

Ålderschocken

– den bortglömda frågan



ANDERS JONSSON
LARS-OLOF PETERSSON

Ålderschocken

– den bortglömda frågan

ANDERS JONSSON
LARS-OLOF PETTERSSON

Sveriges befolkning blir allt äldre och friskare men samtidigt vill alltfler sluta arbeta före sin ålderspensionering. Om drygt femton år kommer det att finnas fler äldre än yngre. Andelen av befolkningen som är över 65 år kommer innan 2020 att utgöra en femtedel av landets invånare. Det är fråga om en fördubbling jämfört med 1950-talet. Dessutom befinner sig omkring en fjärdedel av befolkningen i arbetsför ålder utanför arbetsmarknaden. Trots att medvetenheten är utbredd om den förestående demografiska utmaningen – som riskerar att äventyra vår välfärd – kom denna fråga överhuvudtaget inte upp på dagordningen i årets valrörelse.

Pensionsforum har i flera tidigare publicerade rapporter belyst frågan om vad den förestående ålderschocken i kombination med en allt mindre arbetsbenägen befolkning kan innebära för svensk välfärd. Detta är också utgångspunkten för Anders Jonsson och Lars-Olof Pettersson i denna rapport – *Ålderschocken – den bortglömda frågan*. Författarna har fått i uppdrag av Pensionsforum att sammanställa viktiga resultat och iakttagelser från tidigare rapporter samt att ytterligare reflektera över hur ekvationen skall gå ihop.

Författarna ansvarar själva för rapportens innehåll men det är Pensionsforums förhoppning att de slutsatser och förslag som här redovisas kommer att ge nytt bränsle till den viktiga debatt som dessvärre inte mötte någon uppmärksamhet i den nyss avslutade valrörelsen.

Stockholm, oktober 2002

Tommy Möller

Ann Lindgren

INNEHÅLL

Inledning	4
Ett demografiskt dilemma	7
Befolkningsprognos	8
Försörjningsbördan och försörjningskvoten	10
Slutsatser	16
En arbetsmarknad i harmoni med framtiden	18
Det teoretiska utbudet 1988 och 2001	27
Den gemensamma sektorn	33
Det är svårt att bilda opinion om det som har störst betydelse i framtiden	41
Det vi inte gör idag kan vi göra i morgon – långsiktigheten	41
Det som gått bra igår kan vi ha kvar idag – trögheten	42
Blott Sverige svenska krusbär har – instängdheten	43
Att ta från de unga och ge till de gamla – löftena	43
Att skära bitar av kakan i stället för att jäsa degen – fördelningsfundamentalismen	44
Det är svårt att tugga tuggummi och gå i en trappa samtidigt – komplexiteten	45
Förslag	45

INLEDNING

Det finns frågor som är för stora för att bli viktiga i en valrörelse. Det är slutsatsen även efter årets val. Den åldrande befolkningen och allt vad det för med sig de kommande decennierna är den stora framtida ödesfrågan, ändå spelade den inte någon större roll i valrörelsen.

Det är det gamla cykelställssyndromet. Det är mycket lättare att diskutera konkreta frågor som om det behövs cykelställ och var de ska placeras än större övergripande frågor.

Därför blev det debatt om invandrare ska kunna svenska för att bli medborgare, om elever ska få ha keps i klassrummet, och i för sig principiella frågor om att ställa krav och om det går att sänka skatten eller inte.

Vi har säkert glömt någon viktig valdebatt, men den åldrande befolkningen var i vilket fall inget väljarna fick klart för sig att man måste börja bekymra sig om redan nu.

Ändå saknades inte alarmerande fakta:

Den internationella ekonomiska samarbetsorganisation OECD varnade så sent som i slutet av juni för att Sverige har en större andel pensionärer än andra OECD-länder. Organisationen sällade sig till skaran som anser att vi måste arbeta mer och längre upp i åldrarna om standarden ska kunna bibehållas.

För politikerna och för alla andra som velat lyssna är det ju heller ingen nyhet att antalet äldre över 85 år kommer att öka med nästan en fjärdedel de kommande tio åren, samtidigt som hälften av vårdpersonalen går i pension. 2020 kommer vi enligt SCB att ha fler äldre än yngre, de som är över 65 kommer att utgöra en femtedel av befolkningen, vilket är en fördubbling jämfört med 1950-talet.

Vi blir alltså äldre och äldre och friskare och friskare, ändå går vi i pension allt tidigare samtidigt som allt fler är sjuka. När pensionsåldern 1913 bestämdes till 67 år var medellivslängden 56 år. Snart kommer mer än hälften av befolkningen att bli äldre än 80 år. Med en genomsnittlig faktisk pensionsålder på drygt 60 år kommer de flesta att arbeta mindre än hälften av sina liv. Därmed är det lätt att inse att försörjningsbördan kommer att öka rejält för den krympande andel av befolkningen som fortfarande arbetar.

En svårlost ekvation, dock finns det mängder med förslag till lösningar:

Tankesmedjor som näringslivsstödda SNS och Pensionsforum lägger fram rapporter och föreslår ändrade regler för arbetslivet och avtalspensionering så att äldre ska arbeta längre. Regeringens egen utredare Bengt K. Å. Johansson är inne på samma spår. Frågan om statens nya pensionsavtal går stick i stäv med ambitionen att förlänga arbetslivet debatteras, liksom höjd pensionsålder eller inte.

Kommunförbundet slår larm om kraftigt ökade vårdkostnader och styrelsen – från moderater till vänsterpartister – vädjar om ett ”brett åtgärdsprogram” för att öka antalet arbetade timmar och därmed skatteintäkterna.

LO-ekonomerna vill fondera en del av det offentliga överskottet för framtidens äldrevård. En ohelig allians av två socialdemokratiska och en moderat riksdagsledamot förespråkar obligatorisk äldrevårdsförsäkring. Svenskt Näringsliv vill ha arbetskraftsinvandring och Saco:s chefsekonom Gunnar Wetterberg skriver debattartiklar och insiktsfulla essäer om de problem vi står inför.

Ändå tar alltså inte den politiska debatten fart. En förklaring är att politiken numera för det mesta fungerar ad hoc. Det är först när ett problem blir akut som regering och riksdag reagerar. Så länge det inte uppstår stora offentliga underskott kan därför exempelvis sjukskrivningskostnaderna öka lavinartat utan att konkreta åtgärder sätts in.

Det är först när det blir ekonomiska svårigheter eller när medborgarna verkligen känner av effekten av de förändringar som kommit smygande som politikerna blir tvungna att reagera på allvar. Problemet är att det då

ofta är för sent. Drastiska ingrepp som kanske skulle ha kunnat undvikas blir oundvikliga.

Politiker i allmänhet skyr nämligen känsliga frågor så länge det går. Den åldrande befolkningen innebär sannolikt att transfereringarna, alltså olika ersättningar och bidrag till hushållen, måste skäras ner om pengarna ska räcka till vård och sjukvård. Men det är ingenting som en socialdemokratisk regering eller en borgerlig opposition vill skrämma upp väljarna med i en valrörelse.

Men nu när valet väl är över har såväl regeringen som alla andra beslutsfattare chansen att ta i ödesfrågan om den åldrande befolkningen i tid. Just för att undvika att konsekvenserna av den åldrande befolkningen blir onödigt kännsbara längre fram. Därför har vi skrivit en rapport som delvis baserar sig på det som Pensionsforum tidigare presenterat och delvis på egna tankegångar och beräkningar. Förhoppningen är att vår lilla skrift ska kunna tjäna som underlag för en fruktbar diskussion.

Falun och Spånga i oktober 2002

Anders Jonsson

Lars-Olof Pettersson

ETT DEMOGRAFISKT DILEMMA

När Alva och Gunnar Myrdal på 30-talet skrev boken ”Kris i befolkningsfrågan” ledde det till politisk aktivitet. Barnafödandet hade minskat och några av födelsekullarna var de lägsta på länge. Det berodde inte på att föräldrarna fått det sämre, skrev makarna Myrdal, men på att det hade blivit allt dyrare att skaffa barn.

Krisen bestod i att det föddes för få barn. Det var i och för sig inte något försörjningsproblem, men det sågs som ett dilemma att befolkningen på sikt skulle minska. Politikerna tog problemen på allvar och vidtog åtgärder. Det var insatser inom bostadspolitiken, socialpolitiken och familjepolitiken som bildade en helhet i försöken att åstadkomma förändringar i familjemönstren.

Idag är situationen likartad. Barnafödandet har gått ner. Långsiktigt leder det till för få yngre som kan försörja de allt fler äldre. Därför försöker även politikerna idag stimulera ökat barnafödande med högre barnbidrag, utbyggd föräldraförsäkring och billigare barnomsorg (maxtaxa). Men några dramatiska förändringar av den demografiska utveckling som förutses är knappast att vänta. De prognoser Pensionsforum tidigare redovisat över hur befolkningens sammansättning kommer att förändras är därför i sammanfattning den mest sannolika utvecklingen så man kan förutse den idag.

”Efter år 2010, när de stora 40-talskullarna blir pensionärer, kommer Sveriges befolkning att ytterligare åldras. Äldrekvoten kommer att öka från dagens 30 procent till som högst 45 omkring år 2030.”, skriver Bengt Westerberg i rapporten ”Har vi råd med äldrevård när 40-talisterna blir gamla?” och konstaterar att mellan år 2015 och år 2030 förväntas antalet personer 80 år och äldre öka med en kvarts miljon medan antalet mellan 20 och 64 år minskar.

Gunnar Wetterberg pekar i sin skrift ”Vad varje femtioåring bör veta om framtiden” på att ”med dagens faktiska pensionsålder har systemet blivit 25–30 år mer generöst än vid systemets början, samtidigt som andelen äldre blivit mycket större.” Wetterberg pekar på behovet av förändringar och menar att det krävs insatser både av staten, parterna på arbetsmarknaden och av de enskilda för att i möjligaste mån lösa det demografiska dilemma som Sverige står inför.

Beräkningar av befolkningsförändringar är mycket långsiktiga. Det kan tyckas enkelt att beräkna hur stor folkmängden kommer att bli, hur åldrandet kommer att utvecklas osv. De långsiktiga befolkningsförändringarna bygger dock på ett stort antal antaganden. Hur kommer befolkningsförändringarna att se ut i framtiden?

Befolkningsprognos

I befolkningsprognoser brukar man tala om förväntad medellivslängd. Det är egentligen den ålder som ett genomsnitt av alla som dör har uppnått. Lite förenklat kan man alltså säga att om man tar dödsannonserna i en dagstidning och räknar ut genomsnittsåldern på dem som dött så får man den förväntade genomsnittsåldern. För att göra prognoser för den framtida befolkningen behöver man dessutom göra olika beräkningar som gäller befolkningsförändringar.

I en befolkningsprognos är det i allt väsentligt tre parametrar som avgör utvecklingen, födelsetalen, dödstalen samt in- och utvandring. Bakom var och en av dessa parametrar finns det en mängd frågor som man måste ställa sig: Kommer de regionala skillnaderna i dödstal att bestå? Vid vilken ålder kommer kvinnorna att föda barn och hur många barn kommer det att bli? Kommer vi att komma tillrätta med cancersnålen och hur kommer hjärt- och kärlsjukdomarna att påverka genomsnittsåldern? Kommer krigshärddar och svältkatastrofer att tvinga människor på flykt vilket ökar invandringen till vårt land? Befolkningsprognoser blir med andra ord tämligen omfattande och komplicerade.

SCB:s senaste befolkningsprognos bygger på följande antaganden:

Fruksamhet: Från dagens 1,5 barn per kvinna antas fruktsamheten öka till i genomsnitt 1,8 barn per kvinna år 2010. Efter 2010 förväntas fruktsamheten vara konstant på 1,8 barn per kvinna.

