport nr 1994:03, Institutionen för pedagogik, Göteborgs universitet.
- Jonsson, J.O. (1994) "Förskola – en strategi för jämlikhet?", i Erikson R. & Jonsson, J.O. (red.), *Sorteringen i skolan*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Jäntti, M. & Danziger, S. (1999), "Income Poverty in Advanced Countries" under publicering i Atkinson, A.B. och Bourguignon, F. (red.), *Handbook on Income Distribution*, North Holland.
- SCB (1994), *Barnens familjeförhållanden år 1990*. Be 13 SM 9491.
- Smith, J. (1999), "Healthy Bodies and Thick Wallets: The Dual Relation between Health and Economic Status", *Journal of Economic Perspectives* 13, s. 145–166.
- Wilkinson, R.G. (1996), *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*. London: Routledge.

Kapitel 6. Skolan och det livslånga lärandet

I detta kapitel ser vi på en av den svenska välfärdspolitikens ödesfrågor, nämligen utbildningen. Hur väl svenskarna lyckas hävda sig på utbildningens område har stor betydelse för hur väl Sverige kan hävda sig inom forskning, utveckling av nya företag och näringsverksamhet över huvud taget. För enskilda individer blir utbildningen allt viktigare.

Med hjälp av OECD (1998) kan det svenska utbildningsväsendet ges följande karakteristik avseende första halvan av 1990-talet:

- De offentliga utgifterna för utbildningsändamål, inklusive studiestöd, uppgick till 6–7 procent av BNP. Detta var högre än OECD-genomsnittet. Utgiften per elev låg högt framför allt på högskolenivån. I grundskolan och gymnasieskolan låg Sverige snarast i underkant av grannländernas nivå.
- Skolavgifter spelade en mycket undanskymd roll i Sverige. De svarade mot bara 2 procent av den totala kostnaden, jämfört med t.ex. 7 procent i Danmark och 22 procent i Tyskland.
- De svenska lärarlönerna låg klart under OECD-genomsnittet. Samtidigt har de svenska lärarna relativt kort arbetstid. I grundskolan undervisade de 576 timmar per år, vilket kan jämföras med 750 timmar i Danmark och 715 timmar i Tyskland. I USA var undervisningsvolymen ännu större, 964 timmar per år.
- Också de svenska eleverna har relativt liten schemalagd undervisning. För svenska 13-åringar var den 741 timmar per år, att jämföra med 900 timmar i Danmark och 921 timmar i Tyskland. OECD-genomsnittet var 934 timmar/år. I gengäld hade svenskarna något längre total studietid, 18 år jämfört med 17,1 år i Danmark och 16,6 år i Tyskland.
- Den förväntade studietiden på högskolenivå var 2,2 år, mot 2,3 år för OECD-genomsnittet. Bland annat Tyskland låg lägre än Sverige, medan USA och Kanada låg väsentligt högre med 3,7 respektive 4 år. Men andelen som avlade doktorsexamen var relativt hög i Sverige,

1,9 procent jämfört med 0,9 procent för OECD som helhet.

- Deltagande i vidareutbildning var högt i Sverige. I åldersklassen 25–64 år hade 54 procent sådan utbildning, mot runt 40 procent i t.ex. USA och Kanada.

I tabell 6.1 visas andelen i respektive åldersklass över 16 år som ägnar sig åt studier. För 1997 anges också hur de studerande fördelar sig på gymnasieskola, högskola, kommunal vuxenutbildning (komvux) och övriga utbildningar. Mellan 1993 och 1997 har det uppenbarligen skett en markant ökning i antalet studerande, speciellt i åldrarna över 20 år. För hela den vuxna befolkningen i arbetsför ålder (16–64 år) har andelen studerande ökat med en knapp fjärdedel, från 13 procent 1993 till 16 procent 1997.

Tabell 6.1. Andel studerande i olika åldersklasser 1993–1997 samt med fördelning på typ av studier höstterminen 1997.

Ålder	Totalt 1993	Totalt 1995	Totalt 1997	Gymn. 1997	Högskola 1997	Komvux 1997	Övriga 1997
16	92	92	93	93	0	0	0
17	94	95	95	95	0	0	0
18	83	92	93	92	0	1	0
19	36	39	38	18	9	8	3
20	30	35	40	4	19	12	6
21	28	35	42	1	24	12	6
22	26	33	40	1	25	10	5
23	23	29	36	0	22	9	4
24	21	26	31	0	19	8	4
25	18	21	27	0	15	9	3
26	15	18	23	0	12	8	2
27	13	15	19	0	10	7	2
28	11	13	17	0	8	7	2
29	10	11	15	0	7	7	1
16–64	13	14	16	6	5	4	1

Källa: SCB, Sverige i siffror: Utbildning.

1996 var den budgeterade utgiften för det svenska utbildningsväsendet (exklusive företagsutbildningar, arbetsmarknadsutbildning och dylikt) 128 miljarder kr. I tabell 6.2 visas den procentuella fördelningen av ut-

giften på olika slags utbildning. Av de totala budgeterade utgifterna svarade staten för ca en tredjedel och kommunerna för ca två tredjedelar. Uppgiften om högskolan avser endast undervisning. Utgifter för forskning och utvecklingsarbete tillkommer.

Tabell 6.2. De offentliga utgifterna för utbildningsändamål procentuellt fördelade efter skolform 1996.

	%		%
Undervisning inom förskolan	7,7	Komvux	2,9
Grundskola	38,4	Högskola	22,7
Särskola	2,1	Studiestöd (exkl. lån)	8,9
Gymnasieskola	16,0	Övrigt*	1,3

* Specialskola (0,3%), särvux (0,1%) och centrala kostnader (0,9%).

Källa: SCB, Sverige i siffror: Utbildning.

Observera att siffrorna i tabellen avser budgeterade belopp. Till dessa siffror måste vi lägga utbildningskostnaden i form av den produktion och inkomst som de studerande skulle ha kunnat åstadkomma om de inte studerat. Under normala förhållanden är denna kostnad större än de direkta utgifterna för lärare, lokaler, studiemedel m.m. I tabell 6.2 är inte heller företagens personalutbildning medräknad. Vid slutet av 1980-talet uppgick den till ca tre dagar per år (Fölster, 1994), vilket då motsvarade ungefär hälften av hela volymen i högskoleutbildningen (Ståhl, 1994). Sedan dess har både personalutbildningen och högskoleutbildningen vuxit.

Studiefinansieringen

Utbildning är en investering och borde kunna finansieras som alla andra investeringar, dvs. i första hand med lån. Eftersom frukterna av utbildningen tillhör vederbörande person själv, ligger det nära till hands att finansieringen görs av den studerande själv (eller dennes målsman). Ändå är det vanligt världen över att utbildning till stor del skattefinansieras. Det är viktigt att förstå motiven för detta.¹

För det första är det inte säkert att vederbörande person får njuta av

¹ Vi är inte främmande för tanken att utbildning också kan vara ren konsumtion i likhet med teaterbesök m.m. Men vi går här inte närmare in på denna aspekt.

frukterna för egen del, eller med andra ord att utbildningen är privatekonomiskt lönsam. Detta förutsätter att den förbättrade produktivitet som utbildningen ger i tillräcklig utsträckning tar sig uttryck i högre lön och/eller bättre anställningsvillkor i övrigt. Stelhet i lönebildningen, progressiv beskattning, avtrappning av bidrag med mera kan hindra att så blir fallet. För en enskild individ är det optimalt att utsträcka utbildningen så länge som dess marginalintäkt (i form av högre framtida förvärvsinkomster, mer stimulerande arbete och dylikt) är större än dess marginalkostnad (i form av utebliven förvärvsinkomst under studietiden samt kursavgifter och dylikt).

Ett ofta använt argument i den utbildningspolitiska debatten är att beskattningen i sig själv ger anledning att subventionera utbildning. Eftersom förvärvsarbete är beskattat, säger man, är det många som är med och delar på vinsten av de produktivitetsvinster som genereras av utbildningsinvesteringar. Detta kan vara riktigt, men man får inte glömma att beskattningen påverkar både kostnadssidan och intäktssidan av en utbildning och att dess *nettoeffekt* på utbildningsincitamentet inte behöver vara särskilt negativ. Kostnadssidan minskar genom att den lön som den studerande skulle ha kunnat tjäna under studietiden blir mindre genom beskattningen.

För det andra är det inte säkert att vederbörande person har den likviditet (i form av egna finansiella tillgångar eller lånemöjligheter) som krävs för att finansiera studierna. Likviditeten behövs för att täcka kursavgifter och dylikt samt för att kompensera för inkomstbortfall under studietiden. Problemet är att de studerande har svårt att uppvisa den säkerhet som långivare normalt kräver.

För det tredje kan man avstå från studier därför att man inte vill ikläda sig den risk som investeringen innebär. Att en utbildning är lönsam betyder inte att den ger vinst under alla omständigheter. Det betyder bara att den har god chans att ge vinst. Besvärliga konjunkturer, ohälsa med mera kan medföra att löneökningen blir mindre än väntat. I så fall kan man få sänkt levnadsstandard till följd av en statistiskt sett lönsam utbildning.

Hittills har dessa problem av naturliga skäl framför allt uppmärksamats i förbindelse med den eftergymnasiala ungdomsutbildningen. Den klassiska lösningen har varit att ge särskilt begåvade ungdomar stipendium för studier. Stipendiet har vanligen utgått delvis i natura i form av t.ex. fri kost och logi, fri undervisning och fri examination. Genom stipendieringen löses eller i varje fall mildras likviditetsproblemet. Samtidigt blir den studerandes egen kostnad för utbildningen mindre, varför

han eller hon kan få en privat vinst av utbildningen även om den inte skulle resultera i en väsentligt större framtida lön. Detta gör studievalet friare i den meningen att den studerande inte behöver lägga lika stor vikt vid utbildningens effekt på den egna löneutvecklingen, eller med andra ord "arbetsmarknadens behov".

I Sverige är stipendierna delvis ersatta med lån. Härigenom blir den enskilde elevens kostnad för utbildningen större, liksom risktagandet. Lånet skall återbetalas även om löneutvecklingen blir förhållandevis dålig. Men risken begränsas av att återbetalningen som i dagens svenska studiemedelssystem får ske i proportion till låntagarens inkomst och att lånet under vissa omständigheter skrivs av. Jämfört med en ren stipendiemodell, bör detta arrangemang emellertid innebära att studievalet i ökad utsträckning anpassas efter "arbetsmarknadens behov".

Det är viktigt att understryka att anpassningen till "arbetsmarknadens behov" inte bara gäller typen av utbildning, t.ex. teknik framför humaniora. Denna anpassning gäller också – och kanske i ännu högre grad – tidpunkten för studierna. Som regel blir en utbildning lönsammare ju tidigare i livet den företas, helt enkelt därför att det förvärvade "human-kapitalet" kan förräntas under längre tid. Tidsaspekten torde i själva verket vara viktigare i utbildningar som är lönemässigt lågavkastande än i utbildningar som är lönemässigt högavkastande. I den senare kategorin kan positiv lönsamhet uppnås även om utbildningen bara utnyttjas under relativt kort tid.

Ett alternativt studiestöd

Under förutsättning att studierna bedrivs i tillfredsställande takt – i princip skall minst 75 procent av normalstudietakten uppnås – kan studerande i olika delar av utbildningsväsendet idag få studiemedel i form av bidrag och/eller lån. Även studier i utlandet berättigar till studiemedel. Avsikten är att studiemedlen skall täcka den studerandes uppehälle under studietiden. Undervisning och examination ges utan avgift. Den som har andra inkomster, t.ex. från sommarjobb, får reducerat studiemedel. Lånet löper med viss ränta, som till skillnad från andra räntor inte är avdragsgill i inkomstbeskattningen. Räntan läggs till skulden och betalas tillsammans med avbetalningen på lånet som en årlig avgift efter studietidens slut. Avgiften är maximerad till 4 procent av låntagarens inkomst. Hinner man inte betala av hela lånet före pensioneringen blir återstående skuld avskriven.

Under de ca 30 år som detta system funnits har det varit föremål för ett antal utredningar och också ändrats på ett flertal punkter. Ett ofta framfört bekymmer är att systemet inte haft den goda effekt på rekryteringen av studerande från socialgrupp III som man hoppats på. Bland annat studenterna själva brukar hävda att detta beror på att bidragsdelen är för liten. Av och till har det också funnits farhågor för att systemet inte i tillräcklig grad främjar effektivitet i studierna. Med den motiveringen framförs ibland förslag om att studiebidragen skall ersättas med studielön, dvs. att stödet skall utgå i förhållande till gjorda prestationer i form av godkända tentamina, avlagd examen och dylikt. Men också andra argument har använts för att införa studielön.

Studiebidrag eller studielön är inte den enda möjligheten att lägga in ett subventionselement i studiefinansieringen. Vi vill här peka på alternativet att i inkomstbeskattningen medge avdrag för amorteringar av studielån. Det är tänkt att lånen i övrigt ges på kommersiella villkor, frånsett att de studerande inte behöver förete normal säkerhet, att amorteringarna kan ske i relation till betalningsförmågan och att det som nu finns en möjlighet att avskriva skulden vid pensioneringen. En avdragsrätt för amorteringar är för de studerande värd minst 30 procent av lånebeloppet. Den som lånar, säg 100 000 kr, får skatten reducerad med 30 000 kr utspjutt under de år amorteringarna sker. Om ett studiebidrag eller en studielön skall ha samma värde, måste bidraget eller lönen också vara 30 000 kr, men utbetalt under studietiden så att studielånet i vårt hypotetiska fall stannar vid 70 000 kr.

En konsekvens av avdragsmodellen är att studiemedelssystemets belastning på statsfinanserna skjuts på framtiden och att belastningen, när den väl kommer, har formen av ett inkomstbortfall för staten (lägre "skattetryck") och inte en offentlig utgift. En annan, och viktigare, konsekvens är att subventionsinslaget begränsas till studerande som i framtiden betalar skatt i Sverige. Detta har principiellt intresse med tanke på vad vi tidigare sagt om önskvärdheten att anpassa det svenska välfärdsystemet till den globala ekonomins villkor. Att individer väljer att bosätta sig i utlandet efter studier i Sverige blir med denna modell ett mindre problem. Men det är värt att framhålla att incitamentet att stanna på den svenska arbetsmarknaden stärks, eftersom man annars går miste om den subvention som ligger i studiemedelssystemet.

Kunskapssamhället

Det förefaller som om i varje fall människorna i den industrialiserade världen nu står på tröskeln till "kunskapssamhället".² Detta utmärks av kunskapsintensiv produktion i snabb förändring. Av arbetskraften krävs både ökade baskunskaper och anpassning till ständigt ändrade specifika kunskapskrav. Alla måste vara inställda på en snabb process av förändring. Livslångt lärande blir en naturlig del av yrkesrollen på alla nivåer i arbetslivet. Detta gäller inte minst personer med akademiska yrken, där en stor del av tiden redan ägnas åt att läsa specialtidsskrifter, delta i konferenser och att gå på kurs, allt för att vidmakthålla och utveckla färdigheterna i det dagliga arbetet. Visionen av kunskapssamhället är att detta mönster kommer att spridas i allt vidare cirklar i arbetslivet.

I kunskapssamhället ser förutsättningarna för utbildningspolitiken annorlunda ut. *För det första* blir den totala utbildningstiden längre. Inom många yrken blir behovet av eftergymnasial utbildning mångdubbelt större. Där det idag är möjligt att basera ett helt yrkesliv på enbart några års yrkesutbildning (eller arbete som lärling), kan det i framtiden komma att krävas sex, nio eller kanske tolv års studier, lämpligt utspridda över livet. I och med att utbildningstiden förlängs, skärps kraven på en fungerande studiefinansiering. Nuvarande svenska modell med skatter och bidrag är tämligen rigid, varför det finns anledning att överväga alternativ med större flexibilitet, t.ex. en studielånebank.

Ett problem i dagens modell är att studiemedel bara kan erhållas under sex år. Tidigare gavs dispens för de studenter som går vidare till forskarutbildning, men sedan april 1998 är denna möjlighet stängd. Eftersom det brukar krävas tre till fyra års studier på högskolenivå för att kvalificera sig för forskarutbildning och en forskarutbildning normalt tar minst fyra år, är många härigenom uteslagna från möjligheten att genomföra forskarutbildning. I många ämnen är de studiestöd (i form av utbildningsbidrag eller doktorandtjänst) som respektive institution själv kan bidra med helt otillräckliga för att möta efterfrågan. Att Sverige anser sig ha råd att *inte* till fullo tillvarata ungdomarnas intresse för avancerade studier är för oss en gåta.

För det andra blir ungdomsutbildningen sannolikt mer akademisk i den meningen att utrymmet för generella teorier och metoddiskussioner får en mer framträdande plats på bekostnad av rena tillämpningar och

² Vår framställning i detta avsnitt är baserad på Söderström (1993).

praktik. Att "grunderna" ges ökad vikt är ändamålsenligt med tanke på att den totala studietiden ökar. Ju mer man har att lära sig, desto större utbyte har man av att först ordentligt lära sig det basala, såsom svenska och matematik. Till detta kommer att yrkesutbildningarna själva sannolikt kommer att bli allt mera krävande vad gäller förkunskaper i t.ex. svenska, matematik, informationsteknik och kemi. Skaffar man sig inte en god grund i ungdomen, kan det visa sig ogörligt att ta del av de kompletteringsutbildningar som behövs senare i livet.

För det tredje krävs en snabbare förräntning på utbildningsinvesteringarna. Detta gäller både samhällsekonomiskt och privatekonomiskt. För att kravet på *samhällsekonomisk* lönsamhet skall kunna upprätthållas är det viktigt att de som har utbildning i möjligaste mån deltar i arbetslivet medan deras kunskaper är "färska". Med hänsyn till detta är det önskvärt att föräldraledigheter och deltidsarbete förläggs till andra perioder av livet än när man har en färsk utbildning. Att det skett en senareläggning av barnafödandet är från denna synpunkt av godo. Vidare är det viktigt att ha en flexibel befattningsstruktur i arbetslivet som möjliggör en snabb anpassning av arbetsuppgifterna till aktuella kompetensförhållanden. Ju större (och kostsammare) utbildningsinvesteringarna är, desto angelägnare är det att utnyttja så mycket som möjligt av produktivitetsskillnaden mellan personer med och utan en viss utbildning.

Att en hel del kunskap får karaktär av "slit och släng" påverkar också den *privatekonomiska* lönsamheten. För att lönsamheten inte skall sjunka krävs antingen större löneskillnader eller större (skattefinansierade) subventioner. Utbildning har både en intäktssida och en kostnadssida. På intäktssidan står större chans att få arbete och högre lön i de arbeten som erbjuds och på kostnadssidan står eventuella kurskostnader samt inkomstminskningen under studietiden. Med större framtida löneökning blir intäkten större och med subventioner i form av studiebidrag, lägre kursavgifter och dylikt blir kostnaden mindre. På så sätt stärks den *privatekonomiska* lönsamheten. Vad som är bäst – större löneskillnader eller ökade skatter för att finansiera utbildningssatsningar – kan förvisso diskuteras.

Dimensionering med skolpeng

I kapitel 3 har vi pekat på fördelarna med att fördela de grundläggande utbildningsresurserna med en skolpeng. Innebörden är, som nämnts, att eleverna fritt får välja skola och att resurserna förs över till respektive skola i förhållande till hur många elever som valt skolan. Hur stor skol-

pengen per elev skall vara beror naturligtvis på hur kostsam ifrågavarande utbildning är. Kostnaden varierar mellan olika stadier och program. Även regionala skillnader kan förekomma. Skolpengen sätts lämpligen så högt att den täcker den kostnad som en rimligt effektiv skola har för att åstadkomma det åsyftade studieresultatet. Men en förhöjd skolpeng måste kunna utgå för elever med särskilda behov beroende på handikapp m.m.

Tanken med denna modell är att elevernas val skall påverka skolornas möjligheter att utvecklas. Ju fler elever som söker sig till en viss skola, desto större resurser får skolan. De skolor som inte förmår att attrahera elever tvingas till inskränkningar och kanske nedläggning. Meningen är att nya skolor skall kunna etableras tämligen fritt och att det fortlöpande sker en noggrann kvalitetskontroll av alla skolors verksamhet. Hur skolorna organiseras är av sekundärt intresse, bara de konkurrerar på lika villkor. De kan drivas som kooperativ, stiftelse, aktiebolag eller vad som passar bäst. Kanske uppstår det särskilda "skol-kedjor" liknande de HMO-kedjor som nämnts i kapitel 3. Det viktiga är hur som helst att respektive skola vinner elevernas förtroende och klarar att uppnå föreskrivna studieresultat.

Vad som gör en skola framgångsrik ifråga om studieresultaten är en fråga som varit föremål för både ekonomisk och pedagogisk forskning. En utmärkt översikt över den tidiga ekonomiska forskningen på området ges i Hanushek (1986). Där visas att det inte går att identifiera någon enskilda faktor, t.ex. klasstorleken, för att förklara skolornas framgång. Söderström (1987) väcker dock frågan om det inte ändå finns en sådan faktor, nämligen "lärares skicklighet". Anledningen skulle vara att en dålig lärare misslyckas hur stora resurser han eller hon än förfogar över, medan en bra lärare kan få fram goda resultat även under påvra förhållanden. Nyckeln till ett väl fungerande utbildningsväsende ligger i så fall i rekryteringen av goda lärare och möjligheterna att ge dessa det handlingsutrymme de förtjänar.

