
Lars Söderström, Anders Björklund, Per Gunnar Edebalk, Agneta Kruse: Från dagis till servicehus: Valfärdspolitik i livets olika skeden

SNS Förlag, 1999, 143 s.

Med raderna "Själva är hon bara ett bloss i vind, ett födsloskri och en fårad kind" beskrev en gång Nils Ferlin människans liv i dikten "Vid diktens port". I titeln till välfärdspolitiska rådets rapport 1999 beskrivs samma liv istället med orden "Från dagis till servicehus". I rapporten visar de fyra forskarna Lars Söderström, Anders Björklund, Per Gunnar Edebalk och Agneta Kruse att det mellan dessa två tidpunkter äger rum en hel del omfördelning. Granskar vi välfärdsstatens utgifter finner vi nämligen att hela 60 procent av dessa består av omfördelning över livet, 30 procent är riskförsäkring och endast 10 procent är omfördelning till genuint svaga grupper. Omfördelningen över livscykeln sker i stor utsträckning av tjänster som till allra största del tillhandahålls på den kommunala nivån. Den förändrade åldersstrukturen i Sverige, likväl som i den övriga västvärlden, ställer det svenska välfärdssystemet och kommunala sektorn inför stora utmaningar. Detta sker samtidigt som den ökade globaliseringen gör det svårare att beskatta individer som blir allt mer rörliga. Hur ska dessa utmaningar mötas? Denna fråga behandlas av 1999 års välfärdspolitiska råd.

Rapportens utgångspunkt är det faktum att Sveriges befolkning blir allt äldre; detta gäller såväl befolkningen som helhet som den arbetsföra delen av befolkningen. Tittar man t ex på den sk försörjningskvoten, d v s hur många personer varje person i yrkesverksam ålder har att försörja, var denna 0,7 1997. År 2030 kommer den att ha ökat till 0,86. Mot-

svarande siffror för antalet pensionärer per yrkesverksam är 0,3 för 1997 och 0,45 för 2030. Ytterligare en utgångspunkt för rapporten är konsumenternas ökade krav på valfrihet som författarna tycker sig ha observerat.

Välfärdspolitiska rådets rapport kan sägas ha två syften, dels att beskriva hur välfärdspolitiken i livets olika skeden ser ut och vilka svårigheter som den förändrade ålderssammansättningen i Sverige kommer att medföra för denna, dels att ge förslag på förändringar som kan underlätta dessa svårigheter. Rapporten börjar också med att beskriva först hur den demografiska utvecklingen förväntas se ut de närmaste åren och ge en beskrivning av de offentliga utgifternas åldersprofil, för att därefter lägga fram det som författarna ser som universallösningen: konkurrens och valfrihet. Efter denna inledning följer en mer detaljerad genomgång av de olika sektorerna där den åldersrelaterade omfördelningen äger rum: familjepolitiken, skolan, pensionssystemet och äldreomsorgen. Slutligen knyts trådarna ihop till en utgångspunkt för en ny politik.

Författarna föreslår två förändringar som de anser bör övervägas. Dessa är: 1) Separera ansvaret för driften av skolor, vårdinrättningar m m från ansvaret för deras finansiering. 2) Flytta över det formella ansvaret för finansieringen av dessa tjänster från kommunerna och landstingen, antingen till ett nationellt organ eller till individerna själva. I det samhälle författarna förespråkar har alltså kommunernas roll i välfärdssamhället avsevärt

minskat och det som återstår är samhällsskydd, bebyggelseplanering, kommunikationer samt myndighetsutövning inom tex individ- och familjeomsorg. Kundvalsmodellen tillämpas och medborgarna erhåller en skolpeng, vårdpeng respektive omvårdnadspeng och kan därefter själva välja var och hos vem de vill utnyttja dessa. Denna "peng" finansieras antingen via inkomstskatter, patientavgifter eller försäkringar. Som ett exempel på hur ökad valfrihet, finansierad av individerna själva, kan se ut presenteras det som i USA går under namnet "Health Maintenance Organizations" (HMO). Detta system går ut på att grupper av läkare slår sig samman och bildar "vårdkedjor". Dessa kedjor, med vårdinrättningar spridda över landet, besitter kompetens inom ett flertal områden och vid behov kompletterar de med specialistvård som finansieras av kedjorna själva. De olika HMO-kedjorna skiljer sig åt både vad gäller den engångsavgift som tas ut vid individens inträde i kedjan och huruvida de tar ut ytterligare avgifter för läkemedel o dyl. Individerna väljer sedan vilken HMO-kedja man ska tillhöra och kan med detta val anpassa konsumtionen till sina personliga preferenser. Det finns en omfattande forskning av HMOs effekter i USA om vilken vi tyvärr inte får veta särskilt mycket. Det skulle vara intressant att få ta del av denna forskning och få en uppfattning om vilka effekter HMO-systemet har haft i USA, speciellt med tanke på att detta är en modell som, med vissa justeringar, förrespråkas i rapporten.