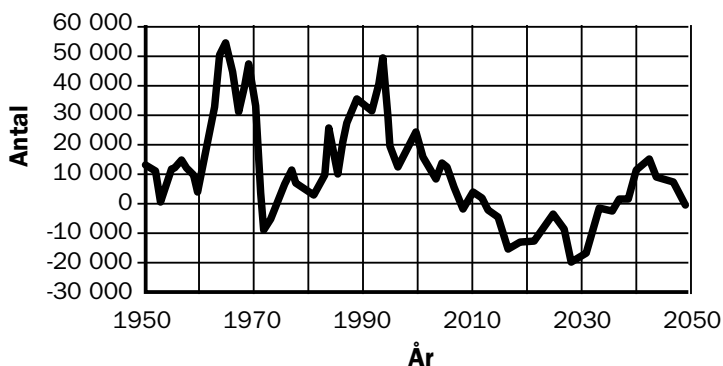
Dödlighet: För män antas dödsriskerna minska med 1,5 procent årligen för åldrarna under 45 år medan reduktionen antas vara något större i åldrarna mellan 50 och 75 år och sedan successivt avta i högre åldrar. Denna reduktion av dödsriskerna antas fortgå oförändrad fram till 2013. För kvinnor har antagits en årlig reduktion av dödsrisken med 1,5 procent upp till 80 års ålder för perioden fram t.o.m. 2008. Därefter antas dödsriskerna reduceras något långsammare för kvinnor från år 2009. Förklaringen är att färre dör numera i yngre åldrar dels på grund av att barnadödligheten nästan försvunnit, men också exempelvis på att arbetsplatserna inte är lika farliga längre och att läkarvetenskapen hela tiden gör nya framsteg.

Migration: Förändringar i migrationen är svåra att förutse och de kan inträffa utan förvarning. De resonemang som förs i befolkningsprognosen avser de närmaste 10 åren. För tiden därefter har man avstått från att spekulera om utvecklingen och låtit migrationen ligga kvar på 2010 års nivå. Både in- och utvandring antas stiga under de närmaste åren beroende på en öppnare värld som ger ökade möjligheter till migration. Sammantaget minskar den årliga nettoimmigrationen från 19 000 till 15 000 personer mellan 1999 och 2010.

Resultatet av dessa antaganden är att befolkningen ökar från 8 875 000 till 9 548 000 invånare mellan 2000 och 2050. Befolkningsökningen under ett halvt sekel beräknas alltså bli knappt 700 000 personer. Till år 2015 bedöms befolkningen öka med 300 000 personer.

Det är emellertid främst i de åldersgrupper som inte tillhör arbetskraften som befolkningen kommer att öka. I åldersgruppen 20–64 år kommer befolkningen på lång sikt att minska, år 2035 kommer exempelvis befolkningsgruppen att vara närmare 150 000 lägre än idag. Sett till hela det

Årliga befolkningsförändringar i åldersgruppen 20–64 år



kommande halvsekllet kommer antalet personer i arbetsför ålder att öka något. Under långa perioder kommer emellertid antalet att vara minskande och utgöra en direkt hämsko på den ekonomiska utvecklingen.

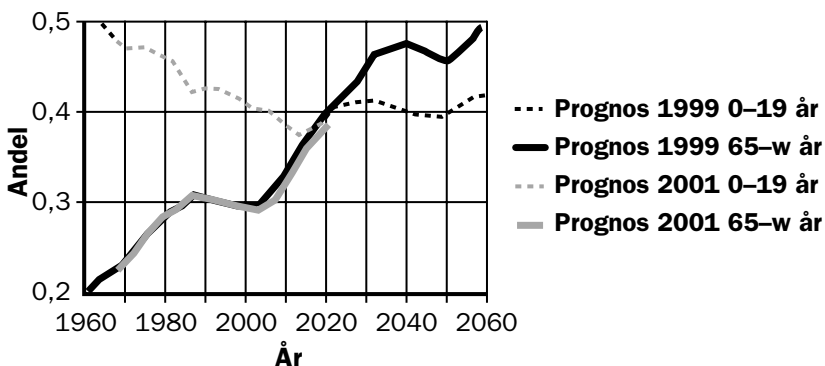
Innebörden i den här utvecklingen är att underlaget för arbetsmarknaden, den grupp som kommer att vara i arbetsför ålder minskar från 58,7 procent till 53 procent mellan år 2000 och 2050 som andel av hela befolkningen.

Det finns även anledning att studera utvecklingen i några olika åldersgrupper inom befolkningen 20–64 år för prognosperioden till år 2015. I åldern 20–24 år ökar befolkningen och beräknas år 2015 vara nästan 100 000 större än idag. I åldersgruppen 25–54 år minskar i stället befolkningen med 120 000 personer. I åldersgruppen 55–64 år kommer befolkningen däremot att öka kontinuerligt till år 2007. Efter ett ganska brant fall kommer ändå befolkningen i den åldersgruppen att vara 125 000 fler än idag år 2015.

Försörjningsbördan och försörjningskvoten

Försörjningsbördan kan sägas vara ett mått på hur många det är som ska leva av det som den yrkesverksamma delen av befolkningen producerar. Vi gör detta genom att sätta den framtida sysselsättningsutvecklingen för åld-

Gamla och unga i relation till personer i yrkesverksam ålder 20–64 år 1960–2060, andel



rarna 20–64 år enligt vår prognos i relation till den totala befolkningsutvecklingen.

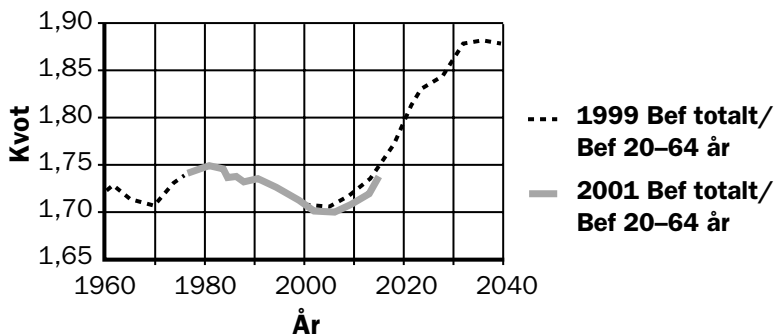
Som ett komplement till detta gör vi först en beräkning där den totala befolkningen i landet sätts i relation till befolkningen i åldern 20–64 år. Denna beräkning som enbart innehåller befolkningstermer kallar vi försörjningskvot.

Ett längre tidsperspektiv används för att kunna belysa vad som sker med försörjningsbördan när de stora fyrtiotalskohorterna kommer upp i åldrarna 80 år och därefter.

Om man schablonmässigt sätter gränsen för att vara barn när tonåren tar slut och gränsen för att bli gammal när den traditionella pensionsperioden tar vid (65 år) kommer vid prognosperiodens slut barn och gamla att ”byta roller med varandra” ur försörjningshänseende. Andelen gamla ökar, framför allt när de stora fyrtiotalskohorterna går i pension. Omkring år 2015 kommer för första gången i den svenska historien antalet gamla att vara större än antalet barn.

Efter år 2015 accelererar skillnaderna. År 2040 går det nästan genomsnittligt en gammal på två vuxna i yrkesverksam ålder istället för som i bör-

Försörjningskvotens förändring 1960–2040



jan på sextioalet ett barn på två vuxna. Antalet äldre i befolkningen kommer att förändras snabbast efter 2015, men både barn och gamla kommer att öka i relation till de i yrkesverksam ålder.

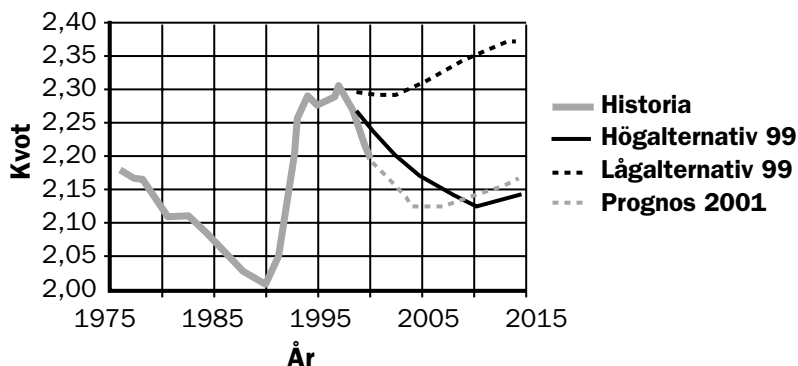
Relationen mellan totalbefolkningen och befolkningen i de yrkesaktiva åldrarna 20–64 år har inte förändrats speciellt mycket sedan 1960 fram till idag om vi jämför med den förändring som väntar oss fram till år 2035 då de flesta som tillhör fyrtiotalets största årskullar har dött.

Man kan säga att medan var och en i åldrarna mellan 20–64 år tidigare i genomsnitt aldrig har haft ansvar för mer än mellan 1,70 och 1,75 personer att försörja (=försörjningskvoter) kommer efter år 2010 ett markant skifte att ske i befolkningshistorien.

Under en 20-årsperiod kommer Sverige att uppleva snabbt ökande försörjningskvoter. Men redan före år 2025 kommer vi att ha uppnått ett historiskt sett helt nytt läge vad gäller befolkningens försörjning, då kvoten för första gången kommer att överstiga 1,8 personer att försörja för varje 20–64-åring.

Det finns flera olika sätt att definiera begreppet försörjningsbörda liksom försörjningskvot. Vi har valt att här använda ett mått på försörjningsbördan där hela befolkningen sätts i täljaren och antalet sysselsatta i åldern 20–64 år i nämnaren. Enligt det sammantagna resultatet av de antaganden

Kvot = Totalbefolkning / Sysselsatta 20–64 år

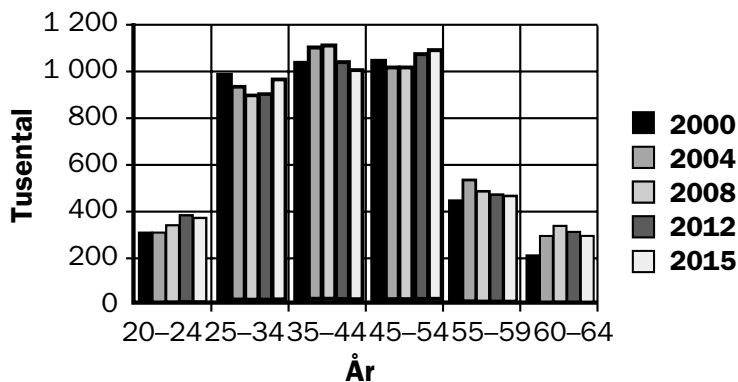


som görs om utvecklingen av befolkningen, arbetskraftsdeltagandet, arbetslösheten och sysselsättningen kommer försörjningsbördan att minska fram till och med år 2004 enligt prognosen. Därefter kommer försörjningsbördan att stiga kontinuerligt till år 2015.

Om sysselsättningsutvecklingen blir den förväntade kommer försörjningsbördan att minska de första åren efter sekelskiftet. Minskningen blir lika kraftig som mellan 1985 och 1990 när sysselsättningen ökade snabbt. Inom loppet av bara ett par år kommer nivån på försörjningsbördan att gå ned till samma läge som de första åren på 80-talet för att sedan åter sakta stiga tills den blir nästan lika hög som den var innan kvinnorna på allvar kommit ut på arbetsmarknaden i mitten av 70-talet. Det betyder i klartext att försörjningskvoten kommer att vara lika hög som innan den kraftiga expansionen av offentlig sektor, en tid då alltså kvinnorna i stor utsträckning tog hand om barn och gamla. Då ingick inte de som tog hand om barn och gamla i försörjningskvotens nämnare, utan i dess täljare. Nu blir det tvärtom. Trots detta kommer försörjningskvoten att vara lika hög.

Jämfört med uppgången 1991–93 som blev dramatisk just för att den startade från ett så gynnsamt läge kommer ökningen från 2004 fram till år 2015 ändå att bli mer betungande eftersom den startar från ett redan ansträngt läge med en högre försörjningsbörda.

Åldersfördelningen bland sysselsatta 2000, 2004, 2008, 2012 och 2015



Enligt prognosen kommer varje sysselsatt i åldern 20–64 år i genomsnitt att från 2004 få en allt tyngre försörjningsbörda. År 2015 ska varje sysselsatt försörja nästan 2,2 personer.

Slutsatsen av befolkningsprognoserna är att det framför allt är i de sysselsättningsintensiva åldrarna som vi behöver fokusera vår analys. Det handlar om hur vi tar vara på förutsättningarna för arbetskraften att delta i yrkeslivet.

Om vi gör ett rimligt antagande om att sysselsättningen kommer att motsvara 80 procent av befolkningen i åldern 20–64 år måste vi studera hur ett sådant antagande kan förverkligas i olika åldrar.

