

Framåtblickande beteende i välfärdsstaten

Hypotesen om rationella förväntningar förutsätter inte att alla människor alltid gissar exakt rätt. Det teorin säger är att de använder tillgänglig information på bästa sätt. För tänkta förändringar i välfärdssystemet betyder denna insikt inte bara att individer kan tänkas anpassa sig till nya regler utan också att de, mer eller mindre korrekt, förstår framtida konsekvenser av tänkta förändringar, och kan förändra sitt beteende i enlighet med detta. I denna artikel visas hur sådana beteendeförändringar, i ett antal studerade exempel, skapar en diskrepans mellan en tänkt förändring och det faktiskt inträffade, samt att detta är något det finns anledning att ta hänsyn till även i andra fall.

En central och ofta missuppfattad del av teorin om rationella förväntningar är dess okontroversiella grundantagande att ekonomiska aktörer använder tillgänglig information på bästa sätt. Detta innebär *inte* att alla aktörer har all information, inte heller att alla aktörer har samma information, eller ens att de till fullo förstår informationens konsekvenser. Den säger bara att varje aktörs beslut baseras på ständig nytolkning av tillgänglig information.¹

Trots det till synes självklara i att individers beteende kan påverkas av ny information tycks insikterna om vad detta kan tänkas betyda i praktiken i flera sammanhang vara bristfälliga. Inom det politiska beslutsfattandet finns ett flertal exempel på detta. Ofta har man i samband med reformer av olika välfärdssystem – både vid

utvidgningar och neddragningar – beräknat kostnader respektive besparingar precis på det sätt som Robert E Lucas i sin klassiska artikel "Econometric Policy Evaluation: A Critique" [1976] fastslår att man *inte* skall göra, d v s baserat på systemets tidigare utveckling. En sådan kalkyl ger bara en statistisk sammanfattning av hur ett system fungerat under en viss politik, och kan förmodligen ge goda förutsägelser givet att politiken inte ändras. Däremot är det troligen en dålig skattning av vad som händer under nya förutsättningar.

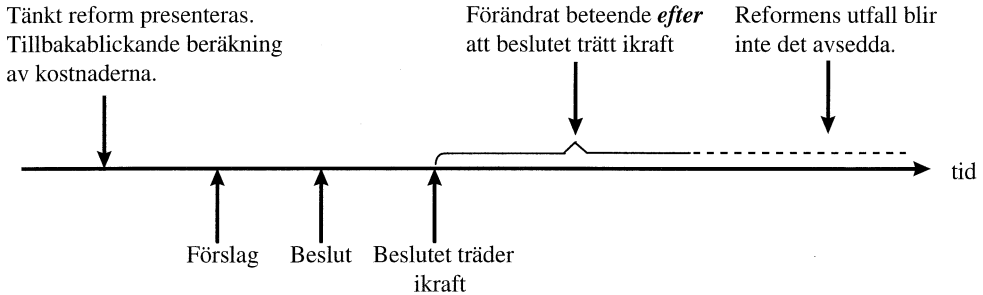
Ett tidigare studerat exempel på detta är sjukförsäkringssystemet där man systematiskt underskattade kostnadsutvecklingen under 1980-talet, genom att utgå ifrån att förändringar i regelverket inte skulle påverka individers beteende.² Henrekson, Lantto och Persson [1992] visar att denna utgångspunkt är tveklaktig, och att det sker tydliga anpassningar till de nya reg-

JESPER ROINE är doktorand i nationalekonomi vid Stockholms universitet samt forskningsassistent vid Institutet för internationell ekonomi. Hans huvudsakliga intresseområden är politisk ekonomi, ekonomisk tillväxt och internationell ekonomi.

¹ Se t ex Persson [1987] eller Svensson [1995]

² Exempelvis i Regeringens proposition 1986/87:69, s 62, se Lantto [1994].

Figur 1 Diskrepans mellan tänkt åtgärd och faktiskt utfall skapad av ändrat beteende efter att ett beslut trätt ikraft. Klammern indikerar att förändringarna kan ske gradvis över tiden.^a



^a Detta är i vissa fall av stor betydelse. Anpassningarna kan ske gradvis dels för att omställningen är praktiskt svår, dels för att det kan ta tid att informera sig, speciellt om förändringen rör komplexa system. Man kan också tänka sig att förändrade beslutsregler endast tas i bruk i kombination med andra förändringar, t ex en lågkonjunktur. Se t ex Lindbeck [1995].

lerna, vilket man också borde ta hänsyn till vid kostnadsberäkningarna.³

I andra fall räcker det dock inte att ta hänsyn till hur människor anpassar sig till nya regler *efter* att de trätt ikraft. En viktig innebörd av att individer har rationella förväntningar är att de agerar framåtblickande,⁴ d v s att de t ex redan då ett förslag om en framtida förändring läggs förstår innebörden av det, och anpassar sig till den nya situationen. Problemet med att inte ta hänsyn till detta är att förutsättningarna för en tänkt åtgärd kan ha förändrats redan *innan* åtgärden träder ikraft, vilket i sin tur naturligtvis kan påverka utfallet.

Syftet med denna artikel är att visa hur förväntade regelförändringar skapat förändringar i individers beteende, och därigenom en diskrepans mellan det politiskt avsedda och det faktiskt inträffade. Genom att studera sambandet mellan människors agerande och tänkta reformer – nedan exemplifierat av förändringar i delpensionssystemet och efterlevandepensionen – visas hur framåtblickande individer kan ändra beteende innan beslut träder i kraft och på så sätt förändra förutsättningarna för en tänkt reform. Exempelen visar också att människor inte bara agerar på säker information om framtiden utan att det ibland

räcker med att de förväntar sig en framtida förändring. De visar också att de inte alltid till fullo förstått konsekvenserna av reformerna men valt att agera ändå. Allt detta skulle vara av måttligt intresse om det inte vore för att exemplen så tydligt påvisar ett principiellt viktigt fenomen som har en lång rad tillämpningar. Artikeln avslutas med en allmän diskussion om detta, där också några aktuella exempel tas upp.