Rapportens titel indikerar att välfärds politikens första inträde i individens liv är på dagis. Men egentligen kommer den ju in ännu tidigare, nämligen genom att påverka tidpunkten för individens födelse. Genomgången av de olika sektorerna börjar också med att ställa frågan: Har den svenska familjepolitiken påverkat barnafödandet? Genom att jämföra fruktsamheten i Sverige under 90-talet dels med den i övriga länder i Europa under samma

period, dels med den i Sverige under hela 1900-talet kan vi få en uppfattning om detta. I rapporten visas att vi inte ser samma nedgång i barnafödandet i Sverige som vi ser i länder som saknar aktiv familjepolitik. Samtidigt går det att observera förändringar i antalet barn folk väljer att föda i Sverige, samt i hur tätt dessa föds. Dessa förändringar överensstämmer tidsmässigt med tillkomsten av familjepolitiken. Detta tas som evidens på att den svenska familjepolitiken faktiskt har haft effekter på fruktsamheten i Sverige. Vidare kan man observera en konjunkturkänslighet i barnafödandet som överensstämmer med vad man kan vänta sig med tanke på hur familjepolitiken är utformad.

Därefter studeras den svenska familjepolitiken ur "barnets perspektiv". Författarna undersöker här barns ekonomiska ställning, daghemmens effekter på barns utveckling samt hur den förda familjepolitiken har påverkat skilsmässofrekvensen. Genom att jämföra situationen i Sverige med den i övriga länder drar man slutsatsen att barn i Sverige har en bra ekonomisk ställning, med få fattiga barn. Dock kan man under krisåren märka tendenser till ett större antal fattiga samt en större spridning i ekonomiska förhållanden. Vad gäller daghemmens effekter på barns framtida välfärd presenteras en genomgång av den befintliga forskningen på området. Denna har funnit positiva, om än ej statistiskt säkerställda, effekter av daghemsvistelse på resultat i skolan. Slutligen diskuteras effekter av familjepolitiken på skilsmässofrekvensen och hur dessa effekter påverkar barns välfärd. Det konstateras att familjepolitiken visserligen har gjort det lättare för föräldrar att gå skilda vägar, då den minskat den privatekonomiska förlusten av en skilsmässa. Vi vet från forskningen att vi observerar sämre utfall om ett barn vuxit upp med endast en förälder. Men kanske är det så att barnets psykiska hälsa hade varit ännu sämre om det vuxit upp i ett hem med två föräldrar som bråkar, men

som ändå väljer att inte skilja sig (t ex p g a för stora privatekonomiska kostnader). Att detta är fallet finns viss evidens för, vilken presenteras i rapporten.

Skolan och det livslånga lärandet är nästa ämne som diskuteras. Kapitlet startar med karaktärisering av det svenska skolväsendet jämfört med det i övriga OECD-länder. Typiskt för Sverige är höga offentliga utgifter på utbildning, hög andel personer i vidareutbildning, låga lärarlöner, få schemalagda lektioner och frånvaro av skolavgifter.

Den främsta utmaningen skelsektorn ställs inför är kunskapssamhället; det ställs, i dagens samhälle, allt högre krav på arbetskraftens utbildnings- och kunskapsnivå och kontinuerlig uppdatering av densamma. En fråga som inte reses i rapporten är huruvida det är rimligt att hela den ökade utbildningen bör ske innan individen gör sitt inträde på arbetsmarknaden. Att detta är en högaktuell fråga indikerar den offentliga utredning om kompetenskonton som initierades i början av året. Försäkringsbolaget Skandia har dock förekommit utredningen och erbjuder redan idag en kompetensförsäkring där arbetsgivare och arbetstagare genom att satsa pengar kan erbjuda arbetstagaren utbildning med full lön under någon senare period.