Under senare år har de s.k. friskolornas roll varit föremål för omfattande forskning framför allt i USA. Denna forskning visar att elevernas prestationer faktiskt är större i sådana skolor. En anledning, som Chubb och Moe (1990) pekat på, är att studieresultaten står i direkt relation till skolans grad av *självständighet*. Vad som ligger bakom detta är svårt att veta, men en viktig faktor skulle kunna vara att större handlingsfrihet ger goda lärare ökat utrymme att agera i sin yrkesroll. En annan faktor skulle kunna vara att självständigheten ger friskolorna möjlighet att välja en mer kostnadseffektiv organisation, vilket gör att de vid en given total

kostnad skulle kunna arbeta med t.ex. mindre klasser och fler lärare. Den iakttagelse som gjordes i den tidigare nämnda Alum Rock-studien att också de skolor som väljs bort får en positiv effekt av valfriheten bekräftas också i senare studier. Exempelvis har Hoxby (1994) visat att friskolor har en positiv effekt på prestationsnivån i närbelägna kommunala skolor.

För resonemangets skull tänker vi oss nu att det (i ett distrikt) finns ett antal skolor, som var och en utgör en självständig enhet, och att varje skola kan ge undervisning i ett antal program. Storleken på distriktet beror på nivån. För högskolan är hela landet det naturliga distriktet, medan ett gymnasiedistrikt kan omfatta ett antal kommuner och ett förskoledistrikt kanske bara utgör en del av en kommun. Vidare tänker vi oss att det i varje distrikt finns en antagningsenhet, till vilken eleven (eller dennes målsman) meddelar sina önskemål. När önskemålen kommit in, kan antagningsenheten jämföra dessa med den kapacitet som finns på respektive skola vid ansökningstillfället. Idealet är att det råder perfekt korrespondens mellan de sökandes önskemål och den tillgängliga kapaciteten. Det är emellertid inte troligt att denna situation uppkommer spontant. Det kan krävas resursöverföringar mellan skolor innan balans uppnås mellan sökta och tillgängliga platser och dessa överföringar kanske inte kan ske omedelbart. I och med att bristsituationer inte kan uteslutas, får de sökande ange inte bara förstahandsval utan också andrahandsval och kanske även tredjehandsval.

Så länge vi ser på förskolan och grundskolan, där undervisningen är tämligen homogen, är det rimligt att eftersträva en fullständig balans mellan efterfrågan och utbud. I gymnasieskolan och framför allt inom högskolan är en sådan balans emellertid knappast eftersträvansvärd. Anledningen är förstås att olika utbildningar kostar olika mycket. Det är väsentligt billigare att tillgodose elevernas förstahandsval i vissa program än på andra. Inom ramen för en given skolbudget tvingas antagningsenheten alltså att välja mellan att tillmötesgå ett fåtal elever i relativt dyra program eller att tillmötesgå många i relativt billiga program.

Låt oss ett ögonblick bortse från valet av program och koncentrera oss på valet av skola. Frågan är hur eventuell platsbrist skall hanteras. Den ransonering som behövs kan göras på flera olika sätt. En möjlighet är att anordna auktion på de övreftersökta platserna. De elever (eller målsmän) som bjuder högst ges i detta fall företräde. Denna ransoneringsmetod skulle uppenbarligen gynna personer med god ekonomi. Hittills har metoden inte använts i Sverige.

En annan möjlighet, som använts i Sverige, är att platserna fördelas med förtur för de elever som bor närmast. Också denna metod gynnar personer med god ekonomi, eftersom de har lättast att skaffa sig bostad i närheten av en attraktiv skola. Om kvaliteten på skolan påverkar fastighetspriserna förstärks tendensen till segregering i boendet.

Ännu en ransoneringsmöjlighet, som också använts i Sverige, är att platserna fördelas med förtur för de elever som är mest studiebegåvade enligt tidigare betyg eller enligt särskilda antagningsprov. Även denna metod förefaller att gynna personer med god ekonomi. Håller vi oss till ren begåvning borde sambandet med föräldrarnas ekonomi inte vara särskilt starkt, men betyg och testresultat är inte bara en fråga om begåvning, utan även om en kombination av begåvning, uppfostran, stimulans, tidigare studier osv., och därmed tillåts föräldrarnas ekonomi att göra sig gällande. Att också denna ransoneringsmetod gynnar personer med god ekonomi visar antagningen till svenska universitet och högskolor. Trots en kraftig ökning av antalet studerande sedan 60-talet och geografisk spridning av utbildningsresurserna, finns det alltså en påtaglig "social snedrekrytering" i antagningen. Enligt en aktuell rapport från Högskoleverket är sannolikheten att barn från arbetarhem börjar på högskola bara 1/7 av sannolikheten att barn från högre tjänstemannahem gör detta.³

Ytterligare en ransoneringsmöjlighet är att översökta platser fördelas genom lottning. Då blir slumpen helt avgörande. Även denna metod har använts i Sverige.

Exempel

En övergång till variabla budgetar för skolorna enligt modellen med skolpeng skulle sannolikt få störst effekt på högskolenivå. Visserligen sker finansieringen av utbildningen vid högskolor och universitet redan genom s.k. studentpeng – ett visst belopp per helårsstudieplats (med justering för hur många som genomför studierna) – men studenternas val sker inom ramen för en på förhand bestämd dimensionering. Att efterfrågan är långt större på vissa högskolor och universitet än andra tillåts inte slå igenom på dimensioneringen, som i stället sker utifrån bland annat regionalpolitiska överväganden.

³ Den ovan nämnda begränsningen i studiemedelssystemet för forskarstuderande är knappast ägnad att minska den sociala snedrekryteringen. Den typ av försörjning som förr var en möjlighet för obe-medlade personer att finansiera högre studier, dvs. tillfälliga uppdrag som lärare, forsknings-assistent, försäkringsagent osv., är numera också stängd för i varje fall de forskarstuderande.

Som illustration använder vi här ekonomprogrammet. Detta program finns på flertalet universitet och högskolor. I tabell 6.3 visas den senaste antagningen vid universiteten, inklusive Stockholms handelshögskola. Vid dessa lärosäten fanns det höstterminen 1999 sammanlagt drygt 38 000 sökande till ca 1 600 platser. 8 800 hade någon av dessa platser som förstahandsval. Närmare 2 000 antogs. I genomsnitt var det 4,44 förstahandssökande per antagen. I tabellen används beteckningen söktryck för kvoten mellan förstahandssökande och antagna. Som synes varierade denna kvot kraftigt, från under 2 i Växjö och Örebro till närmare 7 i Göteborg.

Tabell 6.3. Universitetens antagning till ekonomprogrammet höstterminen 1999.

	Antal platser	Sökande totalt	Sökande 1:a hand	Antagna	Minimibetyg	Söktryck	Alternativ dimension	Diff.
Göteborg	100	3 217	801	115	18,23	6,97	180	65
Handels	275	3 921	1 964	320	19,38	6,14	442	122
Karlstad	110	2 840	285	130	15,82	2,19	64	- 66
Linköping	110	4 166	473	200	16,73	2,37	107	- 93
Lund	152	5 450	1 218	220	17,50	5,54	274	54
Stockholm	350	3 055	1 975	338	17,70	5,84	445	107
Umeå	110	2 915	422	140	16,11	3,01	95	- 45
Uppsala	160	6 118	1 095	200	18,13	5,48	247	47
Växjö	120	3 331	268	150	13,00	1,79	60	- 90
Örebro	90	3 151	319	175	15,90	1,82	72	-103
TOTALT	1 577	38 164	8 820	1 988		4,44		

Källa: Verket för högskoleservice respektive Stockholms universitet. Sökande och antagna höstterminen 1999.

Ledning: Minimibetyget avser antagna med gymnasiebetyg enligt nya betygssystemet. Med söktryck avses antalet förstahandssökande per antagen. Alternativ dimension är den platsfördelning som ger lika stort söktryck överallt. Diff. är skillnaden mellan idealet och det faktiska antalet antagna. Handels = Stockholms handelshögskola.

Enligt de intentioner som finns i modellen med skolpeng skall elevernas val styra resursfördelningen. En tolkning av detta är att platserna skall fördelas mellan lärosätena på ett sådant sätt att söktrycket utjämnas. Som framgår av tabellen var det genomsnittliga söktrycket 4,44. Hur många platser respektive lärosäte skall ha för att få genomsnittligt söktryck anges i kolumnen kallad *Alternativ dimension*. Slutligen anges hur många

platser som respektive lärosäte behöver öka eller minska med för att nå till alternativet ("diff."). För alla universitet med en minimipoäng för antagna under 17,5 skulle det bli fråga om en resursminskning.

I tabell 6.4 har samma exercis genomförts för högskolor och universitet tillsammans. Det genomsnittliga söktrycket är i detta fall bara 3,38. För att nå en alternativ dimensionering av platserna måste det nu ske en drastisk omfördelning från inte bara högskolorna (med undantag för Halmstad) utan också från de mindre universiteten till de stora universiteten och Handelshögskolan.

Tabell 6.4. Högskolornas och universitetens antagning till ekonomiprogrammet höstterminen 1999.

	Antal platser	Sökande totalt	Sökande l:a hand	Antagna	Minimi- betyg	Söktryck	Alternativ dimension	Diff.
Dalarna	90	1 217	143	120	14,41	1,19	42	- 78
Borås	70	2 018	144	90	15,73	1,60	43	- 47
Eskilstuna	60	1 427	127	80	15,06	1,59	38	- 42
Gävle	90	2 299	268	150	14,97	1,79	79	- 71
Göteborg	100	3 217	801	115	18,23	6,97	237	122
Halmstad	30	2 023	183	50	16,22	3,66	54	4
Handels	275	3 921	1 964	320	19,38	6,14	581	261
Jönköping	140	2 422	277	185	16,19	1,50	82	-103
K-krona/R-by	60	953	85	95	14,41	0,89	25	- 70
Kalmar	30	1 825	120	45	15,57	2,67	36	- 9
Karlstad	110	2 840	285	130	15,82	2,19	84	- 46
Kristianstad	60	1 242	170	95	15,05	1,79	50	- 45
Linköping	110	4 166	473	200	16,73	2,37	140	- 60
Lund	152	5 450	1 218	220	17,50	5,54	360	140
Luleå	60	1 296	142	76	15,30	1,87	42	- 34
Skövde	30	1 219	110	40	15,31	2,75	33	- 7
Stockholm	350	3 055	1 975	338	17,70	5,84	584	246
Sundsvall	60	1 182	115	80	15,15	1,44	34	- 46
Södertörn	40	2 227	418	180	16,29	2,32	124	- 56
Västerås	60	1 795	200	80	16,03	2,50	59	- 21
Umeå	110	2 915	422	140	16,11	3,01	125	- 15
Uppsala	160	6 118	1 095	200	18,13	5,48	324	124
Växjö	120	3 331	268	150	13,00	1,79	79	- 71
Örebro	90	3 151	319	175	15,90	1,82	94	- 81
TOTALT	2 457	61 309	11 322	3 354	-	3,38		

Källa: Se tabell 6.3.

Det angivna dimensioneringskriteriet – samma kvantitativa söktryck på alla lärosäten – kan diskuteras. En variant är att tillmäta en sökandes efterfrågan större vikt ju bättre betyg han eller hon har. En målsättning för dimensioneringen kan då vara att få en likformig minimipoäng i betyget. Varje skola får i så fall inte flera platser än att den sist antagna har åtminstone den för hela programmet enhetliga minimipoängen. Idealet i detta fall är att alla sökande som uppfyller programmets minimikrav skall vara garanterade plats på den skola man helst vill ha.

Det kan antas att representanterna för vissa skolor ogillar idén att platserna skall omfördelas med sikte på att få ett likformigt söktryck eller en likformig minimipoäng, inte därför att de ser sig förlora resurser på detta, utan därför att de vill slå vakt om den egna skolans exklusiva karaktär. I universitetsvärlden är det inte ovanligt med elitskolor. På dessa skolor finns en uttalad strävan att hålla tillbaka intaget och att på olika sätt underlätta för de elever som tas in att få arbete med hög status/lön efter utbildningen. Undervisningen behöver inte vara bättre än på andra håll. Att de klarat inträdeskraven är ofta tillräckligt bevis på elevernas kvalifikationer.

Det får anses vara helt i sin ordning att det förekommer elitskolor. Frågan är emellertid om de, som i Sverige, bör vara skattefinansierade. Den naturliga ordningen synes vara att man accepterar att vissa skolor vill ha en exklusiv karaktär, men att dessa nekas statsbidrag för rena utbildningsändamål, varför finansieringen får ske med donationer och skolavgifter. Varje skola ställs då inför ett val. Skall den vara exklusiv eller allmän? I det förra fallet utgår inget statsbidrag, men i gengäld får skolan rätt att själv bestämma sitt inträdeskrav och antalet platser. I det senare fallet utgår statsbidrag, men då måste skolan acceptera det antal platser som följer av ett eller annat övergripande dimensioneringskriterium.

Programmets dimensionering

Hur programmen lämpligen dimensioneras är en komplex fråga. Det är knappast tillfredsställande att bara utvidga det tidigare använda dimensioneringskriteriet och säga att det på varje stadium skall finnas ett enhetligt minimikrav och att alla som uppnår detta skall ha helt fritt val både vad gäller skola och program. Mot en sådan ordning kan man göra åtminstone tre invändningar.

En invändning skulle kunna vara att det på vissa program krävs förhållandevis stora teoretiska förkunskaper och att dessa program måste

tillåtas ha ett relativt högt minimikrav av pedagogiska skäl. Denna invändning gäller särskilt gymnasieskolan, där det generella minimikravet kommer att ligga så lågt att det klaras av kanske 95 procent av de sökande. Då kan det vara motiverat att göra en distinktion mellan "svåra" och "lätta" program samt att för de förra ha ett generellt högre minimikrav. På högskolan är det totala antalet platser så litet att det knappast är någon risk att ett enhetligt minimikrav blir alltför lågt. För övrigt är man där redan generös med platstilldelningen på vissa "svåra" program. Som exempel kan nämnas att alla universitet hösten 1999 accepterade samtliga behöriga sökande på matematik/fysiklinjen.

En annan invändning skulle kunna vara att ett enhetligt minimikrav i onödan försvårar möjligheterna att tillgodose de studerandes förstahandsönskemål. Argumentet är att olika program kostar olika mycket per studieplats och att fler förstahandsönskemål kan tillgodoses om minimikravet hålls lägre på billiga än på dyra program. Med denna motivering skulle det kunna accepteras att t.ex. konstnärliga utbildningar ransone-ras relativt hårt.

En tredje invändning mot enhetlighet skulle kunna vara att olika program är olika viktiga, exempelvis därför att de står i bättre eller sämre överensstämmelse med "arbetsmarknadens behov", och att det i första hand är viktiga utbildningar som skall erbjudas. Volymen på viktiga utbildningar kan hållas uppe om de erbjuds med förhållandevis låga krav. Man bör vara medveten om att ett sådant arrangemang kan uppfattas som diskriminering av personer med "oviktiga" önskemål. För deras del innebär viktningen att utbildningsmöjligheterna försämras.

Skolavgifter

Hittills har vi i detta kapitel förutsatt att skolpengen är skolans enda inkomst. Huruvida skolor skall ha rätt att *dessutom* ta ut avgift av eleverna (eller deras målsmän) är en komplicerad fråga. Anledningen skulle kunna vara att skolan vill erbjuda en högre kvalitet än vad som ryms i skolpengen, t.ex. vad gäller klasstorleken, antalet undervisningstimmar per vecka, valmöjligheterna i kursutbudet eller bibliotekets och laboratoriernas utrustning. Sådant kostar. Men anledningen skulle också kunna vara att man inte klarar av att driva sin skola kostnadseffektivt och vill skyla över detta med avgifter.

Två scenarier med skolavgifter är möjliga. I det ena blir avgifter allmänt förekommande, varför man måste fråga sig om det inte vore bättre

att i stället höja skolpengen. I synnerhet flerbarnsfamiljerna skulle i så fall få en lättnad. I det andra scenariot är det bara en del skolor (eller klasser) som inför skolavgifter. Detta leder obevekligen till en segregering mellan elever som både kan och vill betala avgiften och sådana som inte kan eller inte vill detta. (Kanske är just segregeringen avsikten med avgiften.)

I detta sammanhang är det intressant att notera att användningen av kursavgifter är på stark frammarsch, inte minst i Europa. En anledning till detta är säkerligen att utbildningssystemen världen över lider av den tidigare nämnda *Baumol's disease*. Möjligheterna att höja produktiviteten i skolan är sämre än i näringslivet i allmänhet. Detta medför att det krävs ständiga tillskott av medel – i form av skatter eller avgifter – bara för att hålla uppe kvaliteten i utbildningen. Ett alternativ skulle kunna vara att lärarnas löneutveckling tilläts släpa efter löntagarna i allmänhet, men en sådan strategi är knappast hållbar på sikt, eftersom skolorna ganska snart skulle få rekryteringsproblem. Bedömer man att skattehöjningar inte kan företas i tillräcklig omfattning, är (höjda) skolavgifter enda utvägen. Men naturligtvis finns också möjligheten att ge upp kvalitetsambitionerna i skolan. Det bäddar för flykt från de skattefinansierade skolorna, både av lärare och elever.

Till saken hör att det finns utrymme för (höjda) skolavgifter. Som vi nämnt i kapitel 1 innebär globaliseringen inte bara att det blir svårare att hålla ett högt skattetryck, utan också att inkomstnivån ökar. När skatterna inte stiger i samma takt som inkomsterna får hushållen en växande disponibel inkomst. Att använda en del av den stigande inkomsten till barnens utbildning ligger nära till hands. Vi står, som sagt, på tröskeln till kunskapssamhället och många föräldrar inser att utbildning betyder oerhört mycket för barnens möjligheter att nå framgång i livet. Eller kanske snarare: Att försitta möjligheterna till god utbildning i ungdomen är ett av de mest kostsamma misstag man kan göra. Följaktligen finns det en stor betalningsvilja för utbildning med tillräckligt god kvalitet. Ju sämre den allmänna skolan är eller uppfattas vara, desto mer är man beredd att satsa på alternativ.

Den svenska skolan är inget undantag. Den låga produktivitetstillväxten har påtalats under lång tid, se t.ex. Stenkula (1986). Delvis har kostnaden för den uteblivna produktivitetsökningen burits av lärarna själva. Arbetsbelastningen för enskilda lärare har ökat och lönerna har haft en relativt långsam utveckling. Klasserna har blivit större framför allt i huvudämnena. Disciplinproblem är vanligt förekommande. Arbets-

miljön i skolorna har blivit lidande och läraryrket har förlorat mycket av sin status och attraktivitet. Trots att Sverige haft större arbetslöshet än på länge, har lärarhögskolorna under senare tid haft svårt att fylla sina platser. Följden är stora rekryteringsproblem. Enda utvägen i nuvarande system synes vara att man ytterligare sänker kraven på lärarnas kompetens, även vad gäller elementära ämneskunskaper. Men vad blir det då kvar av kvalitetsambitionerna?

Kvalitetssänkningarna kommer nu också snabbt inom högskolan, framför allt inom områdena humaniora, samhällsvetenskap och juridik. Där är resurserna så uttunnade att studenterna bara kan erbjudas enstaka undervisningstimmar per vecka. Möjligheterna att i seminarieform diskutera litterära texter, samhällsproblem, rättsfall m.m. har successivt försämrats och håller på att helt försvinna för merparten av studenterna. Kostnaden för en högskoleplats på nämnda områdena ligger idag på en tredjedel av vad en plats i barnomsorgen kostar. Det är ett oerhört slöseri med studenternas tid att inte erbjuda dem mer under de år de avsätter för studier. En höjning av utbildningsanslaget med ca 10 000 kr per student (helårsstudieplats) skulle räcka för att fördubbla undervisningsinsatsen inom humaniora, samhällsvetenskap och juridik.

Till saken hör att den uppoffring som studenterna själva gör för möjligheten att studera är väsentligt större än statens bidrag. Förutom att de lånar ca 50 000 kr per år, avstår de från en alternativ inkomst på kanske 100 000 kr per år.⁴ Detta skall jämföras med de ca 40 000 kr som staten bidrar med inom de nämnda områdena i form av lärarlöner, lokaler, studiebidrag m.m. Det är i detta perspektiv frågan om studieavgifter i högskolan måste ses. För en höjning av den faktiska studiekostnaden med 6–7 procent (ca 5 000 kr per termin) skulle studenterna kunna få upp till en fördubbling av undervisningen per vecka. Dessutom skulle de förmodligen få ett starkare inflytande på utbildningens uppläggning, eftersom den avgift de betalar kommer att betyda relativt mycket för den institution vid vilken man läser.