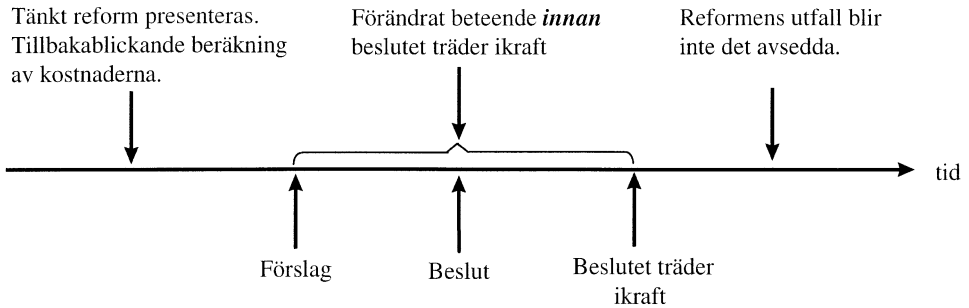
Anpassningar till ändrade regler...

Varje regelförändring som genomförs i välfärdssystemet påverkar potentiellt individers beslut. Essensen av den sk Lucas-kritiken är att man måste ta hänsyn till detta vid bedömningen av förändringens effekter. I allmänhet kan således studier av hur systemet tidigare, under en

³ Andra studier som visat detta är t ex Eriksen [1980], Lantto och Lindblom [1985] och Palme [1993].

⁴ Kontrasterat mot tidigare hypoteser med bakåtblickande, adaptiva förväntningar, eller ännu tidigare teorier med statistiska förväntningar. Se t ex Persson [1989].

Figur 2 Diskrepans mellan tänkt åtgärd och faktiskt utfall skapad av ändrat beteende innan ett besluts ikraftträdande.



annan politik, fungerat *inte* användas för att beräkna konsekvenserna av den tänkta politiken.

Figur 1 visar schematiskt hur problem kan uppstå då individer anpassar sitt beteende till en ny regel. I ett första skede föreslås en förändring, t ex identifieras en grupp som man vill satsa mer resurser på. Genom att betrakta gruppens nuvarande storlek, alternativt ett snitt över en tidigare tidsperiod beräknas kostnaden för reformen och baserat på detta fattas beslut om en förändring. Då förändringen träder ikraft har dock grunden för den gjorda beräkningen ändrats, vilket i sin tur kan leda till ett utfall som skiljer sig från det planerade. De tidigare nämnda underskattningarna av kostnadsökningarna i sjukförsäkringssystemet under 80-talet är exempel på detta.⁵

...kan ske innan reglerna ändras

Figur 2 visar det skeende som närmare skall studeras i denna artikel. Här ändras beteendet före ett besluts ikraftträdande. Framåtblickande individer förstår konsekvenserna av en framtida förändring och väljer att ändra beteende innan den träder ikraft. Som vi skall se kan detta leda till att tänkta besparingar – eller inkomstförstärkningar – minskar eller helt uteblir. Delpensionssystemets historia ger tydliga exempel på detta.

Beteendeförändringar i samband med tänkta besparingar i delpensionssystemet

Ersättningsnivåerna i de olika välfärdsystemen är en ständigt återkommande fråga. En avgörande faktor för systemens generositet verkar vara de aktuella budgetramarna. Har man råd så höjer man nivåerna, måste man spara så sänker man desamma.⁶ Ett sådant resonemang tar dock inte hänsyn till den ovan beskrivna dynamik som förändringen i sig kan ge upphov till.

Delpensionsförsäkringen infördes den 1 juli 1976. Tanken var att ge förvärvsarbete i åldern 60–65 år möjligheten att gå ned i arbetstid genom att de kompenseras med en viss procent av den bortfallna inkomsten.⁷ Under de första åren efter införandet ökade antalet delpensionstagare förhållandevis kraftigt, samtidigt som delpensionsfonden visade stora underskott. I den allmänna debatten fram-

⁵ Henrekson, Lantto och Persson [1992]

⁶ Resonemanget finns exemplifierat i Göran Perssons anförande i partiledardebatten den 22 januari 1997. (Se Riksdagsprotokoll 1996/97: 53) Det var också ett återkommande tema under den socialdemokratiska partikongressen i september 1997.

⁷ Regeringens proposition [1975:97].

fördes åsikten att delpensionen blivit för populär. Bland annat ansågs kompensationsgraden 65 procent alltför hög.⁸ 1980 stod regeringen inför stora ekonomiska problem, budgetunderskottet växte snabbt och man var tvungen att dra ned utgifterna. På socialdepartementet valde man bland annat att spara på delpensionerna genom att sänka kompensationsgraden till 50 procent. Detta skulle ge en besparing på 150 miljoner kronor per år enligt den proposition som lades fram den 2 oktober 1980.⁹ I den uppskattade man antalet delpensionärer i slutet av 1980 till omkring 60 000 baserat på tidigare flöden.¹⁰ Men den tänkta besparingen uteblev då antalet delpensionärer ökat mycket kraftigt i slutet av 1980. I slutet av december 1980 omfattade systemet närmare 68 000 personer, och som en följd av detta ökade utgifterna under 1981 med 267 miljoner kronor.¹¹ Efter att den nya lagen börjat gälla minskade dock antalet delpensionärer. Trots detta uppvisade delpensionsfonden ett underskott fram till 1984.

När utvecklingen i systemet gick i rätt riktning höjdes procentsatsen. Från och med 1 juli 1987 ersattes alla delpensionärer med den ursprungliga nivån 65 procent. Inte helt oväntat ledde detta till att antalet delpensionärer nu ökade. 1992 hade staten återigen finansiella problem. I budgetpropositionen som lades fram i januari 1992 föreslogs att delpensionen helt skulle avskaffas.¹² Motiveringen var dels att systemet var omodernt, dels att det skulle ge en budgetförstärkning. Den 29 juni samma år röstades förslaget dock ned efter att ny demokrati oväntat gjort gemensam sak med socialdemokraterna och vänsterpartiet.¹³ Det betydde inte att frågan försvann från den politiska dagordningen. De två kommande åren lade regeringen nya förslag om förändringar i delpensionssystemet, det första röstades ned efter stor dramatik då ny demokrati i sista stund ändrade sig och ännu en gång röstade ned regeringens förslag.¹⁴ 1994 kompromissade regeringen slutligen med so-

cialdemokraterna och drev igenom en sänkning av kompensationsnivån till 55 procent.¹⁵ Under åren av osäkerhet om delpensionens fortsatta existens ökade antalet delpensionärer markant, och när förändringen till slut genomfördes tvingades man konstatera att besparingarna till en början skulle komma att bli blygsamma till följd av detta.¹⁶

Varför uteblir besparingarna?