En fråga som däremot reses är hur man ska kunna stimulera ungdomar att studera. En nyckel till detta är naturligtvis valet av studiemedelssystemet. Författarna pekar här på ett alternativ till dagens system med en bidragsdel, nämligen att tillåta avdrag i inkomstbeskattningen för amorteringar av studielån. Detta system har fördelen att det endast subventionerar individer som faktiskt arbetar i Sverige. Rapporten väcker därefter frågan om skolavgifter för de högre studierna. Motiveringen till detta är bl a de få undervisningstimmar i veckan för humaniora och samhällsvetenskap. Detta kallar författarna för "ett slöseri med studenternas tid". Huruvida detta är sant kan ifrågasät-

tas i en tid där social kompetens och förståelse till självständigt arbete värderas allt högre. Det är min personliga erfarenhet att många av studieårens mest värdefulla lärdomar inte har inhämtats i klassrummet. Naturligtvis bör vinsten ställas i relation till kostnaderna och det bör vara upp till den enskilde studenten att fatta beslutet.

I samstämmighet med den idé som genomsyrar rapporten om ökad konkurrens diskuteras skolpeng och vi får ta del av viss evidens från USA vad gäller hur elevers prestationer påverkas av friskolor och hur kvaliteten i de offentliga alternativen påverkas av konkurrensen. I detta sammanhang hade det varit önskvärt med betydligt fler referenser som rör skolpeng snarare än enbart privata skolors effekt på kvaliteten i de offentliga alternativen. Sådana studier existerar också i litteraturen. Ett exempel är Epple & Romano¹ som, i en teoretisk modell, visar att införandet av skolpeng för att täcka anmälningsavgifter ökar den relativa storleken på den privata skelsektorn, leder till en större sortering av studenter, och gynnar de begåvade studenterna mer än de mindre begåvade. Buddin, Cordes & Kirby² finner i en empirisk studie på data från Kalifornien att det är föräldrarnas inkomst och *inte* utbildningsavgifterna som spelar roll när föräldrar väljer huruvida de ska sätta sina barn i privat eller offentlig skola. Detta resultat implicerar enligt dem att en skolpeng inte i nämnvärd utsträckning skulle påverka föräldrarnas beslut. Naturligtvis är de slutsatser man har dragit i USA inte direkt överförbara till

¹ Epple, D & Romano, R E, [1998], "Competition Between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer-Group effects", *American Economic Review*, vol 88, s 33-62.

² Buddin, R J, Cordes, J J & Kirby, S N, [1998], "School Choice in California: Who Chooses Private Schools?", *Journal of Urban Economics*, vol 44, 110-134.

Sverige som har ett betydligt annorlunda skolsystem, men det skulle vara mycket intressant med en diskussion om i vilken utsträckning evidens från USA säger oss något om vad som kan förväntas hända i Sverige.

Det jag framför allt saknar i detta kapitel är en diskussion om jämställdhetsfrågor. Som jag ser det så finns en klar risk att jämställdheten minskar i ett system med skolpeng; så länge det handlar om barn i låg- och mellanstadieålder kommer det att vara föräldrarna, och inte barnen själva, som fattar beslut om vilken skola barnen ska gå i, dvs vilken skola som ska få skolpengen. Risken är överhängande att barn med föräldrar som engagerar sig i barnens utbildning kommer att ta aktiv del även i detta beslut medan mindre lyckligt lottade barn kommer att få gå kvar i den skola som "blir över". Detta vore beklagligt med tanke på att dessa barn ändå kommer att ha en konkurrensnackdel jämfört med barn med engagerade föräldrar och således ökar risken för snedrekrytering. Hur allvarligt detta problem är beror naturligtvis på vad som händer med kvaliteten i de "överblivna" skolorna. Även när man diskuterar den högre utbildningen bör man ha jämställdhetsfrågorna i bakhuvudet. Redan idag finns ett problem med social snedrekrytering till universitet och högskolor och risken finns att detta problem skulle bli än större ifall man införde skolavgifter.

Ett annat problem med skolpeng är att det alltid finns ett problem när en skolas finansiering är knuten till andelen godkända studenter, eller betygsnivå, eftersom detta ger skolan incitament att vara allt för generös i bedömningen av studenter.

