

Dan Andersson  
050701

## **Tillit och socialt kapital - om tilliten till framtidens välfärd<sup>1</sup>**

Att dagens komplicerade samhällen fungerar beror i hög grad på att människor har förtroende för varandra. Vi flyger med piloter vi inte vet mycket om, skickar pengar via Internet, betalar in 100 000-300 000 kronor varje år i skatt i utbyte mot att vi tidigare fått och senare får försörjning.

Tilltron till det offentliga systemet gör att den övervägande majoriteten inte fuskar med bidrag eller skatter. Tilltron mellan människor är dock en skör tråd i moderna samhällen som ständigt måste vårdas.

Tillit till varandra och till samhället är en del i det som benämns som socialt kapital. Detta kapital är relativt högt i de skandinaviska välfärdsstaterna och lägre i USA och Storbritannien. I USA sjunker dessutom tilliten mellan människor. Jag tror att den högre tilliten i de skandinaviska länderna beror på att tilliten är större i samhällen med stark offentlig sektor där tryggheten inte bygger på relationer mellan familjemedlemmar eller på behovsprövade bidrag. Den generella välfärden bidrar till att det sociala kapitalet underhålls och utvecklas. Samhällen blir starkare av generella välfärdssystem, inte svagare. Tilltron till de verkställande delarna av den generella välfärdstaten är obrutet starka.

### **1. Skatter**

I Skatteverkets undersökningar framgår att företagens viktigaste problem inte är skattens nivå utan hur andra företag hanterar skatterna. Av företagarna säger 82 procent att de är beredda att betala sina skatter så länge nästan alla andra gör det. Men ungefär en femtedel av företagen säger att deras företag i stor utsträckning är utsatta för konkurrens av företag inom branschen som skattefuskar.

I den internationaliserade miljön behövs en ny samverkan mellan myndigheter som Skatteverket, Tullen och Kronofogdemyndigheten. Mitt första förslag är att Skatteverket tillförs 200 miljoner kronor för skattekontroll av företagen. Detta är pengar som flera gånger om kommer tillbaka till staten genom ökade skatteinkomster men som framför allt gör marknaderna mer rationella. Ökad skattekontroll behövs framför allt för att öka tilliten i samhället.

Om man är "het" på att beivra fusk i bidragssystemet så bör man vara lika "het" på att beivra skattefusk. Skattefelet, dvs. den skatt som borde komma in men som inte kommer in, är omkring 4 procent av BNP. Arbetslöshetsersättning och ersättning vid arbetsförmåga uppgår till ungefär 6 procent av BNP. Det innebär att om felanvändandet av försäkringarna ska vara ett större ekonomiskt problem än skattefelet så måste felanvändandet vara mycket stort. I inget av systemen skall vi acceptera fusk eller felanvändning. Det behövs insatser för att öka tilliten till både skatte- och bidragssystemet.

---

<sup>1</sup> Min utgångspunkt för detta anförande är den danska välfärdskommissionen, en dansk motsvarighet till vår Långtidsutredning, och dessutom olika uppsatser av Bo Rothstein om socialt kapital.

Inom arbetsmarknadspolitiken har det skapats institutioner, IAF och IFAU, för att inspektera och utvärdera verksamheten. Något motsvarande finns inte inom socialförsäkringssektorn. Det vore lämpligt om en myndighet liknande IAF skapades eller att IAF:s uppdrag utökades till att även omfatta Försäkringskassan.

