

Hur reformera den europeiska välfärdsstaten? – Nationella och internationella aspekter

Reformer av välfärdsstaten är på gång i ett stort antal länder. Både marginella reformer, exempelvis sänkta ersättningsnivåer, och mer radikala omstöpningar av välfärdsstatens regelsystem, såsom mer aktuariella eller fonderade system, diskuteras i denna artikel. Argumenten för ökad internationell harmonisering av systemen diskuteras också. Behovet av sådan harmonisering genom centrala beslut på EU-nivå överdrivs ofta i debatten.

I. Vad har åstadkommit och vilka är problemen?

Den moderna välfärdsstatens mest uppenbara insatser är troligen (I) att hjälpa individen att omfördela inkomster över livscykel; (II) att reducera de inkomstrisker som sammanhänger med återkommande förändringar på olika marknader, inte minst arbetsmarknaden; (III) att stimulera konsumtionen av vissa typer av sociala tjänster, ofta med starka inslag av investering i humankapital; och (IV) att bekämpa fattigdom. Ofta bidrar välfärdsstaten också till (V) att generellt utjämna fördelningen av disponibla livsinkomster.

Denna uppräkningslista påminner oss om att en välfärdsstat kan motiveras med både ef-

ektivitets- och fördelningsargument. Schematiskt uttryckt återspeglar de första tre insatserna i huvudsak effektivitetsaspekter medan de två sista främst har att göra med fördelningsaspekter.

Välfärdsstaten ger också mera ”dynamiska” bidrag till samhällsutvecklingen. Det mest uppenbara exemplet är kanske att subventioner av utbildning och hälsovård stimulerar uppbyggnaden av humankapital, vilket påskyndar ekonomisk tillväxt och eventuellt också bidrar till social mobilitet. Sådana åtgärder kan också i vissa fall bidra till att integrera minoritetsgrupper i normal arbetsmarknad och samhällsliv. I den mån detta lyckas, vilket inte alltid är fallet, begränsas också förekomsten av vad som ofta betecknas som ”socialt utanförskap”, manifesterat i bostadssegregering, låg förvärvsfrekvens, instabil sysselsättning och långa arbetslöshetsperioder. Både tillväxthöjande åtgärder och arrangemang som underlättar för olika minoritetsgrupper att arbeta i marknadssektorn bidrar också till att öka skattebasen. Därmed underlättas också välfärdsstatens finansiering – ett exempel på en potentiellt ”god cirkel” inom välfärdspolitiken (Lindbeck [1996]).

ASSAR LINDBECK är professor vid Institutet för Internationell Ekonomi och associerad forskare vid Industriens Utredningsinstitut. På senare tid har han främst forskat om välfärdsstatens problem och om arbetslöshetsfrågan.

Det är viktigt att hålla dessa insatser i minnet när man, som i denna artikel, diskuterar välfärdsstatens problem och därmed också reformbehov. Det mest uppenbara problemet är naturligtvis de effektivitetsförluster som sammanhänger med välfärdsstatens *finansiering*. Det är oundvikligt att skatter slår in "kilar" mellan företagens lönekostnader och arbetstagarnas nettoersättning. Grundproblemet med sådana kilar är att det uppstår en diskrepans mellan privata och samhällsliga kostnader respektive intäkter, och att detta leder till anpassningar i individens beteende och därmed sammanhängande effektivitetsförluster för samhällsekonomin. Det är detta som brukar betecknas som "incitamentproblem". Min enda kommentar till detta välkända problem är att jag vill betona *vidden* av dessa effekter. Skattekilar påverkar inte bara individens val av arbetstimmar, utan också investeringar i humankapital och val när det gäller gör-det-själv-arbete, yrke och arbetsplats, sparande, storlek och fördelning av investeringar i realkapital, skatteplanering, skatteflykt, etc.

Ofta mäts skattekilarnas samhällsekonomiska kostnader i termer av marginalkostnaderna av offentliga utgifter (*marginal costs of public funds*). I USA tyder en rad beräkningar på att dessa kostnader uppgår till 1,2-1,3 dollar för varje ytterligare dollar i offentliga utgifter. Det betyder att högre offentliga utgifter kan motiveras om man tror att de skapar värden på mer än 1,2-1,3 dollar för en ytterligare dollar i offentliga utgifter. Motsvarande kostnader i Sverige uppskattades under 1980-talet i vissa studier till mellan 1,5 och 3 kronor per spenderad krona; dessa kostnader är dock betydligt lägre efter 1991 års skattereform (som dock hotas av att urholkas). Men studier av detta slag täcker tyvärr endast några få typer av ekonomiska beslut som påverkas av skattekilarna; ofta begränsas studierna till effekterna på antalet arbetstimmar och eventuellt också hushållens sparande.