Vid en första betraktelse av årsdata verkar utvecklingen i delpensionssystemet ganska klar. Som vi ser i *Figur 3* ökar antalet delpensionärer kraftigt under de första åren, vilket är naturligt i en uppbyggnadsfas. Från och med 1981 sänks nivån och antalet delpensionärer minskar, för att 1987 vända uppåt igen då kompensationsgraden höjs. 1995 sänks nivån återigen vilket leder till att antalet delpensionärer minskar.¹⁷

Men hur kommer det sig då att de tänkta besparingarna uteblir? Varför ökar utgifterna åren efter att man beslutat om – eller som 1992 föreslagit – neddragningar? Ser man endast till det totala antalet delpensionärer skulle en möjlig förklaring vara att man genom besluten lyckas

⁸ Lidhard [1987].

⁹ Regeringens proposition [1980/81:20].

¹⁰ Ibid. (Bilaga 4, s 7).

¹¹ RFV Statistikinformation Is-I 1995:1.

¹² Regeringens proposition [1991/92:100] och [1991/92:149].

¹³ Från Riksdag & Departement [1992:17].

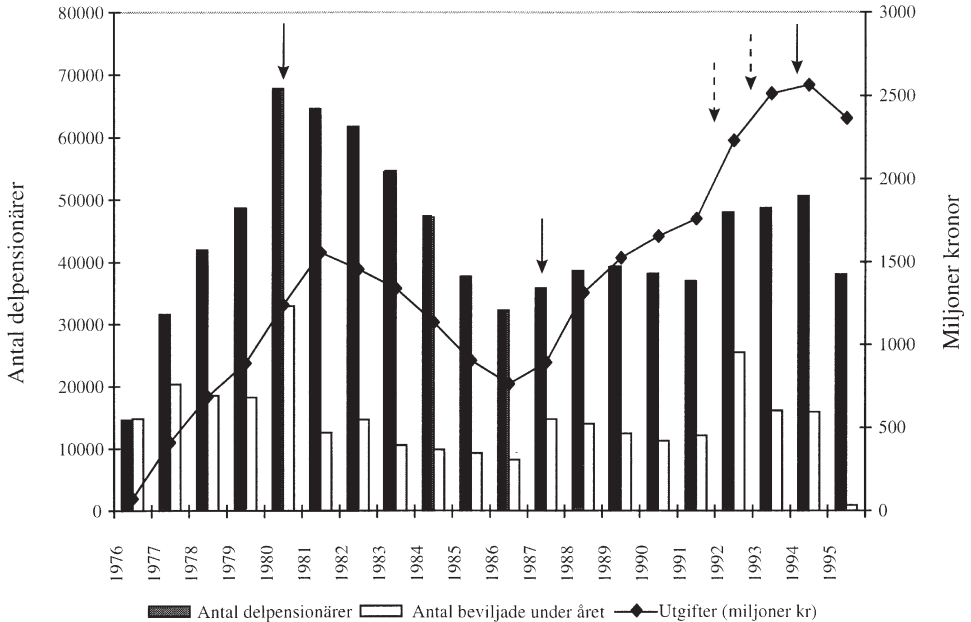
¹⁴ Från Riksdag & Departement [1993:10].

¹⁵ Regeringens proposition [1993/94:150], Från Riksdag & Departement [1994], nr 15 och nr 18.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Denna karakterisering stämmer även om hänsyn tas till demografiska förändringar, d v s om vi ser till andelen av alla delpensionsaktuella i befolkningen.

Figur 3 Delpensionssystemets utveckling 1976–1995. De heldragna pilarna indikerar genomförda förändringar, de streckade markerar förslag till förändringar.



bryta en kraftigt uppåtgående trend. Denna förklaring verkar dock inte stämma om man också tar i beaktande antalet nybeviljade delpensioner. Denna siffra är förhållandevis konstant åren innan förslagen om neddragningar kommer, för att sedan nå tydliga toppar samma år som förslagen läggs.

Svaret på frågan om vad som omintetgör besparingarna står att finna i en mer detaljerad studie av antalet nytillkomna delpensionärer månadsvis och dess samband med de olika besluten.

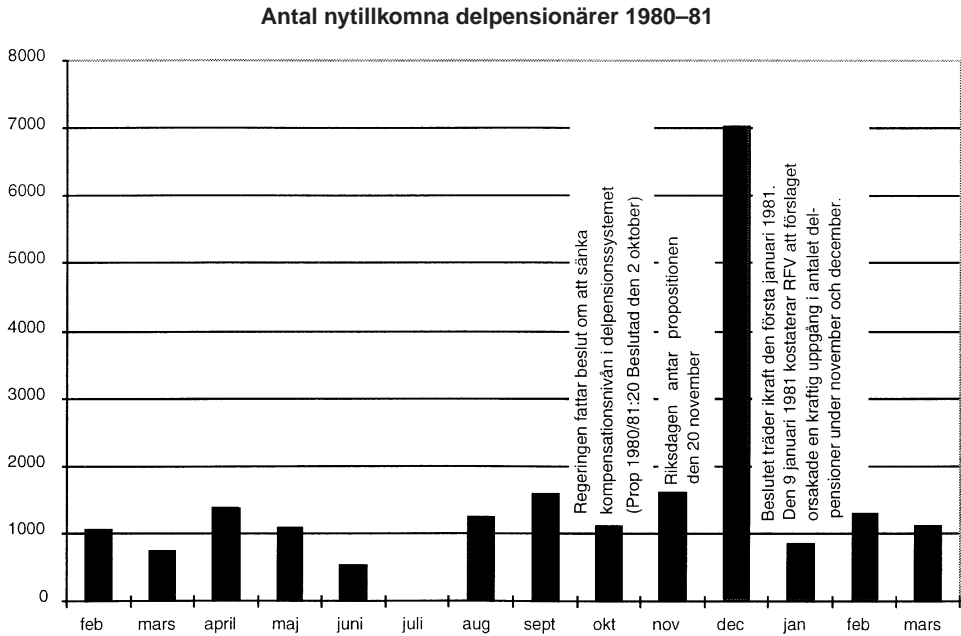
Vid förändringen 1980 är tiden mellan beslutet och dess ikraftträdande endast en dryg månad. Under denna enda månad ökar det totala antalet delpensionärer med nästan 12 procent. Som vi ser i *Figur 4* formligen rusar delpensionsberättigade in i systemet. Antalet beviljade ansökningar är under december månad sju gånger så högt som årets tidigare genomsnitt. Uppgången i antalet sökande var ännu större. Anledningen till den kraftiga ök-