## 2. Tillit mellan generationerna

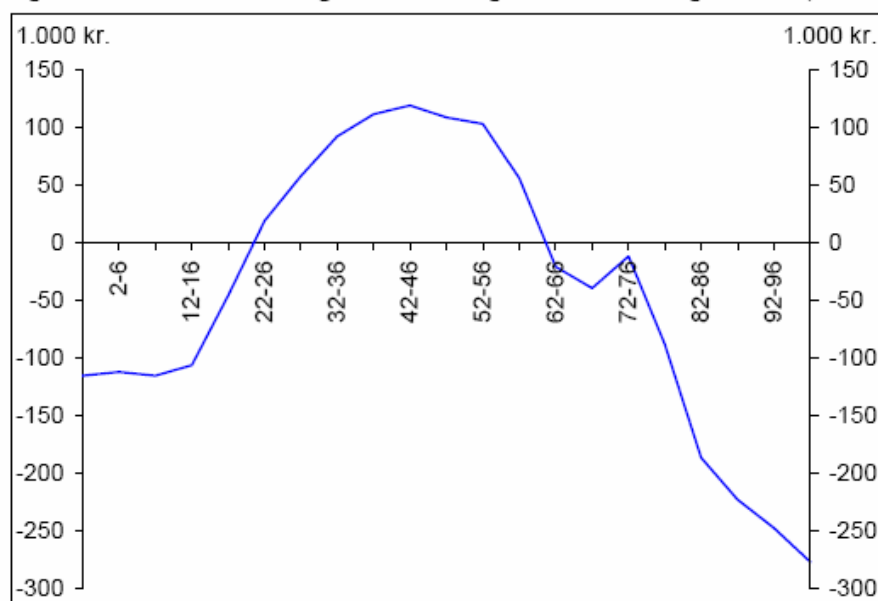
Det andra problemet handlar om välfärdstatens uthållighet och solidariteten (fördelningen) mellan generationerna.

Problem uppstår när tilliten sviktar och en generation misstänker att den inte kommer att få den omsorg, sjukvård och de pensioner de idag förser den äldre generationen med genom skatterna. Då kommer de att bli mindre positivt inställda till att betala skatt. Istället kommer de att köpa privata försäkringar för att komplettera eller ersätta de offentliga försäkringarna och tjänsterna.

Diagrammet nedan visar hur de skandinaviska välfärdstaterna fungerar, här exemplifierat med Danmark. Under en period av vårt aktiva liv betalar vi höga skatter för att kunna konsumera sjukvård och äldreomsorg senare i livet. Diagrammet visar den omfördelning som sker från den förvärvsaktiva tiden till den tid då vi är pensionärer och unga. Det är så vi ser på välfärdstaten, ett projekt som främst omfördelar över livet för samma individ. En dansk i åldern 30-60 år i Danmark betalar under tre decennier av sitt liv varje år ca 100 000 dkr netto till det offentliga.

Det finns stora skillnader mellan olika grupper baserat på kön, utbildningsnivå och födelseland när det gäller hur mycket de bidrar med respektive får från den offentliga sektorn. Det är viktigt att se att begreppet bidra kan uppfattas som en moralisk term. Att en grupp bidrar till det gemensamma mindre än andra. En ekonom bör i stället se på frågan utifrån förekomst underutnyttjande av resurser och som en potential för att öka antalet arbetade timmar i ekonomin. Det finns både utbuds- och efterfrågeförklaringar till skillnaderna i nettobidrag.

Figur 13.2: Gennomsnittliga nettobidrag til den offentlige sektor, 2001



Källa: Velfaerdscommissionen (2004).

Varje nyfödd person i Danmark beräknas få ut 800 000 dkr. mer än individen bidrar med till staten. Det återspeglar delvis att de skandinaviska välfärdstaterna inte är finansiellt uthålliga med dagens sysselsättningsnivåer. I det danska fallet beräknas hälften, ca 400 000 dkr, vara ett glapp som måste finansieras. Dvs. förväntningar om framtida konsumtion är större än den finansiering som idag är beräknad.

Det finns också skillnader mellan könen. I Danmark beräknas nyfödda flickor få ta emot 2,4 miljoner dkr mer från det offentliga än vad de kommer att betala in under sina liv. För pojkarna är förhållandet det motsatta, de förväntas betala in 800 000 dkr mer än vad de kommer att få från den offentliga sektorn. Detta har sin förklaring i skilda levnadsvillkor för män och kvinnor. Kvinnor har lägre inkomster, mindre förmögenhet, högre sjuklighet och mer föräldraledighet än män under sin livstid.

Välfärdsstaten omfördelar mycket mellan män och kvinnor. Det är dock viktigt att se att omfördelningen baseras på ett system som i grunden förutsätter att män är familjeförsörjare och kvinnor tar huvudansvaret för hem och barn. Kvinnor utför 42 procent av marknadsarbetet och männen 58 procent. Detta system vill jag förändra i grunden så att kvinnor och män på lika villkor deltar i arbetskraften och därmed har lika förutsättningar till ekonomisk självständighet. Det handlar om att kvinnor ska ha en lika stark anknytningsgrad till arbetslivet som män, att det arbete kvinnor gör inte ska värderas lägre, att könssegregationen i arbetslivet bryts och att hemarbetet fördelas jämnare.

