

Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen

MÅRTEN BLIX



REGERINGSKANSLIET

Statsrådsberedningen





Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen

DELUTREDNING FRÅN FRAMTIDSKOMMISSIONEN

MÅRTEN BLIX



Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen

Delutredning från Framtidskommissionen



REGERINGSKANSLIET

Statsrådsberedningen

Delutredning från Framtidskommissionen.

Samtliga delutredningar finns att ladda ned gratis på www.framtidskommissionen.se eller kan beställas från Fritzes kundtjänst.

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på <http://www.regeringen.se/>

Omslag: Blomquist Annonsbyrå.
Omslagsbild: Stavgång i Söderåsens bokskog, Skåne.
Foto: Johnny Palmér / Scanpix.

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23895-0
ISSN 0284-6012

Förord

Sverige är ett bra land att leva i. Men historiska framgångar är ingen garanti inför framtiden. För att Sverige ska förbli ett bra land för alla måste vi möta en rad utmaningar på flera områden.

Mot den bakgrunden tillsatte regeringen i november 2011 Framtidskommissionen med syfte att identifiera de stora samhällsutmaningar som Sverige står inför på längre sikt. Kommissionens arbete ska redovisas i fyra olika framtidsutredningar och i en slutrapport. Detta är en av framtidsutredningarna och den tar upp utmaningen från den åldrande befolkningen.

I SCB:s senaste befolkningsprognos från 2012 väntas Sveriges befolkning öka med drygt två miljoner invånare fram till 2060 och blir samtidigt allt äldre och friskare. Den förvärvsarbetande delen av befolkningen kommer stadigt att minska – om vi fortsätter som idag. Därtill tar det längre tid för unga att komma ut på arbetsmarknaden. Sverige har redan kommit en bit på väg för att möta dessa utmaningar, men för att välfärden i form av skola, sjukvård och omsorgsverksamheter ska fortsätta att förbättras i takt med att allt färre ska försörja allt fler kommer det att krävas mer anpassningar av alla.

Att jobba mer och längre kommer vara en nyckelfråga för finansieringen av den framtida välfärdsutvecklingen. Vi måste se till att öka antalet arbetade timmar, men det kommer också att behövas andra anpassningar. De omfattande pensionsavgångarna är en utmaning för att tillgodose kompetensförsörjningen i företag och i välfärdssektorn. Vi måste även se till att välfärdsverksamheterna är attraktiva att jobba i. På regional nivå förstärks utmaningen från den åldrande befolkningen av den

fortsatta inflyttningen till storstadsområdena. När vi lever längre kan attityder – både hos arbetsgivare och arbetstagare – komma att behöva anpassas och det bör vara möjligt att i större utsträckning dela upp livet i olika faser och även kunna byta yrkesinriktning under livets gång. Det är även centralt att vi fortsätter att effektivisera och utveckla kvalitén på olika välfärdstjänster. Medborgarna har rätt att förvänta sig en hög standard och att alla skattemedel används ansvarsfullt.

Författare till denna utredning är departementsrådet Mårten Blix, sekreterare i Framtidskommissionen. Jag har koordinerat och löpande följt arbetet. Författaren svarar själv för innehållet i utredningen.

Stockholm i februari 2013

Fredrik Reinfeldt

Statsminister och ordförande i Framtidskommissionen

Författarens förord

Att skriva om den demografiska utmaningen är lite som att stå på en befolkningspyramid av forskning. Enormt mycket har publicerats – i forskning och policyrapporter samt av tanke-medjor. Skälet är enkelt. Åldrandet är en enorm förändring för nästan hela det internationella samfundet, men förändringen kommer gradvis och utan dramatik, och det finns en risk att de små steg som tas för att möta problemen inte räcker till och därtill saknar tillräcklig strategisk riktning.

Om utmaningarna med att allt färre ska försörja allt fler hade varit som it-problemet i samband med Y2K (millennieskiftet) eller som banker på väg att kollapsa hade det varit lättare att kraftsamla och göra något åt saken. Men åldrandet av samhällen är en utdragen och i flera avseenden odramatisk process. Vi lever allt längre och det föds färre barn, och den välfärdskostym som syddes under 1900-talet riskerar att spricka om inte omfattningen av arbetslivet ökar. Det håller inte att bita fast vid en pensionsnorm på 65 år när människors hälsa är allt bättre och vi lever 20–30 år längre än tidigare – och kanske ännu längre.

Att vi lever längre öppnar möjligheter som inte tidigare fanns. Beslut om yrke och inriktning i arbetslivet som förr i tiden var nära nog permanenta borde nu vara mer öppna för förändringar. Ett längre liv möjliggör olika faser i livet, då man ibland vill jobba mindre och t.ex. vara med sina barn men i andra faser vill jobba mycket eller byta till nya uppgifter. Jag tror att många attityder till arbetslivet lever kvar i tidiga beslut, som dessutom fattades när man var som mest oviss om vad livet hade att erbjuda. Att ändra sitt yrke eller sin arbetstid är visserligen ett stort beslut men det görs nog till något mer dramatiskt än det borde vara.

Kanske det i framtiden blir lika naturligt med en andra eller tredje karriär som det i dag är för många att byta bostad – också ett stort beslut som man inte gör utan vidare.

De intervjuer som genomförts på Framtidskommissionens uppdrag och som redovisas i en av underlagsrapporterna (nr 7) kan vara en källa till inspiration. Det framgår att de som bytt arbete har mött olika former av utmaningar men till slut kommit att återfå en arbetsglädje i livet. Det skulle kunna vara en inspiration för dem som har tunga jobb eller som inte trivs på sitt jobb att det faktiskt går att byta till något annat. Det finns ingen garanti att lyckas – men risken att misslyckas skulle kunna vägas mot risken att blir allt mer missnöjd under många, många år.

För att skriva denna rapport har jag haft stor hjälp av fler än vad som går att nämna här. Jag har fått många värdefulla insikter och information från samtal och möten, men självklart står jag själv för alla värderingar och bedömningar i rapporten.

Jag är tacksam för diskussioner eller material från Anna Adelöf, António Afonso, Asees Ahuja, Åsa Andersson, Andreas Bergh, Susanna Bergmann, Anna-Karin Bergstén, Viktoria Bergström, Mårten Bjellerup, Per-Lennart Börjesson, Anders Eklund, Eva Eklund, Ingemar Eriksson, Stefan Fölster, Robert Gidehag, Lena Hagman, Linnea Hedkvist, Trevor Huddleston, Lars Jagrén, Nils Karlson, Ulf Kristersson, Tina Lanefjord, Klas-Göran Larsson, Hans Lindberg, Thomas Lindh, Henrik Moberg, Clas Olsson, Hans Olsson, Mårten Palme, Anders Stenberg, Kristina Ström Olsson, Bo Renman, Thorsten Schnaars, Ole Settergren, Joakim Sonnegård, Lena Sahrblom, Dan Sölverud, Ritha Sörling, Kristina Tidestav, Erik Thedéen, Eva Udden Sonnegård, Britta Velleuer och Annika Wallenskog.

Jag har också haft stor nytta av samtal med några av författarna till underlagsrapporterna: Christer Anderstig, Ulrika Beck-Friis och Nils Karlson.