Nu uppkommer naturligtvis diverse in-

citamentproblem också i direkt anslutning till olika förmånssystem. Det är exempelvis vanligt att behovsprövade bidrag leder till "bidragskilar", dvs *implicita* skattekilar, och därmed sammanhängande fattigdoms- och sysselsättningsfällor. Men det allvarligaste problemet med olika bidragssystem är troligen tendensen till sk "moral hazard", dvs att individen anpassar sitt beteende och därmed kvalificerar sig för ett visst bidrag – för att inte tala om direkt bidragsfusk. Det förefaller som om dessa problem är speciellt stora när det gäller sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, ekonomiskt stöd till ensamma mödrar, subventionerad förtidspension och arbetslöshetsunderstöd. Tyvärr är vår empiriska kunskap om storleken på dessa effekter fragmentarisk, ofta till och med anekdotisk. Denna artikel bygger på bedömningen att de sammantagna effekterna är stora, och att välfärdsstatens problem därför är allvarliga i flera länder i Västeuropa, inklusive Sverige.

Det är dessutom uppenbart att den moderna välfärdsstatens arkitekter baserade sina beslut på överoptimistiska förväntningar om ekonomisk tillväxt. I flera länder underskattade man också antalet pensionärer och arbetslösa i förhållandet till antalet förvärvsarbetande. Problemet kompliceras av att båda dessa faktorer i viss utsträckning är ett *resultat* av välfärdsstatens uppbyggnad.

Det är troligt att vissa incitamentproblem endast uppstår med betydande eftersläpning. Vanor och sociala normer, som ärvts från tidigare perioder, kan till att börja med väntas begränsa verkningarna på individens beteende, exempelvis vad gäller arbete, sparande och utnyttjandet av olika bidragssystem. Men det är troligt att vanor och sociala normer förr eller senare anpassar sig efter nya incitament. Jag har (tillsammans med kolleger) i olika sammanhang framfört hypotesen att välfärdsstaten därför lätt "skjuter över målet", i den meningen att politiker och väljare driver fram mer omfattande och generösa bi-

dragssystem än vad som skulle ha valts om det hade varit möjligt att i förväg förutse alla anpassningar av vanor och sociala normer (Lindbeck [1995] och [1996]; Lindbeck, Nyberg och Weibull [1996]).

II. Marginella reformer

Dessa och andra problem är bakgrunden till den vanliga bedömningen, som jag delar, att det är angeläget att reformera välfärdsstaten. Frågan är *hur* och *när*. Låt mig börja med vad som kanske kan betecknas som "marginella" åtgärder, för att sedan fokusera på mer "radikala" reformer.

De mest uppenbara marginella reformerna är att sänka bidragsnivåerna och att göra det svårare att erhålla bidrag. Det är för övrigt just sådana reformer som regeringar i olika länder i Västeuropa hittills främst ägnat sig åt, även i Sverige. Sänkta bidragsnivåer kommer också att automatiskt öka inslagen av samförsäkring (*co-insurance*). Därmed lindras också problemen med "moral hazard" och fusk.

En annan marginell reform vore att införa starkare aktuariella inslag i olika socialförsäkringssystem. Det kan åstadkommas också inom ramen för icke-fonderade system, s k "fördelningssystem". Framtida förmåner knyts helt enkelt till tidigare inbetalningar. I praktiken kräver detta att systemen är "avgiftsbaserade" (*defined contributions*), snarare än "bidragsbaserade" (*defined benefits*). Sådana reformer är lättast att konstruera när det gäller ålders- och förtidspensioner; den s k fempartiuppgårelsen i Sverige om nytt pensionssystem (som nu hotar att kantra) är ett exempel på detta. När det gäller arbetskadeförsäkring kan ökade aktuariella inslag åstadkommas genom att företagens avgifter differentieras med hänsyn till observerade arbetsskaderisker (*experience rating*). Vad beträffar arbetslöshetsförsäringen kan aktuariella inslag införas genom att differentiera avgifterna mellan sektorer och yrken, och genom att låta ar-

betstagarna betala en större del av avgifterna (och skattebetalarna en mindre del).