Vill vi alltså förorda skolvavgifter? – Faktum är att vi är tveksamma mot att avgifter införs i den *obligatoriska* skolan. Utmärkande för denna skola är att samtliga elever skall uppnå en viss minsta kunskapsnivå. I och med att eleverna enligt skolpengsmodellen medges möjlighet att välja mellan konkurrerande skolor, bör det enligt vår mening finnas till-

⁴ Detta är en försiktig skattning. Vi antar att studenten annars skulle kunna tjäna 15 000 kr per månad eller 150 000 kr under de månader som studierna bedrivs. Efter skatt är detta ca 100 000 kr per år.

räcklig garanti för att utbildningen bedrivs så bra som möjligt inom den ram som skolbudgeten medger. Som tidigare nämnts kan skolpengen differentieras vad gäller på vilken årsklass som avses samt eventuellt också efter regionala skillnader. Vidare bör skolor som tar emot elever med särskilda handikapp kunna få en förhöjd skolpeng. Det är svårt att se någon fördel med att det dessutom tas ut avgifter av eleverna.

Vill man höja kvaliteten i den obligatoriska skolan, är det enligt vår mening alltså en höjning av den statliga skolpengen som krävs. Om det överläts åt enskilda föräldrar att bestämma hur stora skolresurser deras barn skall ha, torde det inte kunna undvikas att studierna kommer att bedrivas under mycket olika villkor. Det kommer sannolikt inte bara att bli så att vissa barn får mer än andra. Det är också stor risk att skolornas miniminivå blir *lägre*. I och med att man vet att skolpengen inte ensam avgör vilken nivå skolarbetet skall bedrivas på, kan det befaras att det blir ett svagare politiskt intresse för att hålla skolpengen på en tillräckligt hög nivå. Skulle miniminivån sjunka, kan detta få förödande effekter på den långsiktiga samhällsutvecklingen. Redan med dagens resurser är det uppemot 20 procent av eleverna som inte når upp till de kunskapsmål som har satts upp för den obligatoriska skolan. Av dessa skäl är vi tveksamma till avgifter i den obligatoriska skolan.

Det är annorlunda med den *frivilliga* skolan, särskilt högskolan och de olika formerna av återkommande utbildning. Dels handlar det här om ett väsentligt mer heterogent kursutbud med stora kostnadsvariationer mellan olika kurser, dels kan enskilda personer välja att utnyttja kursutbudet i väsentligt olika omfattning, alltifrån ingenting till kanske tio år. Det är svårt att motivera varför man skall ha ett *kostnadsfritt* val bland alla dessa kurser. De argument för att subventionera utbildning som vi tidigare gått igenom är inte tillräckligt starka, anser vi, för att motivera de stora subventioner som idag sätts in i den frivilliga skolan. Inte minst rättviseskäl talar för att de som väljer dyra och/eller långa utbildningar i ökad utsträckning själva bör bidra till finansieringen av dessa utbildningar. Detta görs i så fall med kursavgifter. Eventuella likviditetsproblem kan lösas inom studiemedelssystemets ram. Huruvida man lånar till enbart uppehälle eller till både uppehälle och kursavgifter har ingen principiell betydelse för studiemedelssystemets utformning. Det räcker med att höja låneramen.

I och med att det handlar om frivillig utbildning har vi inga större betänkligheter mot att varje skola ges rätt att själv bestämma hur stor avgift som skall tas ut i olika program. Rimligtvis kommer man då att

eftersträva en avgiftsstruktur och kvalitet på verksamheten som gör att skolan framstår som attraktiv för eleverna. Samtidigt kan staten eftersträva en mer likformig skolpeng för respektive stadium. Med tiden kanske det blir så att staten ger en enhetlig skolpeng till all utbildning på ett visst stadium, varefter det ankommer på skolorna att sätta avgifter som speglar kostnadsskillnaderna i olika program. Skolavgifterna får då dessutom rollen att göra eleverna kostnadsmedvetna.

Referenser

- Chubb, J. E. & Moe, T. M. (1990), *Politics, markets and America's Schools*. The Brookings Institution.
- Fölster, S. (1994), "Kompetenskonto, Ett förslag till finansiering av livslångt lärande", i Fölster, S. & Andersson, Å. E., *Utbildningskonton*. Agenda 2000: Rapport 11. Ds 1994:30.
- Hanushek, E. A. (1986), "The Economics of Schooling. Production and Efficiency in Public Schools", *Journal of Economic Literature* XXIV.
- Hoxby, C. (1994), "Do private schools provide competition for public schools?", National Bureau of Economic Research Working Paper nr 4978.
- Macrae, N. (1986), "The Most Important Choice so Few Can Make", *The Economist* 20/9.
- SCB (1999), *Sverige i siffror: Utbildning*.
- Stenkula, P. (1986), *Produktions-, kostnads- och produktivitetsutvecklingen inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. DsFi 1986:17.
- Ståhl, I. (1974), *U 74, En samhällsekonomisk analys av den högre utbildningen*. SNS Förlag.
- Söderström, L. (1983), "De svenska socialförsäkringarnas finansiering", i Björklund, A. m.fl., *Inför omprövningen, Alternativ till dagens socialförsäkringar*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi/LiberFörlag.
- Söderström, L. (1986), "Studiemedelsfrågan", *Ekonomisk debatt* årg. 14.
- Utbildningsdepartementet (1994), *Agenda 2000, Kunskap och kompetens för nästa århundrade. En första analys*. Ds 1994:35.

Kapitel 7. Pensionärernas ekonomi

När ATP-systemet infördes 1960 var pensionärernas ekonomiska standard låg jämfört med de yrkesverksamma. Den allmänna pensionsåldern var 67 år och förväntad livslängd omkring 71 år för män och 74 år för kvinnor. Förvärvsfrekvensen var hög även i de högre åldersgrupperna. I åldern 60 till 64 år var männens förvärvsfrekvens runt 85 procent, kvinnornas 35 procent. I åldern 65 till 74 år var förvärvsfrekvensen fortfarande hög, ca 35 procent för männen och ca 10 procent för kvinnorna.

Sedan dess har mycket hänt. Den lagstadgade pensionsåldern har sänkts till 65 år, men faktisk pensionsålder har sjunkit ännu mer. Männen förvärvsfrekvens i åldern 60 till 64 år har sjunkit dramatiskt och var 1997 bara 56 procent. Inom gruppen sjunker den snabbt med stigande ålder, från 68 procent för 60-åriga män till 45 procent för 64-åriga män. Kvinnornas förvärvsfrekvens har däremot stigit till 49 procent, men spridningen i gruppen är stor med 62 procent för 60-åriga kvinnor och 33 procent för dem som är 64 år. Samtidigt har förväntad livslängd ökat med drygt 5 år för män och 7 år för kvinnor. Sammantaget betyder detta att antalet år som pensionär har ökat högst väsentligt (SCB, Arbetskraftsundersökningarna, olika år).¹ Samtidigt har pensionärernas standard jämfört med de yrkesverksamma stadigt förbättrats. Försörjningen genom arbete har minskat vilket har gett en allt större vikt åt pensionsystemet i de äldres ekonomi. Det pensionssystem som varit i kraft under den period som beskrivs ovan skall nu fasas ut och ett nytt pensionssystem håller på att införas.

Tilltron till det nya pensionssystemet är låg; enligt SIFO:s Samhällsbarometer säger sig nästan 80 procent ha "litet, mycket litet eller inget förtroende alls" (RFV 1999, s. 61). En effekt är att privat pensionssparande har ökat och att banker och försäkringsbolag har intensifierat sina ansträngningar att sälja privata pensionsförsäkringar. Budskapet är att det nya pen-

¹ Se även Palme & Svensson (1997) för en analys av förändringarna i pensionsålder.

sionssystemet kommer att ge så låga pensioner att privata komplement är nödvändiga. Det är inte längre ovanligt att unga människor – mitt i eller till och med före den familjebildande perioden av livet – börjar pensionsspara.

Bland dagens pensionärer har en relativt liten andel inkomster från privata pensionsförsäkringar, 22 procent av männen och 9 procent av kvinnorna. De privata försäkringar uppgår för männens del till ca 25 000 kronor om året, eller ca 15 procent av inkomsten och för kvinnornas del till ca 22 000 om året, eller ca 20 procent (se tabell 7.2). Att döma av i vilken utsträckning dagens yrkesverksamma sparar i pensionsförsäkringar är detta något som kommer att ändras rejält, framför allt vad gäller kvinnor, se tabell 7.1.

Tabell 7.1. Privat pensionssparande. Andel i olika åldersgrupper samt genomsnittligt sparande, tusen kronor 1996.

	Män		Kvinnor	
	andel	genomsnitt	andel	genomsnitt
–24	6,0	2,2	6,8	1,9
25–34	23,8	3,5	29,5	3,0
35–44	28,5	6,0	39,2	4,7
45–54	31,7	9,5	43,4	7,4
55–64	25,4	11,7	29,6	9,8
20–64	25,6	7,3	33,3	5,9

Källa: SCB, 1998. *Inkomster, skatter och bidrag 1996*. If 20 SM 9801.

Var fjärde man och var tredje kvinna köper idag privata pensionsförsäkringar, ännu fler i åldersgrupperna "mitt i livet", 35 till 54 år. Det finns flera möjliga tolkningar till detta förändrade sparmönster. En är att sammanbrottet av det gamla systemet har skapat misstro och en misstanke om att inte heller det nya kommer att hålla. En annan tolkning är att många anser att det nya pensionssystemet ligger på en så låg nivå att de därför väljer ett extra sparande.

Det är anmärkningsvärt i hur mycket större utsträckning kvinnor sparar i pensionsförsäkringar, även om det sker med lägre genomsnittliga belopp. Särskilt markant är detta i åldersgrupperna 35–44 och 45–54. Här ligger andelen kvinnor med privat pensionssparande 10 till 12 procentenheter högre än andelen män i motsvarande ålder. Detta är en mellan-generation som i stor utsträckning har hunnit arbeta under ATP-systemet, men som kommer att få huvudparten av sin pension från det nya syste-

met. För både män och kvinnor stiger pensionssparandet med inkomst, men redan med inkomster mellan 160 000 och 180 000 sparade 36 procent av kvinnorna i genomsnitt drygt 5 000 kronor per år i pensionsförsäkringar. Motsvarande siffror för män i den inkomstklassen var 18 procent respektive 4 600 kronor.

Skillnaden mellan gårdagens och dagens yrkesverksamma vad gäller privat pensionssparande skulle kunna tolkas som ett starkt förtroende för det gamla systemet och som ett misstroende mot det nya pensionssystemet. Är detta rimligt? Ett svar på denna fråga förutsätter naturligtvis en analys av det nya pensionssystemet. I nästa avsnitt beskrivs pensionärernas ekonomiska standard i dag. Därefter diskuteras det nya pensionssystemet och vilka faktorer som kan utgöra ett hot mot denna standard för framtida pensionärer.

Pensionärernas inkomstförhållanden idag

Pensionärernas standard har stigit de senaste decennierna, och den har stigit betydligt mer än andra grupper. Så var den genomsnittliga ålderspensionen från det allmänna systemet ca 30 procent av genomsnittslönen 1970 och steg brant till ca 60 procent på bara tio år (se t.ex. Kruse, 1988). Tabell 7.2 visar att denna ökning har fortsatt. Förvärvsfrekvensen har som vi konstaterade ovan sjunkit dramatiskt för äldre män de senaste decennierna. Fortfarande sker emellertid en del av försörjningen i dessa åldersgrupper genom lönearbete. Cirka 15 procent av männen och ca 7 procent av kvinnorna som är 65 år och äldre deltar fortfarande i yrkeslivet. Männen hade 1996 en genomsnittlig löneinkomst på 38 000 kronor, kvinnorna en löneinkomst på 27 000 kronor. Mellan 70 och 80 procent av pensionärernas inkomster kommer emellertid från allmänna pensioner och pensionärernas ökade konsumtionsutrymme i förhållande till andra grupper beror nästan uteslutande på expansionen av det allmänna pensionssystemet. Dels utgjorde denna period uppbyggnadsfasen av ATP, dvs. allt fler pensionärer fick allt högre pensioner från ATP, dels fattades ett antal beslut om förbättringar. Införande av pensionstillskott till pensionärer med låg eller ingen ATP och successiva höjningar av dessa är exempel på sådana beslut. Sammantaget har detta medfört att pensionärerna är den grupp som har lägst andel fattiga; familjer med små barn har en betydligt större andel fattiga² (Kruse, 1995). Av tabell 7.2 fram-

² Mätt som andel under fattigdomsstrecket enligt Socialstyrelsens norm.

går att dagens pensionärer, framför allt yngre manliga pensionärer, har förhållandevis höga inkomster. Yngre manliga pensionärer har högre inkomst än män i åldern 25–34 år; deras inkomster ligger på 98 procent av samtliga yrkesverksamma mäns inkomster. Inte heller yngre kvinnliga pensionärs inkomster, drygt 80 procent av de yrkesverksammas, kan anses som låga. De äldre kvinnorna har inkomster på drygt 65 procent av de yrkesverksamma kvinnornas, en nivå som till och med ligger över ”riktmärket” för den allmänna pensionen på 60 procent.

Tabell 7.2. Genomsnittlig inkomst efter ålder. Tusen kronor 1996.

	Män Förvärvs- och kapitalinkomst*	Förvärvs- inkomst**	Kvinnor Förvärvs- och kapitalinkomst*	Förvärvs- inkomst**
20–64	205	194	145	139
25–29	160	156	121	118
30–34	191	186	136	132
45–49	244	230	173	167
55–59	244	224	167	156
60–64	227	206	149	137
65–69	201	180	121	109
70–	156	138	95	83
procent av inkomsten				
i åldersgruppen 60–64 år:				
65–69	88,5	87,4	81,2	79,6
70–	68,7	67,0	63,8	60,6
procent av inkomsten				
i åldersgruppen 20–64 år:				
65–69	98,0	92,8	83,4	78,4
70–	76,1	71,1	65,5	59,7

* Inkomst av tjänst, av näringsverksamhet och av kapital (överskott).

** Inkomst av tjänst och av näringsverksamhet.

Källa: Se tab 7.1.

Bakom dessa förhållandevis höga genomsnittliga inkomster i pensionärskollektivet döljer sig stora skillnader inom gruppen. Fördelningen inom pensionärsgruppen framgår av tabell 7.3.

Det välkända mönstret att yngre pensionärer har högre inkomster än äldre, och att män har högre än kvinnor, framträder tydligt; männens pensioner sjunker särskilt starkt med ålder. Kvinnors pensioner ligger ge-

Tabell 7.3. Folkpensionärer 65 år och äldre efter kön, ålder, pensioner samt summa förvärvs- och kapitalinkomster. Tusen kronor 1996.

	Summa förvärvs- och kapital- inkomst, me- delbelopp**	Pension, me- delbelopp*	Summa i förhållande till summan i gruppen 65–69 år	Andel med enbart folk- pension ***	Andel med enbart folk- pension *** + ATP
Män, 65–	174	146		3	24
därav 65–69	205	161	1,00	2	19
70–74	177	153	0,86	2	22
75–79	167	146	0,81	3	24
80–89	142	124	0,69	5	28
90–	105	87	0,51	9	60
Kvinnor, 65–	104	89		14	31
därav 65–69	123	102	1,00	8	21
70–74	108	94	0,88	12	26
75–79	103	89	0,84	14	31
80–89	90	78	0,73	16	41
90–	81	69	0,66	27	44

* Här ingår allmän pension (folkpension och ATP) samt privata pensionsförmåner och avtalspensioner.

** Inkomst av tjänst, inkomst av näringsverksamhet och inkomst av kapital (överskott).

*** Folkpension och privata pensionsförmåner, dvs. inga avtalspensioner.

Källa: Se tabell 7.1.

nomgående på drygt 60 procent av männens utom i den äldsta åldersgruppen, 90 år och äldre, där de ligger på nästan 80 procent. Här finns alltså ingen tendens till utjämning mellan män och kvinnor. Kvinnornas pensioner har stigit genom att allt fler har arbetat in allt högre ATP, men männens pensioner har stigit i samma takt.

Den tredje kolumnen visar ett mått på de äldre pensionärernas ekonomiska standard i förhållande till de nyblivna pensionärernas. Ju äldre en pensionär är, desto lägre är inkomsterna. Vi ser också att andelen pensionärer med enbart folkpension och privata pensionsförmåner är betydligt högre i de äldre åldersgrupperna. Särskilt gäller detta kvinnor, av vilka drygt var fjärde av de allra äldsta enbart har dessa förmåner. Andelen med enbart folkpension och ATP stiger också med ålder. Det betyder att det är betydligt vanligare i de yngre årgångarna att ha avtalspensioner.

En jämförelse mellan pensionsinkomster och övriga inkomster visar att ca 15 procent av den totala inkomsten kommer från annat än pensioner, framför allt som inkomst av kapital. De yngre pensionärerna har något högre inkomster från annat än pension, drygt 20 procent av inkomsterna för män och 17 procent för kvinnorna i åldern 65–69 år.

”Fattigpensionärer”

Vi har alltså konstaterat att pensionärerna som grupp har goda inkomster, både jämfört med hur det var för några decennier sedan och i förhållande till övriga grupper i samhället. Det betyder naturligtvis inte att det inte finns ett antal pensionärer som lever under knappa förhållanden. Med tanke på vår diskussion om alternativa finansieringsmetoder (kap. 3) och en ändrad avgiftsstruktur i äldreomsorgen (kap. 8) är det viktigt att se i vad mån detta kan innebära problem för de sämst ställda. En antydning om hur många som är i farozonen kan vi få genom att se hur många som erhåller bostadstillägg, som är inkomstprövat, och pensionstillskott, som utgår till dem med låg eller ingen ATP.

År 1996 hade knappt en fjärdedel av landets 1 588 000 folkpensionärer pensionstillskott, 49 000 män och 321 000 kvinnor. Antalet med pensionstillskott har sjunkit rejält; 1990 hade ca 80 000 män och 350 000 kvinnor denna förmån (RFV, 1998).

Bostadstillägg till pensionärer utgår framför allt till ensamstående. Bland yngre, gifta pensionärer har en så låg andel som 5 till 6 procent bostadstillägg, bland ensamstående yngre manliga pensionärer är andelen 16 till 18 procent. Bland ensamstående kvinnor är andelen ännu högre, upp till 40 procent och mer. Andelen hushåll med bostadstillägg är starkt stigande med ålder och bekräftar den tidigare bilden att det framför allt är i de höga åldersgrupperna som det finns pensionärer med låga inkomster. Bland gifta som är över 80 år har drygt 22 procent bostadstillägg. Bland ensamstående män och kvinnor är motsvarande andelar 38 respektive 70 procent. Bland ensamstående kvinnor finns dock förhållandevis många med låga inkomster i samtliga åldersgrupper (SCB, 1998).

Den lägsta pension en person som bott i Sverige i 40 år kan ha är folkpension plus maximalt pensionstillskott. Om detta är de enda inkomsterna beskattas de inte. Folkpensionen är 96 procent av basbeloppet för en ogift pensionär och 78,5 procent för gifta. För en ogift pensionär betyder det följande i 1996 år priser:

Folkpension:	$0,96 \cdot \text{basbeloppet}^*$	= 34 057 kronor
Pensionstillskott	$0,555 \cdot \text{basbeloppet}^*$	= 19 689 kronor
		= 4 479 kronor/månad
Bostadstillägg	medelbelopp	= 17 875 kronor

* Fr.o.m. 1993 gäller det minskade basbeloppet, som är 98 procent av det fastställda basbeloppet.

Den lägsta pension en person som bott 40 år i Sverige kan få är alltså knappt 4 500 kronor i månaden. Till detta kommer bostadstillägget, som ersätter 85 procent av bostadskostnaden mellan 100 och 4 000 kronor per månad. Är detta oanständigt knappt eller bara knappt? Till hjälp vid bedömningen av detta kan vi jämföra med studenter; dessa har i lån plus bidrag ca 7 000 kronor per månad i 10 månader per år. Visst bostadsbidrag kan utgå, dock långt ifrån så mycket som till 85 procent av bostadskostnaden. Studenter har alltså mer att röra sig med än "fattigpensionärer", bortsett från att det till huvuddelen handlar om lån och inte om inkomst i vanlig mening.

Vi kan också få en uppfattning om "fattigpensionärens" standard genom att följa Konsumentverkets kostnadsberäkningar³ och jämföra med den lägsta pensionen enligt ovan. Enligt Konsumentverket ligger de föreslagna utgifterna inte på någon miniminivå, men de räcker inte heller till någon lyx. Nivån skall också fungera på lite längre sikt, dvs. vissa inköp av kläder, möbler och dylikt ingår.

Tabell 7.4. Kostnadsberäkningar enligt Konsumentverket plus en antagen bostadskostnad. Utgifter per månad.

	Kvinnor, 61– år	Män, 61– år
Personliga kostnader*	1 890	2 030
Hushållskostnader, inkl. el**	1 145	1 145
Hyra, 15 procent av 3 500 kronor	525	525
Summa	3 560	3 700
Rest	940	800

* Här ingår, förutom mat, bl.a. kläder och skor med 450 kronor per månad, fritid med 320 kronor per månad.

** Här ingår bl.a. möbler, husgeråd, dagstidning och hemförsäkring. I exemplet ovan antas pensionären leva i ett storstadsområde; hemförsäkringen är därmed dubbelt så dyr som i en småstad eller på landsbygden.

Källa: Konsumentverket, 1999.