Jag har även fått stor hjälp av OECD och vill särskilt tacka Claire Charbit, Francesca Columbo, Hilde Olsen, Anne Sonnet, och Monika Queisser.

Jag vill även rikta ett stort tack till alla mina kollegor i Framtidskommissionen och särskilt till Karin Ewelönn som bidragit med exemplariskt stöd som forskningsassistent.

Jag står i särskild tacksamhetsskuld till dem som läst och lämnat synpunkter på ett eller flera kapitel: Claes Berg, Fanny Bjurström, Klas Eklund, Kerstin Krafft, Jens Magnusson, Jonas Norlin, Annika Sundén och Mikael Åsell. Ett särskilt tack till Christina Enegren som lämnat synpunkter och även bistått med nya beräkningar kring en hållbar standardökning i välfärden.

Jag vill även rikta ett särskilt tack till Hans Lindblad, till Mikael Sandström och Per Schlingmann för hjälp och stöd i olika faser av detta arbete. Jag har även haft ett enormt stöd av Linus Adolphson, Johan Berggren och Minna Frydén vid Statsrådsberedningen, som uppvisat en benchmark för hur snabba och bra beslut kan fattas även i byråkratier.

Att leta vapen i Irak är en bra erfarenhet för kritisk granskning och jag vill särskilt tacka min pappa, Hans Blix, för att han beväpnad med denna erfarenhet har korrekturläst samtliga kapitel och denna gång faktiskt hittat åtskilliga ”smoking guns”. Min mamma, Eva Kettis, har också bistått med värdefull hjälp och min svärmor Antonietta Pinto har varit ett ovärderligt stöd till familjen i rapportens mest intensiva fas.

Jag vill även tacka mina barn, Melanie och Marco, som ännu ej vet varför jag skrivit denna rapport men som kommer att leva i den framtid som rapporten söker undvika eller mildra. Slutligen vill jag tacka min hustru, Marianna, för hennes förståelse under de många helger och kvällar då arbetsliv och familjeliv varit i temporär obalans. *Grazie!*

Stockholm i februari 2013

Mårten Blix

Departementsråd och sekreterare i Framtidskommissionen

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Inledning	21
1.1 Den demografiska utmaningen	21
1.2 Vad är problemet?	22
1.3 Varför göra långsiktiga demografiska framskrivningar?	29
1.4 Trender i Sverige och i vår omvärld	34
1.5 Rapportens upplägg	44
2 Tillväxt och välfärd	47
2.1 Välfärd – mål, medel och restriktioner	48
2.2 Hur har kostnaderna för välfärden utvecklats historiskt?	59
2.3 Scenarier för efterfrågan på välfärdstjänster	61
2.4 Varför är det svårt att bedöma den framtida efterfrågan på välfärdstjänster?	68
2.5 Välfärdsstaten utvecklas men vad ska omfattas?	72
2.6 Sammanfattning	73

3	Utmaningar för regioner	75
3.1	Försörjningsbördan på regional nivå – ”Sverigekartan”	78
3.2	Kompetensförsörjning på regional nivå.....	92
3.3	Vad kan vi lära av andra länder?	95
3.4	Sammanfattning	98
4	Utmaningar för individen.....	99
4.1	Värderingar relaterade till arbete.....	103
4.2	Attityder i omvärlden och i Sverige	108
4.3	Att förlänga arbetslivet	110
4.4	Produktiviteten	115
4.5	Hur kan vi anpassa oss till framtidens krav och möjligheter?.....	119
4.6	Sammanfattning	125
5	Utmaningar för företag och arbetsmarknadens parter.....	127
5.1	Varför ska svenska företag bry sig om den åldrande befolkningen?	131
5.2	Omfattningen på generations-växlingen betydande	132
5.3	Vad behöver göras? Utmaningar för företag och arbetsgivare.....	137
5.4	Matchningen på arbetsmarknaden behöver förbättras	149
5.5	Framtidens arbetsmarknad och kompetensbehov	151
5.6	Sammanfattning	154

6	Utmaningar för den offentliga sektorn	157
6.1	Att utveckla den framtida välfärden	158
6.2	Ökad effektivitet i offentlig sektor.....	169
6.3	Att förlänga arbetslivet	178
6.4	Sammanfattning	179
7	Vägval	181
7.1	Utgångspunkter	182
7.2	Vilka styrmedel bör vi använda och vilka är mindre lämpliga?	186
7.3	Vägar som kan bli fallgropar.....	191
7.4	Slutord	193
	Referenser	197
	Presentation av Framtidskommissionen.....	215

Sammanfattning

Det är positivt att befolkningen åldras. Vi lever allt längre med allt bättre hälsa. Samtidigt föds färre barn, vilket gör att befolkningen blir allt äldre och vi riskerar att skapa en obalans mellan dem som arbetar och dem som är i pension – om vi inte gör någonting åt saken. Obalansen är en följd av att välfärdsstatens finansieringsmodell byggdes upp i en tid när vi inte levde lika länge och när färre personer i pension behövde försörjas av dem som jobbade. Trots att livslängden har ökat har pensionsnormen varit i stort sett oförändrad de senaste decennierna. Under en period före mitten av 1900-talet var pensionsåldern ungefär *densamma* som medellivslängden. I dag skulle detta motsvara en pensionsålder på ca ett dussin år mer än dagens pensionsnorm på 65 år.

Hitills har diskussionen i stor utsträckning handlat om vad offentlig sektor bör göra. Det finns förvisso flera viktiga utmaningar för den offentliga sektorn, men åldrandet kommer påverka alla delar av samhället. Mer fokus kommer att behövas på vad individer och företag bör och kan göra.

Den åldrande befolkningen är inte en utmaning som dyker upp om några år; *den är redan här*. Egentligen har den redan funnits i många år men befolkningsåldrandet är en gradvis process – inte akut som en bankkris eller hög arbetslöshet. Frånvaron av ett omedelbart hot är dock föga betryggande. Det finns åtminstone två risker:

- Små steg i anpassningen till en åldrande befolkning riskerar att bli otillräckliga och sakna strategisk riktning.
- En standardökning av välfärden utöver de kostnader som den äldre befolkningen medför kommer att kräva ny finansiering.

När läget är osäkert kan en strategi vara att inte göra någonting alls ("vänta och se"). Demografiprognoser är dock inte alls lika osäkra som andra prognoser, och att inte göra någonting riskerar att leda till godtyckliga ekonomiska omfördelningar mellan generationer och mellan regioner. I en av underlagsrapporterna tecknas en bild där antalet kommuner med en ansträngd försörjningsbörda i Sverige väntas öka från 3 kommuner i år till nästan 120 kommuner 2050 – om vi inte gör något åt saken. Försörjningsbördan kommer att öka i hela Sverige men den riskerar att öka mer i glesbygden, vilket är en trend som beror på att effekterna från den åldrande befolkningen förstärks av den fortsatta urbaniseringen.

Flera av de scenarier som skisseras i denna rapport visar vad vi vill *inte* ska hända. Vad kan vi göra för att få en fortsatt hög standardökning i välfärden? De flesta vill nog att standarden i offentliga välfärdstjänster ska fortsätta att stiga och kommer inte att nöja sig med den standard som finns i dag.

