

Budgetunderskottet och den offentliga sektorns uppgifter

I mitten av oktober hade tidningen *The Economist* en artikel om Sverige. Artikeln ger en mycket mörk bild av den förväntade utvecklingen. Enbart rubriken "worse and worse" gör den mest hoppfulla betänksam. Kritiken mot den svenska modellen är hård; enligt OECD-siffror är Sveriges budgetunderskott på 13 procent av BNP högst bland OECD-länder, detta utan att denna exempellöst expansiva ekonomiska politik förmår att få ner arbetslösheten. Med en öppen arbetslöshet på ca 9 procent och med ytterligare 5 procent i arbetsmarknadspolitiska åtgärder slår vi nära nog rekord inom OECD även på detta område.

Att *The Economist* tecknar en så mörk framtidsbild beror på att den inte ser någon tendens till omprövning. Artikeln avslutas med ett citat av Ingvar Carlsson enligt vilken han säger, att ingen hitintills har lyckats spara sig ur en kris av det slag som vi genomlever. Slutsatsen kan dras att den sittande regeringen inte vill eller kan få bukt med budgetunderskottet och att en eventuell kommande regering inte tänker försöka.

Här kan en viktig delförklaring till den djupgående ekonomiska krisen finnas: den förlamning som följer av osäkerheten, både för hushåll och för företag, om vilken ekonomisk politik som kommer att föras för att hantera budgetunderskottet. Är detta en rik-

tig tolkning blir det extra betydelsefullt att snabbt få till stånd en reformering av den offentliga sektorn.

Olika perspektiv ger olika förklaringar och förståelse för varför det är så svårt att minska budgetunderskottet och reformera den offentliga sektorn. Vi kan t ex välja ett *public choice*-perspektiv. Med över en tredjedel av arbetskraften i offentlig sektor och med en femtedel till en fjärdedel pensionärer, vars huvuddel av inkomsterna kommer från offentliga pensioner och med en hög andel av sin konsumtion riktad mot offentlig sektor kan hårda nypor i budgetprocessen ge dödsstöten åt en lovande politisk karriär. Om *public choice*-teorin har något att säga oss är det kanske konstitutionella begränsningar av utgifter vi ska fundera över. Vi vet att upplåningen inte har använts till investeringar som kommer att bära frukt längre fram och då lätta bördorna. I stället används underskottet till stor del till löpande konsumtion. En sådan konstitutionell begränsning skulle då kunna vara att det svenska folket visserligen äger att sig självt beskatta – dock inte framtida generationer.

Ett annat perspektiv är det traditionella välfärdsteoretiska. Till de välfärdsteoretiska förklaringarna hör effektivitetsargument (korrigerat för sk marknadsmislyckanden) och för-

delningsargument. Som vi ska se för oss detta inte speciellt långt i att förklara innehållet i dagens offentliga sektor.

Den offentliga konsumtionen var 1990 27 procent av BNP och transfereringarna 21 procent, sammanlagt ca 650 miljarder kronor. Nattväktarstaten och infrastrukturstaten (försvar, rättsväsen, vägar, hamnar o dyl), dvs det som vi traditionellt för till effektivitetsargumenten för offentlig sektor, utgjorde endast en bråkdel av dessa utgifter, ca 15 procent. Huvudparten eller tre fjärdedelar består av utgifter för välfärdsstaten. Hit hör då de olika socialförsäkringarna och andra transfereringar och hit hör sådan konsumtion som sjukvård, utbildning, barnomsorg, äldreomsorg. Ska detta tolkas så att det är fördelningsargumentet som är bärande? Det är möjligt, men inte på det sätt som vi vanligen tänker oss. De offentliga utgifterna har svårgenomskådliga effekter på fördelningen och är ofta godtyckliga. Inom ett så stort område som de offentliga pensionerna sker fördelningen på tvärs mot vad vi vanligen uppfattar som rimliga fördelningar, nämligen från låginkomsttagare till höginkomsttagare.

Låt oss därför göra en något annorlunda uppdelning av utgifterna för välfärdspolitiken efter vilka uppgifter de är ägnade att lösa.

Ett problem är att inkomster och konsumtionsbehov inte är synkroniserade under livet, att försörjningsförmågan är svag eller obefintlig under vissa delar av livet, dvs problemet med att klara fördelningen över livscykeln. Ett annat är olika typer av ris-

ker, tex för ofrivilliga inkomstbortfall och/eller för oväntade höga utgifter. Vi har behov av att försäkra oss mot olika typer av risker. Slutligen finns ett antal genuint svaga individer, som aldrig eller endast under kortare perioder kan klara sig utan stöd och vars försörjning "det goda samhället" självklart har ett ansvar för.

En överslagsmässig uppdelning av utgifterna för välfärdsstaten 1990 ger att av de ca 490 miljarderna användes drygt hälften till livscykelomfördelningar, drygt en tredjedel till riskförsäkring och resterande 10 procent utgjorde ett stöd till de genuint svaga.

Till livscykelomfördelade utgifter har jag då räknat sådant som föräldraförsäkring, daghem, barnbidrag, utbildning, ålderspensioner och äldreomsorg. Som riskförsäkring har sjuk-, arbetsskade- och arbetslöshetsförsäkring, förtidspension och sjukvård räknats. Tar vi hänsyn till att konsumtion av sjukvård i högsta grad är ojämnt fördelad över livet och betraktar hälften av utgifterna för sjukvård som en riskförsäkring och resten som livscykelomfördelning används mer än 60 procent till livscykelomfördelningar och mindre än 30 procent till riskförsäkring. Till de stora posterna i stödet till de svaga hör u-hjälp och flyktmottagning, pensionstillskott och KBT, medan sjukvårdens högkostnadsskydd, handikappersättningar och vårdbidrag tillsammans inte ens utgör en halv procent av utgifterna för välfärdsstaten.

Det är i detta perspektiv en diskussion om en reformering av den offentliga sektorn måste föras:

– att endast en mindre del används

- till den offentliga sektorns grundläggande uppgifter,
- att utgifterna för välfärdsstaten är helt dominerande,
 - att välfärdsstaten ägnar sig åt livscykelomfördelningar,
 - att stödet till genuint svaga är i det närmaste försumbart.

Det är således utgifterna för livscykelomfördelningar som är helt dominerande och frågan är då om den offentliga sektorn är den som är bäst lämpad att ombesörja dessa.

Det finns ett antal fördelar med att dessa uppgifter sköts i offentlig regi – minskade problem med snedrekrytering, närsynthet och gratispassagerare kan nämnas. Men samtidigt måste vi fråga oss varför det är så svårt att hålla en budgetbalans. Om det är den politiska beslutsprocessen i sig som orsakar problemen med budgetbalansen

kanske nackdelarna överväger fördelarna. Man kan visa att i fördelningsystem (icke-fonderade system) lönar det sig för dem som är inne i systemet att expandera förbi den optimala punkten, dvs förbi den omfattning av systemet som bedöms som optimal vid en jämförelse mellan förväntade avgifter/skatter och förväntade förmåner. En koppling mellan förväntade förmåner och förväntade avgifter och en bokföring på (fingerade) individuella konton skulle utan tvekan lägga en effektiv hämsko på underfinansierade reformer. Inte minst skulle detta underlätta pedagogiken vid förklaringar om varför neddragningar måste ske.

Ett står dock klart – vi kan inte skylla på omsorg om de svaga i samhället för att avstå från en sådan öppen redovisning.

AGNETA KRUSE