³ Dessa ligger också till grund för riksnormen för socialbidrag.

Summerar vi kostnaderna enligt Konsumentverket och nettoutgifter för bostad ser vi att även för ”fattigpensionärerna” finns en viss marginal sedan livets nödtröft betalats. Hälso- och sjukvårdskonsumtion väger tungt i pensionärernas varukorg, allt tyngre ju äldre personen är. Högstkostnadsskyddet ligger på 1 800 kronor för läkemedel och 900 kronor för sjukvård per år, eller sammantaget 225 kronor kr per månad. Även efter utgifter för hälso- och sjukvård finns således en viss marginal.

Det gamla pensionssystemets sammanbrott

Det gamla pensionssystemet har inneburit att pensionärerna som grupp fått ett ökat konsumtionsutrymme, både i absoluta tal och jämfört med andra grupper. Det är naturligtvis en god sak i sig att pensionärsgruppen har mycket få fattiga, men standardökningen har skett inom ramen för ett ohållbart pensionssystem. Både offentliga utredningar och vetenskapliga analyser har med all önskvärd tydlighet visat att det gamla systemet var behäftat med ett antal konstruktionsfel, att det gav upphov till omfördelning från låginkomsttagare till höginkomsttagare, att det orsakade samhällsekonomiska kostnader, att det subventionerade fritid, osv. Det var ett förmånsbestämt och prisindexerat system, vilket innebar att avgiftssatsen måste ändras vid ändrade ekonomiska eller demografiska förhållanden. All anpassning lades därmed på den yrkesverksamma delen av befolkningen.

Det var ett fördelningssystem med mycket svag koppling mellan förmåner och avgifter; förmåner baserades i huvudsak på inkomsterna under 15 år och det räckte med 30 år för full pension, de s.k. 15- och 30-årsreglerna. En fördel med ett fördelningssystem är att det kan träda i kraft omedelbart med förmåner även till dem som är gamla och till dem som är nära pensionsåldern när systemet införs. Initialgenerationen gör utan tvekan stora vinster.⁴ Men häri ligger också en fara i det att utformningen blir sådan att kostnaderna läggs på kommande generationer. I initialgenerationens vinst ligger i sig en risk att systemet skall expandera förbi sin optimala omfattning (se Browning, 1975). Varje grupp av individer för vilka förmåner höjs utan att de hinner betala motsvarande avgift under hela sin yrkesverksamma period utgör en initialgeneration. Vid

⁴ Till initialgenerationen hör de som får förmåner utan att de hinner betala fullt ut för dessa. Ju äldre en person är när systemet införs eller en förbättring genomförs, desto större vinst. När ATP-systemet infördes omfattades de som då var gamla av övergångsbestämmelser. Även så blev dock deras vinst stor; Ståhlberg (1993) beräknade förmåns/avgiftskvoten till 5,9 för födda 1905–1914, till 3,7 för födda 1915–1923, 2,0 för födda 1924–1933, 1,2 för födda 1934–1943 och 0,8 för den första generationen som inte tillhör initialgenerationen, personer födda 1944–1950.

en svag koppling mellan förmåner och avgifter är frestelsen att expandera därför stark.⁵ Detta leder till en inoptimal konsumtionsfördelning över livet och slutligen också till ett ohållbart system.

Så har vi också konstaterat att det gamla systemet expanderade och till slut gav så höga förmåner att det blev ohållbart. De som är pensionärer idag tillhör alla initialgenerationen och får ut betydligt mer i relation till sina avgifter än vad kommande generationer kan förvänta sig.

Det nya pensionssystemet – hållbart och tryggt?

Huvudprinciperna i det nya pensionssystemet visar att man tagit bristerna i det gamla systemet på allvar och utformat ett system som i stor utsträckning råder bot på dessa brister. Grundkonstruktionen gör det nya systemet följsamt till den ekonomiska utvecklingen, minskar påfrestningarna från den demografiska utvecklingen och minskar skattekilarna.

Det nya systemet bygger på livsinkomstprincipen och är avgiftsbestämt. Alla inkomster blir lika betydelsefulla. Det har inte längre någon betydelse om de tjänas in tidigt eller sent under de yrkesverksamma åren. Genom att ha en stark koppling mellan avgifter och förmåner ("raka rör") elimineras stora delar av de snedvridningseffekter och samhällsekonomiska kostnader som det gamla pensionssystemet gav upphov till. Kopplingen mellan förmåner och avgifter blir också tydlig för individen, som får två individuella pensionskonton, ett (fiktivt) för inkomstpensionen och ett för premiepensionen. Kontona gör systemet mer genomskinligt och förbättrar därmed individens planeringsmöjligheter. Det har också underlättat införandet av flexibel pensionsålder; det är lätt att se kostnaden av en tidig pensionering, och vinsten av en sen. Från och med 61 års ålder avgör individen själv när hon eller han vill ta ut sin pension och får då en försäkringsmässigt beräknad förändring av pensionen.⁶ På detta

⁵ Utvecklingen av det svenska systemet erbjuder talrika exempel: införandet av pensionstillskott, som sedan höjs ett antal gånger, sänkt pensionsålder, delpension, förtidspension av arbetsmarknadsskäl. Exempel på minskade eller indragna pensionsförmåner är betydligt färre och mindre omfattande. Ett par exempel är det minskade basbeloppet vid förmånsberäkningar och inkomstprövning av änkepensionen från folkpensionen.

⁶ Detta är ingen större förändring jämfört med det gamla pensionssystemet, som hade s.k. förtida och uppskjutet uttag. Eftersom det då fanns andra subventionerade sätt gå i pension tidigt, var det ytterst få som valde denna icke-subventionerade väg (Kruse & Söderström, 1989). Med det nya pensionssystemet försvinner en av de subventionerade vägarna till tidig pension, nämligen delpension.

sätt förstärks arbetslinjen så som förordades i förra årets rapport från Valfärdspolitiska rådet (Björklund m.fl., 1998). I kapitel 2 visade vi att försörjningskvoten höjs kraftigt vid sänkt pensionsålder. Möjligen kan den flexibla pensionsåldern komma att bromsa denna utveckling.

Alla pensionssystem är känsliga för demografiska förändringar. Det gäller i särskilt hög grad en ökning av förväntad livslängd, något som vi har sett under det senaste halvsekle och som enligt alla prognoser kommer att fortsätta. I det nya pensionssystemet finns ett så kallat delningstal, som innebär att "risken" eller "bördan" av ett förlängt liv delas mellan yrkesverksamma och pensionärer.

Livsinkomstprincipen och kopplingen mellan förmåner och avgifter är långt ifrån fullständig. Ett viktigt inslag i ett välfärdssamhälle är att det förmår skydda de svagaste, de som inte haft tillräckligt höga inkomster för att generera en rimlig pension. I det nya pensionssystemet finns därför en garantipension. Vidare finns ett visst skydd mot en del av de inkomstrisker individen utsätts för genom att ersättningar från socialförsäkringen vid arbetslöshet, sjukdom och dylikt också är pensionsgrundande. Till detta kommer några rent fiktiva inkomster, som bokförs på pensionskontot såsom inkomster för barnår och pliktjänst. Kopplingen mellan förmåner och avgifter brister också genom att det även i det nya systemet finns ett golv och ett tak på förmånssidan men inte på avgiftssidan. På inkomster under golvet och över taket utgör därmed avgiften en ren skatt.

Huvudparten av systemet kommer fortsatt att vara ett fördelningssystem, medan en mindre del kommer att placeras i en fond som individen själv kan välja. Beslutet att inte förlita sig enbart på ett fördelningssystem eller enbart på ett fonderat system kan i sig ses som en riskgradering; alla ägg läggs inte längre i samma korg. Tillgångarna på det fiktiva kontot i fördelningssystemet kommer att indexeras med tillväxttakten, den del som fonderas erhåller den avkastning som nås i den valda fonden. För utgående pensioner gäller en så kallad följsamhetsindexering, det vill säga en prisindexering så länge tillväxttakten i ekonomin följer den fastställda normen på 1,6 procent. Vid högre tillväxt justeras pensionerna upp med den del som ligger över normen, vid lägre tillväxt justeras de ned med den del som ligger under normen. För garantipensionen gäller en ren prisindexering. Vidare betyder valet av indexeringsmetod att alla i samhället, både yrkesverksamma och pensionärer, delar frukterna av goda år och bördorna av dåliga år, vilket minskar riskerna för att det nya pensionssystemet skall gå över styr.

Vi kan förvänta oss att det nya pensionssystemet kommer att vara mer

robust än det gamla; det är (ganska) följsamt till ekonomiska och demografiska förändringar. Det betyder också att inga garantier om en viss storlek på pensionen, vare sig i absoluta tal eller relativt t.ex. den egna slutlönen, lämnas i det nya pensionssystemet. Kan vi trots detta räkna med att det nya pensionssystemet ger oss tryggade konsumtionsmöjligheter på ålderdomen?

Individens planeringsproblem

Pensionen kommer att bestämmas av avgiftssatsen, av inkomsten (som i sin tur bestäms av lön och arbetad tid, antal år, hel/deltid), av tillväxttakten, av räntan och av delningstalet. Vilken osäkerhet innebär dessa faktorer för individen och för hennes eller hans planeringsmöjligheter om vi antar att avgiftssatsen kommer att ligga fast på de 18,5 procent som är beslutade?

Ingen kan med säkerhet säga vad inkomsten kommer att bli i framtiden. En utbildningssatsning kan slå fel. Arbetslöshet, sjukdom och långvarig förlust av arbetsförmågan är några av de risker vi utsätts för. Dessa risker möts delvis genom garantipensionen och genom att ersättningar från socialförsäkringarna är pensionsgrundande. Här finns alltså en gardering. I övrigt kan vi konstatera att individens egna val och värderingar av fritid kontra arbetad tid ger direkt effekt, inte enbart på inkomsten under arbetslivet utan också på pensionen – med undantag för dem som ligger i de inkomstintervall, som berörs av garantipensionen eller taket och med undantag för s.k. fiktiva inkomster, framför allt pensionsrätt för barnår (se nedan).

Den flexibla pensionsåldern underlättar individens planering. Det är endast individen själv som kan göra en korrekt avvägning mellan ansträngningen av arbete och materiell standard. Här finns dock ett problem med avgränsningen mot förtidspension. Risken för långvarig förlust av arbetsförmågan stiger starkt med ålder; en tredjedel av männen i åldern 60–64 år är i dag förtidspensionärer, att jämföra med knappt 3 procent i åldern 35–39 år. För kvinnor är motsvarande siffror 45 respektive 4 procent (se kap. 2). Förtidspensionssystemet låg tidigare inom ålderspensionssystemet men ingår inte i det nya systemet. Hur den nya förtidspensioneringen kommer att utformas vet vi inte än, men det är en uppenbar risk att den flexibla pensionsåldern med en försäkringsmässigt beräknad minskning av pensionen vid tidig avgång kommer att motivera en ”hård” hållning vid prövning av arbetsförmågan i åldersintervallet 61 till

64 år. De som idag är yrkesverksamma och har hunnit en bra bit genom den yrkesverksamma delen av livet har betalat premier och skatter till det gamla systemet, men när de börjar närma sig den ålder då risken är hög finns förmånerna alltså inte längre kvar.

Tillväxt kommer in som en viktig faktor på flera sätt, dels genom att den påverkar den egna inkomstutvecklingen, dels genom indexeringen som bestämmer den pensionsförmögenhet individen har vid pensioneringstillfället. Låg tillväxt är naturligtvis ett "hot" – inarbetade pensionsrättigheter kan komma att skrivas upp mycket sakta eller till och med skrivas ned vid negativ tillväxt; förräntningen på individens pensionskapital blir låg eller obefintlig. Även om tillväxt är svår att förutsäga och därmed skapar ett planeringsproblem är det indexering med tillväxt som ger stabilitet i ett fördelningssystem (se Samuelson, 1958), vilket i sig är helt avgörande för individens planeringsmöjligheter. Den valda indexeringsmetoden innehåller emellertid några faromoment. För det första har man valt en så krånglig metod att den är hart när omöjlig att genomskåda.⁷ För det andra bestäms indexeringen av löneutvecklingen men också av AP-fonderna. Dessa åderläts emellertid genom att hundratals miljarder förs över från AP-fonderna till statsbudgeten för att finansiera tidigare utställda, alltför generösa löften. Dagens medborgare betalar inte för dessa löften, utan det får kommande generationer göra genom en lägre uppskrivning av sina pensionsrättigheter. Konstruktionen bäddar utan tvekan för generationsmotsättningar om något eller några decennier.

Utgående pensioner följsamhetsindexeras så som beskrivits ovan. Det kan möjligen uppfattas som en trygghet – köpkraften av den årliga pension man får vid pensioneringstillfället kommer man att få behålla med endast smärre justeringar. Garantier utfärdade till en så pass stor grupp som detta gäller, utgör i sig en risk för politiska ingrepp. Detta har vi sett talrika exempel på – införandet av pensionstillskott när pensionärsgruppen sackar efter, "minskat" basbelopp vid det omvända. Poängen här är, att när man undantar stora grupper från att följa den allmänna ekonomiska utvecklingen inför man en "risk" för politiska ingrepp, som i sig försvårar individens planering.

⁷ Upp- (eller ned-) skrivningsfaktorn för inarbetade pensionsrättigheter utgörs av genomsnittet av pensionsgrundande inkomster. Denna faktor justeras med en broms om ett visst balanstal sjunker under 1, ett balanstal som i sin tur bestäms av buffertfondens (AP-fondernas) och pensionsskuldens utveckling. (Prop. 1997/98:151, s. 345ff.) För att få en bild av avkastningen måste individen försöka bedöma samtliga dessa faktorer.

Raka rör som krokmat

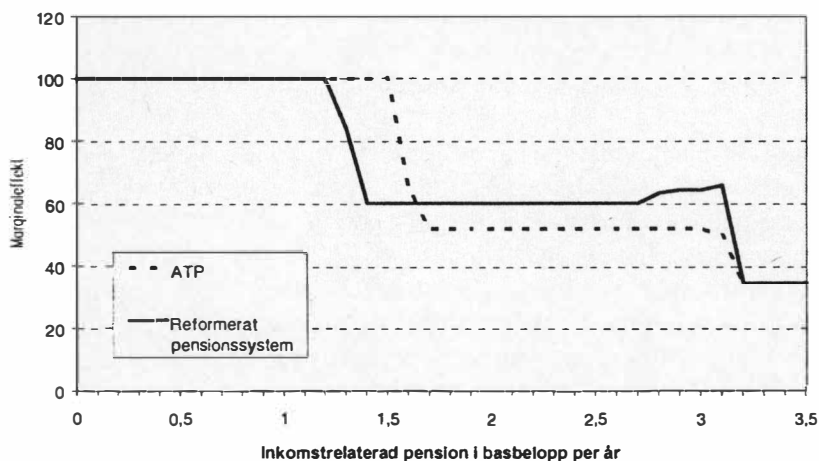
En kungstanke i det reformerade systemet var raka rör, dvs. att det skulle finnas en stark och tydlig koppling mellan förmåner och avgifter. Det finns flera syften bakom denna strävan:

- att skapa neutralitet mellan olika yrken med olika inkomstprofiler så att t.ex. den som börjar arbeta tidigt i livet och har en flack livslöneutveckling inte missgynnas jämfört med den som börjar arbeta sent och har en brant inkomstutveckling;
- att minska skatteklir och samhällsekonomiska välfärdsförluster;
- att skapa ett tydligt, genomskinligt system, där individens val mellan arbete och fritid också ger en direkt effekt på förväntad pension och därmed ger ett kostnadsmedvetande;
- att inte subventionera fritid.

Denna ambition är säkert en direkt följd av de snedvridningar och märkliga fördelningseffekter som ATP-systemet gav upphov till. En sådan är de 100-procentiga margineffekter som pensionärer med ingen eller låg ATP råkar ut för. Pensionstillskott räknas av krona för krona mot ATP, och det är först i ganska höga inkomstlägen som individen får ut någon extra pension av sina inbetalningar till ATP-systemet. De raka rören i det nya systemet skulle råda bot på detta. Med det ursprungliga förslaget till utformning av garantipension blev behållningen av inkomstpensionen positiv i alla inkomstlägen. Men med den utformning systemet slutligen fick har vi 100-procentiga margineffekter i betydande intervall, vilket framgår av figur 7.1, där margineffekterna i ATP-systemet jämförs med dem i det nya systemet.

Garantipensionen ger en garanterad lägsta pension på 2,13 prisbasbelopp för en ogift och 1,9 för en gift pensionär, vilket svarar mot ca 77 300 kronor respektive nästan 69 000 kronor i 1997 års penningvärde. Den trappas av *helt* mot inkomstgrundad pension upp till 1,26 prisbasbelopp för en ogift pensionär, vilket svarar mot en inkomstpension på drygt 38 000 kronor och med 48 procent upp till 3 prisbasbelopp, dvs. upp till en inkomstpension på 108 900 kronor. I regeringens proposition 1997/98:151 finns beräkningar av effekten för pensionärer i låga inkomstlägen; dessa visas i tabell 7.5. Exemplet avser ett förhållandevis långt yrkesverksamt liv på 43 år. Vid färre arbetade år går marginal-effekterna upp i ännu högre inkomstskikt än de som visas i tabell 7.5.

Figur 7.1. Marginal effekter i det gamla och nya pensionssystemet.



Anm.: Marginal effekterna gäller en gift pensionär vid en kommunalskatt på 31,66 procent.

Källa: Prop. 1997/98:151, del 2.

Tabell 7.5. Lön, inkomstgrundad pension och garantipension. Kronor per månad.

Begynnelselön	Slutlön	Inkomst- grundad pension (basbelopp/år*)	Garanti- pension	Total pension, brutto	Total pension, netto
0	0	0	6 461	6 461	4 694
3 300	6 600	3 822 (1,26)	2 639	6 461	4 694
5 200	10 600	6 067 (2,0)	1 561	7 628	5 584
6 500	13 200	7 583 (2,5)	834	8 417	6 186
7 700	15 800	9 100 (3,0)	106	9 206	6 752
8 000	16 200	9 320 (3,07)	0	9 320	6 827

Anm.: Beräkningarna gjorda under antagande att individen börjar arbeta vid 23 års ålder och slutar vid 65, att lönen ökar med 2 procent per år till 59 års ålder då den inte längre ökar. Den allmänna lönetillväxten antas vara 2 procent per år och avkastningen på premiereserven 3 procent.

* Inom parentes anges inkomstgrundad pension i basbelopp per år för att underlätta jämförelser mellan figur 7.1 och tabell 7.6.

Källa: Prop. 1997/98:151, del 2.

Garantipensionen ersätter folkpension och pensionstillskott, det som fyller ut inkomsterna för dem med låg eller ingen ATP och ger 100-procentiga marginaleffekter. Antalet ålderspensionärer med pensionstillskott har sjunkit i takt med att allt fler har arbetat in rätt till allt högre ATP-pensioner. Utgifterna för denna förmån sjönk från 5,7 miljarder kronor 1990 till 4,7 miljarder 1997⁸ (RFV, 1998). Detta är emellertid en utveckling som inte beräknas fortsätta med garantipensionen. År 2010 beräknas utgifterna för garantipensionen till 4,3 miljarder kronor (1995 års penningvärde) vid 2 procent tillväxt, till 5,0 miljarder vid 0,5 procent tillväxt. 2020 beräknas dessa utgifter ha stigit till 8,2 respektive 13,2 miljarder (Ds 1997:66, s. 124ff). Genom utformningen av garantipensionen har man bakvägen återinfört den instabilitet som prisindexeringen i det gamla systemet gav upphov till. Vidare kan vi konstatera att en mycket stor del av dagens yrkesverksamma, för att inte säga huvudparten av dem, befinner sig i inkomstlägen där de drabbas av dessa marginaleffekter. För dessa grupper ger pensionssystemet låg eller ingen utdelning för den extra ansträngningen att arbeta lite mer eller skjuta upp pensioneringen.

Även i höga inkomstlägen gäller att kopplingen mellan förmåner och avgifter är försvagad. Det finns ett tak för vilka inkomster som skall utgöra grund för pensionsrätt. Avgiften betalas emellertid på hela inkomsten, dock endast halv avgift på inkomsterna över taket. Denna avgift blir då en ren skatt. Taket indexeras och följer därmed tillväxttakten, vilket gör att andelen av de yrkesverksamma som har inkomster över taket förmodligen blir ganska konstant. 1997 låg nästan 14 procent av inkomsttagarna över taket, drygt 5 procent av kvinnorna och nästan 22 procent av männen. Inte heller här ger en extra arbetsinsats full utdelning på pensionen.