En annan tänkbar marginell reform vore att förhindra individer att få högre ersättning genom att flytta mellan olika bidragssystem, t ex mellan sjukersättning, arbetskadeförsäkring, arbetslöshetsunderstöd och förtidspensionering. Det kan åstadkommas genom att införa samma ersättningsnivå i alla bidragssystem mellan vilka individen kan röra sig på eget initiativ. För att undvika överförsäkring kan det dessutom i vissa fall vara klokt att sätta ett tak på de *totala* försäkringsförmånerna inom respektive system, dvs ett maximalt värde för den sammanlagda nivån för obligatoriska *plus* privata försäkringsförmåner. Annars kan det obligatoriska systemet komma att utsättas för negativa "externa effekter" i samband med "moral hazard" och fusk inom de frivilliga system som byggs upp "ovanpå" de offentliga.¹

En annan viktig fråga är hur olika välfärdssystem kan göras mera robusta vid demografiska chocker och tillväxtchocker. Det aktualiserar frågan om i vilken utsträckning anpassningar inom välfärdssystemen, exempelvis i samband med förändringar i demografi och ekonomisk tillväxt, skall vara automatiska respektive diskretionära.² Automatiska anpassningar har en uppenbar fördel jämfört med diskretionära anpassningar: förändringar i regelsystemen blir ofta mer förutsebara för individen. De "politiska riskerna" blir därmed mindre. Detta är viktigt eftersom en av välfärdsstatens grundidéer är just att minska inkomstriskerna för individen. Föga är vunnet om marknadsriskerna helt enkelt *ersätts* av lika stora eller större politiska risker.

Vad pensionssystemet beträffar är en

¹ Ett sådant tak är dock inte nödvändigt när det gäller ålderspension, eftersom "moral hazard" knappast är ett problem i detta fall.

² Frågan diskuteras i Diamond (1995).

uppenbar metod för *automatisk* anpassning att knyta den normala pensionsåldern till befolkningens medellivslängd. För att skydda pensionssystemet mot långsamare produktivitetstillväxt kan man dessutom tänka sig att knyta pensionsförmånerna till den aktiva befolkningens disponibla per capita-inkomst eller per capita-konsumtion; se Merton [1983]. Liknande automatiska anpassningsmekanismer kan konstrueras för andra delar av socialförsäkringssystemen.

Men det finns naturligtvis gränser för omfattningen av sådana automatiska anpassningsmekanismer. I stort utsträckning sätts sådana gränser av fördelningshänsyn. En annan svaghet med automatiska anpassningsmekanismer är att det kan bli svårt att etablera strikt "aktuariella" relationer mellan inbetalningar och förmåner. Men de *relativa* förmånerna för olika individer skulle fortfarande kunna vara knutna till tidigare inbetalningar, även om den genomsnittliga förmånen skulle knytas till den disponibla medelinkomsten (konsumtionen) bland de förvärvsarbetande.

Incitamentproblem uppkommer också i samband med produktionen av *sociala tjänster*. Det har visat sig svårt både att uppnå effektivitet i sådan produktion och att skapa valfrihet för individen. De uppenbara metoderna att hantera dessa problem är *antingen* administrativa reformer av offentlig verksamhet, *eller* öppen konkurrens från privata och kooperativa institutioner, eller båda delarna. Det första alternativet innefattar metoder som administrativ decentralisering, utgiftstak och jämförande utvärderingar av verksamheten vid olika offentliga institutioner, så kallad "benchmark"-konkurrens. Det andra alternativet kräver fri etablering, och ett slut på existerande diskriminering av privata och kooperativa konkurrenter till offentlig tjänsteproduktion. Av fördelningsspolitiska skäl kan det i det senare alternativet vara lämpligt att kombinera etableringsfrihet och valfrihet med service-checker (*vouchers*).