Även om vi antar att andelen sysselsatta växer till omkring 90 procent i åldern 35–54 år och att sysselsättningsandelen kommer att stanna vid 80 procent i åldern 55 till 59 år och vid strax över 50 procent mellan 60 och 64 år, så är det markant att det är bland de äldre sysselsatta som expansionen kommer att ske. I åldrarna upp till 54 år kommer sysselsättningen att vara i det närmaste konstant under de kommande 15 åren, medan det behöver bli 150 000 fler i åldern mellan 55 och 64 år. Och om sysselsättningen ska kunna öka ytterligare så är det i de äldsta åldersgrupperna som det finns förutsättningar en sådan expansion.

I åldern 20 till 24 år förväntas sysselsättningen öka med 50 000 de närmaste 10–15 åren. Man kan dock ifrågasätta om det blir så och om det ens är önskvärt. Sverige behöver sannolikt fler välutbildade om tillväxten ska hållas uppe och välfärden upprätthållas med allt fler äldre. Då är det ett dilemma om antalet förvärvsarbetande ökar bland de som precis fyllt 20. De bör studera på högskolan istället.

Riksdagens mål att andelen högskoleutbildade 25-åringar ska uppgå till 50 procent kan rent av hotas av att det råder brist på arbetskraft. Efterfrågan på ung arbetskraft kommer att bli avsevärt större i framtiden med löner och andra villkor som gör det mer lockande att börja arbeta istället för att studera

Det skulle vara en kortsiktig lösning som riskerar att bli förödande på sikt. Om det svenska välståndet ska utvecklas måste fler få tillgång till en högskoleutbildning. Det är endast genom en mer kompetent arbetskraft som tillväxten kan bli hög och produktiviteten öka snabbt. Det förutsätter dock att utbildningen håller hög kvalitet. Om gymnasiet får allt mer av grundskolekaraktär och högskolan blir som det gamla gymnasiet har inte mycket vunnits på en ökning av utbildningen. Då inträffar endast det att inträdet på arbetsmarknaden skjuts uppåt i åldrarna. Det kan dessutom få en negativ demografisk effekt eftersom de flesta väntar med att skaffa barn till de har ett jobb.

Men det mesta talar ändå för att det vore det olyckligt om brist på arbetskraft skulle leda till att ungdomar avstår från att utbilda sig och i stället söker sig in på arbetsmarknaden alltför tidigt. Det skulle hämma våra möjligheter till ekonomisk tillväxt och inriktning på en kunskapsintensiv verksamhet.

Den övergripande slutsatsen av befolkningsprognoserna är alltså att försörjningsbördan kommer att växa för den arbetsföra befolkningen. Det gör det angeläget att ha ett effektivt arbetsutbud och ta vara på den arbetskraft som finns.

Mot den bakgrunden finns det också all anledning att föra en ordentlig diskussion om arbetskraftsinvandring. Förmodligen kan vi inte vänta för

länge med att öppna gränserna för invandrare från länder utanför EU. De övriga staterna inom EU står nämligen i stort sett inför samma problem. Det kan alltså bli betydande konkurrens om den arbetskraft som kan tänka sig att komma hit. Därför vore det klokt att snabbt fundera ut hur det ska gå till att i större skala importera arbetskraft och samtidigt behålla den svenska modellen för lönebildning och anställningstrygghet. Det kan rent av bli en konkurrensfördel jämfört med andra EU-länder. Om vi inte öppnar ganska snabbt och erbjuder bra villkor är risken uppenbar att vi blir utan den arbetskraft vi kommer att behöva inom en inte allt för avlägsen framtid.

Av årets valrörelse kunde man få intrycket att vänsterblocket säger nej till ökad arbetskraftsinvandring. Först ska alla som kommit som flyktingar och ännu inte integrerats på den svenska arbetsmarknaden. Detta för att bryta det bidragsberoende många redan fastnat i eller är på väg att fastna i. En vällovlig ambition i sig. Men det räcker knappast. Även statsminister Göran Persson talade om att arbetskraftsinvandring kommer att behövas inom en inte allt för avlägsen framtid. Om den optionen överhuvudtaget ska finnas och kunna hanteras väl är det nog bäst att börja i tid. Ett första steg är att Sverige håller fast vid linjen att inte införa några övergångsregler för arbetskraft från de länder som av allt att döma blir medlemmar i EU inom de närmaste åren.

Slutsatser

- Totalbefolkningen kommer att öka svagt under de närmaste 50 åren.
- Den arbetsföra befolkningens andel av den totala befolkningen minskar.
- I arbetskraften är det främst de äldsta som ökar i antal.
- Det kommer att krävas insatser för att anpassa arbetsmarknaden utifrån dessa förutsättningar – äldre arbetskraft måste både välkomnas och arbetsplatserna anpassas för dessa.
- Regelsystemen måste utformas på ett sådant sätt att den äldre arbetskraften tas till vara.

- I stället för att stänga ute stora grupper från arbetsmarknaden kommer det i framtiden att handla om hur vi tar vara på allas arbetsvilja.
- Vi måste redan nu förbereda för och snart nog öppna för en mer omfattande arbetskraftsinvandring.
- Arbetskraftsbristen får inte leda till att unga avstår från kvalificerad utbildning.

EN ARBETSMARKNAD I HARMONI MED FRAMTIDEN

Befolkningen förändras, åldras och antalet invånare stagnerar. Fler uppnår den ålder vid vilken det är vanligt att pensionera sig. Det är ett långsiktigt problem för våra möjligheter att försörja oss.

Debatten fokuserar på det dagsaktuella problemet med den stigande sjukfrånvaron. Frånvaron från arbetsplatserna skärper problematiken, eftersom allt färre måste försörja, inte bara fler äldre utan också allt fler sjuka. Bördorna på de yrkesverksamma axlar blir allt tyngre. Med allt vad det kan föra med sig av konflikter i samhället.

Pensionsforum har i olika skrifter beskrivit situationen på arbetsmarknaden och möjligheterna för exempelvis äldre människor att fortsätta arbeta. ”Varför antas äldre inte vilja arbeta, eller inte kunna det?” undrar bl. a. Marie Söderqvist i rapporten ”Vi kan, vi vill men får inte” och pekar själv på att möjligheten att trappa ner ett tungt arbete när man kommit upp i åldern kan vara en väg till ökat arbetsdeltagande bland äldre. I en annan rapport, ”Avtalspension – dagens ättestupa?”, pekar Stefan Fölster, Svante Larsson och Josefine Lund på att ”avtalspensionering är en samhällsekonomiskt dyr företeelse” samt att arbetslinjen bör gälla: ”Lagar och regler bör utformas så att de personer som idag avtalspensioneras hjälps till nya arbetsformer där de kan fortsätta med ett meningsfullt arbete, åtminstone på deltid.” Och Gunnar Wetterberg hävdar, i sin rådgivning till medelålders, ”jobba mer för att orka längre!” och menar med det att det viktigaste för blivande pensionärer är att de orkar delta i arbetslivet under många år, inte att man arbetar ut sig under ett mindre antal år.

Arbetslivet står med rätta i fokus när vi diskuterar framtida pensioner.

Det är förmågan att hålla uppe arbetsvolymen i effektivt arbete som är grunden för möjligheterna att finansiera pensionerna.

Har vi råd med våra pensioner när vi blir gamla? Det är en vanlig fråga bland de medelålders män och kvinnor som ängsligt blickar mot pensionsåldern. De vill veta om de kan bibehålla sin levnadsstandard även sedan de slutat arbeta.

Frågan är berättigad men egentligen felaktigt ställd. Det är inte pensionerna som är det egentliga problemet utan det som icke-pensionärerna åstadkommer, producerar, under den förvärvsaktiva tiden. Alternativet vore ett renodlat premiereservsystem, dvs. att alla verkligen hade sparat ihop till sin egen pension. Men fortfarande är det till alldeles övervägande del de yngre som ska se till att det finns pengar att betala ut till de pensionsrätter som de äldre tjänat in. Då hänger det på att de som arbetar inte blir orimligt få, utan helst fler.

1900-talet kan beskrivas som seklet då vi gick in i och flydde bort från det organiserade arbetslivet.

Vi gick in i det genom att lämna jordbruk och ett arbete där själva resultatet av det vi åstadkom också var det som skapade den tidens välfärd; mat för dagen, kläder för kroppen och virket till bostaden. Flytten från landsbygden in till städerna innebar att sambandet bröts, att lönearbetet blev dominerande, att det jag själv åstadkom inte hade något direkt samband med min konsumtion. Arbetet gav mig pengar i handen att köpa livets nödtorft. Det var männen som tog det första steget in i det organiserade arbetslivet. Kvinnorna klippte banden med produktionen. På bondgården hade ju deras uppgift varit att göra sluttillverkningen av det som männen skördat och bärgat på åkern, ängen och skogen. Nu frodades i stället hemmafrutillvaron och skötseln av hem och barn blev kvinnornas huvuduppgift.

Men snart fann även kvinnorna vägen ut i det organiserade arbetslivet. Till stor del skedde det genom att deras arbetsuppgifter i hemmet, att vårda barn och gamla, togs över av samhället. Välfärdssamhället byggdes ut, ansvaret för barn, gamla och sjuka blev i växande utsträckning det

offentligas angelägenhet och skapade en arbetsmarknad som i allt väsentligt bemannades av kvinnor.

Vägen in i arbetslivet kantades också av det ideologiska budskapet om allas rätt till arbete och vikten av att människor fanns i en arbetsgemenskap. Det skulle skapa sammanhang, social samvaro och strukturera tiden. Arbetslöshet var ett slöseri med resurser, mänskligt och ekonomiskt. Folkets vilja till arbete är nationens viktigaste tillgång, heter det exempelvis i socialdemokraternas partiprogram.

Men trots alla stolta proklamationer har flykten från arbetet fått en allt starkare förankring i folksjälén. Idag står en dryg miljon människor i yrkesverksam ålder utanför den ordinarie arbetsmarknaden. De är arbetslösa, i olika åtgärdsprogram, sjuka eller förtidspensionerade. Att den öppna arbetslösheten kommit ner i närheten av målet fyra procent förklaras i själva verket till stor del av den ökade sjukfrånvaron. Skulle alla sjukskrivna komma tillbaka till jobbet och vikarierna bli arbetslösa så skulle också den öppna arbetslösheten öka rejält.

Till 2004 har regeringen satt upp målet att sysselsättningen ska uppgå till 80 procent av befolkningen i yrkesverksam ålder. Men för att det målet ska uppnås utan extraordinära åtgärder krävs en för svenska förhållanden orealistiskt hög tillväxt de kommande åren enligt regeringens egen budget hösten 2002. Mycket talar alltså för att om 80-procentsnivån uppnås kommer det att bli senare än 2004. Men risken är också att vi kommer allt längre bort från målet i stället för att närma oss det.

Det finns anledning att närmare granska den dryga femtedel av befolkningen som inte är sysselsatt, samtidigt som många är frånvarande från det arbete de faktiskt har.

Många arbetar alltså av olika skäl inte och kanske är en delförklaring den successiva tillväxningen till olika välfärdssystem, en fara som diskuterades mycket när systemen infördes, men som politikerna av idag inte gärna tar i. När den allmänna sjukförsäkringen på 1950-talet föreslogs ersätta de lokala sjukförsäkringarna där den lokala fackföreningen hade kontroll på att ingen utnyttjade systemet, då fick ju arbetskamraterna betala onödigt

mycket, så var exempelvis dåvarande socialministern Gunnar Sträng mycket skeptisk. Skulle det bli en allmän försäkring fick det allt bli många karensdagar också, resonerade Sträng.

På samma sätt har det gått med arbetslöshetsförsäkringen, utan att det märkts särskilt mycket i den allmänna debatten. Till att börja med startades försäkringen av fackförbunden och finansierades av medlemmarna. 1934 började emellertid staten subventionera försäkringen, samtidigt som man ställde villkor för utnyttjandet. Sedan 1989 är avgiften till arbetslöshetskassorna helt oberoende av arbetslöshetens nivå och staten betalar hela utbetalningen till de arbetslösa. När statsbidragen infördes, var det många som pekade på att det måste finnas en balans mellan statens och medlemmarnas kostnader, mellan åtaganden och förmåner. Nu är det få som vill ta i den heta potatis som arbetslöshetsförsäkringens finansiering utgör.