ningen var säkerligen att potentiella delpensionärer insåg innebörden av den förestående sänkningen av ersättningsnivån, och passade på att delpensionera sig innan den trädde ikraft för att bli berättigade till den högre procentsatsen. Som en följd av detta ökade kostnaderna för systemet de kommande tre åren jämfört med 1980.

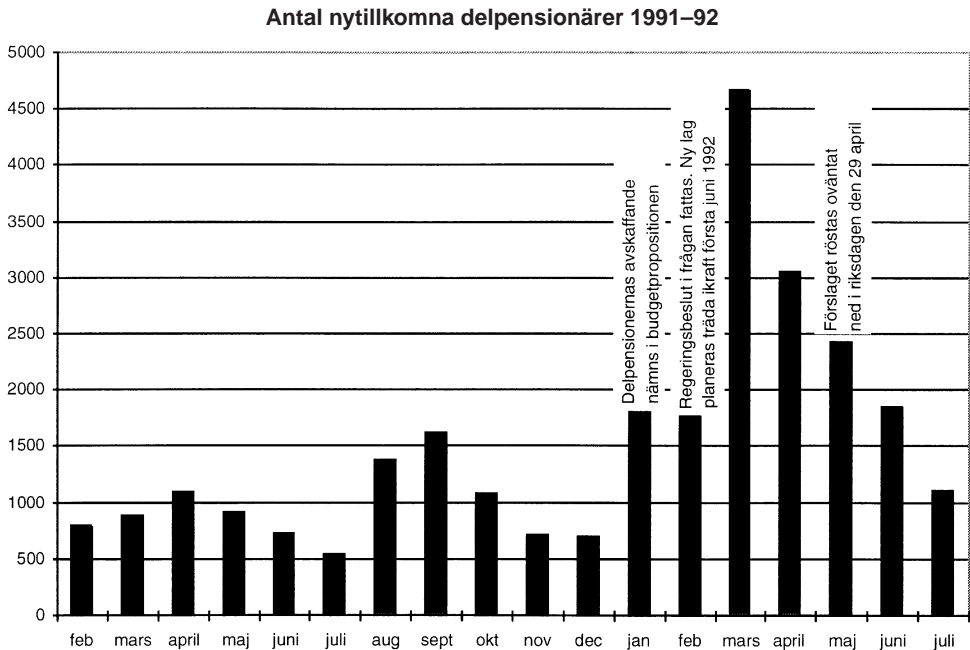
Ett liknande förlopp kan observeras i samband med förslagen om delpensionssystemets avskaffande 1992. (Se *Figur 5*). Ökningen är denna gång inte lika koncentrerad i tiden, men totalt sett av samma storleksordning som 1980–81. Denna gång röstas som sagt förslaget ned, vilket visar att individer inte bara agerar på säker kunskap om framtiden, utan även på förväntningar om förändringar.¹⁸

¹⁸ Den stokastiska störningstermen, ε , som gjorde att utfallet inte blev det förväntade, var i detta fall ny demokrati, vars agerande som sagt var i högsta grad oväntat.

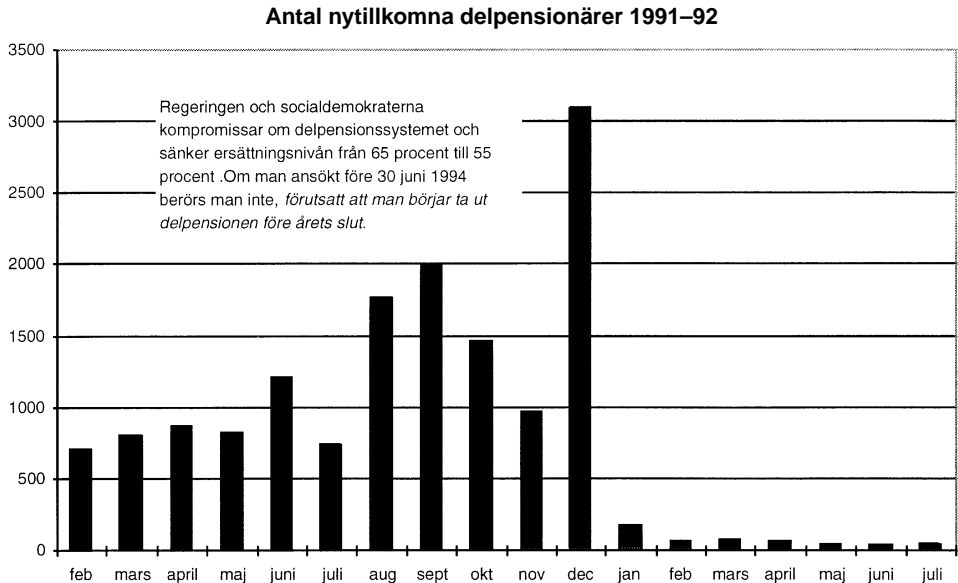
Figur 4 Antal nytillkomna delpensionärer kring beslutet att sänka ersättningsnivån från och med 1 januari 1981.