III. Radikala reformer

Hittills har jag diskuterat åtgärder inom ramen för en i stort sett given struktur när det gäller välfärdsstatens institutioner och regelsystem. Som vi vet har det på senare tid också förts en intensiv diskussion om att förändra denna grundstruktur, d v s att genomföra *radikala* reformer. De mest uppmärksammade förslagen är kanske (I) att ersätta dagens system av "inkomstskydd" med ett grundskydd, d v s ett skyddsnät som är gemensamt för alla uttryckt i kronor, i kombination med inkomstprövade bidrag; (II) att gå över från fördelningssystem till fonderade system, eventuellt i samband med partiell eller total privatisering; (III) att byta ut nuvarande komplexa och fragmenterade socialförsäkringssystem mot en "negativ inkomstskatt", och, slutligen, (IV) att ersätta de traditionella socialförsäkringssystemen med tvångssparande med individuell uttagsrätt ("dragningsrätter").

Var och en av dessa reformer har specifika för- och nackdelar. En övergång till ett enhetligt *skyddsnät* i samband med väl definierade omständigheter, såsom arbetslöshet, sjukdom och hög ålder ("tillbaka-till-Beveridgestrategin") har fördelen att vara finansiellt billig för staten. Ett sådant system är också attraktivt om vi sätter stort värde på att individen själv tar ett väsentligt ansvar för sin egen trygghet genom frivilligt sparande och privata försäkringar. En nackdel med denna strategi är naturligtvis att de administrativa kostnaderna ofta är betydligt högre i frivilliga försäkringssystem än i obligatoriska; denna nackdel försvinner dock i stort sett vid gruppförsäkringar. I den mån ett sådant system i stor utsträckning kompletteras med behovsprövade bidrag för dem som faller genom skyddsnätets maskor, kommer också betydande grupper, liksom i dag, att drabbas av fattigdomsfällor och sysselsättningsfällor.

En ofta angiven fördel med *fonderade system*, i jämförelse med dagens fördel-

ningssystem, är att det totala nationella sparandet skulle bli högre under en övergångsperiod. Det är också rimligt att anta att förtroendet för utlovade regler blir större i fonderade system än i fördelnings-system, i den meningen att den politiska risken för statliga ingrepp i förmånerna kanske är mindre. Men ett viktigt övergångsproblem är hur ett fonderat system i så fall skall fasas in så att det inte leder till en kraftig ökning i sparandet mitt under en lågkonjunktur. Ett mera långsiktigt övergångsproblem är hur man skall kunna begränsa en utveckling där vissa åldersklasser skulle tvingas betala "två gånger", dels till sin egen pension, dels till föräldragenerationens pension.

Men det allvarligaste problemet är enligt min mening vem som skall administrera och kontrollera fonderna. Vid privata fonder är detta inte något särskilt svårt problem; en kompetent inspektionsmyndighet är dock viktig för att bevaka försäkringstagarnas intressen. Saken ligger annorlunda till vid offentliga fonderade system. *Problemet är hur man skall förhindra att ett fonderat socialförsäkringssystem i offentlig regi förr eller senare leder till ett starkt socialiserat näringsliv, med alla de problem som är förknippade med ett sådant ekonomiskt system.* Ibland föreslås att man helt enkelt lagstiftar om att de offentliga fonderna placeras i en "marknadsportfölj" eller investeras i ömsesidiga fonder (*mutual funds*).³ Tanken är uppenbarligen att man därmed skulle kunna förhindra att politiker och ämbetsmän lägger sig i fondernas placering och kontrollen av de företag som fondmedlen investeras i.

Men det är naivt att tro att framtidens politiker i praktiken kommer att respektera sådana regler. Politikerna kan när som helst ändra lagstiftningen för att få kontroll över fonderna, och därmed också utöva makt över företag. Det är mycket lättare för politiker att använda ett *instrument* som redan finns, d v s av staten tillskapade fonder, än att genomföra en "öppen" so-

cialisering av näringslivet. De av oss som är angelägna att begränsa risken för en framtida socialisering av näringslivet har därför goda skäl att motsätta oss en övergång till ett fonderat system i *offentlig regi*. Privata fondandelar och privat förvaltning av fonderna skapar de största möjligheterna att hålla politiker och ämbetsmän borta både från fondernas förvaltning och från ingripanden i de fondägda företagens verksamhet.

Hur skall man då bedöma alternativet med en övergång till en *negativ inkomstskatt*, d v s ett lika stort bidrag till alla medborgare kombinerat med en skatt på förvärvsinkomsterna för att finansiera bidraget? Ett huvudargument för ett sådant system är att fattigdomsfällor, d v s höga implicita marginalsatser för låginkomsttagare, kan begränsas; ett annat är att administrationskostnaderna skulle bli lägre än i dagens lappverk av bidrag. Men en negativ inkomstskatt kräver mycket höga skattesatser för övriga inkomsttagare på grund av det stora antal individer som skulle omfattas av systemet med negativ inkomstskatt. Det skulle uppkomma ännu bredare explicita skatteklivar än i dag högre upp i inkomststegen. Större incitamentproblem hotar därmed att uppkomma än de som avlägsnas.