I den svenska välfärdsmodellen sker finansieringen huvudsakligen via skatter och i viss mån från avgifter. Om vi inte nöjer oss med den nuvarande standarden på välfärdstjänster är följande strategier de som nu finns att välja på:

- mer arbete genom ett tidigare inträde på arbetsmarknaden, en högre sysselsättningsgrad och ett förlängt arbetsliv, vilka alla ökar skattebasen och underlättar försörjningsbördan
- ökad effektivitet i offentlig sektor och för välfärdstjänster
- höjda avgifter eller kostnadstak för välfärdstjänster
- höjda skattesatser
- privata alternativ och försäkringar.

Det går att använda samtliga dessa verktyg och valen är i grunden politiska ställningstaganden som denna rapport varken kan eller har för avsikt att göra. De möjliga alternativen är dock av rätt olika karaktär och skulle påverka ekonomin på olika sätt. Att höja skattenivån i Sverige, som har ett av de högsta skattestrycken i världen, är inte omöjligt men svårt. Att höja skatter på arbete skulle riskera att försämra den samhällsekonomiska effektiviteten, minska arbetsutbudet och därmed t.o.m. försämra finansieringen av välfärden på sikt. Eftersom Sverige är en liten öppen ekonomi behöver vi vara konkurrenskraftiga mot omvärlden. Att höja avgifter för välfärdstjänster får *fördelningspolitiska* konsekvenser och skulle göra det svårare för dem som är sämst ställda.

Det alternativ som ter sig bäst för samhällsekonomin och som är mest *rättvist* mellan generationer är mer arbete, främst genom högre sysselsättning, ett förlängt arbetsliv och ett tidigare inträde på arbetsmarknaden. Högre sysselsättning är viktigt för alla grupper men särskilt för de grupper som i dag har en förhållandevis låg sysselsättningsgrad och som står längre från arbetsmarknaden. Därutöver är det inte heller självklart att offentlig välfärd ska se ut på exakt samma sätt i framtiden som i dag. Det kommer behövas en levande diskussion om vad som ska omfattas i den offentliga välfärden. Olika former av privat finansiering och privata försäkringar finns redan i dag och kommer sannolikt att fortsätta komplettera den offentligt finansierade välfärden.

Det borde vara möjligt att uppnå en högre välfärdsutveckling till samma peng eller en lika hög välfärd som i dag fast till en mindre prislapp, men då fordras att vi även tar till vara möjligheterna till effektivisering och ökad produktivitet i den offentliga sektorn.

Hur mycket längre behöver vi jobba? Ett scenario visar att en hållbar standardökning kan fördubblas om vi låter pensionsåldern följa ökningen i medellivslängden. Det bör bara ses som ett grovt riktmärke men ingen annan åtgärd har lika rimliga samhälls-ekonomiska och fördelningspolitiska konsekvenser. Vi bör förlänga

arbetslivet, inte bara för att vi är allt friskare och lever längre utan för att det finns en mycket direkt koppling till den standardökning i välfärdstjänster som vi antagligen önskar och som går att uppnå.

Finns det då inte en risk att äldre på arbetsmarknaden tränger undan de yngre vid en arbetslivsförlängning? Det är en seglivad myt som inte stämmer. I själva verket börjar nu åldersavgångarna vara större till antalet än antalet personer som tillträder. Men även tidigare, när det omvända gällde, var påståendet inte heller rätt. Äldre i arbetskraften har sällan de jobb som yngre söker, och än viktigare är att den totala jobbkakan inte är statisk.

Det finns utmaningar på arbetsmarknaden framöver men de är av en helt annan natur än tidigare. En omfattande *generationsväxling* är på väg och det blir viktigt att yrkeskunskap överförs; annars riskerar produktivitetsutvecklingen att bli lidande. Det är mycket som står på spel när företag ska ta sig an generationsväxlingen och kompetensförsörjningen. För ett avancerat industriland som Sverige är den höga kompetensen en nyckel till vår styrka i den globala ekonomin och när den äldre arbetskraften går i pension är det centralt att deras kompetens förs vidare. Visserligen sker generationsskiftet hela tiden men omfattningen är nu av en helt annan storleksordning. Det kommer även att finnas ett stort behov av nyrekrytering till välfärdstjänster, i såväl storstäder som glesbygd.

Hur ska arbetslivet förlängas? För många kommer ett förlängt arbetsliv att vara välkommet. Enkätundersökningar visar att inställningen till att jobba längre har blivit allt mer positiv. Men det är inte möjligt att jobba länge i alla yrken, t.ex. i yrken som kräver fysisk styrka eller snabb reaktionsförmåga. Då kan en möjlighet vara att byta jobb *innan* problem och skador uppstår. Att byta jobb eller yrke är fortfarande ett stort beslut, men det borde vara mindre dramatiskt i dag av flera olika skäl.

För det första: Normen ”en utbildning, ett jobb och sedan pension” ter sig allt mer otidsenlig när livslängden förlängs. Vi lever i dag 2–3 gånger längre än på 1700-talet. Ett längre liv möjliggör olika faser i livet, då man ibland vill jobba mindre och

t.ex. vara med sina barn i vissa faser respektive jobba mycket eller byta till något annat i andra faser.

För det andra: Det är inte säkert att det första valet av yrke är det som passar bäst. Vi vet alla hur svårt det var att välja bana som ung. Vem fattar välgrundade beslut utan att veta hur livet ser ut? Ett längre liv gör att beslut i tidig ålder, och även beslut under arbetslivets gång, i allt mindre grad bör ses som orubbliga.

I en underlagsrapport till Framtidskommissionen intervjuas ett trettiootal personer som bytt jobb under livet.¹ Där framgår det att det inte alltid varit lätt. Omgivningen har i vissa fall försvårat och det har även funnits andra hinder. Rapporten visar dock hur det är möjligt med en andra eller t.o.m. tredje karriär och hur arbetsglädjen kan komma tillbaka.

De största hindren för att förlänga arbetslivet är åldersgränser i olika avtal på arbetsmarknaden och förlegade attityder om den äldre arbetskraften. Arbetsmiljö, arbetsförhållanden och olika avtal behöver anpassas till att arbetskraften blir äldre. Det handlar om ledarskap, ergonomi, kompetensutveckling, ökad flexibilitet osv. Många går i pension trots att de både vill och kan jobba längre. Attityder och normer cementeras i pensionsavtal och socialförsäkringar trots att det inte finns någon formell pensionsålder. Det är av stor betydelse att avtalen – där så är möjligt och motiverat – ses över så att hinder för att jobba längre undanröjs. Det ligger ett stort ansvar på företag och arbetsmarknadens parter att åstadkomma detta. Här har regering och riksdag ett övergripande ansvar.

Vad är *inte* en lösning på finansieringen för framtidens välfärdstjänster? En högre produktivitet är central för nästan allt i marknadsekonomin och det är viktigt att den fortsätter att utvecklas bra. Den löser dock inte finansieringsproblemet, eftersom högre produktivitet väntas spilla över i högre löner – först i privat sektor och sedan i offentlig sektor. Det finns dessutom ingen ”produktivitetsknapp” att trycka på och även av detta skäl går det inte att anta att produktiviteten räddar läget.

¹ Beck-Friis, 2012.