Det går att höja kvinnors löner och det går att väsentligt höja kvinnornas antal arbetade timmar i på arbetsmarknaden. Jämställdhet är en av det moderna samhällets viktigaste krafter och den är sannolikt en förutsättning för att klara välfärdsstatens finansiering.

Mitt andra förslag är att öka reformtakten för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Det behövs bl.a. en ökad individualisering av föräldraledigheten.

### **Rätt att spara?**

I Sverige är de flesta offentliga försäkringar och tjänster uppbyggda enligt ett pay-as-you-go system, det innebär att individen under sitt arbetsliv betalar skatt som inte går till hans eller hennes egen pension, äldreomsorg och sjukvård. Ska varje generation betala sina egna kostnader? Det kan synas självklart att det ska vara så men det är inte så enkelt. Förutsatt att varje generation är lika stor är det möjligt att varje generation kan få en bättre äldreomsorg än vad de betalat för. Detta fungerar så länge den generation som nu betalar för äldreomsorgen får en bättre omsorg när de själva blir äldre. Så länge det finns tillit mellan generationerna kommer det inte vara nödvändigt för varje generation att betala sina egna kostnader. Detta gäller förstås endast under en mängd antaganden om ekonomisk tillväxt och takten i kvalitetsförbättrandet. Om ökade kostnader innebär skuldsättning eller skattehöjningar är systemet med ofinansierade förbättringar inte hållbart.

Frågeställningarna valfärdkommissionen reser är flera:

- Är det rimligt att nuvarande generation som är relativt sett fattigare och har kortare livslängd än kommande generationer skall spara för att öka konsumtionsförmågan för senare generationer?
- Kan och bör en förväntad framtida ökning av livslängden leda till att sparandet ökar för nuvarande generation?
- Är det klokt med ett överskottsmål som innebär att statskulden snabbt amorteras?

Ovanstående resonemang gäller dock endast om generationskohorterna är lika stora. Sverige och övriga i-länder står inför ett läge där en stor generationskohort ska försörjas av en mindre. I detta läge blir svaret på frågan om varje generation ska betala sina egna kostnader delvis ett annat. Men i vilken utsträckning är det möjligt och önskvärt att spara idag för att använda imorgon. Detta diskuteras av den danska valfardskommissionen.

Det krävs stor politisk disciplin mellan mandatperioderna så att inte ett par mandatperioder används för att öka utgifterna eller sänka skatterna och minska den offentliga förmögenheten. Det är tveksamt om dagens överskottsmål är lämpligt utformat och tillräckligt bindande. Ansvarsfull politik över mandatperioder kräver sannolikt en fondering för att nå säkrare kontrakt. LO-ekonomerna har föreslagit en generationsfond för att garantera att det finns resurser för framtidens äldreomsorg.

Det finns goda invändningar mot dessa tankar. En sådan fond måste finansieras av dagens aktiva för konsumtionen skall kunna öka om 20 år. Det leder till att dagens aktiva generation får betala högre skatt nu för att skjuta upp konsumtionen till i morgon. Men är det så enkelt?

Min grundsyn är självfallet att det underlättar för framtiden om att räntekostnaderna är lägre, vilket medger en mer expansiv finanspolitik om 20 år. Jag tycker fortfarande att det finns goda skäl för fondering. Frågan är varför staten i framtiden uthålligt skulle låna under en tjugooårsperiod för att upprätthålla kvaliteten i den offentliga konsumtionen? Det är finanspolitiskt sunt att stater lånar till investeringar men inte till konsumtion. Jag menar att det behövs en debatt om det rimliga i att spara mycket nu och i framtiden låna till offentlig konsumtion.

### **Fyrtioalsterna skymmer sikten**

Ett problem i debatten är att den så mycket handlar om den demografiska efterkrigspuckeln men så lite om vad som faktiskt kan flyttas mellan generationerna. Behovet av ökade offentliga utgifter är inte främst bestämd av *efterkrigspuckeln*. I första hand bestäms den framtida utgiftsökningen för välfärden av *ökad medellivslängd* och i andra hand av *ökade krav på offentlig service* i takt med att individernas inkomster ökar.

Men är att spara för framtiden det bästa sättet att skapa tillit? Det ökade sparandet i samtiden är till för att lösa ett temporärt problem men den ökade livslängdens finansiering är ett kontinuerligt sådant.