Det finns ett ännu allvarligare problem med en negativ inkomstskatt. Samtliga fullt arbetsföra individer skulle automatiskt få bidrag, som de kan försörja sig på, särskilt om bidraget kompletteras med inkomster från svartjobb. En negativ inkomstskatt skulle fungera som en subvention till personer med hög värdering av fritid. En negativ inkomstskatt kan därför leda till, eller påskynda, en uppluckring av arbetsmoralen, särskilt kanske hos delar av den yngre generationen. Vanor och sociala normer till förmån för arbete skulle därmed kunna undergrävas. Tillspetsat ut-

³ Detta har föreslagits av t ex Peter Diamond (1995).

tryckt skulle en negativ inkomstskatt bli en "hippie-subvention".

Ett system med *tvångssparande*, och därtill knutna dragningsrätter, skulle ge individen avsevärd frihet att själv bestämma när han(hon) vill leva på transfereringar, utan att vältra över kostnaderna på andra – tex i samband med utbildning, omskolning, sjukdom eller arbetslöshet. Ju mer individen tar ut från sitt konto under yrkesverksamma år, desto mindre finns tillgängligt i senare skeden, i slutänden för pension (Fölster [1995]). En fördel med ett sådant system är att det blir starkt aktuariat, vilket håller nere marginalskattekilarna. Men systemet kräver kompletterande riskförsäkringar, eftersom olika individer utsätts för mycket olika inkomstrisker – i samband med sjukdom, permanent invaliditet, arbetslöshet etc. Det skulle också vara nödvändigt att sätta ett definitivt tak på hur mycket individen skall tillåtas ta ut före pensionsåldern.

Det är ännu inte helt klart hur ett sådant system skulle fungera i praktiken, framför allt inte hur försäkringsproblemen skall lösas. Men erfarenheter från Singapore och Malaysia tyder på att ett system av denna typ åtminstone är *administrativt* genomförbart. Systemet förutsätter naturligtvis, liksom när det gäller aktuariatella system av annat slag, att fördelningspolitiska ambitioner klaras med andra åtgärder.

IV. Konsekvenser av EU och EMU

Jag har hittills diskuterat välfärdsstaten i ett *nationellt* perspektiv. Hur påverkas då välfärdsstaten av den ökade internationella ekonomiska integrationen? Mera specifikt, vilka blir konsekvenserna för de västeuropeiska välfärdsstaterna av den europeiska unionen (EU) och en framtida monetär union (EMU)?

Kärnan i den Europeiska Unionen är naturligtvis fri rörlighet mellan medlemsstaterna för varor, produktionsfaktorer och finansiellt kapital. En viktig konsekvens för

nationella välfärdsstater är att ett enskilt land inte längre kan finansiera sina välfärdsutgifter med väsentligt högre skatter på kapital än i övriga medlemsländer. Eftersom arbetskraften är mindre rörlig än kapitalet är det fortfarande möjligt att ha olika skatter på arbetsinkomster. Men det är sannolikt att arbetskraftens rörlighet ökar i framtiden inom den Europeiska Unionen, vilket kommer att begränsa möjligheterna för fackliga organisationer och stat att pressa ned lönerna efter skatt under de nivåer som gäller motsvarande löntagare i andra medlemsländer. Det kan naturligtvis väntas bli särskilt viktigt för välutbildad arbetskraft med goda språkkunskaper.

Den *Monetära Unionen* kommer att förstärka dessa problem. En sådan union kan nämligen inte fungera väl utan ökad internationell rörlighet hos arbetskraften eller mera flexibla relativlöner, eventuellt en kombination av båda. Enskilda länder inom en monetär union tvingas därför att vidta åtgärder både för att underlätta arbetskraftens rörlighet över gränserna och för att öka flexibiliteten i relativlönerna. Eljest kommer ekonomiska chocker att leda till ännu allvarligare arbetslöshetsproblem. Men detta kommer i sin tur att ytterligare begränsa den nationella autonomin inom fördelningspolitiken.