Vi kommer att kunna ha en fortsatt god standardutveckling av välfärden men den går inte med autopilot. Att inte göra någonting alls är en strategi som riskerar medföra kraftiga och okontrollerade ekonomiska omfördelningar mellan generationer och mellan regioner. *Den mest dramatiska omfördelningen skulle ske om vi fortsätter som i dag* och inte ökar omfattningen av arbete under livet; ökningen av försörjningsbördan riskerar att bli den arbetande delen av befolkningen övermäktig. Vi kommer behöva jobba längre och de som studerar behöver komma in snabbare på arbetsmarknaden. Den bästa strategin vore att nu gradvis börja öka arbetslivet i takt med att medellivslängden ökar.

1

Inledning



1 Inledning

“Do not deprive me of my age. I have earned it.”

May Sarton

1.1 Den demografiska utmaningen

Att vi lever längre är en av välfärdsstatens största framgångar. I länder med krig, svält och fattigdom är medellivslängden avsevärt lägre och i vissa fall t.o.m. sjunkande. Grundläggande trygghet, hälso- och sjukvård, skola och förbättrade arbetsmiljöer har förbättrat livsvillkoren på sätt som tidigare generationer knappast skulle ha kunnat föreställa sig. Men den ökade livslängden blir nu också allt mer en av välfärdsstatens största utmaningar. Det är detta som denna delrapport handlar om – med en utblick mot 2020 och 2050.

Utmaningen är av ett annat slag än då Sverige byggde upp välfärdsstaten genom hårt arbete och svåra vägval. I dagens samhälle finns en grundtrygghet på ett helt annat sätt än för bara några årtionden sedan. Nationellt står Sverige också mycket bättre rustat än många andra länder. Vi har ett pensionssystem som är hållbart, hållbara offentliga finanser och en hög levnadsstandard. Sverige tillhör det fåtal länder som OECD bedömer ha bäst – eller kanske snarare minst dåligt – utgångsläge att möta utmaningarna från den åldrande befolkningen (se tabell 1.1). Betyder det att inget behöver göras?

Tabell 1.1 Omfattningen av utmaningen i OECD-länder

Andel sysselsatta 50–64 år	Medel	Stor	Mycket stor
Hög	Danmark, Island, Norge, Sverige , Schweiz, USA	Kanada, Nya Zeeland	Japan
Medel	Holland, Storbritannien	Australien, Finland, Frankrike, Tyskland, Mexiko, Irland	Tjeckoslovakien, Korea, Portugal
Låg	Belgien, Luxemburg, Turkiet	Ungern, Österrike	Grekland, Italien, Polen, Slovakien, Spanien

Källa: OECD 2006, sid. 20.

1.2 Vad är problemet?

Problemet är inte att vi lever längre eller att det i Sverige snart kommer finnas mer än tio miljoner invånare.¹ Kärnan i den demografiska utmaningen är att klara finansieringen av välfärden när fler är äldre och inte förvärvsarbetar. Ett uttryck för detta är att samtidigt som medellivslängden stadigt har ökat har inte pensionsåldern följt med.² De äldre har även större behov av välfärdstjänster än den förvärvsarbetande delen av befolkningen. Dagens pensionärer kan se fram emot fler år av ledighet, umgänge med barnbarn, resor och annat än tidigare generationer. När de stora pensionsavgångarna nu börjar komma 2010–2025 ökar gruppen som inte jobbar samtidigt som gruppen som jobbar krymper. Samtidigt finns även en utmaning att de yngre

¹ Enligt SCB, 2012 kommer Sveriges befolkning vara över 10 miljoner invånare 2018.

² Se diagram 1.3 i detta kapitel. Pensioner diskuteras utförligt i Pensionsåldersutredningens delbetänkande (SOU 2012:28) och behandlas därför enbart översiktligt i denna rapport.

tar allt längre tid på sig för sina studier och därmed senarelägger inträdet på arbetsmarknaden. Skattefinansieringen av vår välfärd är emellertid uppbyggd på att de som förvärvsarbetar inte är för få i förhållande till den övriga befolkningen.

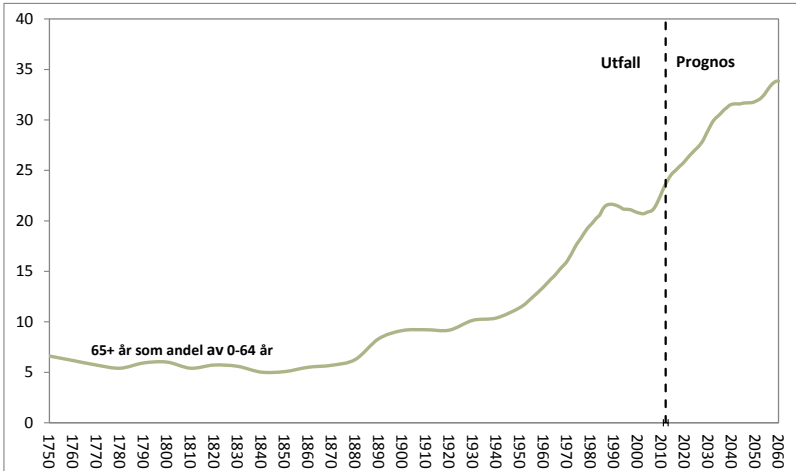
Allt färre försörjer allt fler

Ett vanligt sätt att illustrera vad den åldrande befolkningen innebär är att jämföra antalet personer i gruppen 20–64 år (dvs. de som förvärvsarbetar) med antalet personer som är 0–19 år samt med dem som är 65+ (dvs. de som inte förvärvsarbetar). Gruppen 0–19 år är i huvudsak barn och tonåringar i skola medan gruppen 65+ består av många pensionärer. Denna indelning är inte helt invändningsfri men kan ändå användas för att illustrera konsekvensen av den åldrande befolkningen.³

För att illustrerar utvecklingen ur ett historiskt perspektiv behöver vi dock en något annorlunda indelning för att ha jämförbara data. Denna illustreras i diagram 1.1 som visar att andelen 65+ som andel av befolkningen 0–64 år ökat markant från ungefär mitten av 1800-talet. Det framgår vidare att prognosen är att denna trend ska fortsätta flera årtionden framöver. Det framgår av diagram 1.2 att samma sak gäller i hela OECD – andelen som är 65+ kommer att öka kraftigt. Sverige ligger visserligen ungefär i mitten men vi har en mer omfattande välfärd att finansiera.

³ Det finns både tonåringar och 65+ som jobbar samt många i gruppen 20–64 år som inte jobbar. I kapitel 3 diskuterar vi ett bättre mått, sysselsatta 15–74 år som andel av befolkningen.