Figur 5 Antal nytillkomna delpensionärer kring förslaget att avskaffa delpensionen. Förslaget röstas oväntat ned den 29 april sedan ny demokrati gått emot regeringens förslag.



Figur 6 Antal nytillkomna delpensionärer kring årsskiftet 1994–95. De som ansökt om delpension före den 30 juni 1994 och som börjar ta ut den före årsskiftet får delpension enligt de tidigare generösare reglerna.



Historien upprepar sig ännu en gång då regeringen 1994 kompromissar med socialdemokraterna och driver igenom en sänkning av ersättningsnivån från 65 procent till 55 procent. (Se *Figur 6*). Denna gång var övergångsreglerna sådana att man, för att inte drabbas av försämringen, dels var tvungen att söka delpension före 30 juni 1994, dels tvungen att börja ta ut delpension före årets slut. Återigen talar flödena på respektive sida om det magiska datumet sitt tydliga språk. Antalet nytillkomna delpensionärer är högt under hela hösten 1994 för att kulminera i december 1994, sista månaden innan de nya reglerna till fullo träder i kraft. Efter årsskiftet tycks 'behovet' att delpensionera sig nästan helt upphört.

Naturligtvis kan också andra faktorer påverka antalet delpensionärer, t ex den rådande arbetsmarknadssituationen. Det råder dock knappast någon tvekan om att besluten om ersättningsnivån påverkar människors beteende, speciellt inte om man beaktar förändringarnas storlek och hur väl de sammanfaller med besluten

tidsmässigt. Detta konstateras också vid flera tillfällen av Riksförsäkringsverket.¹⁹ Vetskapen eller, som fallet var 1992, tron om att villkoren kommer att försämrans inom en snar framtid gör att de som tänkt delpensionera sig tidigarelägger sitt beslut, men möjligen också att andra som inte tidigare haft några planer på att delpensionera sig inser att deras framtida valmöjligheter förändrats, och därför nu väljer att delpensionera sig.²⁰

¹⁹ Se t ex RFV Statistikinformation Is-I 1995:1 och RFV Matematisk-Statistiska Byrån 1981-01-09, (Stencil från RFV)

²⁰ Besluten förändrar berörda individers valmöjligheter från att ha varit "möjligheten att välja delpension när som helst mellan 60 och 65" till "antingen delpension direkt till rådande villkor, eller bibehållen valfrihet mellan fortsatt arbete och delpension, men då med sämre villkor än tidigare". Denna förskjutning kan mycket väl ha lett till att personer som inte tänkt delpensionera sig vid tidpunkten för förändringen, nu ändå väljer att göra det i ljuset av att den framtida valfriheten blivit mindre förmånlig.

Den troliga förklaringen till de kraftiga ökningarna av antalet delpensionärer i samband med de olika besluten är alltså följande. *Framåtblickande rationella individer inser att en framtida förändring kommer att påverka dem, och ändrar därför beteende innan besluten träder ikraft.* Ovanstående exempel visar hur detta kan leda till att tänkta besparingar kraftigt skjuts på framtiden och i stället skapar en ökad belastning av ett system under den period då besparingen är tänkt. Det är således inte självklart att man i en lågkonjunktur snabbt kan få till stånd en önskad besparing. Både 1980–81 och 1991–92 skapade den ökade tillströmningen av delpensionärer temporärt ökade utgifter. Efter sänkningen av ersättningsnivån 1981 dröjde det till 1984 innan utgifterna var lägre än 1980. Då var det bara två år kvar tills man återigen höjde nivån. På motsvarande sätt har turerna kring delpensionerna efter 1991 lett till höga utgifter under lågkonjunkturen då man hade behov av att spara. Även här gäller förstås att andra faktorer kan spela in. Dock bidrar de kraftiga ökningarna av delpensionärer före nivåsänkningarna tveklöst till ökade utgifter under tidsperioden omedelbart efter beslutet.

Insikterna på detta exempel är tillämpbara på alla system där ekonomiska agenter genom att förändra beteende innan ett beslut träder ikraft antingen kan ta del av en förmån, som i delpensionsfallet ovan, eller undgå att betala t ex en skatt eller en avgift.²¹

Förändringen av lagen om änkepension

Genom lag (1988:881) om allmän försäkring²² gjordes genomgripande förändringar av folkpensionens efterlevandeförmåner.²³ Enligt den nya lagen skulle den då gällande änkepensionen ersättas av en ny efterlevandepension. För vissa grupper gällde dock den tidigare, generösare änkepensionen förutsatt "...att kvin-

nan vid utgången av år 1989 var gift med den man efter vilken änkepensionen skall utbetalas".²⁴

Tittar man noggrannare på lagtexten framgår dock att övergångsreglerna var mycket långtgående. I flertalet fall räckte den sammanboendeform som de flesta redan hade. Många tycks dock ha funnit det bäst att gifta sig, så att man säkert kunde ta del av de gamla reglerna. Detta ledde till en mycket kraftig uppgång i antalet giftermål under hösten 1989. Antalet nygifta blev det året nästan 110 000, att jämföra med tidigare års relativt stabila 40 000.

Då övergångsbestämmelserna redan var mycket långtgående är det svårt att säga om den kraftiga ökningen hade några kostnadsmässiga effekter. Många av dem som gifte sig kan tänkas ha haft rätt till samma ersättning även om de förblivit samboende, vilket möjligen kan tolkas som att många valde att gifta sig "för säkerhets skull".²⁵ Det inträffade är dock ett

²¹ Ett exempel på en studie där tänkta inkomstförstärkningar inte blivit vad man tänkt sig återfinns i Wahlund [1991] som studerat beteendeförändringar i samband med skattereformen 1982.