Även om arbetslösheten sjunkit kraftigt under senare år, är det uppenbart att för varje högkonjunktur är det allt fler som fastnar i arbetslöshet eller åtgärder och för varje lågkonjunktur är det allt fler som drabbats av kort- eller långvarig arbetslöshet. Förklaringen är att konjunktursvängningarna blir allt kraftigare, men också att många vant sig vid att under stundom leva på att stämpla, andra tider göra ett påhugg och sedan få ett beredskapsarbete eller en utbildning som inte leder någonstans. Det handlar oftast egentligen inte om någon ovilja att arbeta, utan snarare om en ovilja att byta yrke eller bostadsort. Så blir tillvaron en ständig berg- och dalbana mellan arbete, arbetslöshet och åtgärder.

När lågkonjunkturen slår till är det kostnaderna för arbetslösheten som står i fokus. När sysselsättningen stiger är det kostnaderna för sjukfrånvaron som skjuter i höjden.

Idag är det uppenbart för envar att många fastnat i långtidssjukskrivning utan att så mycket händer. Förklaringen är naturligtvis systemfel på såväl arbetsplatser, sjukvård som försäkringskassa, men kanske också en tillvänjning till att det går att klara sig utan att arbeta om man inte hittar något som man tycker är meningsfullt. Journalisten och författaren Anders Isaksson har formulerat det som att ”arbetet alltmer uppfattas som en

option på rätt sorts arbete till rätt sorts lön på rätt sorts arbetstider och på rätt sorts avstånd från hemmet”. Det behöver bara ligga aldrig så lite i att en sådan mentalitet brett ut sig för att det ska bidra till betydande problem att klara framtidens pensioner och det vårdbehov den allt äldre befolkningen för med sig.

I den meningen verkar det som att Gunnar Strängs farhågor besannats. I ett system där ingen tydligt står för kostnaderna, alla betalar ju och därmed ingen, är det lätt hänt att det sker ett utnyttjande. I regeringens senaste budget slås också fast att en attitydförändring sannolikt är en av orsakerna till den ökade sjukfrånvaron. Men några förslag för att öka den sociala kontrollen har inte regeringen. Istället ska attitydförändringen enligt finansminister Bosse Ringholm bekämpas med ökad administrativ kontroll. Om försäkringskassan anser att det behövs ska ytterligare en läkare överpröva sjukskrivningen efter åtta veckor. Försäkringskassan ska också få ökade resurser för att följa upp de sjukskrivna. Men att återinföra Gunnar Strängs karensdagar är det inte tal om.

Under årens lopp har i själva verket mycket av det framväxande välfärds-samhället gått ut på att begränsa deltagandet i arbetslivet. I och för sig inte så konstigt eftersom det goda livet rimligen inte kan vara bara arbete. Normalarbetstiden har sänkts från 48 till 40 timmar under en 50-årsperiod mellan 1920 och 1970, och för många är veckoarbetstiden kortare än så genom avtal. Semestern har förlängts från två till fem veckor under perioden 1930 till 1980, och många har mer än fem veckors semester. Föräldraledigheten har införts, möjligheterna till sjukfrånvaro och andra ledigheter har ökat. Den lagstadgade pensionsåldern har visserligen bara sänkts vid ett tillfälle, från 67 till 65 år, men i praktiken har den faktiska pensionsåldern stadigt sjunkit och numera pensioneras genomsnittssvensken vid 58–59 års ålder. Lägg därtill att studierna inte längre tar åtta år i folkskola och att ungdomar inte kommer ut i arbetslivet vid 15 års ålder, utan tidigast vid 18–19 års ålder och många gånger först efter avslutade högskolestudier vid 22–23 år. Önskvärt, javisst, men det pressar samman det nödvändiga arbetslivet till en allt mindre del av livet så samtidigt också

familjebildningen ska ske, barnen ska födas, vårdas och bli självständiga individer.

Den tid vi tillbringar på våra arbetsplatser upplevs måhända som lång under den mest intensiva arbetsperioden men omfattar ända bara omkring 10 procent av vår samlade livstid.

Det paradoxala är alltså att samtidigt som vi hyllat arbetets lov och gjort allt för att människor ska kunna delta i arbetslivet så har mycket också gjorts för att vi ska begränsa vårt deltagande i detta arbetsliv.

Arbete och att slippa arbeta har båda blivit delar av vår välfärd.

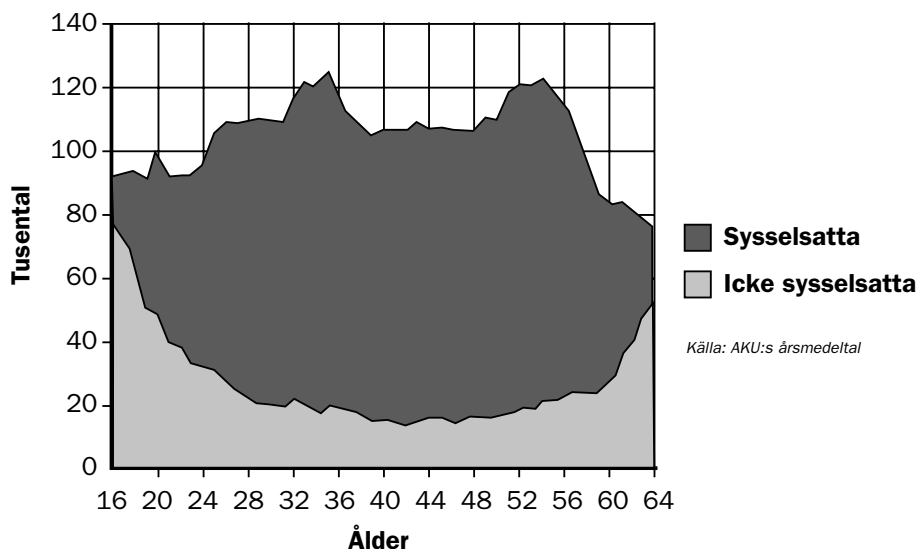
Hur ser då deltagandet ut på den svenska arbetsmarknaden?

Traditionellt brukar vi säga att det är högt, att svenskar arbetar flitigt genom hela livet, att det gäller både män och kvinnor. 40-timmarsveckan som i allt väsentligt gäller i Sverige är tämligen unik, i de flesta andra länder har normalarbetstiden förkortats. Men i själva verket är det inte så många som arbetar 40-timmars vecka i Sverige heller. Alla arbetstagare som omfattas av kollektivavtal har i själva verket högst 38,5 timmars arbetsvecka när man räknar in ledigheten på helgdagar. Inom kommuner och landsting har stora grupper förhandlat till sig 37 timmars arbetsvecka och många har också mer än fem veckors semester. Inom den statliga sektorn har nästan alla mer än fem veckors semester. De flesta arbetar alltså redan kortare arbetstid än den gängse föreställningen.

Därutöver är alltså möjligheterna att vara frånvarande från arbetet unikt stora i Sverige. Vi har lagstadgad rätt till ledighet för studier och världens mest generösa system för föräldraledighet. Och den skenande sjukfrånvaron är som sagt det mest akuta problemet. Frånvaron kostar, både i form av att de frånvarande måste försörjas och genom att produktionskapaciteten blir lägre.

Ett sätt att fokusera på dem som inte är sysselsatta är att göra som i figuren på nästa sida. Där har befolkningen fördelats på sysselsatta och icke sysselsatta, samt efter ålder i ettårsklasser. Av bilden framgår det att de grupper som inte är sysselsatta som väntat finns främst i de yngre och i de äldre åldersklasserna.

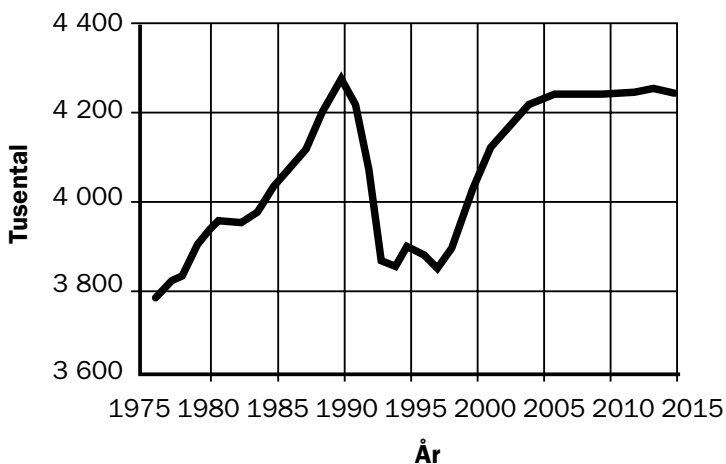
Icke sysselsatta och sysselsatta i befolkningen 16–64 år, 2000



Dagsläget är alltså att många deltar i arbetslivet, men att det ändå är svårt att finansiera alla välfärdssystem. Det är alltså med utgångspunkt från dagens förhållande mellan dem som befinner sig i arbetsför ålder och övrig befolkning. I framtiden kommer denna relation att förändras, vilket har beskrivits utförligt i olika skrifter från Pensionsforum tidigare. Även om Gunnar Wetterberg skriver att ”demografien ger utvecklingen en utgångspunkt, men att likartade demografiska förhållanden kan ge helt olika resultat” så pekar han ändå på de svårigheter dagens 50-åringar kommer att möta när de pensioneras. Bengt Westerberg pekar i skriften ”Har vi råd med äldrevård när 40-talisterna blir gamla?” på att ”äldrekvoten kommer att öka från dagens 30 till som högst 45 omkring år 2030” och att det kan få stora konsekvenser för försörjningsbördan.

Utvecklingen under perioden fram till 2015 kännetecknas av att arbetskraften, med nu kända fakta och möjliga prognoser kommer att växa mycket svagt.

Sysselsatta 20–64 år 1976–2015, tusental



Källa: AKU och beräkningar på SCB

Om 80 procent av befolkningen i åldern 20–64 år kommer att vara sysselsatt från och med år 2004 kommer sysselsättningen att öka med omkring 150 000 fram till dess. Det är en optimistisk prognos. Om inga särskilda insatser görs kommer målet inte att nås enligt regeringens egna kalkyler. Om sysselsättningen därefter kommer att hålla sig på nivån 80 procent av befolkningen i yrkesaktiv ålder, kommer den därefter inte att öka nämnvärt fram till år 2015. Som framgår av diagrammet ovan kommer sysselsättningen att fastna på strax över 4,2 miljoner.

Och själva förutsättningen för att den ska ligga kvar på 80 procent är ingen annan än att regeringen sagt så. Frågan är hur realistiskt det är på lång sikt.

På en punkt har dock politikerna varit förutseende. Det nya pensions-systemet är en av få faktorer som talar för att sysselsättningen kommer att hållas uppe. Det faktum att det lönar sig mycket att jobba några år till kan vara den drivkraft som får den faktiska pensionsåldern att stiga igen.

Särskilt om pensionssystemets incitament kombineras med den typ av åtgärder för att nå en mer flexibel arbetsmarknad för äldre som bland

annat diskuterats i flera av Pensionsforums tidigare rapporter. Bättre möjligheter för äldre att jobba deltid, lägre arbetsgivaravgifter för äldre, tuffare regler för avtalspension, men samtidigt lättare för den som fått avtalspension att fortsätta att tjäna pengar som anställd eller egen företagare skulle kunna vara sådana åtgärder.

Hur allvarlig arbetskraftsbristen kan bli framgår av en prognos från AMS. Studien omfattar vad vi nu vet om tillgången på arbetskraft och behovet fram till 2015 utifrån antaganden om befolkningsförändringar och bedömningar av hur mycket folk som kommer att behövas i olika branscher. Så här skriver AMS: ”De kommande årtiondena innebär stora pensionsavgångar på den svenska arbetsmarknaden. Idag är 4 240 000 personer sysselsatta av dessa beräknas 36 procent gå i ålderspension till och med 2015, vilket motsvarar drygt 1,5 miljoner personer.” Därutöver räknar AMS med ett behov av nyrekryteringar till följd av att efterfrågan ökar och därför att det sker permanenta utflöden från branschen. Det ackumulerade och samlade behovet av arbetskraft enligt AMS prognos uppgår till drygt 2,1 miljoner personer fram till 2015.

Från 2006 kommer det att vara fler som slutar arbeta än nya som börjar arbeta. Gapet mellan avgångar och nytillträdande kommer att växa för att uppgå till omkring 15 000 personer per år i slutet av prognosperioden. Totalt innebär äldreavgångarna enligt prognosen att det kommer att behöva rekryteras omkring 200 000 inom industrin, 30 000 inom byggindustrin, knappt 200 000 personer inom den offentliga sektorn och hela 350 000 personer inom privat tjänstesektor.