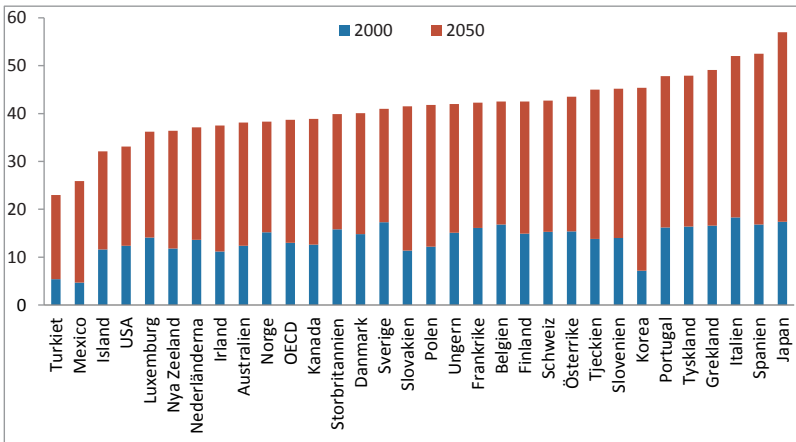
Diagram 1.1 Andel 65+ i Sverige av gruppen 0–64 år, utfall och prognos



Källa: SCB.

Det sker en kraftig förskjutning som innebär att allt färre ska försörja allt fler, om vi håller fast vid dagens pensionsnorm. Detta är en utveckling som gäller nästan alla utvecklade länder (se avsnitt 1.4).

Diagram 1.2 Andelen 65+ i OECD-länder



Källa: OECD.

I dag ska en person som jobbar försörja 0,71 person som inte jobbar.⁴ Enligt SCB:s befolkningsframskrivning kommer denna kvot bli 0,92 år 2060, vilket innebär att en person ska försörja både sig själv och nästan ytterligare en person som inte jobbar. Försämringen av försörjningskvoten kan tyckas vara liten men den har stor betydelse för finansieringen av välfärden. Om man exempelvis får en lönesänkning med 30 procent ($0,71/0,92$) är det en ganska kraftig inkomstminskning. Av flera skäl är det dock *inte* rättvisande att betrakta den ökade försörjningskvoten på det sättet. I takt med att produktiviteten ökar får den arbetande delen av befolkningen också högre disponibel inkomst jämfört med tidigare generationer. Med andra ord: Ekonomisk tillväxt kommer fortsätta att göra oss rikare mätt t.ex. med bnp per capita.

I mer vardagliga termer ser vi att såväl vanliga konsumtions- som sällanköpsvaror, t.ex. en bil eller telefon, i dag har kvaliteter och funktioner som inte fanns för bara några år sedan. Inom sjukvården finns det i dag kunskap och teknik för att bota sjukdomar som tidigare inte kunde behandlas eller som rentav blev felbehandlade, och överlag ökar kvaliteten på tjänster såväl som varor.

Demografiska trender är av en helt annan storleksordning för utvecklingen av välfärden än rörelser i en konjunkturcykel

Ofta finns det ett fokus i den ekonomiskpolitiska debatten på hur konjunkturcykeln utvecklas. Även förhållandevis små rörelser kan få mycket uppmärksamhet och spela stor roll för hushåll, företag och beslutsfattare. De demografiska trendernas påverkan på ekonomin är dock av en helt annan storleksordning jämfört med fluktuationer i en vanlig konjunkturcykel. För ett enskilt år kan exempelvis relativt små skillnader i bnp-tillväxt

⁴ Mätt med andel i åldersgrupperna 0–19 och 65+ jämfört med 20–64 år.

innebära skillnaden mellan en bra och en medioker utveckling i sysselsättningen. Men jämfört med de demografiska trenderna är rörelser i en konjunkturcykel närmast som skillnaden mellan krus på ytan och en flodvåg.

Regeringens långtidsutredning har lyft fram att ambitionshöjningar av välfärden svårligen kan finansieras via skattehöjningar.⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har gjort en bedömning att en ökad efterfrågan på välfärdstjänster, allt annat lika, skulle kräva 13 kronor högre kommun- och landstingsskatt (se kapitel 2).⁶ Eftersom Sverige redan har en av världens högsta skattekvoter är det varken realistiskt eller önskvärt att finansiera ökad välfärd med högre skatter (se kapitel 2, 6 och 7).⁷

En central fråga bakom dessa resonemang är hur efterfrågan på välfärdstjänster kommer att förändras. Fler äldre kommer att innebära en utmaning för kompetensförsörjning och finansiering av äldreomsorgen. De flesta analyser indikerar att vi klarar finansieringen av den *befintliga* nivån på välfärden utifrån de kostnadsökningar som den åldrande befolkningen medför (se kapitel 2). De flesta förväntar sig dock en fortsatt standardökning i välfärden. Frågan är därför hur mycket standarden på välfärdstjänster kan öka därutöver. Beroende på vilka antaganden som görs om efterfrågan på välfärdstjänster kan det uppstå ett s.k. finansieringsgap, dvs. att de offentliga inkomsterna inte täcker utgifterna. Argumentet för antagandet att efterfrågan på välfärdstjänster kommer att öka är i huvudsak att när samhället blir rikare kommer människor också att kräva att standarden på offentligt finansierade välfärdstjänster ökar. I kapitel 2, 6 och 7 kommer vi att mer utförligt diskutera detta antagande, vilket i likhet med andra centrala frågor nogga bör prövas mot olika argument. Det är t.ex. inte självklart att mixen mellan privata och offentliga välfärdstjänster behöver vara den samma som i dag.

⁵ Se t.ex. SOU, 2008:105.

⁶ SKL, 2010.

⁷ Se t.ex. Ds, 2009:21, Globaliseringsrådets slutbetänkande.

Var uppstår de ökade kostnaderna för välfärdstjänster?

När vi lever längre och blir friskare förändras även efterfrågan på välfärdstjänster. Några av dessa förändringar är lätta att förstå, andra beror på en mängd antaganden och kommer att diskuteras närmare i kapitel 2.

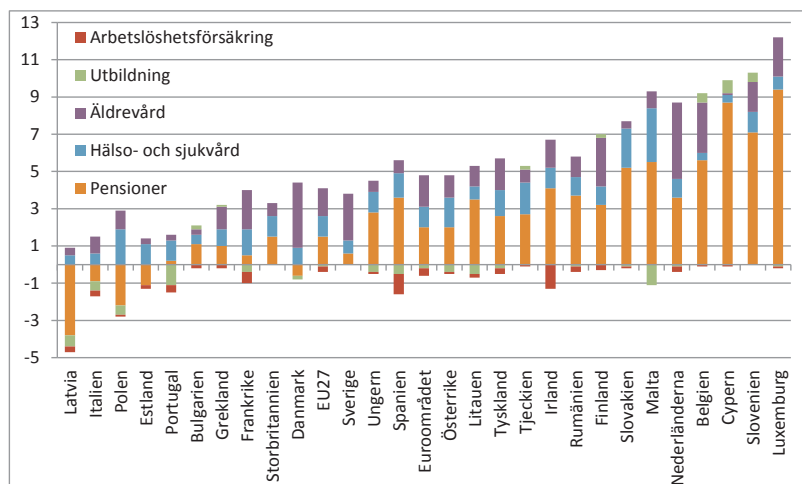
Det är framför allt inom fyra områden av välfärden som det finns ett tryck på ökade offentliga kostnader: pensioner, hälso- och sjukvård för äldre, omsorg om äldre samt utbildning. I många EU- och OECD-länder var kostnaderna för den åldrande befolkningen en betydande utmaning redan före finanskrisen och efter finanskrisen har läget försvårats ytterligare. För EU som helhet bedömer EU-kommissionen att kostnaderna kommer öka med 4–5 procentenheter av bnp till år 2060, men siffrorna döljer ganska stora skillnader mellan olika länder.⁸ En studie i Finanspolitiska rådets regi indikerar att Sverige i många avseenden inte står inför en fullt så svår utmaning som ett antal andra länder.⁹ För många EU-länder representerar ökade pensionskostnader en stor del av förklaringen till ökade totala kostnader men det gäller inte i Sverige i samma grad (se diagram 1.3). Det finns dock metodologiska skillnader som gör att det är svårt att jämföra pensionssystem.¹⁰ En annan förklaring är att Sverige ligger något före flera andra länder i att ha en högre andel äldre (se avsnitt 1.4). Det framgår också att de förväntade kostnadsökningarna från i dag fram till 2060 i Sverige är bland de lägre inom EU och uppgår till ca 4 procentenheter av bnp.