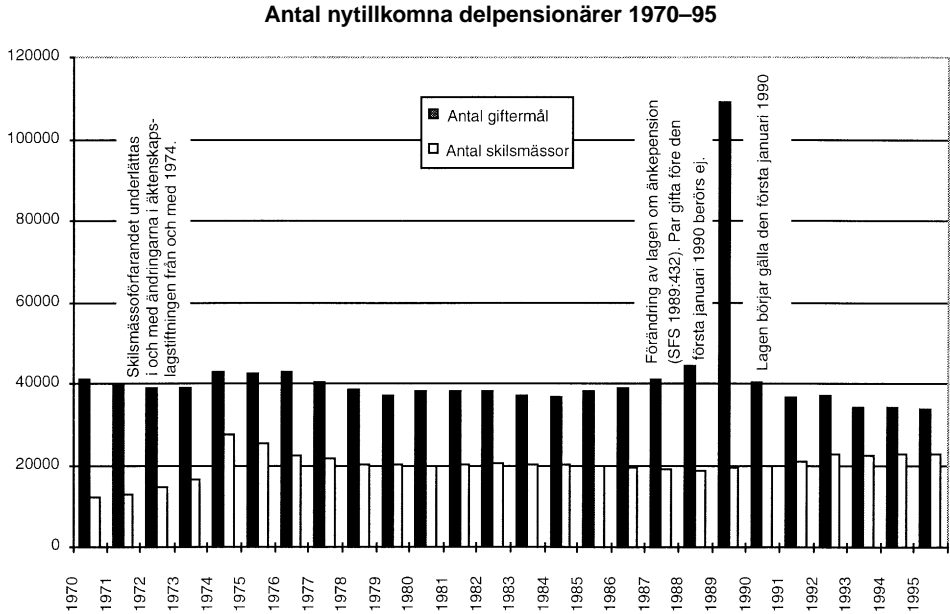
²² Lagen om allmän försäkring omfattar sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggs-pensionering

²³ Ändrad genom SFS 1988:1537, SFS 1989:218 samt SFS 1989:432. Den del som studeras här finns i SFS 1989:432

²⁴ SFS 1989:432

²⁵ Denna typ av resonemang verkar uppröra många, förmodligen på grund av att de missförstår vad som i de allra flesta fall menas. Den skeptiska frågeställningen brukar ungefär lyda: Påstår du verkligen att människor skulle gifta sig för att få förmånligare pension. Svaret är: Ja, givet att de är indifferent mellan att t ex vara sambos och gifta så kan även mycket små incitament till fördel för att vara gift skapa stora förändringar. Denna typ av marginaeffekter kan i många fall ge stora utslag i samband med regelförändringar.

Figur 7 Antal giftermål och skilsmässor under åren 1970–95.



mycket tydligt exempel på de kraftiga marginaleffekter som kan uppstå vid en regelförändring. Precis som i fallet med delpensionerna är det individernas framåtblickande förväntningar som styr beteendet.

Ett intressant konstaterande i detta fall är att antalet giftermål efter 1989 inte sjunker så dramatiskt att toppen bara kan förklaras som tidsmässiga omflyttningar av redan planerade giftermål. Om denna tolkning är riktig verkar det alltså som om lagändringen också skapat fler giftermål.

Sambandet mellan lagändringen och antalet giftermål noteras också av SCB, som konstaterar att motsvarande mekanism påverkade antalet skilsmässor vid en förändring av äktenskapslagstiftningen 1974. ”Många som planerat en skilsmässa kanske avvaktade den nya lagens införande och det kan ha bidragit till de mycket höga skilsmässotalen 1974 och 1975.”²⁶

Ändringen i förmögenhets-skatten, tandvårdsförsäkringen och högkostnadsskyddet – några aktuella exempel

Nu kan man med all rätt fråga sig om dessa exempel påvisar något generellt eller om de bara är perifera kuriositeter. En snabb genomgång av en rad aktuella exempel visar förhoppningsvis att de insikter som exemplen förmedlar har tillämpningar på en rad områden.

I vårpropositionen²⁷ presenterades ett förslag om förändrad förmögenhetsbeskattning. En av förändringarna innebar att aktier på A-listan från och med nästa år skulle tas upp till beskattning med 100 procent av marknadsvärdet, i stället för ti-

²⁶ SCB, Demografisk rapport 1994:2 [1994], Fakta om den svenska familjen, s 90-91.

²⁷ Regeringens proposition 1996/97:150.

digare 75 procent. Finansdepartementet beräknade att intäkterna från förmögenhetsskatten skulle öka med 610 miljoner kronor till följd av den fulla värderingen av A-aktier.²⁸ Den 8 juli hade bolag med ett sammanlagt värde på 103 miljarder kronor bytt lista till den skattefria O-listan. Andelen privatägt och fåmansbolagsägt kapital uppgår till 48 miljarder kronor, vilket på A-listan hade motsvarat en skatteintäkt på 720 miljoner kronor.²⁹ Skatteflykten gjorde således att den tänkta inkomstförstärkningen riskerade att bli en förlust.³⁰ Detta förlopp har nu tvingat fram en förändring av förslaget. De som försökt slippa skatten genom att flytta från A- till O-listan beskattas ändå, men skattesatsen ändras så att 80 procent av maknadsvärdet skall tas upp till beskattning i stället för föreslagna 100 procent. Vidare befrias ett antal ägarfamiljer från förmögenhetsskatt då en tidsbegränsning för ägandet tas bort.³¹ Det slutgiltiga utfallet är fortfarande osäkert men klart är att intäkterna inte ökar med 610 miljoner som man tänkt sig.

Händelseförloppet kanske känns igen; en beräkning görs baserat på situationen före beslutet. Då beslutet annonseras inses de framtida konsekvenserna av detta av de ekonomiska agenter som berörs, och innan beslutet hinner träda ikraft har deras agerande förändrat förutsättningarna.

I vårbudgeten finns också förslag om försämringar av tandvårdsförsäkringen.³² Man beräknar spara 500 miljoner genom att höja självrisken från 700 till 1 300 kronor från och med den 1 oktober. Bara några veckor efter att förslaget presenterats kom rapporter om att det nu är svårt att få en tandläkartid. Även om det ännu inte finns några definitiva data, så är en kvalificerad gissning att de som kan i möjligaste mån passar på att besöka tandläkaren innan reformen träder ikraft, för att kunna ta del av de generösare ersättningsreglerna innan de avskaffas.³³ Förmodligen kan detta i sin tur göra att besparingen 1998 blir större än beräknat.