Man kan ha olika värdering av detta. Varma anhängare av inkomstutjämning kommer naturligtvis att reagera negativt. De som däremot anser att inkomstutjämnande åtgärder redan gått för långt i sina respektive länder, särskilt nedpressningen av de välutbildades levnadsstandard, kan i stället väntas hälsa spärrar mot ytterligare inkomstutjämnande åtgärder som "en skänk från himlen".

Ökad internationell rörlighet för arbetskraften kommer också att tvinga fram en viss internationell koordinering av de nationella *bidragssystemen*. Det blir tex nödvändigt att begränsa möjligheterna för den enskilde individen att välja land över livscykeln på basis av skillnader i nationella bidrags- och förmånssystem, genom

att exempelvis välja att leva i lågskatteländer i unga och sjukdomsfria år och i länder med generösa förmåner och billig åldrings- och sjukvård efter pensioneringen.

Ett annat koordineringsproblem är frågan om individen skall tillåtas ta med sig intjänade förmåner varhelst han(hon) flyttar inom Europa. Eller bör individen i stället erhålla samma förmåner som övriga individer i det land där han(hon) för tillfället bor? Det första alternativet är mera förenligt med idén om aktuariellt rättvisa system än det senare alternativet. Ett annat exempel på en nödvändig koordinering av nationella regler är att säkerställa företagsanknutna pensionsrättigheter när individen flyttar mellan olika medlemsstater.

Det är troligt att politiker i *praktiken* kommer att försöka harmonisera nationella regler i betydligt större utsträckning än vad som faktiskt är nödvändigt vid ekonomisk integration. Det officiella argumentet för en sådan harmonisering är att den är nödvändig för att undvika "social dumping". Tanken tycks vara att den internationella konkurrensen snedvrids om de sociala kostnaderna för företagen avviker kraftigt mellan olika länder. Men detta är en tvivelaktigt tanke. Det är de *totala* produktionskostnaderna som spelar roll för den internationella konkurrenskraften. Hur dessa kostnader fördelas på löner och sociala kostnader är ointressant ur internationell konkurrenssynpunkt. Om olika länder tillåts ha sina egna system för lönebildning så kan de också tillåtas att ha olika nivåer för de sociala kostnaderna för företagen.

Icke desto mindre har en harmoniseringsprocess beträffande sociala kostnader redan påbörjats inom EU – en aspekt av den sk "sociala dimensionen". De viktigaste direktiv som hittills har antagits av Europakommissionen rör arbete, hälsa och arbetstider. Ett exempel är direktiv rörande skydd i samband med olyckor på arbetsplatsen och yrkessjukdomar (text Safety, Health and Welfare at Work Regulations, SDI. No. 44 of 1993.) Dessa direktiv

inkluderar bland annat speciella regler för barn (under 15), som förbjuds att ta anställning, och för ungdomar (upp till 18), som skyddas av speciella regler mot hälsorisker på arbetsplatsen. Andra viktiga direktiv skyddar gravida och ammande kvinnor från att utsättas för hälsorisker på arbetsplatsen. Dessa direktiv har också kombinerats med regler om föräldraledighet, antingen betald av företagen eller finansierad genom socialförsäkringsförmåner. Förbud mot uppsägningar p g a graviditet är ett annat exempel. Direktiven rörande arbetstider (antagna i november 1993) täcker in ett stort antal aspekter, inkluderande minimikrav på sammanhängande viloperioder, maximala veckoarbets-tider och 4 veckors betald årlig semester. Oavsett hur viktiga man anser sådana regler vara är det inte uppenbart varför de måste *harmoniseras* mellan länder. Subsidiaritetsprincipen pekar snarast på att de enskilda länderna skulle kunna hålla sig med egna regelsystem på flertalet av dessa områden.

I det stora hela är harmoniseringen av välfärdsstatens institutioner och regelsystem fortfarande av ganska blygsam omfattning i EU. Men mer social EU-lagstiftning är på väg. Exempel är förslag om restriktioner vad gäller tillfälligt arbete och deltidsarbete, regleringar som begränsar företags rätt att lägga ut arbete på entreprenad, regler för placering av anställda hos ett annat företag eller i en anläggning i ett annat medlemsland. Krav på viss enhetlighet beträffande minimilöner kan också tänkas komma. Vilka än motiven är för vardera av dessa ingrepp kan man vänta sig att den sammantagna effekten blir minskad flexibilitet på de europeiska arbetsmarknaderna, något som går stick i stäv mot vad som fordras för att minska den höga arbetslösheten.