Att man inte kan ha fullständigt raka rör är en självklarhet. Någon form av grundpension måste finnas för att skydda de svagaste i samhället. Däremot hade det varit både möjligt och önskvärt att utforma det med betydligt lägre marginaleffekter än vad som nu är fallet. En tankeställare i detta sammanhang ger en nyligen genomförd studie av Forssell m.fl. (1999). De har jämfört pensionssystem, äldres disponibla inkomster och relativ ekonomisk standard i åtta europeiska länder: Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Norge, Nederländerna, Sverige och Storbritannien. Länderna har mycket olika pensionssystem. Några har hög allmän grund-

⁸ Dessa utgifter är inte fullt jämförbara med beräknade utgifter för garantipensionen, eftersom kostnaderna för det särskilda grundavdraget inte är inkluderade.

pension, några saknar helt grundpension. I några är pensionsförmånerna starkt knutna till tidigare arbetsinkomster, i andra är sambandet med arbetslivet svagare. Offentliga pensionsutbetalningar per person i åldersgruppen 65 år och äldre skiljer sig markant i de olika länderna. Trots dessa skillnader är skillnaden i ekonomisk standard för de äldre i det närmaste försumbar och inte entydigt relaterad till "generositeten" i det allmänna pensionssystemet. Där framgår att svenska pensionärers standard är lägre än den genomsnittliga i Frankrike och Tyskland, ungefär densamma som i Norge, Nederländerna och Storbritannien och något högre än i Danmark och Finland.

Det tycks således vara så att individen anpassar sin konsumtion och sitt sparande till det system som finns. Det är knappast förvånande men värdefullt att få det belyst i en empirisk jämförande studie och ett mento för utformningen av garantipensionen. Tanken är naturligtvis att den som inte av egen kraft kan arbeta ihop en inkomstpension som ger en skälig standard skall garanteras en sådan. En slutsats vi kan dra av resultaten i Forssell m.fl. är att samma standard förmodligen skulle uppnås även med en utformning som inte har 100-procentiga marginaffekter. Är dessa slutsatser riktiga blir den viktigaste aspekten på ett pensions-system vilka snedvridningar och samhällsekonomiska extrakostnader utformningen ger upphov till och i vilken utsträckning den underlättar individens planering.

Ett par andra ställen där rören har krokant är barnårsrätten och att studier skall vara pensionsgrundande. Vetskapen om kostnaderna för att inte ha raka rör gör att vi menar att man skall vara ytterst försiktig med att bryta kopplingen mellan förmåner och avgifter. Vid varje tillfälle då ett brott i de raka rören införs betyder det att någon erhåller förmåner utan att betala för dem (utom vid taket då det omvända gäller). Genom att göra tydligt vem det är som då betalar, kan man fatta ett medvetet beslut att denna omfördelning är värd den extra samhällsekonomiska kostnad som brottet medför. När det gäller pensionsrätt genererad av t.ex. studier skall man vara tydlig med att det är de som inte studerar, som får betala till dem som studerar. Detta betyder med största sannolikhet en omfördelning från låginkomsttagare till höginkomsttagare. Det betyder också att man snedvrider de priser som ligger till grund för studentens investeringsbeslut.

Inte heller pensionsrätt för barnår är någon bra idé (alldeles bortsett från att det är så komplicerat att det nästan tar lika mycket datorkraft som hela det gamla pensionssystemet!) även om det är bättre än 15- och 30-

årsreglerna i det gamla systemet med den låga träffsäkerhet de reglerna hade. De subventionerade all fritid (eller icke-marknadsarbete). Vi hade gärna sett höjda barnbidrag i stället för barnår för att undvika brott på kopplingen mellan förmåner och avgifter i pensionssystemet. Med en sådan ordning hade vi fått ytterligare en fördel: De som beslutar om förmånerna idag får också betala idag och skjuter inte betalningen till framtida generationer då dagens föräldrar skall få ut sina barnårsrättigheter.

Sammanfattning och slutsatser

Sedan ATP-systemet infördes har förväntat antal år som pensionär i genomsnitt ökat med så mycket som ca 10 år för männen och 12 år för kvinnorna. Samtidigt har pensionärernas ekonomiska standard ökat både absolut och jämfört med andra grupper. En effekt är att det gamla pensionssystemet blev ohållbart. Huvudorsaken till det var emellertid konstruktionsfel och det nya systemet utformades för att råda bot på dessa.

Ett uttalat syfte med utformningen av det nya pensionssystemet var att ha *raka rör* mellan avgifter och förmåner. Tanken var att förmånerna skall grunda sig på hela livsinkomsten och att arbete alltid skall ge utdelning i högre pension. Vidare har insikten att man inte kan ställa ut garantier i absoluta tal till en så stor grupp som pensionärerna lett till att man valt en indexering som gör att pensionssystemet följer den ekonomiska utvecklingen. Båda dessa inslag har emellertid fått begränsat genomslag i den utformning systemet till slut fick. Genom garantipensionens utformning och taket gäller inte de raka rören för 50 procent eller mer av inkomsttagarna. Vidare bidrar barnårsrätt och pensionsförmåner för studier till att de raka rören har krokant. Skatteklar och samhällsekonomiska över-skottskostnader är därmed ett avsevärt problem även i det nya systemet. Indexeringen följer samhällsutvecklingen i den del som handlar om uppräkning av inarbetade pensionsrätter, men endast i begränsad grad för utgående pensioner och inte alls vad gäller garantipensionerna. Här har man återinfört den instabilitet som fanns i det gamla systemet; prisindexeringen i det systemet gjorde det ytterligt känsligt för tillväxtakten.

Bortsett från ett grundskydd menar vi att ett pensionssystem skall vara ett renodlat sådant, dvs. ombesörja ett sparande för ålderdomen med en försäkring mot ett ovanligt långt liv. Övriga omfördelningar bör ske utanför pensionssystemet för att hålla detta så enkelt och tydligt som möjligt så att det är lätt att genomskåda för gemene man och utgör ett stabilt planeringsunderlag.

Referenser

- Björklund, A., Edebalk, P. G., Ohlsson, R. & Söderström, L. (1998), *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?* Välfärdspolitiska rådets rapport 1998. SNS Förlag.
- Browning, E. K. (1975), "Why the Social Insurance Budget is too Large in a Democracy." *Economic Inquiry*, vol. XIII, s. 373–388.
- Ds 1997:66. *Garantipension och samordningsfrågor*, m.m. Socialdepartementet.
- Forssell, Å., Medelberg, M. och Ståhlberg, A.-C. (1999), "Unequal Public Transfers to the Elderly in Different Countries – Equal Disposable Incomes." *European Journal of Social Security*. Vol. 1/1.
- Konsumentverket (1999), *Koll på pengarna*. www.kov.se/pengar
- Kruse, A. (1988), *Pensionssystemets stabilitet. En samhällsekonomisk analys av värdesäkring och långsiktig stabilitet i det svenska pensionssystemet*. SOU 1988:57.
- Kruse, A. (1995), *Välfärdens ekonomi och socialförsäkringens roll*. Socialförsäkringsstämman 1995.
- Kruse, A. & Söderström, L. (1989), "Early Retirement in Sweden", i Schmähl, W. (red.) *Redefining the Process of Retirement*. Springer-Verlag.
- Palme, M. & Svensson, I. (1997), *Social Security, Occupational Pensions, and Retirement in Sweden*. NBER, Working paper 6137.
- Regeringens proposition 1997/98:151, *Inkomstgrundad ålderspension*, m.m.
- RFV (1998), *Socialförsäkringsfakta 1998*.
- RFV (1999a), *Socialförsäkringsboken 1999*.
- RFV (1999b), *Statistikinformation Is-I 1999:004*. RFV Informerar.
- Samuelson, P. (1958), "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money". *Journal of Political Economy*. Vol. LXVI, 467–482.
- SCB. *Arbetskraftsundersökningarna. Årsmedeltal*. Olika år.
- SCB 1998. *Inkomster, skatter och bidrag 1996*. If 20 SM 9801.
- Ståhlberg, A.-C. (1993), *Våra pensionssystem*. SNS Förlag.

Kapitel 8. Avgifter och valfrihet i äldreomsorgen

Som framgår av kapitel 2 står vi inför en kraftig ökning av offentliga utgifter för äldre. Pensionssystemet håller nu på att reformeras. Det är angeläget att också söka nya vägar och lösningar inom äldreomsorgen, så att vi står förberedda inför framtiden. För det första gäller det att finna former för en effektivt fungerande äldreomsorg. Avgiftspolitik är en viktig ingrediens i en sådan omsorg. För det andra kommer framtidens vårdtagare sannolikt att ställa större krav på valfrihet än dagens. Valfriheten behöver inte bara avse val av insatser; den kan också innefatta val av omsorgsproducent, val av kommun och kanske också val av land. För det tredje är det angeläget att finna nya lösningar beträffande äldreomsorgens finansiering.

Resurser och behov i framtiden

Äldreomsorgen, som i Sverige är en kommunal angelägenhet, omfattar dels olika insatser för hjälp i det egna hemmet, dels så kallat särskilt boende. Hjälp i det egna hemmet brukar kategoriseras som service (t.ex. städning), omvårdnad (t.ex. hjälp med personlig hygien) och sjukvårdande insatser. Särskilt boende är ett förhållandevis nytt begrepp, som omfattar det som brukar kallas serviceboende, ålderdomshem, sjukhem och gruppboende. Närmare 140 000 pensionärer bor i någon särskild boendeform, och ca 180 000 bor hemma med hjälp av hemtjänstinsatser. Antalet årsarbetare inom äldreomsorgen uppgår till ca 200 000, och den totala kostnaden uppgår till över 60 miljarder kronor (Svenska kommunförbundet, 1999).

Behovet av äldreomsorg är givetvis starkt åldersrelaterat. I tabell 8.1 visas de andelar av respektive åldersgrupp som erhåller hjälp. Som framgår ökar behovet av insatser starkt i 80-årsåldern, och för dem som fyllt 90 år erhåller näst intill alla någon form av stöd. Det är också för denna åldersgrupp vanligt med särskilt boende.

Tabell 8.1. Andelar som bor hemma med hemtjänst respektive i särskilt boende. December 1997, procent.

Ålder	Hemtjänst	Särskilt boende	Totalt
65–79	5,1	3	8,1
80–89	25,4	18,8	44,2
90–	48,5	48,6	97,1

Källa: Socialstyrelsen (1998), *Statistik – socialtjänst 1998:7*.

Den så kallade vårdtyngden är också åldersrelaterad. Yngre pensionärer har följaktligen ett lägre antal hemtjänsttimmar i genomsnitt än äldre. I gruppen över 90 år har 30 procent av hemtjänstmottagarna en insats som överstiger 50 timmar i månaden, och 16 procent har mer än 80 timmar i månaden. Tendensen under 1990-talet har varit att hemtjänsten betjänar allt färre och att det skett en koncentration till pensionärer med större vårdbehov. En tredjedel av vårdtagarna i kommunernas hemtjänst behöver hjälp dygnet runt (Svenska kommunförbundet, 1999a). De pensionärer som erhåller enklare service som städning, något som man ofta associerar med hemtjänst, håller numera på att utmönstras ur äldreomsorgen. Utvecklingen visas i tabell 8.2.

Tabell 8.2. Antalet hemtjänsttagare 65 år och äldre.

Timmar/månad	Antal 1992	Antal 1997	Relativ förändring
1–9	74 935	57 651	–23%
10–25	48 633	38 869	–20%
26–49	30 599	27 445	–10%
50–119	26 197	30 024	+15%
120–	6 489	7 582	+17%

Källa: Socialstyrelsen (1998a), *Äldreuppdraget. Årsrapport 1998*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1998:9.

Antalet pensionärer i särskilt boende har i absoluta tal ökat något under 1990-talet, men andelen har i stort sett varit konstant. I korthet kan utvecklingen beskrivas så att den svenska äldreomsorgen blivit mer av vård och mindre av service.

Organisationen av den svenska äldreomsorgen har genomgått stora förändringar under 1990-talet. Genom den så kallade Ädelreformen 1992 fick kommunerna det samlade ansvaret för vård och omsorg av äldre. Vid reformen övertog kommunerna cirka 30 000 långvårds- och sjukhemsplatser samt gruppbostäder och dagverksamheter från landstingen. Kommunerna fick också ett betalningsansvar för sjukvården för medicinskt färdigbehandlade patienter. Detta i sin tur gav kommunerna starka incitament att bygga ut vården och omsorgen. Resultatet blev att landstingen minskat antalet vårdplatser inom akutsjukvården med 45 procent (Svenska kommunförbundet, 1999a). Ädelreformen fick alltså en påtaglig kostnadsbesparande effekt på landstingssjukvården. Samtidigt blev det ett större inslag av vård inom den kommunala äldreomsorgen.

Den demografiska utvecklingen mot allt fler äldre och en kärv kommunalfinansiell situation är två grundläggande faktorer bakom utvecklingen under 1990-talet. Kommunerna har anpassat sig till situationen genom utbudsminskningar (att t.ex. dra in på viss service), striktare behovsbedömningar så att personer med mindre hjälpbehov ställs utan omsorg, avgiftshöjningar både av finansiella skäl och för att hålla tillbaka efterfrågan samt genom effektivisering av verksamheter. Till effektiviseringsåtgärder räknas inte bara rationaliseringar utan också systemförändringar, som användandet av konkurrensbefrämjande åtgärder.

Framskrivningar baserade på enbart demografisk utveckling pekar på att resurskravet inom äldreomsorgen kommer att öka med i storleksordningen 10–14 miljarder kronor fram till år 2010 (SOU 1996:163 och Svenska kommunförbundet 1999). Huruvida en rent demografisk framskrivning också indikerar utvecklingen av vårdbehovet är emellertid en öppen fråga som bland annat sammanhänger med en ökad andel ensamstående äldre, med de äldres framtida hälsostatus och så vidare. Och även om betydande resurstillskott ter sig nödvändiga, måste detta vägas mot den ekonomiska tillväxten och mot utvecklingen inom andra områden som barnomsorg och skola. Med ganska måttfulla antaganden om den ekonomiska utvecklingen behöver äldreomsorgen inte bli en alltför stor börda för samhällsekonomin fram till år 2010. Värre blir det, såvitt nu går att bedöma och enligt vår genomgång i kapitel 2, efter år 2020, då 40-talistgenerationen börjar bli vårdkrävande. Enligt en prognos beräknas äldreomsorgens kostnader öka med 40 miljarder kronor fram till år 2030 (Svenska kommunförbundet, 1998). Framtidsbilder som denna möter vi i samtliga västliga industriländer (OECD, 1998).

Äldreomsorgens avgifter

I kapitel 3 diskuterade vi avgifter inom det sociala området. Inom äldreomsorgen har avgifter funnits och diskuterats sedan länge. Här finns alltså vissa erfarenheter. Under senare tid har äldreomsorgens avgifter allt mer uppmärksammats. Innan vi pekar på konkreta problem skall vi mer allmänt se vilka funktioner som avgifter kan ha i ett "idealt fall". Närmare bestämt kan avgifter ha tre funktioner:

1. Avgifter kan främja kostnadsmedvetandet genom att ge konsumenter information om vad olika nyttigheter verkligen kostar. Konsumenten kan jämföra kostnaden med värdet av nyttigheten och bestämma sin konsumtion härfter.
2. Avgifter kan vara ett smidigt ransoneringsinstrument och ett alternativ till köer och administrativa metoder.
3. Avgifter ger intäkter och är därmed en finansieringskälla för verksamheten.

Efter Ädelreformen genomfördes en avgiftsreform 1993. Härigenom skapades förutsättningar för en bättre användning av avgifter inom äldreomsorgen. Tydligast ser vi detta om vi kort rekapitulerar det avgiftssystem som fanns före reformen. För hemtjänst vid hemmaboende hade kommunerna en förhållandevis stor frihet att bestämma avgifter, men de var subventionerade av staten och låga. På ålderdomshem tillämpades normalt en helinackorderingsprincip, som innebar att den som enbart hade folkpension betalade 70 procent av pensionen i avgift och den som hade inkomster härutöver betalade 80 procent av dessa. På ett sjukhem var avgiften en "sjukhusavgift", dvs. 65 kronor per dag. En plats på ett sjukhem kostade totalt sett mer än en plats på ett ålderdomshem, men signalen till de gamla (och deras arvingar) var att sjukhemmet var billigast. På samma sätt kunde en plats på ett ålderdomshem i vissa fall framstå som dyrare för den enskilde än hemmaboende med hemtjänst, trots att den totala kostnaden för en ålderdomshemsplats kunde vara lägre. Ett sådant avgiftssystem främjar inte ett effektivt användande av äldreomsorgens resurser.

Sjukhemsavgiften och helinackorderingsavgiften är numera slopade. Olika boendeformer har likställts (även beträffande bostadsbidrag), och inom särskilt boende är det numera vanligt med en separat omsorgsavgift och separata hyror och matkostnader. Kommunens omsorgsavgif-

ter får inte överstiga kommunens självkostnad, och den enskilde skall förbehållas tillräckliga medel för sina personliga behov när avgiften är betald.

Hur stor andel av äldreomsorgens kostnader som finansieras avgiftsvägen finns inga säkra uppgifter om, något som är märkligt med tanke på äldreomsorgens omfattning och dess massmediala uppmärksamhet. Problemet är bland annat hur kommunerna bokför och redovisar intäkter och vad man lägger in i begreppet "avgift". En aktuell utredning skattar avgiftsfinansieringsgraden för vård och omsorg till 2 till 3 procent (SOU 1999:33). Andra uppgifter ger siffror i storleksordningen 8, 9 procent (Anell m.fl., 1999). Även om det inte finns exakta siffror syns dock tendensen vara att avgiftsfinansieringsgraden ökat sedan Ädelreformen. Det är heller ingen tvekan om att avgiftsfinansieringsgraden varierar kraftigt mellan kommunerna.

Även avgiftskonstruktioner och det de gamla får för sina erlagda avgifter varierar mellan kommunerna. Då det gäller avgiften för hemtjänst har det blivit allt vanligare att kommuner infört en särskild, förhållandevis hög, servicetaxa för städning, tvätt, dagligvaruinköp och liknande tjänster, medan en lägre avgift tas ut för det som kan rubriceras som omsorg. Med en sådan uppdelning använder kommunerna servicetaxan som ett tydligt ransoneringsinstrument och taxesättningen återspeglar en politisk prioritering mellan service och omsorg.

Den allmänna bilden i övrigt är att utvecklingen går mot användandet av avgiftskonstruktioner som både är relaterade till omfattningen på insatserna och till de gamlas inkomster. Omfattningen på insatserna brukar anges i olika nivåer, inom vilka således kostnaden blir fast för den enskilde. Det är numera ovanligt att avgiften och biståndsbesluten är relaterade till faktisk tidsåtgång. Det ökade inslaget av inkomstrelatering både för hemtjänst och särskilt boende kan ses som uttryck för en kärvare kommunal finansiell situation under 1990-talet. Många kommuner har börjat utnyttja de gamlas betalningsförmåga så långt det är möjligt, och 80 procent av kommunerna tillämpar nu en inkomstrelaterad avgift (SOU 1999:33).

Olika avgiftssystem i kommunerna kan ge stora skillnader i avgifter för personer i samma inkomstlägen och med likartade omsorgsinsatser. En studie där kommunernas avgifter jämförts för pensionärer med samma inkomster och hjälpinsatser i fem kommuner visar att vid högsta behovsnivå och en bruttoinkomst på knappt 4 500 kronor (folkpension plus pensionstillskott) varierade avgiften med cirka 300 kronor per må-

nad mellan kommunerna. Motsvarande skillnad vid en inkomst på 16 000 kronor var mer än 1 700 kronor. Se tabell 8.3.

Tabell 8.3. Skillnad i kronor per månad mellan högsta och lägsta avgift för hemtjänst i fem kommuner (1997 års priser).

Bruttoinkomst	Hjälp 6 tim./mån.	Hjälp 24 tim./mån.	Hjälp 37 tim./mån.
4 479	193	178	297
7 000	251	547	432
16 000	627	1 107	1 706

Källa: Neleryd, C. (1997), *Snäva marginaler – om hemvårdsavgifter och pensionärs ekonomi*. Lund: Socialhögskolan.

Ett av de mera uppmärksammade problemen med den kommunala avgiftssättningen hänger samman med olika regler för avgiftstaket, alltså den högsta avgift som en kommun tar ut. Påfallande stora är skillnaderna för särskilt boende. Här finns kommuner som har den kommunala självkostnaden som tak, dvs. i storleksordningen 30 000 kronor per plats och månad. Det som sett ur ett effektivitetsperspektiv kan te sig problematiskt är att taket genomgående är lägre för hemtjänst än för motsvarande insatser på ett särskilt boende. Vi återkommer till denna fråga.

En vårdtagare skall genom ett så kallat förbehållsbelopp garanteras tillräckliga medel för sina personliga behov efter det att avgifter för äldreomsorg och boendet betalats. Kommunerna fastställer vanligtvis förbehållsbeloppet utifrån socialbidragsnormen, vilket innebär att man inte tar hänsyn till äldres kostnader för till exempel sjukvård, tandvård och medicin. Omkring en tredjedel av hushållen med hemtjänst har ett lägre konsumtionsutrymme än socialbidragsnormen, om man tar hänsyn till avgifter för sjukvård och läkemedel (Socialstyrelsen, 1998).

Det är uppenbart att den kommunala socialpolitiken har sina risker och brister. Kommunernas stora frihet att själva fatta beslut visar sig också i att det finns olika regler för att bestämma den inkomst som ligger till grund för avgiftssättningen: aktuell eller historisk inkomst, bruttoinkomst eller nettoinkomst, fiktiv eller faktisk inkomst på kapital osv. Man kan här skönja ett begynnande spel mellan pensionärer, som kan vilja minimera sina avgiftskostnader, och kommuner, som kan vilja maximera sina avgiftsintäkter. Den enskilde kan t.ex. placera eventuella tillgångar i tillväxtfonder medan kommunerna definierar en fiktiv rän-

teinkomst på basis av kapitaltillgångar. Att åstadkomma ett enhetligt inkomstbegrepp är en angelägen reform inom svensk socialpolitik.