För att få en helhetsbild av åtgärden får man dock inte glömma bort den ökade belastning som är att vänta 1997.

Ett liknande scenario har utspelat sig i samband med läkemedelsreformen som trädde i kraft vid årsskiftet 1996–97. Vetenskapen om den förestående förändringen ledde till en kraftig hamstring av läkemedel under slutet av 1996. En hamstring som kostade staten 1,3 miljarder extra. Under första halvåret i år har statens läkemedelskostnader minskat med 1,2 miljarder, men under andra halvåret väntas en kraftig försäljningsuppgång enligt socialdepartementet³⁴ vilket kommer att öka kostnaderna igen. För att få en riktig bild av åtgärden är det viktigt att man tar hänsyn till hela förloppet.

Vad kan vi lära av detta?

Ett första viktigt konstaterande är att framåtblickande beteende existerar.³⁵ I debat-

²⁸ Regeringens proposition 1996/97:117, s 76.

²⁹ Enligt beräkningar från Skattebetalarnas förening. Vissa faktorer kan modifiera denna beräkning. I ett för staten bästa tänkbara fall kan inkomstbortfallet stanna vid 360 miljoner, givet att inte fler flyttar. Detta fall kan dock beskrivas som ett högst teoretiskt fall.

³⁰ Se t ex artikel i *Finanstidningen* 8 juli 1997.

³¹ Se t ex artikel i *Affärsvärlden*, nr 38 1997.

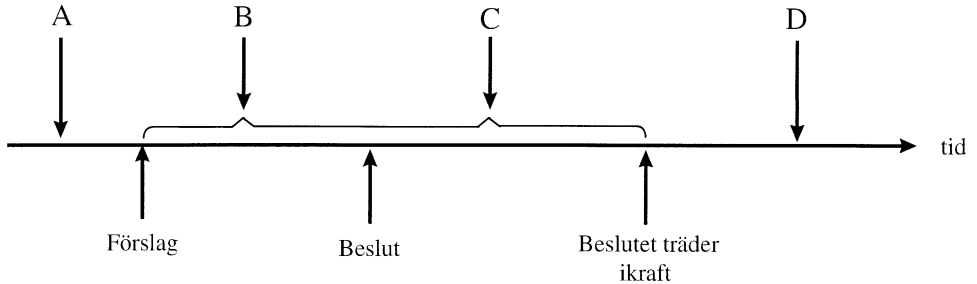
³² Regeringen backade dock på en rad punkter så försämringarna som föreslogs var inte så långtgående som man från början tänkt.

³³ Resonemanget finns t ex i tidningen *Privata affärer* nr 5 1997 som utkom några veckor efter att förslaget presenterats. Där kan man läsa följande: "Nu höjs självrisken till 1 300 kr fr o m den 1 oktober 1997. Detta kan vara ett skäl att gå till tandläkaren före detta datum."

³⁴ Enligt kanslirådet P-O Byrén i en artikel i *Dagens Industri* 31 juli 1997.

³⁵ Det finns mycket intressant att säga om varför man i det politiska beslutsfattandet tycks ignorera detta. Speciellt då man i flera andra fall tycks vara medveten om de positiva möj-

Figur 8 Beslutsgångens kronologi och de skeenden som skapar diskrepansen mellan det önskade och faktiska utfallet i de ovan studerade exemplen.



ten avfärdas ofta påståendet att människor agerar rationellt och framåtblickande som orealistiskt, kanske för att man tror att det som avses är att de skulle vara perfekt informerade. Samtliga fall ovan visar tydligt att framåtblickande individer kan reagera på beslut om framtida förändringar på ett sådant sätt att förutsättningarna för dem i sin tur ändras. Låt oss betrakta den tidigare införda tidslinjen (Figur 2) och med hjälp av den karaktärisera de olika exemplen ovan.

Händelseförloppet börjar med att ett förslag utarbetas (A). De kostnads- eller intäktskalkyler som görs baserar sig ofta på det då aktuella läget eller på en tillbakablick av hur systemet tidigare fungerat. De tänkta besparingarna inom delpensionssystemet samt de tänkta inkomstförstärkningarna av den ändrade förmögenhetsbeskattningen är exempel på detta. Efter att förslaget blivit offentligt (B) kan individer se att detta kommer att påverka deras framtida situation. Om de gör bedömningen att förslaget kommer att bli verklighet kan de redan i detta skede börja anpassa sig till den kommande förändringen. Ett exempel på detta som diskuteras ovan är förslaget att avskaffa delpensionerna 1992 som ledde till en kraftig ökning av antalet delpensionärer men som senare röstades ner. Efter att beslutet är fattat (C) kan anpassningen till den nya situationen ske, vilket också inträffar i samtliga exempel ovan. Att detta beteende

också skapar en diskrepans mellan det önskade och det faktiska utfallet är tydligt (D). Dels kan tänkta besparingar – som i fallen med delpensionerna – minska eller helt utebli, dels kan detsamma inträffa vid tänkta inkomstförstärkingar, som i fallet med den förändrade förmögenhetsbeskattningen.

Delpensionsexemplet visar på ett konkret sätt svårigheterna med att i en lågkonjunktur snabbt få till stånd en önskad besparing. Den ökade tillströmningen av pensionärer skapar i stället en ökad belastning under åren omedelbart efter beslutet. När besparingen börjar ge resultat dröjer det bara två år innan ersättningsnivån återigen höjs. När man sedan 1994 till slut bestämmer sig för att sänka nivån igen så har nästintill samtliga som varit intresserade av delpension redan tagit ut denna (se Figur 6). Vidare gör den skeva belastningen att kostnaden för att pendla mellan två ersättningsnivåer är större än att t ex ha en konstant nivå som ligger

forts.

ligheterna att använda ekonomiska incitament för att frammana ett önskat beteende. (Exempel är glesbygdssöd, flyttbidrag, etableringsstöd, etc). Detta kommer inte att närmare diskuteras här. Tankar om detta finns dock i t ex Arvidsson, Berntson och Dencik [1994], Schein [1992] och Roine [1996].