Det danska uthållighetsbegreppet för välfärdstaten är: "*Kommissions holdbarhedsbegrep indebaer, at velfaerditillbuddene i fremtiden kan have samme omfang som idag og vokse i takt med framtidige generationers behov.*"

Tilliten bestäms också av hur väl välfärden fungerar idag. Om kvaliteten i den offentliga konsumtionen urholkas så kommer också tilltron i framtiden att minska. Det är inte en effektiv väg att öka tilltron till välfärden att endast spara idag och skjuta upp konsumtionen. Välfärden måste fungera väl idag för att vi skall tro att den ska fungera väl i morgon.

Det vi kan överföra mellan generationer är olika former av kapital. Det är *finansiellt kapital*, *naturkapital*, *socialt kapital* samt *humankapital*. Vi bör inte lämna en ohanterlig finansiell börda till nästa generation dvs. statsskulden måste vara i på en rimlig nivå så att inte räntebördan är betungande och inte heller förbruka jordens resurser. Det sociala kapitalet är

lika viktigt, det handlar om relationer, kontrakt, normer och attityder. Därigenom är det möjligt att lämna över inställningar till exempelvis arbete, utbildning, kultur och kön.

Det finns ett val mellan att spara i finansiellt kapital och investera i sådant som kommer att öka produktionsförmågan om ett par decennier. Jag ifrågasätter om inte vore klokare att amortera något långsammare om det kan användas till produktiva investeringar i fysiskt- och humankapital

### 3. Framtidens arbetstider

Det tredje och närbesläktade problemet handlar om hur mycket framtidens befolkning kommer att arbeta, eller snarare bör arbeta. Den danska valfaerdkommissionen har räknat ut vad olika alternativ kräver i ökad statlig grundskatt eller sysselsättningsökning för att garantera finanspolitisk hållbarhet fram till 2021. Det viktiga är inte varje procentökning för sig utan alternativen i förhållande till varandra.

Tabellen visar konsekvenserna av:

- Ökad medellivslängd
- Krav på kortare arbetstid
- Ökade krav på offentlig service

**Tabel 12.1: Nødvendig stigning i bundskattesats og privat beskæftigelse ved forskellige alternative beregninger**

	Skattestigning i pct.point	Beskæftigelses- stigning
<b>Velfærdskommissionens grundforløb</b>	8,7	280.000
<b>Reduceret problem</b>		
Konstant middelleve-tid	1,6	67.000
Højere erhvervsdeltagelse for efterkommere fra mindre udviklede lande	7,1	246.000
<b>Forværret problem</b>		
FN's middellevetidsvækst	16,0	492.000
0,5 pct. ekstra BFI-vækst	12,8	395.000
En ekstra ferieuge	9,9	318.000
0,15 pct. arbejdstidsreduktion pr. år	15,1	468.000
0,15 pct. mervækst i individuel offentlig service	15,4	478.000

Min slutsats är att besparingar nu för att flytta finansiella tillgångar framåt i tiden inte är så meningsfullt om framtiden innebär arbetstidsförkortningar eller politik som inte bidrar till ett högt arbetsutbud.

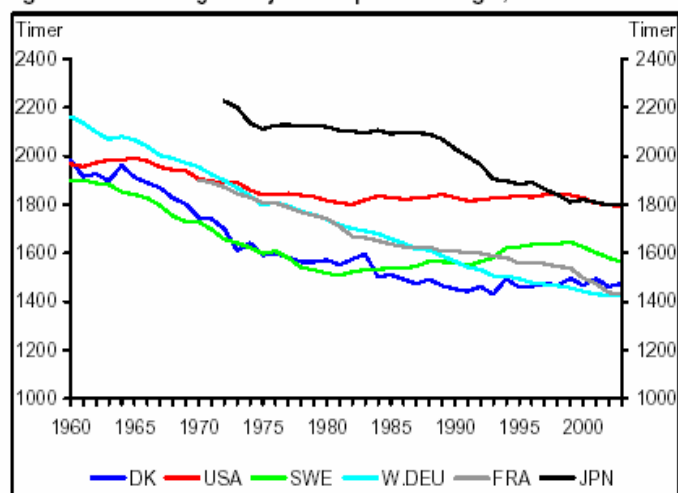
Kortare arbetstid är det stora hotet mot välfärdssystemen. Vi kan inte både sträva efter att leva länge och jobba kortare tid. Vi får vänja oss vid att ordna samhället så att den effektiva pensionsåldern blir 65 år.

