

25 Avslutande kommentarer

Vi har med denna skrift försökt beskriva vad vi uppfattar som ett antal centrala problem och vi har skisserat en handlingsstrategi i syfte att på olika sätt få välfärdssystemen, och därigenom indirekt hela samhället, att fungera bättre.

Problemanalysen är enkel. Den kan sammanfattas som att systemens konstruktörer och de som ansvarat för verksamheterna i olika avseenden gjort det för lätt för sig. Såväl regelsystem som praxis har utvecklats med devisen "hellre fria än fälla" som en vägledande norm. Det är naturligtvis i många sammanhang något ytterst positivt och något att slå vakt om i ett välordnat samhälle som bryr sig också i detalj om vad som händer med dess innevånare. Men generositet satt i system innehåller i sig frön till sin egen undergång. De krafter som skall hanteras har också blivit oerhört mycket mera komplexa och handlar om fler människor och större summor pengar än för bara något decennium sedan.

Sverige ligger i ekonomisk-politiskt hänseende dåligt till. Vi har en kris att bearbeta. Bakom den ligger bl.a. en i huvudsak av oss själva genererad låg konjunktur av sällan skådad styrka. Det är en sak. Men under konjunkturproblemen finns tydliga tecken på misshushållning och dålig medvetenhet kring hur vi tryggar en samhällsutveckling av kvalitet och med ett högt resursutnyttjande där människor och marknader på bästa sätt kan klara den egna försörjningen utan stöd och subventioner. Socialförsäkringarna är i det avseendet oerhört viktiga. De är i hög grad kultur- och identitetsskapande. Det är bakgrunden till att vi i denna skrift sökt gå betydligt djupare än bara till en diskussion av de formella regelverken kring vilka ersättningar "man bör ha rätt till". Institutionerna och deras sätt att arbeta är oerhört viktigt.

Frågan om socialförsäkringarna är för dyra kan inte avgöras utifrån enskilda procenttal utan avgörs av om folk anser dem för dyra och inte vill betala för dem. Huvudmålsättningen i ett reformarbete måste därför handla om att bygga ett system som upplevs vara värt de pengar som satsas på det. Det är också vad vi har försökt göra, i första hand genom att på ett starkare sätt förankra att systemet ger rätt effekter i olika avseenden. Men vad som upplevs som för dyrt och vad som blir för dyrt är naturligtvis beroende av hur ekonomin fungerar. Med dagens arbetslöshet är såväl socialförsäkringarna som de offentliga utgiftsengagemangen

totalt sett en alldeles för tung börda för att strukturellt kunna finansieras med skatter och avgifter från den produktion som finns kvar. Får vi inte mycket snart ekonomin att fungera bättre måste mycket stora nedskärningar och besparingar genomföras.

Ett viktigt konstaterande i den frågan är att - tvärt emot en spridd vanföreställning - merparten av dessa besparingar reellt sannolikt måste ske inom den offentliga konsumtionen och inte inom transfereringssystemen. Den neddragningsprocess som nu sker inom kommunerna är samhällsekonomiskt och för den långsiktiga skattenivån av långt större betydelse än vad som realistiskt förefaller möjligt att åstadkomma på transfereringarnas område. Delvis är det politiskt önsketänkande som lett fram till slutsatser om att de viktiga verksamheterna med vård och utbildning går att rädda om bara kraftigt neddragna transfereringar tillåts rädda Sveriges ekonomi. Det är inte sant. Får vi inte på ett mera basalt plan fart på ekonomin tvingas vi förr eller senare att anpassa munnen efter matsäcken när det gäller *alla* former av offentliga överbyggnader.

Vi har anledning att konstatera att det är först under de allra senaste åren som nettokostnaden för samtliga offentliga transfereringar som går till hushållen kommit att överstiga *halva* kostnaden för den offentliga konsumtionen. Och av dessa transfereringar svarar pensionssystemen för den helt dominerande delen. Påverka där med annat än osthyvel, den som törs.