AMS konstaterar i sin prognos att ”som ett resultat av 90-talets svaga arbetsmarknad befinner sig dessutom ett stort antal personer utanför arbetskraften, 1 218 000 personer” och att ”en av de viktigaste frågeställningarna är om den framtida arbetskraften räcker till för att möta rekryteringsbehoven under de kommande decennierna”. AMS blickar därvid på möjligheterna att få de 1,2 miljonerna till arbetslivet i ökad utsträckning. Frågan som då inställer sig är med vilka medel man ska locka allt fler från den sida av försörjningsstrecket som heter bidrag, pension och studie-

medel till den sida som heter lön eller ersättning för utfört arbete? På denna fråga har inte AMS något svar.

Det krävs sannolikt kraftfulla åtgärder som gör det betydligt lönsammare för fler att arbeta i stället för att uppbära bidrag. Incitamenten, som det brukar heta, för arbete måste bli större, vare sig medlen heter morot eller piska.

Att åstadkomma sådana förändringar är svårt, kommer att kräva kraftfull opinionsbildning och stor pedagogik. Vad som däremot torde vara enklare är att förhindra att problemen förvärras.

Mot bakgrund av den här utvecklingen är det inte konstigt om det hörs protester mot de diskussioner om ytterligare arbetstidsförkortning som förs mellan politikerna. En utredning har föreslagit en lagstadgad arbetstidsförkortning som inom några år skulle innebära fem dagars ytterligare ledighet per år som var och en kan ta ut när det passar bäst. Därutöver har socialdemokraterna, vänster- och miljöpartiet enats om en försöksverksamhet för att korta den dagliga arbetstiden.

När prognoserna pekar mot att de som arbetar borde arbeta mer och längre upp i åldrarna samt att fler i yrkesverksam ålder borde arbeta så går alltså den faktiska utvecklingen och åtminstone delvis de politiska åtgärderna i motsatt riktning.

Det teoretiska utbudet 1988 och 2001

Ni har väl hört historien som börjar med att alla ska arbeta för att försörja oss, men som – när man räknat bort alla sjuka, förtidspensionerade, studerande, semestrade etc. – kommer fram till att det bara är du och jag som kan tänkas arbeta och jag vill inte, så det blir du som får dra hela lasset.

I verkligheten är det naturligtvis inte så illa. Men hur ser det faktiskt ut på arbetsmarknaden? Vad är det som gör att inte fler deltar i arbetslivet och hur har arbetstiden utvecklats det senaste dryga decenniet?

Ibland kan det kännas som om livet består av en enda lång rad av arbetsdagar och att utrymmet för annat än arbete känns obefintligt. Man glömer så lätt de lediga dagarna när arbetet slukar en stor del av den vakna tiden. De första 20 åren av livet arbetar vi dessutom väldigt lite, liksom de

sista 20 åren. Faktum är att av hela vår livstid använder vi omkring en tiondedel av tiden för förvärvsarbete. Det betyder att vi sover omkring tre gånger så mycket som vi arbetar och eftersom drömmar tar en stor del av sovtiden, drömmar vi faktiskt mer än vi arbetar. Och då har vi ändå inte räknat med den tid vi dagdrömmar under vår vakna tid.

Arbetet fyller alltså inte alls vår tillvaro så mycket som vi många gånger vill tro.

Ett sätt att beskriva arbetsutbudet är att jämföra det teoretiska arbetsutbudet med det faktiska antalet utförda arbetstimmar. I det följande görs en jämförelse mellan åren 1988 och 2001 vad gäller det teoretiska och det faktiska arbetsutbudet.

Det teoretiska arbetsutbudet utgörs av det antal arbetstimmar som skulle utföras i landet om alla invånare mellan 16 och 64 år arbetade 40 timmar. Det faktiska arbetsutbudet utgörs av det antal arbetstimmar som faktiskt utfördes i landet med utgångspunkt från de arbetskraftsundersökningar (AKU) som SCB genomför. Resonemanget om teoretiskt och faktiskt arbetsutbud fördes i 1987 års arbetstidskommitté under Mona Sahlins ledning.

	1988	2001
Teoretiskt arbetsutbud	212,9	225,6
Faktiskt arbetade timmar	139,0 (65,2 %)	130,8 (57,9 %)
Skillnaden beror på	73,9 (34,8 %)	94,8 (42,1 %)
– ej i arbetskraften	34,1	48,7
– frånvaro	31,4	27,1
– arbetslöshet	2,9	7,0
– deltidsarbete	11,2	8,7
– övertidsarbete	3,9	2,1
– personer > 65 år	1,5	1,4

Som framgår av diagrammet har alltså det faktiska antalet arbetstimmar minskat mellan 1988 och 2001. Som andel av det teoretiska arbetsutbudet är fallet ganska dramatiskt. Det beror i första hand på att fler i yrkesverksam ålder var förtidspensionerade och att fler studerade 2001. Däremot inte på att antalet hemmafruar skulle ha blivit fler, där har utvecklingen som bekant gått i motsatt riktning.

Arbetslösheten är betydligt högre 2001, men de som har ett jobb var inte mer frånvarande 2001 än 1988. Det beror på att sjukfrånvaron var hög såväl 1988 som 2001.

Hur kan det då komma sig att det är så många fler som står utanför arbetskraften i början av 2000-talet jämfört med för drygt tio år sedan?

Ökningen är anmärkningsvärt stor, hela 40 procent fler stod utanför arbetsmarknaden, i absoluta tal en ökning från 870 000 år 1988 till 1 217 000 år 2001.

Om de istället arbetat hade det motsvarat 34,1 miljoner arbetstimmar 1988 och 48,7 miljoner arbetstimmar år 2001. Det motsvarar ett lika stort bortfall av arbetstimmar 2001 som den sammanlagda frånvaron för semester, sjukdom och föräldraledighet! Bara ökningen mellan 1988 och 2001 av massan som inte längre anses ingående i arbetskraften motsvarar ett lika stort arbetsbortfall som semestern för samtliga sysselsatta!

Vilka är de då?

Ja, det är som sagt inte de hemarbetande som är förklaringen. Deras teoretiska arbetsutbud har på ett drygt decennium minskat från 5,8 miljoner arbetstimmar till 2,1 miljoner arbetstimmar.

Däremot har antalet studerande ökat, från 346 000 till drygt en halv miljon personer. Det är delvis en demografisk effekt, det finns helt enkelt fler 16-24 åringar nu än 1988. En annan förklaring är att både gymnasium och högskola har byggts ut. Den utbyggnaden innebär att allt fler ungdomar kommer ut senare på arbetsmarknaden än förut. Det ökar å andra sidan förutsättningarna för en bra produktivitetsutveckling och ett effektivare arbetsliv på sikt. Något som är alldeles nödvändigt om välfärdstjänsterna ska kunna klaras med en allt äldre befolkning.

Men fler studenter är heller inte huvudförklaringen till den våldsamma ökningen av människor utanför arbetskraften. Svaret är alla förtids- och avtalspensioneringar som skett de senaste tio åren och de långvarigt sjuka som inte har någon anställning. Den absoluta merparten av det som i arbetsmarknadsstatistiken kallas för ”övriga”, som nära nog fördubblats från 379 000 till 662 000 personer, består av dem som fått någon form av pension före 65 års ålder eller är långvarigt sjuka och inte är registrerade på något arbete som de ens i teorin skulle kunna återvända till.

Antalet arbetstimmar som går förlorade på grund av att denna grupp inte tillhör arbetskraften har ökat från 13,8 till 26,5 miljoner timmar. Bryts inte den utvecklingen borde det vara uppenbart för alla vad det i så fall betyder för möjligheterna att försörja och utveckla landet samt värna välfärden. Med allt fler invånare *över* 65 år kommer svårigheterna att bli alltmer uppenbara om också allt fler *under* 65 inte arbetar. Att beskriva det teoretiska arbetsutbudet är därför ett sätt att beskriva var det finns förutsättningar att förändra förhållandena.

Och det behövs. Ser vi ytterligare 13 år framåt i tiden visar visserligen befolkningsprognoserna att antalet personer i åldern 16–64 år ökar med 150 000 personer. Men samtidigt blir ålderspensionärerna 350 000 fler. Vi går från en pensionär på fyra medborgare i yrkesverksam ålder till en pensionär på tre som förutsätts arbeta. Men, som Gunnar Wetterberg skriver i Pensionsforums skrift ”Vad varje femtioåring bör veta om framtiden”, är begreppet demografisk försörjningskvot egentligen en skvader: ”det är ju inte varandras åldrar vi lever på” för det viktiga ”är inte hur många som ’borde’ arbeta, med prästbetyget som mått – det viktiga är hur många av dem som faktiskt har arbete.” Och Bengt Westerberg fyller på med att ”den samhällsekonomiska utvecklingen i stort och i synnerhet sysselsättningsutvecklingen blir av avgörande betydelse för våra möjligheter att upprätthålla en god standard för morgondagens äldre.”

För att klara välfärden krävs det att fler arbetar mer och att vi blir effektivare – därför måste vi fråga oss vilka åtgärder som kommer att få störst effekt för att få en mer aktiv arbetsmarknad.

Dels måste satsningen på kvalificerad högre utbildning fortsätta och intensifieras. En välutbildad arbetskraft kan höja produktiviteten och göra att arbetet sker effektivare. Det är en förutsättning att klara välfärden med de arbetskraftsresurser som finns tillgängliga.

Dels bör arbetstiderna och därmed ledigheterna vara mer flexibla. Äldre kanske inte vill jobba heltid. Möjligheterna för fler att bli kvar på arbetsmarknaden genom att arbeta deltid är en möjlighet. En annan kanske är att låta äldre vara lediga under längre tid på sommarhalvåret. Med en flexibla inställning till hur arbetstiden ska organiseras kan arbetsutbudet tas till vara i större utsträckning, särskilt om arbetsuppgifterna också kan bli mer flexibla. Det måste ändå vara bättre att äldres erfarenhet tas till vara och att de arbetar deltid än inte alls som blir allt vanligare.

Det borde också bli svårare för arbetsgivare att pensionera i förtid. Det är för billigt för arbetsgivare att avtala med sin personal om en lägre pensionsålder än 65 år. För den enskilda arbetsgivaren kan det vara förmånligt att träffa sådana avtal, liksom det upplevs som en förmån för de anställda. För samhällsekonomin är det däremot orimligt dyrt att individer dras undan från arbetskraften. En tidigare rapport för Pensionsforum av Stefan Fölster, Svante Larsson och Josefine Lund har gjort en försiktig uppskattning och kommit fram till att dagens avtalspensionärer kostar samhället fem miljarder i minskad produktion. Dagens regler är av allt att döma för frikostiga, en åtgärd skulle enligt rapportförfattarna vara att ändra reglerna så att arbetsgivaren inte längre kan dra av kostnaden för avtalspensionen.

En annan åtgärd är att göra det billigare att anställa äldre. För närvarande är de sociala avgifterna något lägre för anställda som uppnått 65 års ålder. Kanske borde arbetsgivaravgifterna också vara lite lägre för äldre arbetskraft som ännu inte uppnått pensionsåldern. Det borde emellertid bli betydligt bättre incitament för äldre att stanna kvar i arbetslivet och för arbetsgivare att anställa äldre arbetskraft.

Å andra sidan bör studerandes möjlighet att arbeta öka. Om de äldre vill vara lediga på sommaren bör studenterna istället arbeta och få nyttig arbetslivserfarenhet. Det bör inte några inkomstgränser i studiemedels-

systemet förhindra. Gränsen för hur mycket man kan tjäna innan studiemedlen minskas höjdes när det nya studiemedelssystemet infördes. Den bör höjas ytterligare, om det ens ska finnas någon gräns.

Man kan också fundera över om arbetsutbudet skulle öka om s.k. hushållsnära tjänster skulle subventioneras. Många barnfamiljer skulle onekligen vinna mycket tid om de hade råd att köpa hjälp med städning och annat. Frågan är om den tiden skulle gå till mer arbete och om det i så fall är eftersträvansvärt. Man kan argumentera att på samma sätt som barnomsorgen subventioneras kraftigt, dessutom extra mycket sedan maxtaxan infördes, borde barnfamiljerna också få möjlighet till andra tjänster. Det kan underlätta arbetsutbudet för barnfamiljer.