I en skrift som behandlar omfördelning över livet är det självklart att pensionssystemet får ett eget kapitel och så är också fallet i välfärdspolitiska rådets rapport. Kapitlet startar med att granska pensionärernas ekonomiska ställning och författarna drar slutsatsen att pensionärerna som

grupp har goda inkomster, även om det naturligtvis finns skillnader. Generellt har män högre pension än kvinnor och nyblivna, yngre, pensionärer har det bättre ställt än "äldre" pensionärer. Manliga pensionärer under sjuttio år har t ex 98 procent av inkomsten för åldersgruppen 20–64 (i denna siffra ingår både förvärvs- och kapitalinkomst), vilket kan jämföras med den äldre gruppen av pensionärer som får 76 procent av vad de yrkesverksamma åldersgrupperna erhåller. Motsvarande siffror för kvinnliga pensionärer är 83 respektive 65 procent. Författarna går vidare med en kritisk granskning av det nya pensionssystemet, där den ursprungliga intentionen med "raka rör" mellan förmåner och avgifter har fått allt fler undantag. Detta är olyckligt menar författarna och förespråkar ett renodlat pensionssystem som, förutom en viss grundförsäkring, inte omfördelar mellan individer utan enbart är just en "försäkring mot ett ovanligt långt liv" (borde det inte snarare vara en försäkring *för* ett ovanligt långt liv?). På detta sätt undviker man också de 100-procentiga margineffekterna som idag finns. Som läsare stärks man i denna uppfattning av redovisade internationella jämförelser som visar att pensionärens ekonomiska standard är förhållandevis lika även i länder som har valt att lägga upp sina pensionssystem på ett annorlunda sätt.

Något som inte diskuteras i rapporten är en eventuell höjning av pensionsåldern. Med tanke på att utbildningarna faktiskt blir längre och människor därför träder in på arbetsmarknaden senare i livet än förr, och med tanke på den ökade livslängden, tycker jag att detta är ett ämne som är värt att diskutera i sammanhanget.

Den stora utmaningen inför framtiden är den ökade andelen äldre och påfrestningarna av det ökade vårdbehovet. Enligt beräkningar i långtidsutredningen så kommer den demografiskt betingade efterfrågan år 2030 ha ökat med 60 procent jämfört med 1998. Detta kan jämföras

med motsvarande förutspådda minskningar på 11 respektive 3 procent för barnomsorgen och skola. Sedan ädelreformen 1992 ansvarar kommunerna för omsorgen av de äldre och finansierar denna till viss del med hjälp av brukaravgifter. Socialstyrelsen har nyligen uppmärksammat de väldigt skiftande avgiftsstrategierna i de olika kommunerna i en rapport³. De finner att (i) Personer med samma behov av vård betalar väldigt olika i olika kommuner, (ii) Avgiftssystemen är svåra att förstå och ger i vissa fall helt orimliga effekter, (iii) De äldres skydd mot höga avgifter är dåligt, (iv) Kommunerna visar en bristande respekt för lagen. Denna kritik bemöter Svenska Kommunförbundet med att påpeka att i stort sett samtliga kommuner har sett över sina avgiftsbestämmelser och att det krävs en diskussion om vilken effekt avgifterna ska fylla, innan man kan lägga grunden för en framtida avgiftspolitik (se Callermo & Rundström⁴). I välfärdspolitiska rådets rapport förs just en sådan diskussion kring äldreomsorgens avgiftsfinansiering. Det konstateras bl a att kommunerna inte har utnyttjat avgifter som informationsbärare; avgifterna är inte satta i relation till de kostnader de olika alternativen medför för kommunerna.

Äldreomsorg är ett område där författarna spår att utvecklingen kommer att gå mot allt större valfrihet för brukarna. Äldreomsorgen är också ett område där konkurrenstänkandet redan finns i viss utsträckning. Det har nämligen blivit allt vanligare att kommunerna lägger ut verksamheten på entreprenad; som ett exempel nämns att 1997 hade 7 procent av totala antalet äldre med hjälp i särskilt boende eller hemtjänst privata vårdentreprenörer. Detta har enligt en genomgång gjord av socialstyrelsen av erfarenheterna fram till och med 1996 medfört en effektivitetsförbättring på 5–10 procent. En kritisk punkt för att utläggande på entreprenad ska fungera, som också påpekas i rapporten, är naturligtvis att upphandling-

en sköts på ett bra och professionellt sätt. Ur denna synpunkt är det intressant att notera att Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Industriförbundet ligger i startgrupparna med att skapa "Nätverket för Utveckling och Dialog kring Upphandlingsfrågor inom Vård och Omsorg" (NUDU) som är tänkt att fungera som en mötesplats mellan offentliga beställare och privata utförare inom sjukvård, psykiatri, rehabilitering och äldreomsorg. Detta nätverk ska behandla frågeställningar som t ex: Hur ska ett bra förfrågningsunderlag se ut? Hur definieras kvalitet inom äldreomsorgen? Hur bör avtalen utformas för att släppa fram entreprenörernas kreativitet?