Vi skriver "1984" plus tio, men nu gäller med stort allvar: "Åtstramning är expansion". Det är svårt med dessa Orwellska budskap. Skatter måste höjas, utgifter måste ned - allt i syfte att få ned räntan. Det finns ingen annan väg att få upp aktivitetsnivåerna och att påverka sparande/investeringsbalansen i den enskilda sektorn och därmed nationalräkenskapsidentitetsmässigt få utrymme för den budgetförbättring som i sin tur är en förutsättning för att lån i svenska kronor, som är det aktörer på den svenska marknaden lånar för sina investeringar, skall kunna sänkas. Aldrig tidigare har analysen av hur våra ekonomisk-politiska problem ser ut varit lättare att genomföra. Det finns bara en väg. Utbudet av svenska statsobligationer måste begränsas.

Vårt perspektiv måste dock sträcka sig bortom de akuta problemen. En utgångspunkt bör då vara att vi under överskådlig tid riskerar att få leva i en ekonomisk omgivning som inte kommer att visa sig vara speciellt gynnsamt inställd till en lätt penningpolitik som möjliggör finanspolitisk stramhet. Den gängse idén tycks vara att centralbankerna skall skydda penningvärdet och regeringarna anpassa sig. Förhoppningsvis innebär en kommande valutaunion att den samlade ekonomiska politiken i Europa kan höja sig över vad länderna ansett sig tvingade till under 1980-talets

bevakande av de inbördes valutakurserna. Sannolikheten är ändå mycket stor att vi, som vi inledde med i kap. 2, får leva i en värld kännetecknad av ett sparvänligt men investeringsfientligt klimat där regeringarna tvingas låna upp överskottssparandet från marknaden till ett allt högre pris.

En prognos av detta slag skärper naturligtvis kraven på att ett lands interna marknader fungerar rationellt och förmår att dra till sig investeringar. Det kanske blir svårare, men att hävda att det enskilda landet (t.ex. Sverige) ens inom en valutaunion måste anpassa sig till en internationell arbetslöshetsnivå är lika begåvat som att hävda att Gnosjö måste få den genomsnittliga svenska arbetslöshetsprocenten. Ju starkare vi betonar den makro-ekonomiska problembilden, med desto större allvar måste vi ta tag i allt sådant som begränsar ekonomins flexibilitet och möjligheter att generera produktion och sysselsättning. Varje uteblivet exportjobb kostar ett antal uteblivna arbeten någon annan stans i ekonomin och framför allt kommer det att dra ut i tiden innan arbetslösheten sjunker till rimligare nivåer. Statsskulden kommer att växa ytterligare med all vad detta innebär.

De flesta problembeskrivningar handlar naturligen om kostnaderna och om den offentliga sektorns jättelika underskott. Här finns ett kortsiktigt akut problem att skapa sådana förutsättningar (i första hand en lägre räntenivå) att de självläkande processerna i samhällsekonomin inte fördröjs eller stannar av. Men det finns *också* ett mera långsiktigt problem att etablera sådana försäkringssystem som det svenska folket efterfrågar och vill ha och som ger rimligt fungerande incitament i olika avseenden. Det handlar delvis om två olika slag av analyser och bedömningar. Vi har därmed också *två skilda hot mot välfärdssystemen* som visserligen ytligt kan synas handla om samma saker, men som har helt olika tidsdimension: Ett, det stabiliseringspolitiska som kan tvinga fram snabba och drastiska neddragningar, två det långsiktigt strukturella att vi genom slapphet, dåliga incitament och utslagningar från arbetslivet kan vara på väg att i försörjningshänseende såga av den kvist vi sitter på. Vårt intresse har naturligen i huvudsak gällt den senare gruppen av frågeställningar.