⁸ European Commission, 2012.

⁹ Hagist et al., 2012 jämför Sverige med Norge och Tyskland i flera avseenden vad gäller finanspolitisk hållbarhet och generationsrättvisa. En slutsats är att Sverige är bättre rustat i alla de dimensioner som jämförs.

¹⁰ Se OECD, 2011e.

Diagram 1.3 Ökade välfärdskostnader i EU 2060, procentenheter av bnp



Källa: European Commission, 2012.

Vi lever allt längre och under stora delar av livet med allt bättre hälsa men samtidigt kan skillnaderna i hälsa inom en generation komma att öka. Förr arbetade man en lång del av livet och den förväntade livslängden efter pensionen var endast några år. Men äldre har allt bättre hälsa och kommer därmed kunna jobba längre samt ha mindre behov av sjukvård än tidigare generationer. Samtidigt kommer det troligtvis att finnas en del äldre som lever längre och som har dålig hälsa, t.ex. demenssjukdomar, och som snarare kommer behöva mycket mer vård och omsorg. De mer vårdkrävande äldre kan dessutom komma att bli dyrare än i dag, i och med att kvalitetsutvecklingen ofta är kostnadsdrivande. Det framhävs ibland att kostnaderna för de mest vårdkrävande kommer att överstiga besparingarna från effektiviseringar och från att övriga äldre är vid god hälsa. Äldreomsorgen kommer utan tvekan att vara en utmaning att hantera men en sammantaget högre kostnadsutveckling ska inte

tas för given. Det finns studier som indikerar att offentlig sektor i Sverige är effektiv men att det fortfarande finns potential att få samma välfärdstjänster till en lägre kostnad. Vi återkommer till den frågan i kapitel 6.

Vem ska utföra välfärdstjänsterna?

Välfärden ska inte bara finansieras utan den ska också förmedlas – av någon, och ofta på någon särskild plats. Platsen har blivit mer obestämd i och med att tekniken medger att viss del av utbildning och även viss medicinsk hjälp kan ske digitalt, men många välfärdstjänster, t.ex. omvård av äldre, kommer alltså behöva utföras på en bestämd plats. I mer konkreta termer förblir det en utmaning att göra jobben i välfärdssektorn, t.ex. skola, vård och omsorg, attraktiva och säkerställa att kompetent personal kan rekryteras i hela Sverige. Svårigheterna med kompetensförsörjningen kan dock se olika ut i t.ex. glesbygd jämfört med storstad (se kapitel 3). Samtidigt som välfärdssektorn har ett stort behov av personal kommer även den privata sektorn att behöva säkra hög kompetens.

1.3 Varför göra långsiktiga demografiska framskrivningar?

Befolkningsutvecklingen har stor betydelse för välfärden

Innan vi diskuterar utmaningen att finansiera välfärden är det viktigt att ta upp en vanlig invändning: Är inte framtiden så ovisst att det är meningslöst att diskutera vad som kommer att hända 2020, 2050 eller ännu senare? Med tanke på hur svårt det är att göra bnp-prognoser borde det vara ännu svårare att göra prognoser om välfärdens utveckling långt in i framtiden.

Ekonomernas diskutabla förmåga att göra korttidsprognoser ska inte tas som intäkt för att avstå från eller nedvärdera

demografiska framskrivningar. Ett lands ekonomiska seglats måste ta hänsyn till många vindar, men om man ignorerar starka strömningar i befolkningsutvecklingen kan seglatsen sluta så illa att man missar land. Utan att dra liknelsen för långt finns det exempel på länder som ignorerat – eller i hög grad bortsett från – befolkningsutvecklingen, med stora spänningar som följd. I t.ex. Nigeria är befolkningen i dag ca 170 miljoner människor. Om 25 år väntas landets befolkning ungefär dubbleras, vilket i grova drag motsvarar USA:s befolkning på en yta som bara är ungefär dubbelt så stor som Sveriges. Redan i dag är trångboddheten i Nigeria ett välfärdsproblem som påverkar livskvaliteten i många dimensioner, t.ex. när det gäller utbildning och sjukvård.¹¹

Vi behöver dock inte vända blicken ända till Afrika för att se hur befolkningsutvecklingen kan riskera välfärden. I Ryssland är födelsetalen i dag bland de lägre i världen och detta har, tillsammans med en dålig folkhälsa, gjort Ryssland till ett av få länder som har haft perioder av sjunkande medellivslängd det senaste kvartsseket. Kinas ettbarnspolitik som begränsade ökningen av befolkningstillväxten skapar nu en svår försörjningsbörda när befolkningen åldras, särskilt som utbyggd äldreomsorg saknas.¹² Ibland uttrycks detta som att Kina kommer att bli ”gammalt” innan det blir ”rikt”. I USA pekar ny statistik på att medellivslängden för dem med lägst utbildning sjunker.¹³ I några EU-länder, som Polen, Slovakien, Rumänien och Lettland, bedömer EU-kommissionen att försörjningskvoten kommer öka mer än 40 procentenheter mätt som antalet personer i åldern 15–64 mot övriga åldersgrupper.¹⁴ Sverige tillhör (tillsammans med Danmark, Storbritannien, Norge, Irland och Holland) den kategori länder som EU-kommissionen bedömer får lägst relativ ökning i försörjningsbörda medan några av de mest skuldsatta EU-länderna, t.ex. Grekland, Italien och Spanien, *enbart av*

¹¹ Rosenthal, 2012.

¹² Se t.ex. The Economist, 2012a.

¹³ Se t.ex. Tavernise, 2012.

¹⁴ Se European Commission, 2012.

demografiska skäl riskerar behöva hantera en betydande ökning i försörjningsbördan.

Sambandet mellan försörjningskvoten och förutsättningarna att leverera välfärdstjänster bör inte betraktas enbart ur ett snävt ekonomiskt perspektiv, utan även ur ett institutionellt och kulturellt. I Sverige har vi redan en utbyggd välfärd för att ta hand om äldre och en barnomsorg med förskola som ger möjlighet för båda föräldrarna att arbeta. I delar av t.ex. Asien och Sydeuropa finns en tradition av att man i högre grad själv ta hand både om barn och äldre, och kvinnor förväntas ofta ta en paus eller helt avstå från jobb när barn föds. Innebörden av detta är att det inte bara är ekonomiska utmaningar från den åldrande befolkningen som är relevanta utan också värderingar i samhället och synen på rollfördelningen mellan familjen och staten. Värderingar har en central roll i hur vi ser på utmaningen när det gäller den åldrande befolkningen (se kapitel 4).