mittemellan dessa. Att ha en långsiktigt hållbar nivå vore också positivt ur välfärdssynpunkt då pendlandet mellan olika ersättningsnivåer gör att man måste ha lite "tur" för att ha möjlighet att t ex del-pensionera då ersättningsnivån är hög.³⁶

Slutligen måste man naturligtvis fråga sig vad man kan göra för att undvika de ovan diskuterade problemen. Detta är ingen lätt fråga då det i de flesta fall inte är möjligt att förutse storleken på de eventuella beteendeförändringarna. Där- emot kan man bilda sig en uppfattning om hur stora effekterna kan bli om indivi- der väljer att ändra beteende. Man kan också ta hänsyn till att konsekvenserna för vissa system, t ex pensionssystem, typiskt sett blir mer långtgående då per- soner som träder in i dessa också blir kvar en längre tid, till skillnad från t ex hamst- ring av läkemedel som blir en engångs- utgift. Vidare kan man också bedöma hur lätt det är att eventuellt ändra beteende i de olika systemen. Helt klart är att princi- pen "om vi inte vet vad som händer så antar vi att ingenting händer" inte är lämplig. De uppenbara svårigheterna med att kortsiktigt rätta till nivåerna i olika system, bör också mana till viss försiktig- het med att höja och sänka dem beroende på vad det aktuella budgetläget tillåter. Långsiktigt hållbara system är både billi- gare och rättvisare.

Referenser

Affärsvärlden, [1997], "Regeringen köper lojalitet", nr 38, s 7.
Arvidsson, H, Berntson, L & Dencik, L, [1994], *Modernisering och Välfärd*, City University Press, Stockholm.

³⁶ Poängteras t ex i Lindbeck [1995]. Ett rela- terat problem är att den som drabbas av en sänkt nivå förmodligen har svårt att kompen- sera för detta, då de inte har möjlighet att s a s "leva om sitt liv" för att fatta de beslut som skulle krävas. Detta diskuteras utförligt i t ex Lindbeck [1994]

Dagens industri, [1997], "Läkemedelsreform ger ingen besparing", 31 juli 1997.
Eriksen, T E, [1980], *Den ökade sjukfrånva- ron – en statistisk analys*, Delegationen för social forskning, Rapport 1980:1.
Finanstidningen, [1997], "Staten kan göra net- toförlust på aktieskatten", 8 juli 1997.
Från Riksdag & Departement, [1992], "Del- pensionen blir kvar", nr 17, s 2–3.
Från Riksdag & Departement, [1993], "Nyd satte ner foten och fällde regeringens del- pensionsförslag", nr 10, s 5.
Från Riksdag & Departement, [1994], "Försämrade delpension får stöd av social- demokraterna", nr 15, s 3.
Från Riksdag & Departement, [1994], "Del- pensionen sänks till 55 procent", nr 18, s 3.
Henrekson, M, Lantto, K & Persson, M, [1992], *Bruk och missbruk av sjukförsäk- ringen*, SNS Förlag, Stockholm.
Lantto, K, [1994], "Vad bör göras åt sjukpen- ningen?", *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 2, s 135–148.
Lantto, K & Lindblom, E, [1987], "Är arbets- lösheten hälsosam?", *Ekonomisk Debatt*, årg 15, nr 4, s 333–336.
Lidhard, J, [1987], *Delpensioneringen – Lagkommentarer*, Tidens förlag, Stockholm.
Lindbeck, A, [1994], "Uncertainty Under the Welfare State", *Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, nr 73, s 379–393.
Lindbeck, A, [1995], "Hazardous Welfare- State Dynamics", *American Economic Review*, vol 85, s 9–15.
Lucas, R E, [1976], "Econometric Policy Evaluation: A Critique", *Carnegie Ro- chester Conference Series on Public Policy*, vol 1, s 19–46.
Palme, M, [1993], *Five Empirical Studies on Income Distribution in Sweden*, Doctoral Dissertation, Stockholm School of Econo- mics.
Persson, M, [1987], "Ekonomporträttet: Ro- bert E Lucas", *Ekonomisk Debatt*, årg 15, nr 3, s 233–337.
Persson, T, [1989], "Stabiliseringspolitikens möjligheter: En instabil historia", i *Ekono- miska Rådets Årsbok 1989*, Stockholm.
Privata Affärer [1997], "Tänder, gåvor och taxvärden – tre ljuspunkter i proppen", nr 5, s 13.
RFV, Matematisk-statistiska byrån, [1981], "Delpensioner utbetalade i december 1980", stencil, RFV, Stockholm.

- RFV, *Statistikinformation Is-I 1995:1*.
- Regeringens proposition [1975:97], *Rörlig pensionsålder m.m.*
- Regeringens proposition [1980/81:20], *Besparingar i statsverksamheten, m.m.*
- Regeringens proposition [1986/87:69], *Förbättrad kompensation vid korttidssjukdom och vid tillfällig vård av sjukt barn.*
- Regeringens proposition [1991/92:100], *Förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93.*
- Regeringens proposition [1991/92:149], *Avskaffande av delpensionsförsäkringen m.m.*
- Regeringens proposition [1993/94:150], *Förslag till reviderad statsbudget för budgetåret 1994/95.*
- Regeringens proposition [1996/97:117], *Ny förmögenhetsskattelagstiftning*
- Regeringens proposition [1996/97:150], *1997 års ekonomiska vårproposition*
- Riksdagsprotokoll [1996/97:53]
- Roine, J, [1996], "Önskade dynamiska effekter i välfärdsstaten", C-uppsats vid Nationalekonomiska institutionen, Stockholms Universitet.
- SCB, Demografisk rapport 1994:2, [1994], *Fakta om den svenska familjen*, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Schein, H, [1992], "Socialdemokratins förlorade kläder", *Moderna Tider*, nr 23, s 23–29.
- SFS 1988:1537.
- SFS 1989:218.
- SFS 1989:432.
- Svensson, L E O, [1995], "Ekonomipriset 1995 till Robert E Lucas, Jr" *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 8, s 631–639.
- Wahlund, R, [1991], *Skatter och ekonomiska beteenden*, doktorsavhandling vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.