Det allvarligaste problemet med inkomstrelaterade avgifter är dock att de förstärker marginaleffekten, dvs. summan av en skattehöjning, bidragsminskning och avgiftshöjning som följer av en viss inkomstökning. Ett exempel från en studie av fem kommuner visas i tabell 8.4.

Tabell 8.4. Marginaleffekten vid två exempel på inkomstökningar vid hög bedömd behovsnivå. Procent.

	Malmö	Helsingborg	Kävlinge	Lomma	Vellinge
4 479–7 000	101	94	91	122	93
7 000–16 000	66	67	58	73	74

Källa: Neleryd, C. (1997), *Snäva marginaler – om hemvårdsavgifter och pensionärs ekonomi*. Lund: Socialhögskolan.

Som framgår av tabell 8.4 är marginaleffekten större för dem med låga inkomster än med högre. Det är framför allt skatten och bostadsbidraget som ger de mycket höga effekterna, men avgifterna ger en förstärkande effekt. Direkt konfiskatoriska och i övrigt höga marginaleffekter skapar en rad problem. De upplevs som orättvisa och de ger de gamla (och deras anhöriga) incitament till olika ekonomiska manipulationer för att reducera inkomster. Höga marginaleffekter för äldre ger också något märkliga signaler till yngre pensionssparare. Att pensionsspara är ju annars något som det anses viktigt att främja.

Det finns vissa krav som man bör kunna ställa på ett system med subventionerade avgifter. Av socialpolitiska skäl bör betalarna givetvis inte hamna under en fattigdomsgräns. Det bör alltså finnas tydliga, i lag fastlagda, förbehållsbelopp. Vidare bör det inte vara tillåtet för kommunerna att bedriva fördelningspolitik som går på tvärs med statliga ambitioner i övrigt. De höga marginaleffekterna, som kan ses som ett uttryck för en sådan politik, måste begränsas. Inom denna ram borde kommunerna mer än i dag utnyttja de positiva egenskaperna hos avgiftssystem. I en socialstyrelserapport från 1996 (Socialstyrelsen, 1996) menar man emellertid att insatserna bör styras genom biståndsbeslutet och inte genom avgiftssystemet. Att behöva mer hjälp, skriver man, "är inte ett val, man väljer ju inte att bli sjuk". Ett sådant synsätt implicerar att det inte finns några alternativ att välja mellan. Men visst finns det ofta alternativ! Alternati-

ven kan vara kommunala eller andra serviceproducenter, hemmaboende med hemtjänst eller särskilt boende osv.

Avgifters roll som informationsbärare har negligerats i kommunerna. Som informationsbärare bör avgifter vara insatsrelaterade och avspegla relativa kostnader. Om, och detta gäller under i övrigt likvärdiga förhållanden, kostnaden för en viss omsorgsform är högre än för en annan bör detta avspeglas i avgiftsrelationen. Ingen svensk kommun tycks emellertid ha lägre omsorgsavgifter för särskilt boende än för hemmaboende, även om omsorgen i det särskilda boendet skulle vara billigare (SOU 1999:33). Annorlunda uttryckt: Det är för den enskilde billigare med omfattande vård och omsorg i det egna hemmet än i särskilt boende. Härigenom styrs de gamla att välja en kanske onödigt dyr omsorgsform.

En effektivt fungerande äldreomsorg förutsätter att det finns välinformerade åldringar (eller andra som företräder åldringar, t.ex. anhöriga) och välinformerade kommuner. Ett sätt att förbättra informationen till och om åldringar är att bedriva uppsökande verksamhet. Sådan verksamhet, som praktiskt taget inte existerat inom 1990-talets svenska äldreomsorg, kan dessutom vara kostnadseffektiv. I Danmark förekommer sedan 1996 en uppsökande verksamhet bland kommuninvånare som är äldre än 75 år (Anell m.fl., 1999). Syftet är dels att informera de äldre om den service och omvårdnad som finns att tillgå, dels att ge kommunen kunskap om otillfredsställda hjälpbehov. Verksamheten i Danmark grundade sig på positiva resultat vid en försöksverksamhet. Också andra internationella studier bekräftar resultaten: uppskjuten institutionsvård, mindre sjukhusvård samt ökad trygghet. Även om man för närvarande inte kan bedöma framtida inbesparade vårdkostnader kan man konstatera att uppsökande insatser av detta slag kan frigöra ekonomiska resurser i dagsläget. Insatser liknande de danska borde provas också i Sverige med syftet att effektivisera äldreomsorgen.

Är nolltaxa lösningen?

Det finns problem med nuvarande avgiftssituation. En upplevd orättvisa och höga marginaleffekter är de mest påtagliga. Är en nolltaxa – gratis äldreomsorg – lösningen? Det finns förespråkare för en sådan konstruktion. Man slipper avgiftsproblemen och de administrativa merkostnader som avgiftshanteringen för med sig.

Med en nolltaxa uppstår lätt efterfrågeöverskott. Eftersom vårdtagaren inte är betalningsansvarig för de tjänster som utnyttjas, kan den vård-

sökande ha anledning att överdriva sina hjälpbehov eller tona ner eventuell hjälp från anhöriga. Situationen leder till att äldreomsorgen ställs inför överdrivna krav.

En annan nackdel med en nolltaxa är att verksamheten går miste om finansiella resurser, förutsatt att en avgiftsintäkt är större än kostnaden för att administrera avgifterna. Sannolikt minskar också risken för överdrivna krav om vårdtagarna måste betala en avgift. Dessutom stärker avgifter den äldres position som konsument. Med avgifter ökar nämligen vårdtagarens intresse för kvalitetskontroll och äldreomsorgens innehåll.

En speciell form av nolltaxa föreligger vid så kallade trygghetsabonnemang för hemtjänst (Edebalk & Petersson, 1990). Här är avgiften fast, givet inkomstnivå, och oberoende av omsorgens omfattning. Omsorgstagaren får betala lika mycket, oavsett hur mycket han eller hon konsumerar. All ökning eller minskning av omsorgen sker följaktligen till nolltaxa. En konsekvens av trygghetsabonnemanget är att äldreomsorgen betraktas som helt odelbar av vårdsökaren, trots att omsorgsproduktionen och den verkliga konsumtionen är helt delbara. Trygghetsabonnemang är en renodlad avgiftsform. I många kommuner är avgiften bestämd för breda omsorgsintervall. Inom varje intervall blir effekten densamma som för ett trygghetsabonnemang.

Ett skäl till införandet av trygghetsabonnemang var att tillhandahållandet skulle bli mer flexibelt. Äldreomsorgen ges möjlighet att inom given resursram bättre tillgodose en persons tillfälligt ökade behov på bekostnad av en annans, vars omsorg tillfälligtvis kan trappas ner. En annan fördel, sett ur producentperspektiv, är att man inte nödvändigtvis behöver kalla in vikarier om en anställd blir sjuk. Flexibiliteten kan också användas på detta sätt.

Vid trygghetsabonnemang tjänar omsorgstagaren (eller anhöriga) på att överdriva sina behov, eftersom ingen extra betalning utgår om han lyckas förhandla upp sin omsorgsnivå. Ett annat resursfördelningsproblem uppträder, eftersom personer som utgör lättare vårdfall kan finna abonnemangsavgiften för hög jämfört med den förväntade tjänstenivån, alltså att avgiften per timme blir mycket hög. Här finns en risk att behövande kan ställas utanför äldreomsorgen.

Även om en nolltaxa totalt eller på marginalen kan ha vissa positiva drag, så överväger nackdelarna enligt vår mening. En principiellt sett allvarlig invändning är att taxekonstruktionen inte ger några som helst signaler avseende val av omsorgsformer. För den gamle och eventuella anhöriga framstår hemmaboende med hemtjänst som det billigaste alterna-

tivet, även vid tunga vårdbehov. Härigenom blir det svårare att få en någorlunda effektiv fördelning av resurser mellan olika omsorgsalternativ.

Paradoxalt nog har det inom färdtjänsten funnits en odelbarhet som gynnat de gamla. Inom färdtjänsten förekommer månadskortssystem, motsvarande kollektivtrafikens. Ett sådant system leder till att själva resandet sker till nolltaxa och stimulans ges således till överdrivet resande. Den stora skillnaden gentemot hemtjänstens trygghetsabonnemang är att det är den färdtjänstberättigade själv som bestämmer konsumerad kvantitet (givet vissa regler). Samtidigt är varje resa förknippad med en finansiell merkostnad för tillhandahållaren, vilket inte är fallet vid ökat utnyttjande av kollektivtrafiken.

En frivillig försäkring mot höga avgifter?

För att skydda den enskilde vårdtagarens nettoinkomst har det föreslagits en frivillig försäkring mot höga vårdavgifter (Fölster, 1998; Jakobsson m.fl., 1999). Kunden betalar en försäkringspremie till ett försäkringsbolag och köper därmed en inkomstgaranti, som kommunen måste beakta vid avgiftssättningen. En förutsättning för att försäkringen skall fungera är att kommunen inte räknar in ersättningen från försäkringsbolaget i den inkomst som ligger till grund för beräkningen av avgiften. Här måste finnas bindande avtal mellan försäkringsbolagen och intresserade kommuner.

Den avgiftsintäkt som kommunen går miste om från vårdtagaren betalas av försäkringsbolaget. Eftersom en vårdtagare (som systemet är utformat för närvarande) endast är garanterad ett förbehållsbelopp kan det finnas incitament för den enskilde att teckna en sådan försäkring och därmed köpa en viss ekonomisk trygghet och större valfrihet i framtiden. Den enskilde kan alltså göra en vinst. Kommunen å sin sida får med försäkringen inte ökade finansiella resurser. Däremot får kommunen ökade möjligheter att för framtiden bibehålla höga avgifter inom äldreomsorgen.

En frivillig försäkring mot höga avgifter synes inte vila på en trygg försäkringsteoretisk grund. Försäkringen är en riskförsäkring där kommunerna, med nuvarande institutionella förutsättningar, kan bestämma riskutfallet. Kommunerna får dessutom incitament att höja avgifter.

Ett påtagligt potentiellt problem med den föreslagna försäkringen är risken för *snedrekrytering* (adverse selection). Problemet sammanhänger med försäkringsbolagens svårigheter att identifiera vilka personer som

tillhör respektive riskklass. I stället sätts premien efter en bedömd genomsnittlig risk. Följden kan bli att lågriskpersoner (yngre och friskare individer) anser avgiften för hög och avstår från försäkringen. Snedrekryteringen innebär att oproportionerligt många högriskpersoner (med begynnande sjukdomar osv.) tecknar försäkringen. Förr eller senare tvingas försäkringsbolaget höja premien, varefter ytterligare lågriskpersoner lämnar försäkringen osv. Det försäkringsteoretiska svaret på detta problem är att försäkringen bör vara obligatorisk.

Ett annat problem kan vara *utestängning*, dvs. att enskilda förhindras från att köpa ett försäkringsskydd. Orsaken är att individen på grund av sitt funktionshinder placeras i en så hög riskklass att premien blir avskräckande hög.

En frivillig försäkring mot höga avgifter är förbunden med olika principiella svårigheter. Som vi ser det är det en bättre lösning på det här aktuella avgiftsproblemet att införa ett förhållandevis lågt tak för kommunens avgifter. En sådan lösning, som samtidigt förutsätter ökade statsbidrag till äldreomsorgen, har nyligen föreslagits (SOU 1999:33).

Att skapa marknader inom äldreomsorgen

Den kommunala äldreomsorgen kännetecknades tidigare bl.a. av en kommunal monopolsituation både vad gäller behovsbedömningen och själva utförandet. Den tjänsteman som bedömde de äldres behov av insatser var normalt också arbetsledare för de vårdbiträden som utförde servicen och omsorgen. Organisationsmodellen innehöll inga konkurrensinslag, och den saknade tydliga förutsättningar för valfrihet och för kostnadseffektiv verksamhet. Under 1990-talet började den traditionella modellen att brytas upp ute i kommunerna.

En ny modell som vuxit fram är den så kallade beställar–utförarmodellen (BUM), där man skiljer behovsbedömningen från utförandet. I den traditionella modellen, där behovsbedömaren också hade personalansvar, kunde det ligga i bedömarens intresse att bevilja insatser för att hålla personal sysselsatt. Det kan också tänkas att verksamheten expanderar, eftersom detta kan vara positivt för arbetsledaren. En allvarlig invändning var att personalfrågor och därmed sammanhängande problem ledde till att behovsbedömningar inte kunde ges tillräcklig tid och omsorg. Träffsäkerheten kunde bli låg, och det fanns risk för visst godtycke. Genom en god träffsäkerhet i behovsbedömningarna ges förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande och en förbättrad kostnads-

kontroll. En modern behovsbedömare har därför en viktig roll för att höja äldreomsorgens effektivitet. BUM i sig ger emellertid inte åldringen större valfrihet än i den traditionella modellen.

En jämförande studie som gjorts av traditionella handläggare och specialiserade behovsbedömare visar att de senare är bättre på att synliggöra den äldres hela behovsbild och att besluten blir enhetligare (Socialstyrelsen, 1997). Över lag beviljar de specialiserade bedömarna mindre tid åt de äldre och lämnar en utförligare motivering för sina beslut. Behovsbedömarna har, kort sagt, blivit mer professionella.

Behovsbedömarens roll blir särskilt tydlig då en kommun tillämpar ett entreprenadssystem. En entreprenad innebär att kommunen anlitat en extern producent som skall driva ett hemtjänstdistrikt eller ett särskilt boende under en viss bestämd tidsperiod. Här föreligger i så fall konkurrens mellan företag om en marknad. Själva konkurrenssituationen uppkommer vid upphandlingstillfället. Kommunen behåller emellertid myndighetsansvaret. Det är alltså kommunen som beslutar om avgifter, gör behovsbedömningar och fattar biståndsbeslut för den enskilde. Vidare är det kommunen som beslutar om verksamhetens omfattning och inriktning och som skall följa upp den verksamhet som entreprenören driver. Äldreomsorg på entreprenad har haft en förhållandevis kraftig expansion under 1990-talet. Se tabell 8.5.

Av samtliga äldre med hjälp i särskilt boende eller av hemtjänst var det 7 procent som år 1997 fick hjälp av en entreprenör. Maktskiftet un-

Tabell 8.5. Antal personer i särskilt boende respektive i eget boende med hemtjänst som har privata entreprenörer som vårdgivare.

År	Antal personer i särskilt boende	Procent av totala antalet boende	Antal personer i eget boende med hemtjänst	Procent av totala antalet personer med hemtjänst
1992	3 666	3,1	—	—
1993	6 990	5,4	4 100	2,3
1994	9 670	7,1	5 520	3,4
1995	11 182	8,3	5 643	3,6
1996	12 461	9,4	3 695	2,5
1997	13 845	10,2	6 114	4,2

Källa: Anell, A., Edebalk, P. G. & Svensson, M. (1999), Äldreomsorgens resursfördelning och finansiering. Rapport till Spri.

der 1990-talets mitt från borgerlig till socialdemokratisk majoritet har inte inneburit att anbudsupphandlingar inom äldreomsorgen avstannat. Det är framför allt i glesbygdskommuner och i mindre kommuner som entreprenaddrift saknas nästan helt.

Det skall noteras att införandet av entreprenörer inte påverkat vårdtagarnas möjlighet att välja utförare. Valfriheten begränsas av platsbrist, och här är det inte någon skillnad jämfört med om det i stället för såg två kommunala särskilda boenden finns ett privat och ett kommunalt.

Eftersom entreprenadupphandling är en förhållandevis ny företeelse inom svensk äldreomsorg saknas kunskap om de långsiktiga effekterna. Det man har kunnat skönja är att kvalitetsmedvetandet ökat i kommunerna och att entreprenörerna har påskyndat en sådan utveckling (Svensson & Edebalk, 1997). En mindre studie visade att i de kommuner där entreprenören fick ett lågt kvalitetsomdöme, där fick också kommunens egen verksamhet ett lågt omdöme. Detta tyder på att skillnader i kvalitet kan bero på regionala skillnader snarare än på vem som utför verksamheten.

Det har gjorts en rad mindre studier av entreprenader i Sverige. En samlad bedömning av dessa studier är att entreprenader kan leda till besparingar utan att kvaliteten försämras. Det är emellertid viktigt att betona att möjligheterna att uppnå positiva effekter såsom lägre kostnad med bibehållen eller höjd kvalitet till stor del beror på beställaren. Beställaren måste specificera *vad* som skall utföras och sedan kontrollera att just detta blir utfört (OECD, 1997). Konkurrensutsättning genom anbud förutsätter inte bara seriösa privata vårdbolag utan också aktiva beställare med stor kunskap om vad vården skall innehålla. De skandaler som uppmärksammats i massmedia hade sannolikt kunnat undvikas om beställarna inte valt det billigaste anbudet utan det billigaste anbudet givet viss önskvärd kvalitetsnivå.

Upphandling genom anbud måste ses som en process över tiden där beställaren, dvs. den som till viss del styr konkurrensen, måste vara uppmärksam på de problem och möjligheter som kan uppkomma. Processen avslutas inte med upphandlingen. Genom uppföljning och utvärdering får kommunen kunskap som i sin tur blir en plattform både för framtida upphandlingar och diskussioner om äldreomsorgens fortsatta utveckling.

Förekomsten av särskilda behovsbedömare och entreprenader har bidragit till att utveckla ett marknadstänkande i kommunerna. Begrepp som konkurrens, kostnadsmedvetande, effektivitet och kvalitet ingår numera i vardagsvokabulären och i förnyelsesamtal inför framtiden (se t.ex. Svenska kommunförbundet 1999b).

En modell för valfrihet

Särskilda behovsbedömare och entreprenader innebär inte i sig ett bättre hänsynstagande till de äldres önskemål. Inom handikappområdet är det numera självklart att den funktionshindrade skall ha ett stort inflytande över hur stöd skall ges. Detta illustreras bl.a. av assistansersättningen. Denna beslutas av försäkringskassan om behovet av personlig assistans överstiger 20 timmar i veckan och av kommunen om behovet är mindre. Regeringen beslutar varje år vilket belopp som högst kan betalas ut i ersättning (för 1999 är det 168 kronor per timme). Enligt lagen (SFS 1993:389) kan den funktionshindrade själv välja assistent genom att vara egen arbetsgivare eller genom att anlita en förening, ett kooperativ eller annat organ eller företag. Valfriheten har givits en övre åldersgräns, 65 år. Det är ingen djärv förutsägelse att påstå att framtidens äldre blir mer krävande än dagens. Förr eller senare måste valfriheten för äldre ges en reell innebörd. Detta blir också viktigt för att höja äldreomsorgens övergripande effektivitet.

En radikal metod för att stärka de äldres inflytande och ge dem en reell valfrihet vore att föra de medel som nu subventionerar produktionen inom äldreomsorgen direkt till de äldre. Med dessa öronmärkta pengar kan den äldre sedan välja producent och insatser. För äldre som är svaga konsumenter görs valet lämpligen med hjälp av ett ombud eller en så kallad case manager. Pengarna i sig kan tilldelas de äldre i form av servicecheckar. De kan tekniskt sett också ses som dragningsrätter på ett konto där själva betalningen går direkt från kommunen/finansiären till utföraren utan att den gamle själv behöver befatta sig med pengarna. Vilken teknik som än används så har äldrevårdspengen samma karaktär som den skolpeng som vi behandlade i kapitel 3.

Med sin äldrevårdspeng får den äldre köpa omsorgstjänster från valfria, auktoriserade producenter till marknadspriser. Detta kan främja vårdtagarens kostnadsmedvetande. Vårdtagaren kan jämföra priset med värdet av andra omsorgstjänster och via efterfrågan får producenten information som kan främja ett effektivare resursutnyttjande. För att åstadkomma ett väl fungerande system måste en rad principiella och praktiska frågor besvaras.

En första fråga gäller hur storleken på äldrevårdspengen skall fastställas. I ett traditionellt system görs en behovsbedömning varefter man kan räkna fram en total kostnad för insatserna. En äldrevårdspeng å andra sidan måste beräknas utifrån en schabloniserad kostnad. Denna blir en

budgetram inom vilken vårdtagaren sedan försöker optimera omsorgsinsatsen till givna marknadspriser. Denna schablonkostnad måste baseras på ett "vårdtyngdsmått", vilket i sin tur bestäms främst av faktorer som funktionsförmåga och psykisk status.

En annan fråga är om det bör finnas ett högsta tak för värdet på äldrevårdspengen. Låt oss förtydliga problematiken och utgå från alternativet hemmaboende med hemtjänst och ett särskilt boende. Kostnaden för hemtjänstinsatser ökar förhållandevis snabbt med försämrad funktionsförmåga. Inom särskilt boende är en större del av kostnaden fast och kostnaden ökar långsammare. Vid förhållandevis god funktionsförmåga kan vårdtagaren utnyttja den försäkringseffekt som finns inbyggd i särskilt boende, dvs. det finns personal som snabbt kan gripa in om något händer osv. Därför tenderar det särskilda boendet att bli dyrare än hemmaboende med hemtjänst om funktionsförmågan är relativt god. Vid relativt dålig funktionsförmåga slår stordriftsfördelarna i det särskilda boendet igenom, och kostnaderna blir lägre än i hemmaboendebudet.