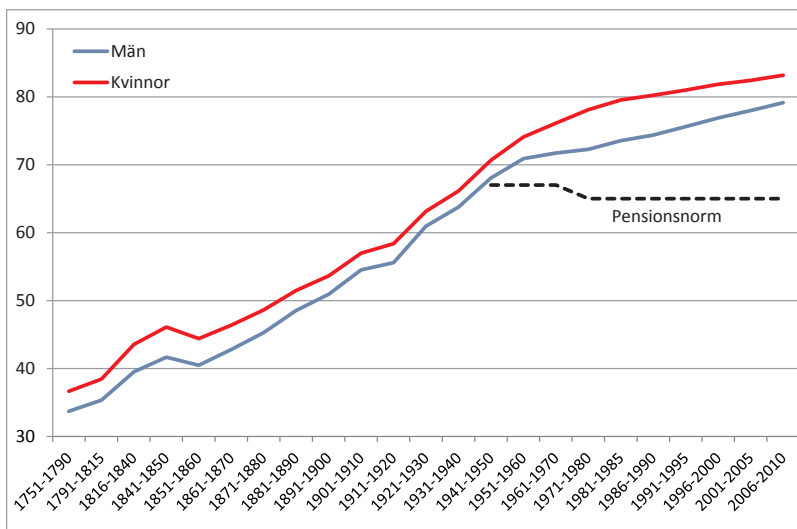
Grader av osäkerhet

Demografiska prognoser är inte lika osäkra som konjunkturprognoser men de är naturligtvis ändå behäftade med osäkerhet. Den minst osäkra delen av demografiframskrivningen är medellivslängden, som framför allt styrs av hur länge vi lever men även av barnadödligheten. Det framgår av diagram 1.4 att medellivslängden ökat markant i Sverige de senaste århundradena. Inom en inte alltför avlägsen framtid kan nästan hälften av alla som föds väntas leva i över 100 år.¹⁵ Att medellivslängden gradvis fortsätter att öka ter sig mycket troligt. I SCB:s senast långsiktsframskrivning väntas män i snitt leva till 87 år och kvinnor till 89 år 2060, vilket motsvarar en ökning med 7 respektive 5 år jämfört med i dag. Endast långvariga katastrofer, epidemier eller krig skulle kunna rubba trenden mot en ökad livslängd.¹⁶

¹⁵ Christensen et al., 2009.

¹⁶ Trots epidemier, svält och krig har medellivslängden ökat under flera hundra år. Inom medicin finns forskning som mer direkt försöker bromsa vårt åldrande. De antaganden

Diagram 1.4 Medellivslängden i Sverige



Källor: SCB och Pensionsmyndigheten.

Den ökade medellivslängden innebär att antalet år med pension förlängs om nuvarande mönster bibehålls (se diagram 1.5a och 1.5b). Därmed gäller bilden att antal år med pension – om inte arbetslivet förlängs – kommer gälla i alla OECD-länder.

Något mer osäkert, men ändå ganska förutsägbart, är barnafödandet. Vid 1900-talets början föddes ca 4 barn per kvinna. Sedan 1930-talet har antalet barn per kvinna minskat och är i dag strax under 2 barn per kvinna.¹⁷ I hela EU väntas antalet barn per kvinna fortsätta att vara tydligt under 2,1 fram till 2060, vilket ofta betraktas som det tal där befolkningen ungefär hålls konstant från en generation till nästa. Det innebär att befolkningen i EU väntas växa fram till 2040 för att därefter börja minska. Sverige är för närvarande

som ligger bakom denna rapport utgår dock från att medellivslängden endast långsamt och gradvis ökar i linje med den historiska utvecklingen.

¹⁷ Se SCB 2012, kapitel 3 för en diskussion om nativitet i Sverige och sid. 138 för en jämförelse i EU.

ett av de länder i EU som har högst nativitet, tillsammans med Frankrike, Irland och Storbritannien.¹⁸

Diagram 1.5a År med pension, män

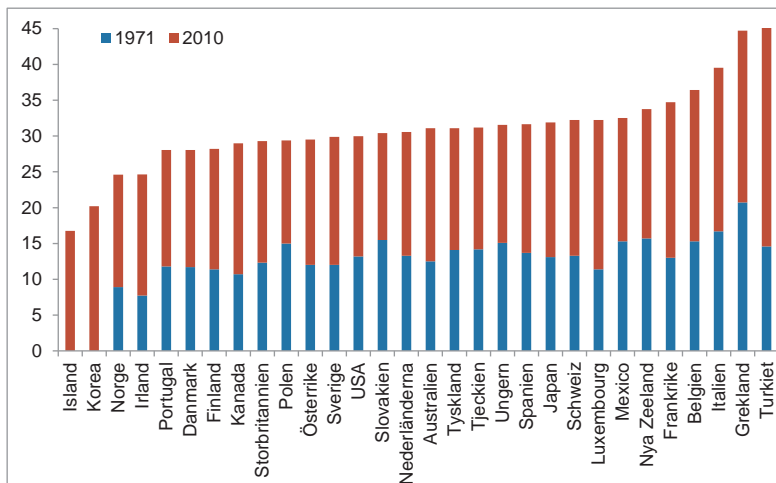
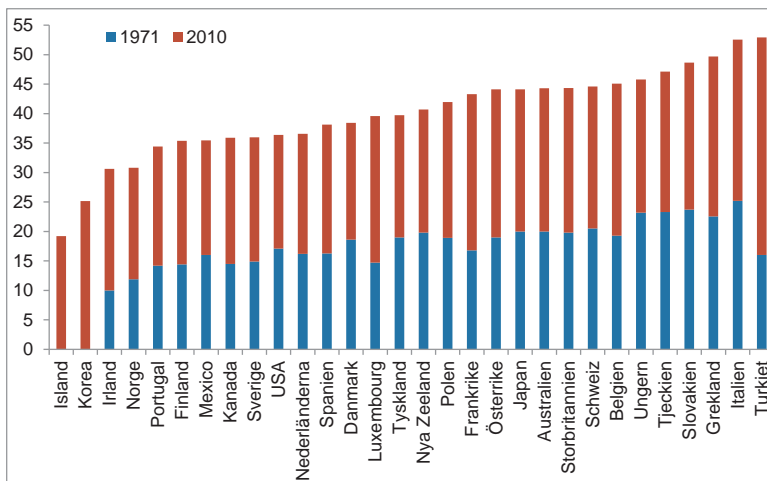


Diagram 1.5b År med pension, kvinnor



Källa: OECD.

¹⁸ European Commission 2012.

Det värt att understryka att hög nativitet på intet sätt är detsamma som hög välfärd, även om det i den demografiska framskrivningen innebär att utmaningen med en åldrande befolkning inte är fullt lika svår i Sverige som i flera andra länder.