Hur ska då det framtida ökade vårdbehovet finansieras? Detta är den kanske knivigaste frågan. Efter att ha strukit såväl nolltaxa som frivillig försäkring mot höga avgifter rekommenderar författarna en obligatorisk äldrevårdsförsäkring som en del av lösningen för en hållbar finansiering av framtidens vårdbehov. Ett sådant system tillämpas redan i Tyskland.

Hur väl lyckas då välfärdspolitiska rådet med sina två uppgifter, d v s att beskriva läget och att föreslå lösningar? Med den första uppgiften tycker jag att de lyckas bra. Rapporten innehåller en rejäl genomgång av såväl familjepolitik och skola, som pensionssystem och äldreomsorg. Särskilt de två kapitel som behandlar familjepolitikens effekter är mycket rediga och klara. I dessa illustreras utvecklingen i fertiliteten med hjälp av mycket illustrativa figurer och tabeller, och de tar sin utgångspunkt i den befintliga forskningen. Vad gäller den andra frågan får jag ibland känslan av att välfärdspolitiska rådet gör det lite väl "lätt för

³ Socialstyrelsen [2000], Taxor och avgifter för vård och omsorg, Äldreuppdraget 2000:1.

⁴ Callermo, B & Rundström, B, [2000], "Feldöma ut kommunerna", *Dagens Nyheter*, 20 februari.

sig” med universallösningen. Ökad konkurrens och valfrihet, säkrad via kundvalsmodellen, är tänkt att leda till effektivare resursutnyttjande och det gör det säkert också. Men hur långt detta räcker för att tillgodose den ökande efterfrågan är en öppen fråga. Genom att flytta finansieringen från kommunerna undviker man de problem som uppstår när befolkningen är rörlig och när flyttströmmarna följer givna geografiska mönster. Fortfarande måste dock någon betala för den ökade andelen äldre i befolkningen. Ökad avgiftsfinansiering nämns av författarna som en möjlighet. En annan möjlighet som föreslås, och som framstår som det kanske mest fruktbara alternativet, är en äldrevårdsförsäkring liknande den som finns i Tyskland. Personligen skulle jag önskat en diskussion om fördelningseffekter av en ökad valfrihet. Är det t ex så att det endast är de rikare som kommer att utnyttja valfriheten? Man kan också tänka

sig att storstadsområden och övriga tätbebyggda områden kommer att se en ökad valfrihet, medan det finns risk för att det i glesbygden inte uppstår några alternativ till den offentliga service som finns idag. Detta skulle kunna ytterligare öka de regionala skillnaderna i Sverige.

Men bortsett från dessa invändningar så tycker jag att det är mycket positivt med en rapport som inte bara radar upp problem utan även kommer med förslag på lösningar. Valfärdspolitiska rådets rapport utgör därför ett välkommet inlägg i debatten om hur den svenska välfärdsstaten ska kunna lösa problemen med en åldrande, allt mer krävande, befolkning, samtidigt som globaliseringen försvårar beskattning för att finansiera den ökade efterfrågan.

EVA JOHANSSON

*Filosofie doktor i nationalekonomi,
Uppsala universitet och Institutet för
arbetsmarknadspolitisk utvärdering*

Martin Dufwenberg, Marie-Louise Isacson och Michael Lundholm (red): Tillämpad mikroekonomi

Studentlitteratur, Lund 2000, 241 s.

Ett ofta förekommande klagomål från studenter på introduktionskurser i mikroekonomi är att litteraturen, och kursen i sig, är alltför abstrakt och teoretisk där en koppling till verkligheten i form av relevanta tillämpningar saknas. Boken *Tillämpad mikroekonomi* bör uppskattas av dessa studenter eftersom den ger en bra inblick i vad nationalekonomi kan och används till i praktiken.

Boken är skriven av en rad forskare verksamma vid Stockholms universitet, såväl disputerade forskare med stor erfarenhet som doktorander. Boken består av

13 kapitel som behandlar olika problemområden inom mikroekonomi. Varje kapitel är uppbyggt för att kunna utgöra utgångspunkten för seminarier och innehåller ett stort antal övningar och diskussionsuppgifter som lämpar sig på introduktionskurser i mikroekonomi. Varje kapitel avslutas med litteraturtips för de intresserade.

Boken börjar ambitiöst med två kapitel som grovt kan sägas syfta till att försöka höja studenternas tilltro till nationalekonomi. Det första kapitlet behandlar effektivitet och rättvisa. Först förklaras det