Den principiellt viktiga frågan är om vårdtagaren skall ha möjlighet att välja ett dyrare alternativ framför ett billigare. En möjlighet är att det införs ett tak för äldrevårdspengen som svarar mot det billigaste av i princip likvärdiga alternativ. Åldringen kan då med egna medel få betala den eventuella mellanskillnaden för ett dyrare alternativ. En annan möjlighet är att äldrevårdspengen köps till en subventionerad avgift och att vårdtagaren fortfarande får välja fritt. I detta fall skall de subventionerade avgifterna återspegla olika alternativs kostnader.

Under alla omständigheter är det angeläget att ett system med äldrevårdspeng förhåller sig neutralt till val av omsorgsform. Ett avskräckande exempel utgör det engelska systemet under 1980-talet. Äldre fick möjlighet att med hjälp av socialförsäkringssystemet (s.k. income support) ta in på privata ålderdomshem och sjukhem. Här förelåg en begränsad valfrihet, eftersom det inte krävdes någon behovsprövning, och socialförsäkringsbidraget kan här sägas ha fungerat som en inkomstprövad check. Denna konstruktion i kombination med en otillräcklig hemtjänst gav en starkt gynnsam effekt för den privata sektorn och antalet äldre i privata vårdhem ökade från ca 11 000 till ca 231 000 på 12 år (Baldwin & Falkenham, 1994). De härav följande starkt stigande utgifterna ledde till att de märkliga incitamenten kom att uppmärksammas, och denna konstruktion avvecklades.

En annan fråga gäller hur stor valfriheten i övrigt skall vara för åldringen, dvs. hur styrande äldrevårdspengen skall vara då det gäller val av

omsorgstjänster och producenter. Då ett system startar, väljs sannolikt traditionella tjänster. Den stora fördelen med en äldrevårdspeng, att de äldres önskemål skall få genomslag, kan kanske leda till en dynamisk tjänsteutveckling. Man bör därför inte göra alltför stora inskränkningar i valfriheten. Erfarenheten får visa var gränserna skall dras.

En särskild problematik gäller behandlingen av "sparsamhet", exempelvis om vårdtagaren finner så billiga producenter att äldrevårdspengen inte utnyttjas fullt ut. En möjlighet är att ett överskott under en viss period får reserveras till kommande perioder. Detta kan ses som en frihet att också fördela omsorgskonsumtionen över tiden (att t.ex. satsa på en storstädning till jul). Om vårdtagaren riskerar att ett möjligt överskott dras in, kan effekten bli dels budgettaktiska beteenden, dels att tjänsteinriktningen inte på bästa sätt svarar mot vårdtagarens preferenser.

En obligatorisk äldrevårdsförsäkring?

Den svenska äldreomsorgen finansieras i allt väsentligt via skatter samt, i mindre utsträckning, genom avgifter. De utmaningar som äldreomsorgen nu står inför kan medföra ökade inslag av avgiftsfinansiering framöver. Det som talar för en sådan utveckling är att framtidens mottagare av äldreomsorg kommer att ha högre inkomster än dagens. Svårigheterna med en sådan utveckling är främst, som vi utvecklat tidigare, problematiken med marginaleffekter och mindre trevliga inslag av avgiftsplaneling.

En fortsatt skattefinansiering förutsätter att skattemedel kan tillföras äldreomsorgen i takt med att behoven växer. Om antalet hjälpbehövande äldre ökar, krävs en motsvarande ökning av produktionen så att skattebasen kan öka. I annat fall måste det ske skattehöjningar. Att höja skatter framöver kan emellertid vara problematiskt av olika skäl. Ett skäl är att vi har mer rörliga skattebaser nu än tidigare och våra skatter kan därför inte alltför mycket avvika från andra länders. Ett annat skäl är skatters och skattehöjningars negativa effekter på samhällsekonomin i stort. Höjs marginalsikten, kan resultatet bli att viljan till arbete och investeringar påverkas negativt.

Ett finansieringsalternativ som diskuterats under senare tid är medborgarkonto (Anell m.fl. 1999, Björklund m.fl., 1998). Innebörden är i korthet att individen tvingas spara i form av inbetalningar på ett konto. Tanken är att en stor del skatter och socialförsäkringsavgifter härigenom kan slopas. Från kontot görs sedan utbetalningar till individen vid sjuk-

dom, arbetslöshet och andra händelser då inkomster uteblir. Genom kontot fördelas resurser mellan olika perioder under individens liv. Saldot på kontot då individen går i pension avgör pensionens storlek. Det förutsätts inom kontomodellen att staten utställer vissa garantier om kontot skulle tömmas.

Medborgarkonton kan också konstrueras för att hantera kostnader för vård och omsorg. Ett exempel på detta är Medical Savings Account som infördes i Singapore år 1984 (Anell m.fl., 1999). Inbetalningarna till kontot delas här lika mellan arbetsgivare och arbetstagare och utbetalningar får ske i samband med sjukhusbaserad vård och dyrare öppenvårdsbehandling. Erfarenheten har visat att kontoformen ensam inte kan ge ett tillfredsställande skydd för höga vårdkostnader. Problemet här, liksom i fallet med inkomstryggande konton, är att kontot inte inkluderar något försäkringselement, dvs. riskspridning mellan individer. Detta är också den allvarligast invändning mot medborgarkonton som framfördes i förra årets rapport (Björklund m.fl., 1998). En omfördelning mellan individer ses som mer fördelaktigt från trygghetssynpunkt än den fördelning över livsrytmen som sker i kontomodellen. För äldreomsorgens vidkommande vill vi här tillägga att det är svårt att uppskatta individuella framtida vårdbehov. De kostnader som kan bli aktuella är för de flesta omöjliga att möta med ett individuellt kontosparande. Man måste här tänka sig någon form av skattefinansierat högkostnadsskydd för att systemet skall fungera tillfredsställande. Det individuella sparandet blir då att jämföra med dagens avgifter med samma incitament för den enskilde. I detta fall kan individen förväntas bete sig så att kontobehållningen minimeras.

En ny finansieringsform som diskuteras för äldreomsorgen är försäkringar. Till skillnad från en skatt, som är en betalning utan motprestation, svarar en försäkringspremie mot ett direkt utbyte. Försäkringar kan vara frivilliga eller obligatoriska. En eventuell äldrevårdsförsäkring måste, i likhet med övriga socialförsäkringar, vara obligatorisk. En frivillig försäkring för äldreomsorg skulle vara förknippad med en rad problem som gratispassagerare (de som räknar med att ett civiliserat samhälle ändå måste hjälpa till på något sätt), utestängning (de som på grund av funktionsnedsättning möter mycket höga avgifter) samt snedrekrytering (de som upplever låg risk ställer sig utanför). Härtill kommer att en frivillig försäkring kan få svårigheter att utnyttja eventuella stordriftsfördelar.

I Tyskland infördes en obligatorisk äldrevårdsförsäkring 1995 (Schulte, 1996; Evers, 1998). Den tyska försäkringen ser annorlunda ut än den försäkring som vi diskuterade i kapitel 3, men den är det främsta

exemplet på en fungerande nationell äldrevårdsförsäkring. Den tyska äldreomsorgen var tidigare ingen social rättighet som i Sverige, och bakom tillkomsten av försäkringen finner vi dels starkt ökade kostnader för socialbidrag, dels svårigheter att förlita sig på den traditionella familjehjälpen. Den tyska försäkringen finansieras av egenavgifter och arbetsgivaravgifter till lika delar för yrkesverksamma samt genom avgifter från pensionärer. Försäkringen bygger på löpande finansiering och någon fondering sker i princip inte. Orsaken här till var att försäkringen snabbt skulle kunna träda i kraft.

Ersättning betalas efter det att en läkare gjort en behovsbedömning. Det är alltså en medicinsk prövning som sker och endast fysisk funktionsnedsättning bedöms. Försäkringen erbjuder tre ersättningsformer: hemvård, vårdhem eller kontantersättning. Den sistnämnda formen syftar till att stödja familjebaserade arrangemang. Inom hemvård ingår inte hemtjänst som en självständig prestation utan endast tillsammans med hemsjukvård.

Ersättningens storlek varierar utifrån tre vårdnivåer, som definierats utifrån individens förmåga att klara dagliga aktiviteter. Se tabell 8.6. Endast fysisk funktionsförmåga bedöms, alltså inte den enskildes kognitiva förmåga. För att ersättning skall utgå måste den gamle bedömas vara i behov av minst 1,5 timmars hjälp per dag. Det finns en viss valfrihet i det tyska systemet att välja mellan ersättningsformerna. Detta gäller mellan kontantstödet och de mer professionella stöden, men det gäller också att den som bedömts i behov av hemvård kan flytta till ett vårdhem och själv betala mellanskillnaden.

Tabell 8.6. Ersättningsnivåer i D-mark per månad år 1997.

Vårdnivå	Kontantersättning	Hemvård	Vårdhem
I	400	750	2 000
II	800	1 800	2 500
III	1 300	2 800	2 800–3 300

Källa: Evers, A. (1998), "The New Long-Term Care Insurance Program in Germany". *Journal of Ageing & Social Policy*, vol. 10(1).

Anhöriga kan i det tyska systemet stödjas genom kontantersättningen. Denna räknas som pensionsgrundande inkomst. Anhörigvårdare är också garanterade fyra veckors semester.

Det finns delar i det tyska systemet som kan kritiseras. Hit hör minimivillkoret om 1,5 timmes vårdbehov om dagen. Just detta villkor har medfört att socialbidragen inte minskat så mycket som man ursprungligen hoppats på. Hit hör också de alltför få, och grova, vårdnivåerna. Vårdnivåerna är inte tidsrelaterade och att hänsyn inte tas till tid gör det svårt för mottagarna att kontrollera om de fått sin rätt (Evers, 1998). Behovsbedömningsmetoden är en rent teknisk klassifikationsprocess. Den medicinska hegemonin innebär dessutom att omsorgsdelar faller bort. Något tillspetsat kan man säga att de professionella insatserna blir mer av teknisk hjälp relaterad till den fysiska överlevnaden utan hänsyn till livskvalitet. Som exempel kan nämnas att en person som klassificeras i vårdnivå III kan vara t.ex. sängbunden eller svårt dement. Som lätt inses föreligger här helt olika behov.

En äldre vårdsförsäkring liknande den tyska borde vara möjlig också i Sverige. En sådan svensk försäkring bör ha ett lägre minimikrav på timmar (minimikravet är en form av självrisk som svarar mot egenfinansiering), mer sofistikerade vårdkategorier och även socialt utbildade behovsbedömare. Man kan tänka sig olika modeller för behovsbedömningen. En möjlighet vore exempelvis att bedömningen görs av en kommunal behovsbedömare tillsammans med en företrädare för försäkringen.

Försäkringspremien, som uppskattningsvis blir 3–4 procent av lönen, kan i och för sig ses som en ny skatt. Om den allmänna skattebelastningen minskar i motsvarande mån som försäkringsinkomsterna, nås emellertid den fördelen att vi får en tydligare finansieringsform och säkrare kostnadsbild av äldreomsorgen. Andra fördelar kan vara att marginaleffekter i dagens avgiftssystem kan reduceras och att det skapas en, som det kan upplevas, nationellt rättvis äldreomsorg. Man kan också tänka sig att en del av premien fonderas och att framtidens äldreomsorg då finansieras dels av försäkringspremier, dels av den avkastning som det fonderade kapitalet ger. En positiv avkastning skulle därmed kunna leda till lägre premier i framtiden, allt annat lika.

En svensk äldre vårdsförsäkring skulle kunna kombineras med den äldre vårdspeng, som behandlades i föregående avsnitt. Rent principiellt skulle flera fördelar nås: tydligare finansiering, en nationell rättvisa, förbättrat kostnadsmedvetande och utvidgad valfrihet för de äldre. Valfriheten inkluderar då självklart val av kommun men kan också, om vissa villkor är uppfyllda, innefatta val av land där man vill vårdas.

Sammanfattning

Enligt vår mening kan vi räkna med en tidsfrist på omkring ett decennium för att finna en ny, mer ekonomiskt robust äldreomsorg. Skattehöjningar som en ny finansieringskälla kommer att möta svårigheter bland annat till följd av de allt rörligare skattebaserna. Både kommuner och stat möter genom den ökade internationaliseringen en hårdare konkurrens om individer och företag. Härtill kommer problem med skattekilar och marginaleffekter. Morgondagens omsorgsberoende pensionärer kommer som en följd av tjänstepensioner att disponera högre inkomster än dagens, varför avgiftsfinansieringsgraden kan höjas något. Avgiftshöjningar påverkar emellertid marginaleffekter och kan också undergräva äldreomsorgens legitimitet.

Frivilliginsatser och insatser från anhöriga är och kommer att förbli värdefulla komplement, men att på dessa vägar mobilisera de resurser som behövs verkar orealistiskt.

Utöver svårigheter att med traditionella metoder få fram resurser till äldreomsorgen finns också i framtidsbilden att kraven på valfrihet kommer att öka. I bilden finns också den tilltagande internationaliseringen som (utöver den rörligare skattebasen) bland annat reser frågan: Kan valfriheten också inkludera val av land, så att en soltörstande svensk kan få sina omsorgsbehov tillgodosedda i södra Europa?

En försäkringsmodell är, enligt vår mening, en del i den framtida lösningen. Modellen torde vara effektivitetsbefrämjande och ge större valfrihet. Försäkringslösningen skulle bidra till en finansiell avkommunalisering av äldreomsorgen och därmed bidra till att eliminera mycket av det godtycke och de orättvisor som människor nu upplever. I ett första skede måste sannolikt en försäkringslösning vara nationell till sin karaktär, eftersom det mest realistiska torde vara att börja med ett "pay as you go"-system. På längre sikt, då tillräckligt med avgifter erlagts, bör en försäkringsberättigad kunna erhålla omsorg även utanför landets gränser, dvs. kunna ta med sig sin rättighet på samma sätt som tjänstepensionen.

Referenser

- Anell, A., Edebalk, P. G. & Svensson, M. (1999), *Äldreomsorgens resursfördelning och finansiering*. Rapport till Spri.
- Baldwin, S. & Falkingham, J. (1994), *Social Security and Social Change*. London: Harvester Wheatsheaf.

- Björklund, A., Edebalk, P. G., Ohlsson, R. och Söderström, L. (1998), *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen? Välfärdspolitiska rådets rapport 1998*. Stockholm: SNS Förlag.
- Edebalk, P. G. & Petersson, J. (1990), "Äldreomsorg och avgiftsproblematik", *Ekonomisk Debatt* 1990:4.
- Evers, A. (1998), "The New Long-Term Care Insurance Program in Germany", *Journal of Ageing & Social Policy*, vol. 10(1).
- Fölster, S. (1998), *Kommuner kan! Kanske!* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 1998:15.
- Jakobsson, U. (red.) (1999), *Vägen till välstånd. Konjunkturrådets rapport*. Stockholm: SNS Förlag.
- Neleryd, C. (1997), *Snäva marginaler – om hemvårdsavgifter och pensionärs ekonomi*. Lund: Socialhögskolan.
- OECD (1997), *Contracting Out Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*. Paris: OECD.
- OECD (1998), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. Paris: OECD.
- Schulte, B. (1996), "Social Protection for Dependence in Old Age: the Case of Germany", i Eisen, R. & Sloan, F., *Long-Term Care: Economic Issues and Policy Solutions*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Socialstyrelsen (1996), *Äldreomsorgens avgifter*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1996:6.
- Socialstyrelsen (1997), *Behov, bedömning och beslut i äldreomsorgen*. SoS-rapport 1997:8.
- Socialstyrelsen (1998), *Statistik – socialtjänst 1998:7*. Vård och omsorg om äldre och personer med funktionshinder.
- Socialstyrelsen (1998a), *Äldreuppdraget*. Årsrapport 1998. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1998:9.
- SOU 1996:163, *Behov och resurser i vården – en analys*: del A.
- SOU 1999:33, *Bo tryggt – betala rätt: särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg*.
- Svenska kommunförbundet (1998), *Kommunerna i framtiden: en långtidsutredning om behov och resurser till år 2010*. Stockholm: Kommentus förlag.
- Svenska kommunförbundet (1999), *Vår framtid. Äldres vård och omsorg inför 2000-talet*. Slutrapport från Äldreberedningen. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svenska kommunförbundet (1999a), *Kommunernas ekonomiska läge – mars 1999*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svenska kommunförbundet (1999b), *Konkurrens för fortsatt välfärd? – om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftsformer*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svensson, M. & Edebalk, P. G. (1997), "Privata entreprenörer inom svensk äldreomsorg", *Aldring og Eldre*, 1997:4.

Kapitel 9. Utgångspunkter för en ny politik

En av välfärdspolitikens centrala funktioner är att underlätta utjämningen av konsumtionsmöjligheterna över livs cyklens olika faser. I Sverige sköts denna utjämning till stor del inom den offentliga sektorn. För utjämningen används inte bara kontanta överföringar i form av t.ex. barnbidrag, studiebidrag, bostadsbidrag, socialbidrag och ålderspension. Till detta kommer en mängd subventionerade tjänster med klart uttalad åldersprofil, såsom barnomsorg och äldreomsorg.

Sammanlagt är det en mycket stor del av de samlade inkomsterna som ingår i dessa överföringar och tjänster. Eftersom det handlar om just omfördelning över livs cykeln, har de offentliga utgifterna i Sverige fått en tydlig åldersprofil och därmed blivit känsliga för demografiska förändringar. Detta har vi illustrerat i kapitel 2.

Vi har konstaterat att utjämningen av konsumtionsmöjligheter drivits längre i Sverige än i jämförbara länder. För både barn och gamla ger den svenska modellen en levnadsstandard som inte ligger särskilt långt under vad medelålders förvärvsarbete uppnår. I pensionärgruppen finns också många som ligger över de yrkesarbetandes nivå. Det är i detta sammanhang också värt att notera att utjämningen i det svenska systemet omfattar hela befolkningen. Relativt få barnfamiljer eller pensionärer kan klassificeras som fattiga.

Utmaningar

Den svenska modellen står inför stora utmaningar. En utmaning ligger i den demografiska utvecklingen, som tydligt går mot en åldrande befolkning. Det betyder att allt färre skall försörja allt fler. Hittills har detta klarats med höjda skatter på de yrkesaktivas inkomster, men vi måste ställa in oss på att det finns en övre gräns för hur stora skatter som kan tas ut och att vi förr eller senare måste hitta något annat sätt att ordna överföringarna på.

En annan utmaning ligger i globaliseringen. En effekt är att det blir

svårare att beskatta framför allt kapitalinkomsterna. En annan effekt är att det svenska näringslivet utsätts för hårdare konkurrens. Fundamentala delar av vår försörjning kommer att vara beroende av hur väl vi lyckas hävda oss på marknader långt från hemlandet. Detta kräver långtgående satsningar på utbildning samt forskning och utvecklingsarbete. I förhållande till BNP gör Sverige tämligen ambitiösa satsningar på detta område, men vår förmåga att ta tillvara patent och utveckla nya företag verkar lämna en del övrigt att önska.

En tredje utmaning är befolkningens ökande anspråk på valmöjligheter och kvalitet. Detta är svårt att tillmötesgå inom ramen för den enhetlighet som länge utmärkt svensk välfärdspolitik. Men det är en lång process att skapa alternativ till de uniforma försäkringslösningar och kommunala monopol som hittills dominerat bilden. Processen har ännu bara börjat och kommer säkerligen inte att ske utan vända.

Familjepolitiken och barnen

Den höga förvärvsaktiviteten bland föräldrarna är en viktig förklaring till att förhållandevis få barn och barnfamiljer är fattiga. Den höga förvärvsaktiviteten är i sin tur betingad av den subventionerade barnomsorgens kraftiga utbyggnad. I princip råder idag full behovstäckning inom barnomsorgen. Det har rests farhågor för att barn kan ta skada av att redan från tidig ålder vistas i barnomsorg utanför hemmet. Vi har inte kunnat utreda detta i denna rapport, men vi pekar i kapitel 5 på omständigheter rörande barnens skolprestation som tyder på att så inte är fallet.

En annan anledning till att det finns relativt få fattiga barn och barnfamiljer är att det utgår tämligen generösa bidrag till barnfamiljerna i form av föräldrapenning, bostadsbidrag, barnbidrag, studiebidrag osv., för att inte tala om ett stort antal tjänster inom området vård, skola och omsorg. Sammantaget utgör dessa bidrag och subventioner ett betydande inslag i barnfamiljernas försörjning. Saken kan uttryckas så att befolkningen som helhet tagit över en stor del av kostnadsansvaret för barnen. Föräldrarnas börda är i motsvarande mån mindre, men i gengäld betalar de skatt när de arbetar.