Socialförsäkringarna sedda som ett kostnadsproblem handlar då i första hand om deras effekter på arbetskraftsdeltagande och människornas förmåga att på olika sätt försörja sig själva utan bidrag från det stora skattebetalarkollektivet. Det är helt uppenbart någon form av dynamiska effekter man måste vara ute efter och inte bara statiska neddragnings-effekter som följd av sänkta kompensationsnivåer.

Idéerna i samhällsdebatten om hur sådana dynamiska effekter skall åstadkommas är många och pekar åt flera olika håll. Det kan gälla önskemål

om sänkta skatter speciellt för låga inkomster något som skulle göra det bättre möjligt att leva på sin inkomst, även när den är liten. Mot detta står önskemål om sänkta marginalsatser längre upp i inkomstskalan för den stora majoriteten av inkomsttagare så att arbete mera generellt skall löna sig bättre och skatteintäkterna därigenom ökas. Andra idéer för att öka folkets självförsörjningsförmåga handlar om regelverk som knyter samman familjen i ett starkare ömsesidigt försörjningsansvar också över generationsgränserna. Sänkta socialbidrag tänks i andra sammanhang få till effekt att fler kommer att känna sig tvingade hitta nya vägar att klara sin egen försörjning. Går vi in i de egentliga socialförsäkringarna finner vi mängder av frågeställningar som behöver diskuteras med denna tydliga frågeställning för ögonen. Men de viktigaste av dessa frågor är kanske inte alltid de som har fått en framskjuten plats i debatten.

Anders Isaksson gör en viktig iakttagelse när han noterar att under 1960- och 1970-talen så var det socialarbetarna som var de drivande bidragsförespråkare, för vilka inget bidrag till en fattig kunde bli för högt, medan det nu är domstolarna och juristerna, de som så bokstavs nära som möjligt skall tolka våra högtsvävande lagar och politiska intentioner, som spelar denna roll. Vi tror oss också notera en snabbt växande professionell medvetenhet och skepsis från människorna på fältet inför hur bidragssystemen tillämpas och vad detta ger för konsekvenser i de enskilda fallen och för de enskilda människorna.

Frågan om vad som bör ske med socialförsäkringarna är i hög grad en fråga om att skapa kvalitet i handläggningen av *det enskilda ärendet*. Det handlar om rätt åtgärd eller rätt bidrag till rätt person vid rätt tillfälle och det handlar om att forma såväl regelverk som en administration på ett sådant sätt och med en sådan resultatmedvetenhet att det skapar förtroende inför hur systemen fungerar i praktisk tillämpning. Samhällssolidariteten förutsätter att de som mottar stöd uppfattas vara förtjänta av det och att det finns en grundläggande tilltro till att de beslut som fattas är så väl-motiverade och så riktiga som möjligt.

Eftertankens kränka blekhet för oss som har skrivit denna rapport handlar om att vi kan ha satt ribban för högt och valt att argumentera för alltför många och alltför genomgripande systemförändringar på en gång. Med detta menar vi inte ersättningsreglerna. Där framstår det tvärtom som närmast självklart rimligt att introducera skärpta tydliga arbetsvillkor innan en inkomstbortfallsförsäkring skall kunna komma i fråga. De angivna procenttalen går naturligtvis att variera på olika sätt, men systemmässigt framstår det som något närmast nödvändigt också att låta ersättningsnivåerna sjunka vid längre frånvaroperioder från aktivt arbete. I bägge fallen handlar det om den sorts åtgärder som är ägnade att ge

systemen stadga och att öka deras legitimitet genom att ersättningarna kommer att träffa mera rätt. Det svåruppnåeliga i vårt förslag ligger på ett annat plan. Det handlar om den mycket höga ambitionsnivå vi sökt ge uttryck för när det gäller de svåra fallen och att reellt återföra människor i arbete samt de långtgående organisatoriska förändringar vi argumenterar för.