Mitt tredje förslag är breda åtgärder mot arbetstidsbegränsningar och åtgärder för att ge alla plats i arbetslivet efter deras förmåga. Framtidens välfärdsstat är inte möjlig givet önskan om tidig pensionering via avtal, skattesubventioner till tidig pensionering eller långa studietider för ungdomar. Det är inte möjligt att studera till 30-års ålder, arbeta i 30 år och vara pensionerad i 30 år.

Minskat deltidsarbete är ett annat exempel på åtgärd för att öka antalet arbetade timmar. Om kvinnor i offentlig sektor arbetade heltid i lika hög utsträckning som i privat sektor skulle det öka arbetsutbudet med ca 90 000 personer, vilket ungefär räcker för att klara puckelproblemet.

Det finns dock ljuspunkter. Det är fler personer på arbetet än i nästan något annat land. Diagrammet nedan är hoppningivande. Årsarbetstiden sjunker i andra länder men det gör den inte i Sverige sedan ca 20 år. Det finns en tendens till ökning som tyvärr bröts av den svaga arbetsmarknadskonjunkturen efter 2001. Men med högre efterfrågan så kommer årsarbetstiden att stiga.

Figur 3.48: Udvikling i arbejdstiden pr. beskæftiget, 1960-2003



Anm.: Serien for Danmark er ført tilbage fra 1983 vha. udviklingen i arbejdstiden jf. N. Kærgaard (1991) og Danmarks Statistik, 50-års oversigten.  
Kilde: OECD Labour Statistics.

#### 4. Migrationen och välfärdsstaten

Det fjärde området är migrationen. Migrationen i världen ökar och utsätter välfärdsstaterna för nya påfrestningar. Det är inte som många tror en lösning på försörjningsproblemet. Det går inte att importera arbetad tid om det inte handlar om utnyttjande av arbetskraft som inte får rättigheter.

Det ena mönstret är att medborgare från mindre utvecklade länder flyttar till mer utvecklade länder. Denna migration leder dock ofta till en låg sysselsättningsgrad och måttliga inkomster för de som flyttar.

Arai och Vilhelmsson (2001) har undersökt risken för arbetslöshet för invandrare jämfört med svenskfödda under perioden 1992–1995. De fann då att det sker en successiv minskning av invandrarnas risk att bli arbetslösa ju längre de har vistats i Sverige. Det gäller särskilt för nordiska och europeiska invandrare. För de utomeuropeiska invandrarna sker denna minsk-

ning endast under de första 7–8 åren, därefter sker ingen förändring. Huvudresultatet är att utomeuropeiska invandrare har en dubbelt så hög oförklarad arbetslöshetsrisk som infödda svenskar.

Slutsatsen är att brist på kunskap och erfarenhet inte kan förklara den otryggare sysselsättningen för de utomeuropeiska invandrarna. Det handlar i stället om att de som är födda utanför Europa blir diskriminerade i arbetslivet. Tillsammans med lägre "Sverige-specifikt" humankapital innebär detta att utrikesfödda som grupp får mer resurser från den offentliga sektorn än vad de betalar in. Studier av Jan Ekberg visar på att den fallande sysselsättningsgraden bland utrikesfödda har medfört denna utveckling. Om migrationen gav ett positivt nettotillskott så skulle den kunna motväga effekten från den ökade livslängden medan den idag synens gå åt andra hållet och ytterligare öka påfrestningen. Möjligheten att förbättra integrationen innebär en stor potential till ökat välbefinnande.

Jag tror på välfärdsstatens logik och att födelseland inte påverkar arbetsviljan. Det finns dock hinder för utrikesfödda att nå samma sysselsättningsgrad som de som är födda i Sverige. En av huvuduppgifterna framöver är att ta bort dessa hinder. Det handlar om såväl åtgärder för att minska diskrimineringen som åtgärder för att höja de utrikesföddas humankapital. I detta arbete bör den traditionella arbetslinjen vara grunden.

Det andra mönstret är att högutbildade personer utvandrar från Skandinavien. Ett problem skulle vara om det uppstår ett "brain-drain". Men invandrare till Skandinavien synes ha en god utbildning varför braindrainproblemet inte är överhängande så länge denna utbildning kan och tillåts användas här.