V. Slutsatser

När välfärdsstaten reformeras är det viktigt att uppnå balans mellan *försäkring*,

omfördelning och incitament. Det är också viktigt att systemen är någorlunda robusta vid ekonomiska, demografiska och politiska chocker. Det är därför naturligt att nyligen framförda reformförslag har inkluderat *kombinationer* av olika element. Den vanligaste kombinationen är ett "trepelar-system" bestående av: (I) skattefinansierad grundtrygghet, dvs ett gemensamt skyddsnet för väldefinierade händelser såsom sjukdom, arbetslöshet och hög ålder – kombinerade med ett diskretionärt (behovsprövat) stöd till dem som av olika skäl, trots ett sådant grundskydd, inte klarar sin egen försörjning; (II) ett supplementärt system i form av en obligatorisk socialförsäkring inriktad på inkomstskydd, med starka aktuariella inslag i syfte att begränsa skattekilarna; och slutligen (III) frivilligt sparande och frivilliga försäkringar "på toppen", vilket kan inkludera både kollektiva och individuella element.

Den första pelaren, som är omfördelning (speciellt om skatterna är progressiva) behöver inte hållas organisatoriskt skild från den andra, mera aktuariella pelaren. De två kan vara administrativt sammanhållna. Den andra pelaren kan eventuellt innefatta fonderade inslag. För dem som vill begränsa riskerna för en socialisering av näringslivet blir det i så fall viktigt att fonderna ägs privat och att de förvaltas av privata institutioner. Den tredje pelaren är avsedd att bidra till eget ansvarstagande och till anpassningar efter individuella preferenser.

Ett trepelarsystem av denna typ skulle skydda både mot politiska risker och marknadsrisker. Detta är kanske så mycket man kan begära i en ofullkomlig och osäker värld.

Ett oundvikligt *socialt* problem vid olika typer av välfärdsreformer är naturligtvis att medborgare plötsligt får reda på att de delvis har planerat sina liv på felaktiga förväntningar. När en 65-åring meddelas att pensionen inte blir vad han(hon) räknat med blir det svårt att "leva om" sitt

liv med sikte på att själv spara till sin pension!

Det föreligger naturligtvis också allvarliga *politiska* svårigheter om man vill reformera välfärdsstaten. Fördelningskonflikter är exempelvis oundvikliga. Ett omfattande "reformpaket", innehållande många samtidiga utgifts- och skattereformer, kan kanske mildra dessa politiska problem. De flesta mildrare skulle då bli vinnare i vissa avseenden och förlorare i andra avseenden. Det kommer då också att bli svårt att bilda starka allianser mot reformerna. Det gör det sannolikt politiskt lättare att genomföra dem.

Det är viktigt att betona att syftet med sådana reformer *inte* är att avskaffa välfärdsstaten, eller ens att minska dess bidrag till medborgarnas välfärd. Syftet är att göra välfärdsstaten mer förenlig än i dag med ett effektivt fungerande ekonomiskt system, och därmed också göra välfärdsstaten mer långsiktigt hållbar. Välfärdsstatens mest entusiastiska anhängare borde därför egentligen också vara de ivrigaste reformivrarna. Att så inte är fallet tror jag beror på en ideologisk ovilja att klart se välfärdsstatens problem. Önsketänkande är tyvärr ett dominerande inslag i många debattörers tankeverksamhet när det gäller samhällsekonomiska frågor.

*Översättning från engelska
av Ingalill Viotti.*

Referenser

- Fölster, S. (1995) 'Social Insurance Based on Personal Saving-Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States?' stencil, IUI, Stockholm.
- Lindbeck, A. (1995) 'Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms', *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 97, nr. 4, sid. 477-494.
- Lindbeck, A. (1996) Incentives in the Welfare State – Lessons for Would-be Welfare States, IIES Seminar Paper No 604.

Lindbeck, A., S. Nyberg och J.W. Weibull
(1995) 'Social Norms, Voting and the Welfare State', IIES Seminar Paper No 608.

Merton, R. (1983) 'On the Role of Social Security as a means for Efficient Risk-Bearing in an Economy where Human Capital is not Tradeable', i Z. Bodie och J.B. Shoven (eds.) *Financial Aspects of the U.S. Pension System*, Chicago: Chicago University Press.