Mer oomtvistligt är att om äldre människor skulle få möjlighet att köpa hemhjälp med hjälp av subventioner så skulle det minska trycket på äldreomsorgen och frigöra arbetskraft för andra ändamål. Enklare sysslor i bostadsområdet kan också vara en möjlig arbetsmarknad på deltid för framför allt yngre äldre. På många håll borde det vara möjligt för yngre äldre att hjälpa äldre äldre med inköp, hjälp att gå till doktorn, apoteket och att bistå sina pensionärskollegor med olika insatser. Det skulle kunna göra det möjligt för fler äldre att bo kvar i sina invanda bostadsområden, minska trycket på äldreomsorgen och bidra till en mer levande bostadsområden. Sådana insatser, tillsammans med möjligheten för äldre att köpa subventionerade tjänster till hemmet kan bidra till att höja välfärden för många äldre människor.

DEN GEMENSAMMA SEKTORN

Det vi finansierar gemensamt via skatter och avgifter kan i allt väsentligt delas upp i den offentliga verksamheten och de transfereringar som utgår för olika ändamål. Både verksamhet och transfereringar är uttryck för de ambitioner som finns inom välfärdsstaten vad gäller att fördela resultatet av våra arbetsinsatser.

Möjligheterna att finansiera den gemensamma sektorn är alltså till stor del avhängig hur mycket och hur effektivt vi arbetar. Särskilt pensionerna är beroende av att det finns en yrkesaktiv generation som har möjlighet att arbeta så mycket att det går att finansiera pensionärernas standard. Även om pensionärerna själva varit med och sparat ihop till sina pensioner så måste dagens förvärvsaktiva befolkning se till så att produktionen räcker till för att finansiera pensionerna.

I alla länder, oavsett hur pensionssystemen är utformade, utgör den ekonomiska utvecklingen en viktig grund för reformer. ”Vad som tvingar fram reformer är väl känt: åldrande befolkning, budgetrestriktioner och åttio- och nittioalets måttliga ekonomiska tillväxt jämfört med tidigare decennier har alltsammans medverkat”, skriver exempelvis John Myles i sin artikel ”Pensionsreformer i rika demokratier” i Pensionsforums skrift ”Pensionsreformer World Wide”. Myles menar att ”alla skattehöjningar är obehagliga för beslutsfattare men i dagens ekonomiska miljö är höjningen av löneskatter, arbetsgivaravgifter, ett särskilt problem”. Han pekar därför på att ”en populär strategi för att minska framtida pensionskostnader är förändringar som ökar sysselsättningsgraden bland äldre arbetare”.

I Tyskland har den grundläggande ansatsen varit att ”successivt sänka det offentliga systemets förmånsnivåer, samtidigt som reduktionerna kom-

penseras genom ökad förlitan på privata lösningar och skattemässiga incitament till sådana”. Allt enligt Jürgen Kohls bidrag till ”Pensionsreformer World Wide” med titeln ”Socialpolitik för gamla i Tyskland”. Kohl pekar också på att de övergripande målen för pensionssystemet i Tyskland är att göra det etablerade systemet ekonomiskt överkomligt genom att fördela den demografiska bördan på ett acceptabelt sätt mellan den yngre och äldre generationen. Vidare är man överens om att hålla avgifterna för socialförsäkringssystemet stabila eftersom man anser att ”växande avgifter skulle öka lönebikostnaderna och därmed riskera ekonomins internationella konkurrenskraft”.

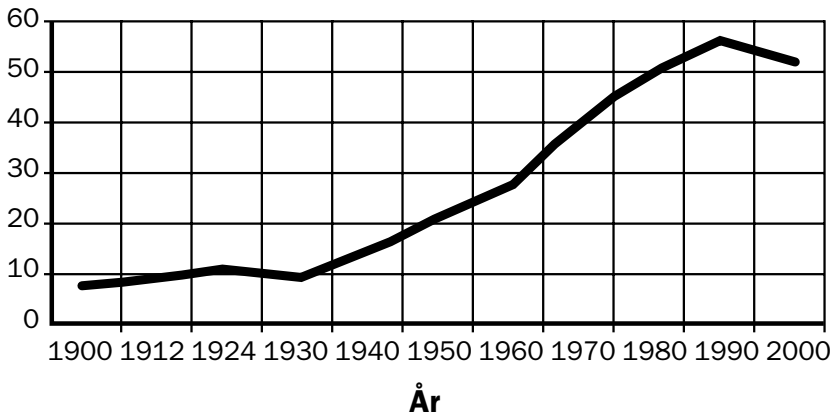
I Sverige har den pensionsreform som genomfördes i slutet av 1990-talet haft som övergripande mål att åstadkomma ett pensionssystem som står i överensstämmelse med den ekonomiska utvecklingen. Det betyder att förmåner och pensionsutgifter i högre grad blir beroende av ekonomins tillväxtkraft. Det finns en särskild broms för utgifterna om samhällsekonomin utvecklas svagare än beräknat. Då sänks helt enkelt pensionerna.

Den offentliga sektorns finansiering och den ekonomiska utvecklingen har överhuvudtaget stor betydelse när det gäller förutsättningarna att trygga pensionerna. Det betyder också att den gemensamma sektorns utveckling har stor betydelse för pensionerna i framtiden.

Vård-skola-omsorg. Mantrat som spelats upp i valrörelse efter valrörelse har en alldeles särskild betydelse för vår välfärd. Det gäller också transferensmantrat pension-sjukpenning-bidrag. Allt som vi väljer att finansiera genom att alla är med och betalar skatter är beroende av att människor arbetar och genererar skatteinkomster.

Sverige kännetecknas av förhållandevis höga skatter. En del menar att vi har världens högsta skatter. Då måste man emellertid hålla i minnet att andra länder inte beskattar pensioner eller andra bidrag från den offentliga sektorn på samma sätt som vi gör i Sverige. På motsvarande sätt kan man i andra länder ge skattelättnader för exempelvis barnfamiljer i stället för barnbidrag. Båda dessa förhållanden leder till att skattekvoten blir lägre i dessa länder, än i länder som Sverige där pensionerna i princip beskattas

Skattekvoten 1900–1997



Källa: "Skatternas årsbok" RSV samt prop. 2002/03:1

som andra inkomster och barnfamiljer får barnbidrag i stället för skatteavdrag.

Successivt har skattekvoten vuxit i landet. Fram till 1940 gick omkring 10 procent av den samlade produktionen till skatter. Det är framför allt under efterkrigstiden som skattekvoten har ökat. År 1950 uppgick den till 20 procent, 1960 var den 30 procent, 1970 40 procent och 1980 uppgick skattekvoten till omkring 50 procent. Idag är skatternas andel av BNP drygt 50 procent.

Den stigande skattekvoten är ett uttryck för ökade ambitioner i välfärdsstaten. Det har handlat om att tillgodose behoven av utbildning, vård och omsorg men också om att omfördela inkomsterna. Omfördelningen gäller framför allt mellan förvärsaktiva och icke förvärsaktiva, mellan barnfamiljer och icke barnfamiljer, mellan olika åldrar samt mellan fattiga och rika.

Den kanske tydligaste omfördelningen sker mellan olika åldrar. I åldrarna 20 till 65 år bidrar befolkningen i allt väsentligt till den gemensamma sektorn med skatter och avgifter, medan barn och ungdomar samt pensio-

närer får ut mer från än de betalar in till den offentliga sektorn både i form av verksamhet och bidrag. Barn och ungdomar upp till 20 år använder närmare 60 000 kronor i genomsnitt av skattemedel för verksamhet och 18 000 kronor för bidrag, dvs. totalt 77 000 kronor av skattemedel enligt en studie från 1997 refererad i Pensionsforums skrift ”Har vi råd med äldrevård när 40-talisterna blir gamla?” av Bengt Westerberg. Enligt samma studie kostar en 20–64-åring totalt 53 000 kronor. En person som uppnått pensionsåldern kostar hela 186 000 kronor, varav två tredjedelar avser transfereringar, dvs. i huvudsak pensioner. Beräkningen visar hur beroende pensionärerna är av en fungerande ekonomi för att det ska vara möjligt att klara pensionsutbetalningarna.

För att kunna finansiera verksamhet och bidrag behövs skatteintäkter. Dessa kommer i allt väsentligt från arbete och transfereringar som pensioner, föräldra- samt sjukpenning, alldeles oavsett om skatten heter inkomstskatt, arbetsgivaravgifter eller moms. Andra inkomstkällor för staten är exempelvis skatt på egendom, exempelvis förmögenhetsskatt och fastighetsskatt.

År 1999 svarade hushållen för knappt hälften av skatterna (22,7 procent av BNP) och företagen för drygt hälften av de samlade skatterna (29,1 procent av BNP). Om vi i stället fördelar skatterna på arbete och kapital svarade skatten på arbete för 90 procent av skatterna och kapitalskatterna för omkring 10 procent av skatterna. Av arbetsbeskattningen var det den kommunala inkomstskatten (15,7 procent av BNP) och arbetsgivaravgifterna (13,3 procent av BNP) som var de största. Den mest inkomstbringande kapitalskatten var bolagsskatten som inbringade knappt 3 procent av BNP. Den mycket omdiskuterade fastighetsskatten svarade för 0,7 procent av BNP, en dryg procent av det samlade skatteuttaget.

Arbetsinkomsterna är alltså den viktigaste grunden för att finansiera den gemensamma välfärden. Även offentliganställda betalar ju skatt, både på inkomsten och på sin konsumtion. Och pensioner och många andra bidrag är ju som sagt beskattningsbara. Men så gott som hela lönen för offentliganställda betalas ju med skatter. Det blir således inga nettointäkter

till stat och kommun genom att fler arbetar i den offentliga sektorn. Tvärtom ökar kostnaderna som i slutändan måste betalas av arbete i den privata sektorn.

Förutsatt att de offentliganställda ska ha samma reallöneutveckling som i andra sektorer är det bara om antalet arbetade timmar ökar i den privata sektorn som det uppstår nettointäkter som kan finansiera nya offentliga utgifter. Ökad offentlig verksamhet och ökade offentliga bidrag kräver ökad privat sysselsättning om inte skatterna ska höjas.

Det är således förhållandet mellan de arbetsinsatser som utförs i näringslivet och de som försörjs genom skatter, oavsett om det är offentliganställda eller personer som försörjs genom pensioner eller andra transfereringar, som utgör grunden för välfärdens finansiering.

Man brukar ibland beskriva detta förhållande genom det så kallade välfärdsbråket. Det utgörs av antalet sysselsatta i privat sektor i förhållande till alla som ska försörjas i landet.

I takt med att antalet personer i arbetsför ålder minskar, blir det allt svårare att finansiera offentlig verksamhet och transfereringar. Om vi utgår från regeringens mål om att 80 procent av befolkningen i åldern 20-64 år ska vara sysselsatta betyder det att 4,2 miljoner människor var sysselsatta år 2001. De skulle utföra välfärdstjänster och finansiera välfärden för sammanlagt 8,9 miljoner invånare.

Sammanlagt var det lite drygt 30 procent som var verksamma i offentlig sektor. De välfärdstjänster som de utförde de utgjorde 27,6 procent av alla arbetstimmar. Det betyder att arbetstiderna i den offentliga sektorn var kortare än i den privata sektorn, vilket sannolikt återspeglar en rad skillnader mellan sektorerna: fler deltidsanställda i offentlig sektor, större övertidsuttag i det privata näringslivet, mer frånvaro i offentlig sektor samt företagarnas långa arbetstider.

I den privata sektorn utfördes omkring 94 miljoner arbetstimmar varje vecka vilket motsvarar 32,2 timmar per vecka av varje sysselsatt. Eftersom det är den privata sektorn som slutgiltigt måste finansiera den offentliga sektorns verksamhet och bidrag är det av intresse att studera hur många

arbetstimmar som utfördes i den privata sektorn i förhållande till hela befolkningen. Det visar sig att arbetet i det privata näringslivet motsvarade 10,6 arbetstimmar per person i befolkningen under 2001.

Ur dessa drygt 10 timmar ska alltså den privata konsumtionen för dem som är sysselsatta i den privata sektorn, men också de skatter som ska finansiera nettokostnaden för den offentliga sektorn, såväl verksamhet som bidrag. Med nettokostnaden menas det som är över att betala efter skatteintäkterna på de offentliganställdas löner och beskattningen av olika transfereringar.

Med den här bakgrunden kan vi med ett räkneexempel förflytta oss in i framtiden och visa hur betydelsefullt det är att sysselsättningen i den privata sektorn är hög för att det ska vara möjligt att hålla en god kvalitet och en omfattande nivå på de offentliga verksamheterna och bidragen.