Mellan regelsidan och intentionssidan av problemet finns också en skillnad i tidsdimension och i politisk genomförbarhet. Förändringar i de formella regelsystemen går att genomföra relativt snabbt. Övergångstiderna behöver inte göras speciellt långa. Det handlar om några år. De kan också genomföras utan att gällande organisationsstrukturer förändras. Såvitt vi förstår är det mesta vi föreslår på regelsidan ägnat att underlätta dagens problem i dagens organisationer. Men det förändrar inte vår bedömning att en reform på socialförsäkringarnas område bör kombineras med genomgripande förändringar i det administrativa ansvaret som tydliggör och utvecklar de politiska intentioner som ligger bakom våra välfärdssystem.

En mycket vanlig uppfattning är att försäkringens kontantersättningar och kostnaderna för de olika åtgärdsprogrammen bör integreras till ett samlat budgetansvar. Vi har stannat för en helt annan organisationsmodell. Vi föreslår en personellt stark men upphandlingsmässigt resurssvag lokalt förankrad organisation som har det direkta individansvaret och har som enda mål att så effektivt som möjligt återföra individen till arbete. Därutöver föreslår vi fristående budgetfinansierade organisationer med ansvarar för såväl upphandling och utveckling av olika rehabiliterande program som antagningen av personer till dessa. Bakom detta organisatoriska snitt ligger bl. a. övertygelsen att separata, tydliga mål i dessa bägge dimensioner vart och ett för sig kan ge underlag för stora effektivitetsvinster. För försäkringen kommer all utvärdering att handla om att nå snabba resultat när det gäller att återföra människor till arbete. För den upphandlande organisationen handlar det om huruvida de olika åtgärderna verkligen ger de med programmen åsyftade resultaten. Organisationen kommer i sig i högsta grad att vara en analyserande och utvärderande organisation inför allt den upphandlar. Valet av organisatorisk lösning har i hög grad kommit att styras av de iakttagelser vi fått ta del av och som handlar om hur viktigt det är att stärka målmedvetenheten kring att utbildningsinsatser, rehabiliteringsprogram och annat verkligen kommer att resultera i någon reell förändring för de berördas fortsatta liv och hur lätt det är att komma snett i detta avseende. Just detta är inte bara ett svenskt problem.

Försäkringsorganisationens entydiga mål är således att hjälpa individen tillbaka till ett riktigt jobb. Det är en fråga som belysts med många olika

delförslag. Vi har skisserat på en modell där den som blivit arbetslös inledningsvis ges stor egen frihet och i förhållande till dagsläget snarast vidgade valmöjligheter men där de krav som ställs på individen vad gäller intensitet och bredd i arbetssökandet över tiden successivt skärps. I visst avseende kan detta ses som en sorterings- och prioriteringsmekanism som dels lägger ett större egenansvar på individen, dels tydliggör försäkringens speciella ansvar för de svåra fallen.

Det mest långtgående och kulturförändrande vi föreslår i detta avseende är den arbetsplikt och skyldighet att i mån av förmåga delta i arbete som försäkringen kräver. Förtidspensionen avskaffas och ersätts med en invaliditetsförsäkring som läggs på toppen av inkomstförsäkringen, vilken kvarstår med alla sina krav. Det innebär som en mycket långtgående konsekvens att varken individen själv eller den försäkrande organisationen kan frigöra sig från ett ansvar. Skyldigheterna kvarstår i princip till det att den enskilde fyller 61 år. Realismen i vad vi föreslår i detta avseende kan naturligtvis ifrågasättas på många sätt. Vad som går att åstadkomma genom att försäkringsorganisationen inte tillåts släppa greppet om den enskilde genom ett förtidspensionsbeslut är till stor del en fråga om successivt arbete och metodutveckling. Men det ställer ett mycket tydligt mål i fokus.