Det har länge diskuterats hur en sådan "kollektivisering" av kostnadsansvaret för barnen påverkar familjebildningen och viljan att skaffa barn. Denna fråga har vi sett lite närmare på i kapitel 4. Där konstateras att barnfödandet med all sannolikhet reagerar på familjepolitikens utformning, men att effekterna inte verkar vara särskilt starka. Nivån på

den slutliga fruktsamheten (dvs. antalet barn per kvinna under hela livet) är anmärkningsvärt stabil över decennierna. Men vilken ålder kvinnorna har när barnen föds varierar över tiden. En effekt av familjepolitiken synes vara att barnafödandets konjunktorkänslighet ökat snarare än minskat. Vidare tycks det som om reglerna i föräldraförsäkringen varit styrande för hur tätt barnen föds.

En annan observation är att andelen kvinnor med två eller tre barn ökat. Såväl andelen barnlösa som andelen med flera barn har minskat. Antar vi att just två eller tre barn av många uppfattas som idealet, kan observationen tolkas som att familjerna blivit mer framgångsrika i sin familjeplanering. I vad mån den svenska familjepolitiken bidragit till detta är svårt att säga.

En intressant följdfråga är hur familjepolitiken påverkar Sveriges konkurrenskraft och ekonomins tillväxtpotential. Vi är inte säkra på hur tillmötesgående den svenska familjepolitiken egentligen är i förhållande till vad som gäller i jämförbara länder, men om den skulle kunna betecknas som relativt tillmötesgående bör detta vara en faktor som gör att unga familjer föredrar att bo och arbeta i Sverige. I och med att dessa personer är förhållandevis välutbildade och framtidsinriktade, betyder deras val en hel del för kunskapsutvecklingen och dynamiken i näringslivet och därmed för vår förmåga att hävda oss i den globala ekonomin. Ett land, från vilket ungdomar i 20–30-årsåldern väljer att emigrera, om än tillfälligt, kan lätt hamna i svårigheter.

Studiestödet

En ödesfråga för Sverige är hur såväl ungdomar som äldre kan stimuleras att öka sina utbildningsinvesteringar. För att öka den s.k. utbildningspremien i form av högre lön och attraktivare arbetsuppgifter efter utbildningen kan man överväga att t.ex. sänka progressiviteten i beskattningen. En annan möjlighet är att göra själva utbildningen billigare genom olika former av studiestöd. Vi menar att det svenska studiemedelssystemet bygger på en rimlig princip, nämligen att stödet i första hand skall ges i form av lån. Detta är rimligt med tanke på att det handlar om en investering som respektive studerande själv har störst nytta av. Men detaljerna i studiestödet kan givetvis diskuteras.

Vi pekar i kapitel 6 på möjligheten att ge subventionen i studiestödet på så sätt att återbetalningen av lånet görs avdragsgill i inkomstbeskattningen (eventuellt enbart i den kommunala beskattningen). Detta är lika

mycket värt som ett löpande bidrag motsvarande ca 30 procent av studiestödet, men med en fördelningsprofil som passar bättre i den globala ekonomin. Avdragsrätten kan ju bara användas av personer som betalar skatt i Sverige. Problemet att driva in återbetalningen från personer som befinner sig utomlands efter utbildningen kvarstår. Det problemet har vi ingen lösning på. Som i dagens studiemedelssystem krävs dessutom ett försäkringsinslag i studiestödet på så sätt att obetalda skulder under vissa förutsättningar kan skrivas av.

Anpassning till den globala ekonomin

Över huvud taget finns det anledning att se över den svenska välfärdspolitiken med tanke på att vi nu steg för steg går in i den globala ekonomin. Handeln med varor och tjänster har ökat enormt. Internethandeln verkar i flera avseenden vara gränslös. Med stor snabbhet flyttas kapital över nationsgränserna. Även mindre företag bedriver verksamhet i många länder. Och enskilda individer är på väg att bli ”världsmedborgare” med en globaliserad arbetsmarknad. Det kommer säkerligen att bli allt vanligare att man inte stannar på den ort man växer upp. I stället söker man sig till orter som erbjuder goda studiemöjligheter och arbetstillfällen, både inom landet och i utlandet. Vart man så småningom drar sig tillbaka och njuter sitt otium är en öppen fråga. På detta sätt får livscykeln en allt viktigare geografisk dimension.

Anpassningen av den svenska välfärdsmodellen till den globala ekonomin har på många områden redan inletts. Det kanske viktigaste exemplet är pensionssystemet, där principen numera är att pension skall utgå i förhållande till hur stora inbetalningar var och en gör under sin yrkesaktiva tid. Det är inbetalningarna i Sverige som räknas. Detta minskar möjligheterna att agera gratispassagerare.

Men fortfarande går det att få en större pension än vad de faktiska inbetalningarna motiverar. Också det nya systemet garanterar en viss miniminivå på pensionen. I och med att garantin lagts tämligen högt, kommer betydande grupper av deltidsarbetande och heltidsarbetande låginkomsttagare att få en del av sin pension i form av garantibelopp. För full garantipension krävs 40 års boende i Sverige. Tanken är att de som inte uppfyller detta krav skall få motsvarande försörjningsgaranti genom socialtjänstens försorg. Härigenom faller en del av bördan för det nya pensionssystemet direkt på kommunerna.

Garantipensionen utgör ett brott mot idén om ”raka rör” mellan inbe-

talningar och pensionsrättigheter. Samma sak gäller taket för pensionens storlek. Följden är att såväl låginkomsttagare som höginkomsttagare faller utanför "röret". För dessa grupper påverkas alltså inte pensionens storlek av att man arbetar extra och gör en större inbetalning. För dem har pensionsinbetalningarna entydigt karaktär av skatt, och dessutom en skatt med hög marginaleffekt. Detta har belysts i kapitel 7. Enligt vår mening är denna höga marginaleffekt för en stor del av befolkningen en allvarlig brist i det nya pensionssystemet. Den innebär en försvagning av incitamentet att arbeta över huvud taget, men framför allt av incitamentet att arbeta i Sverige. För att förbättra sin standard på ålderdomen måste de aktuella grupperna gå utanför det svenska pensionssystemet.

Marginaleffekter

Det är enligt vår mening angeläget att undvika detta slags marginaleffekter i det välfärdspolitiska systemet. I fråga om beskattningen har det börjat växa fram en förståelse för att den globala ekonomin innebär begränsningar på såväl skatternas utformning som deras nivå. På några områden har det också skett en omprövning av vad som kan uppnås, t.ex. i kapitalbeskattningen eller i beskattningen av njutningsmedel (öl, tobak m.m.). Kanske sprider sig denna insikt också till de verkligt stora skatterna: arbetsgivaravgifter, moms och inkomstskatter.

Vi menar att det är ytterst angeläget att också de sociala förmånerna tas med i diskussionen om marginaleffekter, arbetsincitament och tillväxtklimat. Det handlar inte bara om pensioner. Ett annat exempel, som vi behandlat i kapitel 8, är avgifterna i äldreomsorgen. Här handlar det många gånger om en marginaleffekt uppemot 100 procent, och i vissa fall över 100 procent. I rådets förra rapport visades hur också socialbidrag m.m. ger upphov till marginaleffekter av samma storleksordning. Även om det inte går att generalisera effekterna av dessa höga marginaleffekter – effekterna kan vara olika beroende på om det handlar om krympande socialbidrag eller stigande avgifter i äldreomsorgen – går det inte att komma ifrån att det handlar om skadliga effekter som det finns anledning att noga studera och, om möjligt, mildra.

Omfattande uppdrag för kommunerna

Den omfördelning av konsumtionsutrymme som sker över livscykeln handlar inte bara om kontanta förmåner. Som vi visat i kapitel 2 rör det sig i lika hög grad om "individuella" tjänster med en tydlig åldersprofil, alltifrån barnomsorg och skola till sjukvård och äldreomsorg. Utmärkande för dessa tjänster är att de har en förhållandevis långsam produktivitet utveckling och följaktligen blir successivt allt dyrare i förhållande till andra inslag i konsumtionen. Detta är oberoende av om tjänsterna produceras i privat eller offentlig regi. Hur som helst kommer de att uppta en större del av människors budget. I Sverige har vi valt att låta detta ske genom ökad beskattning. En stor del av det samlade skatteuttaget används för att finansiera ifrågakvarande tjänster.

En annan sak som är typisk för Sverige (och i någon mån de andra nordiska länderna) är att såväl finansieringen som produktionen av dessa tjänster till övervägande del sker i den kommunala sektorn. Ingen annanstans i världen hittar man kommuner och landsting med ett så omfattande uppdrag som i Sverige och Danmark. Mycket av vad som här sköts på den kommunala nivån sköts i andra länder av delstater eller nationella organ. Anledningen till att man i utlandet valt en annan linje är inte svår att förstå. I och med att det handlar om tjänster med en klart uttalad åldersprofil, kommer belastningen på kommuner och landsting att bli mycket varierande. Orter med stor andel yrkesaktiva kan klara sig med låg skatt, medan orter med stor andel barn och gamla måste ha hög skatt. De senares situation blir ohållbar om den relativt höga skatten får inkomsttagare att söka sig till orter med en "billigare" åldersstruktur och därmed lägre skatt.

Den vanliga lösningen är alltså att man för dessa tjänster måste arbeta med större enheter, som delstater och nationella organ. På så sätt mildras de regionala skillnaderna i andel barn, yrkesaktiva och gamla. I vissa fall har man behållit tjänsterna på lokal nivå, men lagt över finansieringen på centrala organ. I andra fall har man också lagt själva driften på centrala organ. I t.ex. Storbritannien drivs sjukhus i statlig regi. Sverige och Danmark har valt en annan väg, nämligen interkommunal skatteutjämning, som innebär att skatteinkomster förs över från kommuner och landsting med relativt stor skattebas och små behov till kommuner och landsting med relativt liten skattebas och stora behov beroende på framför allt befolkningens åldersstruktur.¹

I och med att utjämningen ligger på en mycket hög nivå, finns det idag

ett alltför svagt samband mellan kommunernas utgiftsbeslut och kostnadsansvaret för dessa beslut. Mycket av motivet för att ha en lokalt baserad välfärdspolitik försvinner när skattebetalare i X-köping upplever att de får betala för tjänster som beslutas av kommunledningen i Y-bo och konsumeras av den kommunens befolkning. Och detta främlingskap förstärks av att många byter bostadsort under livet. Vi kan se poängen med att ha starka kommuner i ett geografiskt stationärt samhälle, men som sagt lever människor numera under andra förutsättningar. I den globala ekonomin är det inte alls naturligt att "individuella" tjänster finansieras och produceras på lokal nivå. Det är lika lite naturligt som att banker, byggnadsföretag, försäkringsbolag, slakterier osv. skulle vara begränsade till en enda ort.

Kundvalsmodellen

Vi har i denna rapport illustrerat hur produktionen och finansieringen av "individuella" tjänster kan frigöras från kommunerna. Nyckeln ligger i den s.k. kundvalsmodellen, där olika enheter på området vård, skola och omsorg finansieras enligt modellen med skolpeng – eleven (eller dennes målsman) väljer skola och till den skola som valts skickar kommunen gällande skolpeng. Såväl privata som kommunala skolor, vårdcentraler, servicehem osv. kan finansieras på detta sätt. Poängen är att "kundernas" val styr vem som skall få förtroende att stå för produktionen. Visar det sig att kommuninvånarna föredrar privata vårdcentraler, skolor, servicehem m.m. framför de kommunala, blir kommunens roll efter hand begränsad till att finansiera verksamheten. Inget hindrar att tjänsterna kommer att tillhandahållas av producenter med landsomfattande verksamhet.

Men finansieringen kan ändras parallellt. Rent tekniskt är det enkelt att låta nationella organ stå för finansieringen av skolpengar, vårdpengar och dylikt. På så sätt avlastas kommunerna också denna uppgift, varigenom de blir mindre beroende av den egna befolkningens åldersstruktur. I en sådan situation blir kommunernas huvuduppgift att svara för lokala kollektiva nyttheter, transportvägar, stadsplanering osv. samt den myndighetsutövning som allttjämt krävs på det lokala planet, inte minst inom individ- och familjeomsorgen.

¹ Formellt har Norge samma modell, men systemet är ändå annorlunda eftersom alla norska kommuner numera använder samma skattesats. Med visst fog kan man därför säga att det i Norges fall bara skenbart handlar om en kommunal beskattning. I Finland saknas landsting. I stället finns det ett samarbete mellan kommunerna för att tillhandahålla sjukvård och andra tjänster. Staten bidrar genom att delfinansiera kommunernas tjänsteutbud.

Kundvalsmodellen i utbildningen

I kapitel 6 har vi illustrerat hur kundvalsmodellen skulle kunna användas i den högre utbildningen, som till stor del är statligt finansierad. Som vårt exempel från ekonomiprogrammet visar råder det idag en betydande obalans i söktrycket på olika universitet och högskolor. Det är långt kvar innan det blir samma söktryck (i betydelsen samma förhållande mellan antalet antagna och förstahandssökande) på alla lärosäten. För att uppnå en sådan balans måste betydande resurser flyttas från mindre populära till mer populära lärosäten. Det är intressant att diskutera varför en sådan utjämning hittills inte har kommit till stånd. Vad är meningen med att inte tillgodose de studerandes förstahandsval när detta knappast skulle ha en negativ effekt på vare sig kostnader eller kvalitet?

På tal om den högre utbildningen kan vi inte undgå att peka på det problem som ligger däri att många studenter erbjuds en mycket resursknapp undervisning medan de vistas vid universitet eller högskola, kanske bara några timmar per vecka. För en relativt låg avgift på kanske 5 000 kronor per termin skulle undervisningen i många ämnen kunna fördubblas, framför allt inom humaniora och samhällsvetenskap. Vi gissar att flertalet studenter skulle vara beredda att betala en sådan avgift. För det första medför en fördubbling av undervisningen sannolikt en väsentlig kvalitetsförbättring av utbildningen. För det andra är 5 000 kronor inte mycket jämfört med den uppoffring studenterna gör i form utebliven lön under studietiden, kanske 10 000 kronor per månad. Ytterligare ett argument för avgifter i den högre utbildningen är att olika utbildningar kostar olika mycket. En avgift som reflekterar kostnadsskillnaderna skulle kunna styra studenternas val i riktning mot kostnadseffektivitet. För att inte de studerande skall råka i ekonomiska svårigheter, skulle studielånen – och därmed enligt vårt förslag även avdragen i inkomstbeskattningen – behöva höjas i motsvarande mån.

Av dessa skäl ser vi positivt på möjligheterna att komplettera skolpengen med skolavgifter, men bara inom den högre utbildningen. Vi är tveksamma till skolavgifter i ungdomsskolan, eftersom detta med stor sannolikhet skulle leda till segregering.

Obligatorisk äldrevårdsförsäkring

Äldreomsorgen är förmodligen det område i det kommunala tjänsteutbudet som har de högsta avgifterna. Eftersom brukarnas betalningsför-

måga varierar och en lånekonstruktion är utesluten, har kommunerna valt att använda inkomstgraderade avgifter. Detta har lett till skyhöga marginaleffekter och man måste idag räkna med en ovilja hos befolkningen att bygga upp tillgångar för ålderdomen. Detta kan få en negativ effekt på det totala hushållssparandet i ekonomin.

I kapitel 8 diskuterar vi obligatorisk äldrevårdsförsäkring som en möjlighet att i varje fall mildra problemen med nuvarande system. Med en försäkringsavgift motsvarande 3–4 procent av lönesumman skulle försäkringen kunna täcka huvuddelen av kostnaden för äldreomsorgen.

Detta är ett exempel på hur finansieringen kan flyttas från kommunerna till den nationella nivån. En särskild poäng är att ett försäkringsarrangemang gör det ganska lätt att ansluta personer som är verksamma i utlandet. De skulle kunna anslutas på villkor att de betalar lika mycket som i Sverige verksamma personer gör, dvs. 3–4 procent av en för svenska förhållanden typisk livsinkomst. Hur betalningen sker är sekundärt. Den skulle kunna ske genom att vederbörande person sparar i en privat försäkring, som sedan utnyttjas för att betala äldreomsorg i Sverige, eller genom avtal på nationell nivå att rättigheter intjänade i ett land kan överföras till ett annat land. De svenskar som föredrar att utnyttja ett annat lands äldreomsorg skulle på motsvarande sätt kunna föra över sin svenska pension och äldrevårdsförsäkring till detta land.

HMO-baserad sjukvård

Ett motsvarande arrangemang kan göras för sjukvården. Vi har i kapitel 3 pekat på möjligheten att ha ett system med s.k. HMO (Health Maintenance Organisation) som tillförs resurser genom en skattefinansierad vårdpeng. En HMO ansvarar inte bara för öppenvården, utan också för upphandlingen av den sjukhusvård m.m. och de läkemedel som de anslutna HMO-medlemmarna behöver. Med HMO omfattande åtminstone 500 000 medlemmar var, spridda i landet, får systemet en tillräcklig grad av stabilitet. Personer verksamma i utlandet kan precis som i fallet med äldrevårdsförsäkringen ges möjligt att ansluta sig genom att betala en premie i nivå med vad personer verksamma i Sverige betalar under sin livstid.

*

Till sist. Vi har noterat att det har skett en viss anpassning av den svenska välfärdspolitiken till de nya förutsättningar som gäller: valfrihet (inom rimliga gränser) för enskilda individer i en alltmer globaliserad värld. Det nya pensionssystemet är ett bra exempel. Men vi menar att det som gjorts är långt ifrån tillräckligt. Inte minst organisationen av välfärdstjänster måste ses över. Att dessa tjänster finansieras och till stor del också produceras av kommuner och landsting är otidsenligt.

För att ge individerna valfrihet bör produktionen konkurrensutsättas och finansieras med en skolpeng eller motsvarande. Stordriftsfördelar kan tillvaratas genom att vederbörande producenter är aktiva på flera orter, på samma sätt som t.ex. bankerna. Eftersom kommuner och landsting är för små för att mäta med finansieringen är det rimligt att finansieringen flyttas till en högre nivå, antingen till staten eller till nationellt verksamma försäkringsrörelser.

På vissa områden kan avgifter spela en viktig roll för att stärka brukarnas inflytande och i vissa fall också bidra till ökad resurstillgång. Vi har i det föregående berört patientavgifter i kombination med ett högkostnadsskydd, skolavgifter (dock inte i ungdomsskolan) samt avgifter i äldreomsorgen. En motsvarande diskussion skulle kunna föras om bl.a. barnomsorgen. Vi vill emellertid understryka att avgifter spelar en sekundär roll i vår vision av den framtida välfärdspolitiken. Det primära är nu att införa en kundvalsmodell på nationell nivå för såväl vård som skola och omsorg.

Välfärdspolitiska rådet 1999

Lars Söderström, 40-talist och fyra barns far, professor i nationalekonomi vid Lunds universitet. Genom medverkan i låginkomstutredningen skaffade han sig tidigt ett intresse för fördelningsfrågor. Efter en period med studier i offentlig ekonomi har han vänt tillbaka till socialpolitiken, men nu med betoning av effektivitetsaspekterna på trygghetssystemet. Han har bland annat ägnat sig åt problem i hälso- och sjukvårdssystemet.

Anders Björklund, född 1950 och smålänning, är professor i nationalekonomi vid Institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet. Han disputerade 1981 på en avhandling om arbetslöshetens konsekvenser och fortsatte sedan med att utvärdera arbetsmarknadspolitik. Under 90-talet har hans forskning främst handlat om inkomstfördelning och familjebakgrundens betydelse för framgång i livet.

Per Gunnar Edebalk är docent i socialt arbete och verksam vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Han disputerade 1975 på en avhandling om arbetslöshetsförsäkringens tillkomsthistoria. Utifrån samhällsekonomiska och historiska perspektiv har han sedan dess bedrivit forskning om socialförsäkringar, avtalsförmåner samt äldreomsorg.

Agneta Kruse är universitetslektor i nationalekonomi vid Lunds universitet. Hon disputerade 1977 på en avhandling om ATP-systemet och har sedan dess haft ett fortsatt starkt intresse för offentlig ekonomi och socialförsäkringar. Hennes forskning behandlar framför allt stabilitet och effektivitet men också generationsaspekter av olika sätt att organisera socialförsäkringarna.



Den svenska välfärdsstaten är under omprövning. Den internationella integrationen ändrar förutsättningarna för den svenska ekonomin. Arbetskraften blir rörligare, liksom skattebaserna. Det blir allt svårare att avvika från andra länder i valet av välfärdspolitisk strategi och skattekvot. Demografiska förändringar bidrar till problemen. Försörjningskvoten – andelen yngre och äldre i relation till den arbetande delen av befolkningen – förändras i ogynnsam riktning.

I årets rapport från Valfärdspolitiska rådet behandlas några av de påfrestningar på välfärdspolitiken som ökad rörlighet och demografiska förändringar leder till. I fokus står kommunerna som huvudproducenter av de välfärdsrelaterade tjänster som följer oss från födseln upp i pensionsåldern, eller som det heter i titeln, "från dagis till servicehus". Författarna analyserar både de problem för dagens konstruktion som rörligheten för med sig och frågan om det är möjligt att ge hushållen ökad valfrihet inom ramen för en skattefinansierad välfärdsstat.

ISSN 1403-7718

ISBN 91-7150-766-3



SNS
FÖRLAG