Vi flyttar perspektivet till år 2025. Då kommer vi att ha en radikalt annorlunda befolkningssammansättning. Totalt kommer det att finnas 9,7 miljoner invånare, dvs. 800 000 personer fler än under förra året. Däremot kommer befolkningen i arbetsför ålder att ha minskat till mindre än hälften av den totala befolkningen, en minskning med nio procentenheter på 25 år.

Vi utgår från att regeringens mål uppfylls och att 80 procent av 20-64-åringarna kommer att arbeta också år 2025. Det betyder att sysselsättningen minskat till 3 840 000 personer. Det faktum att antalet barn och ungdomar samt åldringar kommer att öka till 2025 gör knappast att behovet av offentligt finansierade tjänster minskar, snarare kommer de att öka.

Det borde innebära att antalet anställda och antalet arbetande timmar kommer att öka i den offentliga sektorn. Det är i vilket fall svårt att tänka sig att den totala arbetsinsatsen skulle komma att minska. Om vi utgår från att värderingarna av vad som bör utföras inom den gemensamt finansierade sektorn kommer att bestå kan vi alltså inte räkna med en mindre arbetsvolym för att klara de arbetsuppgifterna.

Men eftersom den totala mängden tillgänglig arbetskraft är mindre än idag så innebär det en radikal minskning av antalet som arbetar i den privata sektorn.

Den privata sektorn skulle alltså ta hela effekten av att arbetsstyrkan minskat. Med våra antaganden minskar antalet arbetade timmar i näringslivet med tio procent. På 90 procent av dagens arbetstid ska alltså svenskarna som fram till 2025 blivit en knapp miljon fler försörjas! Det säger sig självt att det är en svårlöst ekvation. Enbart för att undvika lönesänkningar krävs det i runda slängar en produktivitetsökning på 20 procent i den privata sektorn. Dessutom skulle varje privatanställd bara utföra 8,5 timmar arbete per person i befolkningen, dvs. 2,1 timmar mindre än år 2001. För att hålla standarden i den offentliga sektorn krävs därmed skattehöjningar som i praktiken är omöjliga att genomföra. Alternativet är att drastiskt minska den gemensamt finansierade välfärden och/eller att radikalt skära ner kvaliteten på de gemensamma tjänsterna och minska olika bidragsnivåer.

Om arbetstiden dessutom förkortas under perioden blir det ännu besvärligare. Vi utgår i vårt räkneexempel från att ytterligare en semestervecka införs och att normalarbetstiden sänks till 35 timmar per vecka. Det skulle motsvara omkring 15 procent av normalarbetstiden. Det är alltså en tämligen omfattande arbetstidsförkortning. Förhoppningen hos dem som förespråkar en sådan arbetstidsförkortning är att det ska leda till bättre hälsa och därmed mindre sjukskrivningar. Det skulle betyda att en arbetstidsförkortning inte innebär samma minskning av antalet arbetade timmar som den nominella förkortningen utgör. Det är kanske framför allt inom den offentliga sektorn som det finns anledning att tro att antalet arbetade timmar kommer att hållas uppe av minskad frånvaro och färre deltider.

Därför utgår vi från att den genomsnittliga arbetstiden endast minskar med 5 procent i offentlig sektor, medan den minskar med 10 procent i privat sektor. Fortfarande är antagandet att behovet i den offentliga sektorn är oförändrat och att arbetskraftsresurserna är givna. Det skulle innebära att de offentligtanställda skulle utföra 26,3 timmar per vecka i genomsnitt och att det skulle krävas omkring 1 240 000 personer i den offentliga sektorn för att täcka de behov som finns. I den privata sektorn skulle det därmed kunna bli 2,6 miljoner sysselsatta och de skulle utföra i genomsnitt 29 arbetstimmar i veckan.

Vi skulle därmed vara nere i en arbetsvolym på 7,8 arbetstimmar per person i befolkningen i den privata sektorn. Med förkortad arbetstid ökar alltså behovet av skattehöjningar ännu mer om vi vill bibehålla de förmåner i välfärdssystemen som vi en gång beslutat om.

Därför känns Bengt Westerbergs slutsats i Pensionsforums skrift ”Har vi råd med äldrevård när 40-talisterna blir gamla?” helt riktig: ”Den samhälls-ekonomiska utvecklingen i stort och i synnerhet sysselsättningsutvecklingen blir av avgörande betydelse för våra möjligheter att upprätthålla en god standard för morgondagens äldre.” Han kunde ha lagt till att det framför allt är sysselsättningen i näringslivet som är viktig. Både antalet privatanställda och effektiviteten i sysselsättningen är avgörande. Det gäller alltså att hålla arbetsutbudet uppe för att det ska vara möjligt att finansiera den välfärd som idag bekostas med skattemedel.

Välfärdsbråket lär oss att om den yrkesverksamma delen av befolkningen minskar på grund av att en allt större andel är pensionärer så är det så mycket viktigare sysselsättningen i näringslivet hålls uppe. Förkortar man dessutom arbetstiden ökar försörjningsbördan ytterligare och det blir ännu svårare att upprätthålla omfattning och kvalitet av den gemensamma sektorn.

Det är mot den här bakgrunden en paradox att de krafter inom svensk politik som säger sig främst vilja värna den gemensamma sektorn också är dem som ivrigast förespråkar en generell arbetstidsförkortning. Det finns i praktiken ingenting som hotar den gemensamma sektorns finansiering så mycket som en omfattande arbetstidsförkortning.

DET ÄR SVÅRT ATT BILDA OPINION OM DET SOM HAR STÖRST BETYDELSE I FRAMTIDEN

Det vi inte gör idag kan vi göra i morgon – långsiktigheten

Politiskt beslutsfattande handlar till stor del om timing. Det gäller att fatta rätt beslut vid rätt tillfälle. För att få opinionen med sig blir det ofta alltför sent man kan fatta beslut. Det ekonomiskt nödvändiga är inte alltid det politiskt möjliga. Och akuta svårigheter har alltid företräde framför långsiktiga strukturella reformer. Hellre en bättre nutid än att lägga grunden för en ljusnande framtid. Det är mänskligt, men knappast gagneligt.

De demografiska förändringarna är extremt långsiktiga och de beslut som fattas idag kan ha betydelse under flera decennier framåt. Det gör också att det alltid går att skjuta på besluten. De stora effekterna av förändrade beslut idag låter ändå vänta på sig. Det blir den obotfärdiges förhinder. Det tog ett decennium av mycket utredande och många kompromisser innan det nya pensionssystemet kunde sjösättas.

Det kan tyckas vara lång tid. Kanske är det bra att ta tid på sig, utreda, kommunicera, rucka på och till slut fatta beslut om. Långsiktiga beslut mår bra av att göras så stabila som möjligt. Sedan kan man tycka att det tog lång tid, att beslutsfattande borde gå snabbare. I den demokratiska processen är det emellertid inte helt fel att ibland låta tiden verka fram ett stabilt långsiktigt beslut.

Det nya pensionssystemet visar att det viktiga är att man kommer igång. Därför skulle mycket vara vunnet om det politiska systemet nu kunde samla sig till långsiktigt hållbara lösningar för att få upp barnafödandet, få

ner frånvaron från arbetsmarknaden och få hit mer arbetskraft från omvärlden. Det handlar då om bättre villkor för barnfamiljer, om att få ner sjukfrånvaron och de förtida pensionerna och att göra upp om vilka regler som ska gälla för den ökade arbetskraftsinvandring alla, från höger till vänster, egentligen är överens om kommer att behövas om några år. Frågan är om det politiska systemet mäktar att ta tag i något mer än det mest akuta, den dramatiska ökningen av sjukfrånvaron.

Det som gått bra igår kan vi ha kvar idag – trögheten

Försvarare av det bestående finns det alltid gott om. ATP-systemet hade ju en gång kämpats fram i hård strid och präglat hela 50-talets inrikespolitiska debatt. Den som stridit för ATP-systemets goda sidor kan ha svårt att inse att systemet kanske inte är anpassat till 2000-talets verklighet med starkt varierande tillväxttakter. ATP löste trygghetsproblemen för 50-talets arbetare men skapade inte trygghet för dagens löntagare. Men att få förståelse för behovet av förändring kan vara svårt.

På motsvarande sätt går det att hänvisa till 50 år med stora arbetstidsreformer från 1920-talet till 1970-talet då veckoarbetstiden förkortades, semestern förlängdes, ledighetslagar infördes och pensionsåldern sänktes. Varför går det inte att fortsätta förkorta arbetstiden? Varför är politikerna så ovilliga att förbättra villkoren för dagens löntagare? Svaret är att vi lever i en helt annan verklighet idag än för 25 år sedan. Behovet av arbete har snarare ökat än minskat. För att klara samhällsekonomin, med förändrade demografiska villkor, växande grupper av äldre och stigande kostnader för pensioner, vård och omsorg måste helt enkelt arbete, inte ledighet, prioriteras. Därför måste också arbetstiden vidmakthållas. Politikernas bör koncentrera sig på att helst öka den samlade arbetstiden eller åtminstone hålla den oförändrad. En lagstadgad arbetstidsförkortning är vad vi minst av allt behöver om man ser till den demografiska utvecklingen. Arbetstiden kommer säkert att kortas ändå, men då som resultat av uppgörelser på arbetsmarknaden.

Blott Sverige svenska krusbär har – instängdheten

Det finns en gammal skröna som säger att svenskar på konferens i utlandet ofta inledde sina anföranden med frasen ”in Sweden we have solved this problem”. Det fanns en självgodhet som kom ur tron på folkhemmets styrka. Det var andra länder som skulle anpassa sig till svenska lösningar, inte tvärtom. Vi hade lite att lära av omvärlden, vi skulle missionera snarare än ta till oss kunskaper. De svenska krusbären var de mest välsmakande i hela världen.

Idag vet vi säkert bättre. Vi har inte lösningen på alla problem, vi behöver ödmjukt lära av andra. Det handlar om att ta till sig vad andra länder har gjort för att få fler att arbeta längre, hur man kan komma till rätta med hälso- och miljöproblem i arbetet. Det kan också vara hur man i Nederländerna fått fler äldre att arbeta och hur man ser på äldre arbetskraft på Island.

Att ta från de unga och ge till de gamla – löftena

Det är alltid den arbetande generationen som måste betala för de äldres välfärd. Det betyder att om man ska lätta på bördan för denna generation måste man bryta löftena till de äldre. Det är naturligtvis svårt och närmast ogörligt. Därför måste förändringar införas gradvis som fördelar kostnaderna för en ökad äldregeneration över många år. Endast så går det att få acceptans för förändringar. Det nya pensionssystemet är också utformat på ett sådant sätt. Det blir en långsiktig förändring, det kommer i princip att ta en generation att växla över från det gamla ATP-systemet till det nya pensionssystemet. Det gör att effekterna kommer att få fullt genomslag först om många år, men innebär samtidigt att löftena kan infrias.

Samtidigt ställer den växande äldregenerationen viktiga frågor om möjligheterna att klara en god äldreomsorg. Under senare decennier har äldreomsorgen blivit allt mer omfattande med hemtjänst, servicehus mm. Det finns förväntningar om att även nästa generation äldre känner det som ett löfte att få tillgång till all denna service. Samtidigt kan det bli mycket ansträngande för ekonomin. Sannolikt kommer det att krävas stora insat-

ser från de gamla själva, kanske både i form av sparkapital och egna smärre arbetsinsatser så länge orken finns, för att klara den ansträngning som äldreomsorgen kan utsättas för.

Därför kan en långsiktig åtgärd vara att utforma en äldrevårdsförsäkring för att sätta av pengar till framtida äldreomsorg. Å andra sidan behövs inte den typen av buffertfonder om de offentliga finanserna går med stadiga överskott de närmaste åren. Då blir överskottet i pensionsfonderna och en minskande statsskuld, som kan öka igen när ålderskurvan närmar sig sin topp om 15–20 år, den buffert som behövs. Men med tanke på att statskulden ser ut att börja öka igen de närmaste åren och regeringens överskottsmål underskrids trots en spådom om hyggliga tillväxttal kanske det är bättre att försöka ”gömma” undan det som behövs för framtidens äldreomsorg på ett särskilt konto. Särskilt som erfarenheten är att det politiska systemet brukar ha svårt att stå emot diverse mer kortsiktiga reformkrav när det ser ut att finnas pengar.