Händer inget har de kritiska röster rätt som hävdar att vad vi föreslår är en halvautomatisk förtidspensionering. Men detta är verkligen inte vår mening. Om inte organisationerna fungerar som kravställare och som ett individstöd så har vi under alla omständigheter avsevärt skärpt de incitament som riktar sig mot individen när det gäller att hitta en marknadslösning. Det är en avsevärd skillnad mellan t.ex. ett kommunalt beredskapsarbete i dag, till i princip avtalsenlig lön, och de motsvarande ersättningar som fortsättningsvis skulle utgå när motsvarande "tjänstgöringsskyldighet" utkrävs i det föreslagna systemet. Ett omtänkande är, bl.a. genom ALU-systemet, på gång kring att skattesubventionerad sysselsättning ersättningsmässigt måste värderas med andra utgångspunkter än ordinarie marknadsfinansierade arbeten. Det är nödvändigt att den processen fortgår. Våra förslag är i det avseendet mycket långtgående.

Vi föreslår *inte* en arbetslöshetsförsäkring som saknar utförsäkringsmekanismer. Vad vi föreslår är att grunderna för utförsäkring förskjuts från att, som nu diskuteras, gälla tidsmässiga kriterier till att gälla krav och förväntningar som tvingar alla berörda att ta arbetslinjen på allvar. Vad detta i praktiken innebär för de framtida utförsäkringarnas omfattning är en fråga om policyutveckling och erfarenhetsmässigt lärande. Självklart tar allt vi diskuterar i detta avseende tid att utveckla. Det viktiga är att vi formar ett system där lärandet går i rätt riktning och inte i riktning mot

att göra det allt lättare för sig i alla svåra frågor, t.ex. genom att förtidspensionera.

Flera referenter som läst en tidigare version av skriften har ställt frågan om vi egentligen diskuterat den i den allmänna debatten centrala frågan om standardtrygghet eller grundtrygghet. Det har vi gjort, fast på ett ganska indirekt sätt. Om det vi föreslår innebär stora systemförändringar så är det ändå blygsamt jämfört med om ersättningsnivåerna i den allmänna försäkringen skulle sänkas ändå mycket mera. Då måste uppenbart också socialbidragen sänkas mycket kraftigt för att det inte skall uppstå ett rent systemkaos. Problemen är i det avseendet stora redan nu och kommer fortsatt att vara så också med våra förslag. Detta har varit något av ett huvudproblem i flera av de tidigare kapitlen.

Begreppet grundtrygghet tenderar att få högst olika innebörd för dem som närmar sig frågan med de egentliga socialförsäkringarna som utgångspunkt och för dem som närmar sig frågan utifrån ett behovs- och skälighetsperspektiv. Socialbidragen innebär inget överflöd, men de motsvarar för många ändå en arbetsinkomst före skatt på 9 000 kronor i månaden eller mer. En grundtrygghetsnivå som ens ligger i närheten av socialbidragens nivå är ogenomförbar om den inte samtidigt kombinerades med en lång rad diskriminerande åtgärder för att hålla olika grupper utanför rätten till pengarna. Låter vi till synes rimliga standardkrav bestämma nivån på vad vi skall mena med en grundtrygghet, vilket är svårt att undvika i ett politiskt styrt system, hamnar vi annars lätt i ett system som snarast är dyrare än dagens. Sänker vi å andra sidan ersättningsnivåerna kraftigt blir själva begreppet grundtrygghet tveksamt eftersom vi talar om inkomstnivåer där det inte ens med mycket lågt ställda krav går att anständigt försörja sig. Klyftan mellan vad olika debattörer lägger för innebörd och förväntningar i begreppet grundtrygghet är så stor att det finns anledning att ställa frågan huruvida det är realiteter och realistiska problemställningar som diskuteras.

Vi har i denna fråga kommit till slutsatsen att den enda framkomliga vägen är att efter bästa förmåga strama upp inkomstförsäkringarna så att de blir träffsäkrare och i ökad utsträckning "försäkringsliknande". Det är bl.a. en förtroendefråga.