Vi har också en utveckling som innebär att pensionärer väljer att bo i andra länder än där de är medborgare. De betalar då skatt i det land de bor. Svenskar som varit utomlands en stor del av sitt liv och betalat skatt utomlands har dock rätt till sjukvård och äldreomsorg om de flyttar tillbaka till Sverige. Är detta förenligt med ökad rörlighet över gränserna?

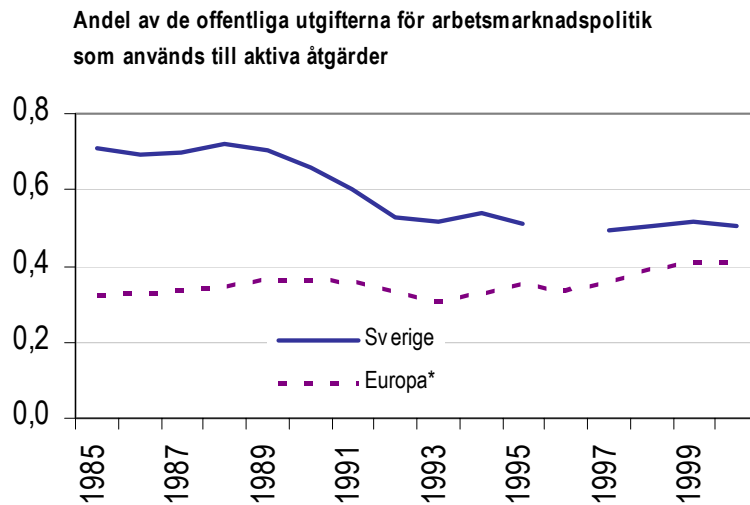
## **5. Synen på individens förmåga**

Att arbetslivet har blivit tuffare är väl känt. Det innebär att det finns personer som huvudsakligen är friska och ändå inte platsar i arbetslivet. Ofta är de samtidigt inte tillräckligt sjuka för att anses som sjuka. Det beror knappast på ett ändrat beteende hos individerna (lathet) utan de kläms mellan tuffare arbetsliv och en mindre generös stat.

Enlig min syn håller finansdepartementens budgetsystem på att avskaffa arbetslinjen. Det beror på att det saknas samhällsekonomiska ekonomiska beräkningar som underlag för de ekonomiska besluten. Det leder till att "nödvändighetsutgifter" för välfärdsstaten inte räknas upp med löneutvecklingen utan utsätts för automatiska besparingar.

Det är inte allmänt känt är att statens resurser för att erbjuda alternativ till långa sjukskrivningar har krympt. Det beror bland annat på att taket för den lön som ligger till grund för det bidrag som utgår till arbetsgivarna för att anordna alternativ sysselsättning har varit fryst sedan 1993. Det var då 13 800 kr. Nu ska det höjas till drygt 15 000 kr i månaden. Om det räknats upp med den nominella löneutvecklingen skulle det vara 21 600 kr. Jag anser dock att taket borde vara lika högt som högsta ersättningen i arbetslöshetsersättningen borde vara, dvs. 24 300 kronor.

Hur arbetslinjen har försvagats framgår av diagrammet nedan som visar hur utgifterna för aktiv arbetsmarknadspolitik minskat i Sverige.



Källa: OECD samt egna beräkningar

Ingen rationell person avstår från att underhålla taket på huset om vi anar att det leder till att vi får bryta upp golvet på grund av fukt och mögel. Men så gör staten genom att skära ned på alternativ till sjukskrivningar och förtida pensioner!

Mitt femte förslag är att reformera utgiftstaket så att det medger att samhällsekonomisk hänsyn tas.

Mitt sjätte förslag är ett "efter förmågebidrag". Vi måste acceptera att fler äldre är på arbetsplatsen och arbetar efter sin förmåga. Jag menar att regeringen måste utveckla lönebidraget så att det passar nya grupper. Det skall vara möjlighet att jobba kvar på sin arbetsplats och anpassa uppgifterna efter "orken".

## 6. Till sist

Folkpartiet har klokt nog inte ställt sig bakom moderaternas politik för sänkta ersättningar i försäkringssystemen. Frågan är om folkpartiet är berett att samverka med andra krafter för att bibehålla den svenska modellen? Folkpartiet har spelat en nyckelroll i flera ekonomiska reformer de senaste 15 åren, exempelvis skattereformen och pensionsreformen. Det behövs nu en sammanhängande politik för att öka antalet vita timmar i ekonomin för att finansiera välfärdsutgifterna.