Att skära bitar av kakan i stället för att jäsa degen – fördelningsfundamentalismen

Det finns som sagt en förmåga i Sverige att ta ut framtida tillväxt i form av välfärd, förmåner och nyttigheter. Gång efter annan har det också lett till bakslag, man har tvingats till smärtsamma nedskärningar av välfärden.

Det rimliga är givetvis att först se till att det finns en tillväxt, att det finns resurser att fördela mellan privat konsumtion, investeringar, offentlig verksamhet och bidrag av olika slag. Då handlar det också om att skapa förutsättningar för att åstadkomma tillväxt. Så länge det inte finns tillräckligt med jäst i degen kan den inte jäsa upp till full storlek och då finns det mindre att fördela. Det gäller alltså att först tillsätta jästen, sedan jäsa degen och medan den gräddas kan vi bestämma oss för hur vi kan fördela brödet på olika sätt.

Därför är det viktigt att den ”aktiva tillväxtpolitik” som finansminister Bosse Ringholm nu talar om verkligen leder till fler företag och ökad privat sysselsättning. Det är som våra räkneexempel visar en av de absoluta

förutsättningarna för att försörjningsbördan inte ska bli för tung att bära för den yrkesverksamma delen av befolkningen om 20 år.

Det är svårt att tugga tuggummi och gå i en trappa samtidigt – komplexiteten

För att rätt förstå innebörden av de stora demografiska förändringarna är det nödvändigt att ha hela bilden klar för sig. Det handlar om hur arbetsinsatserna påverkar förmågan att upprätthålla bra pensioner och en god äldreomsorg, att en krympande generation i arbetsför ålder ställer krav på ökade arbetsinsatser, att framtiden kommer att ställa andra krav på arbetslivet än vad dagens situation gör. Man kan alltså inte föreslå exempelvis arbetstidsförkortning utan att ta hänsyn till hur det påverkar möjligheten att finansiera den offentliga sektorn och hur en växande grupp pensionärer ska få den välfärd de utlovats.

Förslag

”Arbetet är grunden för all välfärd och folkets vilja till arbete är nationens viktigaste tillgång” brukar det heta i högtidliga sammanhang. Då måste man också hävda arbetslinjen i alla dess delar. ”Det måste löna sig att arbeta” är en annan högtidsfras som är giltig.

Arbete kommer också i framtiden att vara nödvändig för vår välfärd. I allt högre utsträckning kommer vi att utföra tjänster åt varandra. Om vår gemensamma välfärd är beroende av allas arbete måste också den enskilde ges möjlighet att delta i arbetslivet i större utsträckning. Vi måste få en politik för arbete som inte bara ställer den fulla sysselsättningen i fokus, utan också betonar kraven på att det ska vara effektivt arbete under fler timmar och fler år.

Utgångspunkten för vår syn på den framtida välfärden är att det måste bli mer arbete. De som befinner sig i arbetsför ålder måste i ökad utsträckning kunna arbeta, mer och fler år. Det måste bli möjligt också för personer som uppnått 65 års ålder att fortsätta arbeta. Det är idag inte tillräckligt attraktivt för äldre personer att fortsätta sitt förvärvsarbete. Alltför

länge har bilan fallit över dem som uppnått 65 års ålder. I framtiden måste först och främst fler ges förutsättningar att arbeta tills de fyllt 65 år.

1. Den framtida åldersexplosionen måste genomsyra samtliga politiska beslut som har betydelse för den framtida försörjningsbördan.
2. Arbetslivet måste bli mer flexibelt – det ska passa för människor i olika åldrar, det behövs arbeten som tar vara på alla människors arbetsvilja i olika utsträckning. Därför behövs exempelvis ekonomiska incitament som lägre arbetsgivareavgifter för äldre arbetskraft. Men också ekonomiska drivkrafter som gör att sjukskrivna snabbare deltar i rehabilitering för att återgå från sjukfrånvaro till arbete.
3. Arbetsmiljön måste förbättras så att människor inte slits ut i förtid, stora insatser behöver göras för ett hälsosammare arbetsliv. Här behövs en kombinerad piska och morot på arbetsgivarna. Hög sjukfrånvaro ska kosta och låg premieras. Samtidigt måste systemet utformas så att det verkligen gäller arbetsmiljön och inte arbetskraften. Annars kommer det bli svårt för den som har den minsta krämpa att få jobb.
4. Arbetstiderna behöver anpassas till olika människors förutsättningar, vilket kan betyda att äldre ska kunna arbeta deltid i olika former eller delar av året. Här behövs sannolikt ytterligare lagstiftning för att stärka arbetstagarnas ställning.
5. Rehabiliteringen av personer som är sjuka och arbetsskadade måste sättas in tidigare än vad som görs nu. Försäkringskassan måste bli aktivare och den sedan länge utlovade samordningen som innebär att pengar från sjukförsäkringen ska kunna användas till vård och arbetsmarknadsåtgärder måste snabbt provas i stor skala.

6. Kontrollen av den enskilde sjukskrivne bör skärpas. Allt fler undersökningar tyder på att det skett en attitydförändring, en anpassning till systemet som gör att många hellre går sjukskrivna än arbetar. Därför borde systemet göras om med en återgång mot mer av den sociala kontroll som fanns när sjukförsäkringen växte fram. Men det behövs också en ökad administrativ kontroll, undersökningar visar att det i praktiken är patienterna själva som i över 90 procent av fallen avgör om de ska vara sjukskrivna eller inte. Det visar om inte annat att läkarnas och försäkringskassans roll måste ändras. Regeringens förslag om att deltids-sjukskrivning ska vara norm är ett steg på vägen.
7. Detsamma gäller a-kassan. En viss skärpning genomfördes för ett par år sedan men systemet måste hänga ihop, vad gäller finansiering, ansvar och kontroll.
8. Det måste bli dyrare för arbetsgivarna att avtalspensionera löntagare, så att arbetsgivare som vill pensionera sina anställda får betala en större del av den samhällsekonomiska kostnaden.
9. Gör det mer lönsamt för de personer som blivit avtalspensionerade att delta i arbetslivet, antingen som anställda eller som företagare.
10. Skjut på alla diskussioner om generella arbetstidsförkortningar, satsa på att göra arbetstiderna mer flexibla så att de passar fler.
11. Skapa arbetstillfällen för yngre äldre i bostadsområden som kan utgöra en hjälp för äldre äldre.
12. Undersök möjligheterna att göra det billigare för i första hand pensionärer men möjligen också barnfamiljer att utnyttja bonära tjänster.

13. Förbättra villkoren för barnfamiljerna ytterligare. Dels rent ekonomiskt med högre barnbidrag och bättre föräldraförsäkring. Men också socialt genom att arbetslivet tillåts organiseras mer flexibelt för småbarnsföräldrar. Här krävs förstående arbetsgivare om de ska få kvalificerad arbetskraft i en bristsituation, men möjligen också ytterligare lagstiftning.
14. Gör snabbt en bred politisk uppgörelse om vilka regler som ska gälla för den ökade arbetskraftsinvandring som kommer förr eller senare.
15. Håll de offentliga finanserna i ordning. Stabila överskott krävs för att klara äldreboomen längre fram. Överväg att sätta av pengar till en äldrevårdsfond, alternativt äldrevårdsförsäkring dit medborgare över en viss ålder börjar betala in egenavgifter redan nu.
16. Håll uppe tillväxten. Fler företag och fler sysselsatta i det privata näringslivet är absolut nödvändigt om den kommande försörjningsbördan inte ska bli för tung att bära för de yrkesverksamma generationerna.
17. Se till att utbildningen är av hög kvalitet. För Sveriges framtida välfärd är det viktigt att ungdomar ges en omfattande utbildning, att målen om att hälften av en ungdomskull påbörjar högskoleutbildning upprätthålls. Men samtidigt måste kvaliteten försvaras och utbildningsväsendet ges goda resurser.
18. Gör det möjligt för studenter att arbeta vid sidan av studierna utan att det påverkar studiemedlen – höj det så kallade fribeloppet som en student kan tjäna innan studiemedlen minskar och avskaffa beloppsgränsen helt på sikt.
19. Vidmakthåll den gemensamma finansieringen av den offentliga sektorn, men öppna fler verksamheter för konkurrens av alternativa verksamhetsformer.

Pensionsforum är en förening som har till uppgift att följa det nya pensionssystemets konsekvenser för individer och samhälle, hur det förhåller sig till andra länder, arbetsmarknaden för äldre samt att analysera olika möjligheter att finansiera och organisera den framtida äldre vården.

Styrelsen består av Kjell-Olof Feldt, ordf, Tommy Möller, vice ordf, statsvetare, professor, Magnus Henrekson, nationalekonom, professor, Gullan Lindblad, fd riksdagsledamot samt Joakim Palme, sociolog, docent. Verkställande direktör är Ann Lindgren.

Bakom föreningen står försäkringsbolagen Alecta, Länsförsäkringar Liv, Nordea Liv, Robur Försäkring, SEB Trygg Liv och Skandia Liv. Associerade medlemmar är Första AP-fonden, Andra AP-fonden och Fjärde AP-fonden.

Tidigare utgivna skrifter: **Vad varje femtioåring bör veta om framtiden** (Gunnar Wetterberg), **Ja må vi leva uti 120 år!** (Jonas Hellman och Markus Uvell), **Har vi råd med äldrevård när 40-talisterna blir gamla?** (Bengt Westerberg), **Riskerar Sverige en kompetensdränering? Om utlandsarbete och rörlighet bland unga akademiker** (Pensionsforum, Industriförbundet och Saco), **Avtalspension – dagens ättestupa?** (Stefan Fölster, Svante Larsson och Josefina Lund), **Varför jobbar inte äldre? – på spaning efter en arbetsmarknad som inte finns** (Marie Söderqvist och Sara Öberg), **Vem vill spela golf i 30 år? Seniorkarriär i USA** (Karin Henriksson), **Why Icelanders Do Not Retire Early** (Tryggvi Thor Herbertsson), **Pensionsreformer World Wide – Europa och Amerika möter äldrande befolkningar** (Redaktör: Joakim Palme), **Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen** (Redaktör: Joakim Palme), **Vi kan, vi vill men vi får inte** (Marie Söderqvist), **De nya avtals- och tjänstepensionerna: ökad jämställdhet – men fortfarande sämre pension för kvinnor** (Lena Granqvist och Ann-Charlotte Ståhlberg), **Lönar det sig att jobba – en rapport om marginaleffekterna i pensionssystemet** (Nils Bohlin och Robert Gidehag)



P e n s i o n s f o r u m

103 29 Stockholm

Besöksadress: Blasieholmsgatan 4A

Tel: 08-762 78 48 • Fax: 08-762 78 47

E-post: ann.lindgren@pensionsforum.nu

www.pensionsforum.nu

Den åldrande befolkningen är den stora framtida ödesfrågan. Men vad detta för med sig under de kommande decennierna diskuterades inte i valrörelsen. Den åldrande befolkningen innebär sannolikt att olika ersättningar och bidrag måste skäras ned om pengarna ska räcka till vård och omsorg. Men varken en socialdemokratisk regering eller en borgerlig opposition vill skrämja upp väljarna med obehagliga budskap i en valrörelse.

Nu har dock regering, opposition och övriga beslutsfattare möjlighet att i tid ta i ödesfrågan om den åldrande befolkningen. I Pensionsforum nya rapport har författarna Anders Jonsson och Lars-Olof Pettersson sammanställt viktiga resultat och idéer från Pensionsforums tidigare skrifter.

Men författarna presenterar också nya tankegångar och beräkningar som såväl de som Pensionsforum hoppas ska leda till att frågorna kring ålderschocken inte göms undan utan ger bränsle till en fruktbar debatt.

Anders Jonsson är sedan mer än 20 år politisk reporter och kommentator. Han har arbetat vid A-pressens stockholmsredaktion, SvD, Veckans Affärer, Sveriges Radios eko- och samhällsredaktion och varit kolumnist i Dagens Industri. Är numera frilans bland annat som politisk analytiker i SvD och Sveriges Radio.

Lars-Olof Pettersson är ekonom och har arbetat i 25 år inom fackföreningsrörelsen och som politisk medarbetare i regeringskansliet. Han har arbetat på LO, i statsrådsberedningen och vid andra departement samt varit utredningschef vid Byggnads. Sedan två år driver han ett eget konsultföretag.

ISBN 91-89650-07-7