Det mest osäkra i demografiprognoser är migrationen.¹⁹ Osäkerheten består inte bara i hur många som migrerar till Sverige utan även i deras utbildningsnivå. Skillnader i språk och utbildningsnivå bland immigranter innebär väsentligt olika förutsättningar för dem att komma in på arbetsmarknaden. Det finns perioder med betydande andelar immigrerad högkvalificerad arbetskraft, men det finns även det motsatta. Eftersom det är svårt att förutse hur invandringen kommer att utvecklas – beroende på krig, fattigdom i vår omvärld – är det vanligt att använda olika scenarier för att åskådliggöra ett fält av möjliga utfall.

1.4 Trender i Sverige och i vår omvärld

De trender vi ser i Sverige för ekonomin och den åldrande befolkningen finns i stort sett i hela världen, om än i varierande styrka. I detta avsnitt redogör vi för några övergripande trender. Avsikten är att ge en översiktlig bild av några faktorer med anknytning till demografin snarare än att ge en heltäckande bild. Frågor om miljö, integration, jämställdhet, demokrati och social sammanhållning är centrala men de diskuteras endast i begränsad omfattning och täcks i Framtidskommissionens andra delrapporter.²⁰

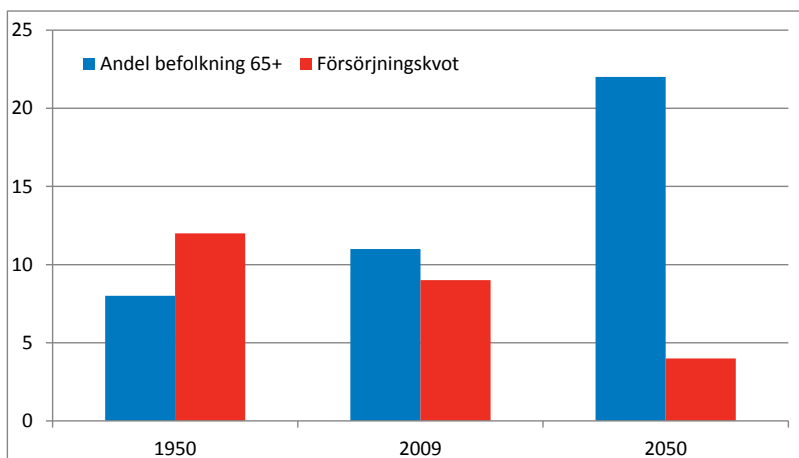
¹⁹ Se t.ex. Wadensjö, 2012.

²⁰ Se Hojem, 2013, Joyce, 2013 och Levay, 2013.

Åldrande i världen

Nästan hela världen har en kraftig förskjutning mot allt fler äldre jämfört med antalet yngre. Minskad barnadödlighet, ökad trygghet i socialförsäkringssystem och bättre hälsa, ofta kopplat till ökat ekonomiskt välstånd, har medfört en kraftig ålderförskjutning i världens befolkning. Enligt en bedömning kommer andelen i världsbefolkningen som är över 60 år vara 22 procent 2050, jämfört med 11 procent i nutid och 8 procent 1950. För försörjningskvotens utveckling innebär detta att 12 personer som arbetade för varje äldre person (65+) 1950 har sjunkit till 9 personer 2009 och väntas bli 4 personer 2050 (se diagram 1.6).²¹

Diagram 1.6. Världens åldrande befolkning



Anm.: Försörjningskvoten definierad som antalet personer 15–64 år jämfört med antalet personer 65+.

Källa: United Nations (2009).

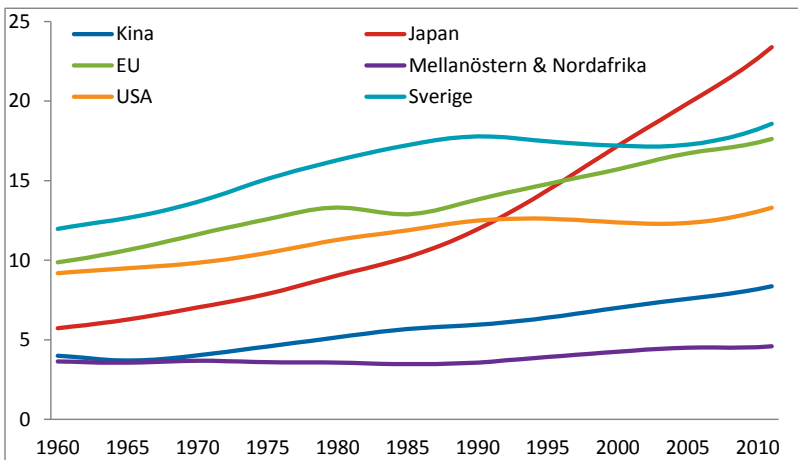
Jämfört med EU och OECD är världens försörjningskvot inte lika skev. Utmaningarna – framför allt i utvecklingsländerna – är dock av en delvis annan karaktär än i OECD-länderna. Mer

²¹ United Nations, 2009 & 2010.

utvecklade socialförsäkringssystem samt vård, skola och omsorg står visserligen för en växande del av kostnaderna som andel av bnp men de står också för en grundtrygghet i samhället. Vad gäller pensioner finns det t.ex. beräkningar som indikerar att 4 av 5 sysselsatta i världen inte täcks av offentliga pensions-system.²²

Det framgår av diagram 1.7 att Japan, som har den äldsta befolkningen i OECD, har en hög försörjningskvot men även att Sverige hamnar före många andra länder i detta avseende. Flera andra länder står inför anpassningar som Sverige påbörjat tidigare och som är en del av förklaringen till att Sveriges utgångsläge nu är mindre ogynnsamt än för många andra länder.

Diagram 1.7 Andel 65+ av den totala befolkningen



Källa: Världsbanken.

²² Se Forteza et al., 2009.

Urbanisering och avfolkningen av glesbygden

Sedan industrialiseringen har ett stadigt flöde av människor skett från arbeten med jordbruk, skogsdrift, gruvsdrift m.m. till jobb i fabriker, tjänstesektor och detaljhandel, ofta i – eller i anslutning till – städer. Det är en utveckling som pågått obevekligt, om än i olika takt. Den drivs av en mängd faktorer, av vilka några diskuteras i kapitel 3. I takt med att teknik används allt mer för att öka produktionen och effektivisera krävs färre personer för att utföra samma jobb som tidigare inom jord- och skogsbruk; den andra sidan av saken är att det behövs fler jobb i den privata tjänstesektorn och mer kvalificerade jobb för att hantera maskinerna.

Avfolkningen av landsbygden är en betydande utmaning och i många länder förs en politik för att mildra effekterna av urbaniseringen och bevara en levande landsbygd. Ett återkommande tema i denna rapport är att många frågor som berör den åldrande befolkningen är intimt kopplade till värderingarna i samhället. I Frankrike ges stora bidrag till jordbruk, framför allt genom EU:s *Common Agricultural Policy* (CAP) och Norge använder betydande resurser för att öka incitamenten att bo och arbeta på landsbygden. I Sverige har vi ett kommunalt skatteutjämnningssystem.

De flesta OECD-länder har någon form av stöd till glesbygden men det ser ut på olika sätt och avspeglar olika politiska system, institutioner och värderingar. Men nära nog oavsett vilket stödssystem som använts har det hittills visat sig vara möjligt att mildra utflyttningen endast i någon mån. Även i ett rikt land som Norge, som satsar mycket resurser på landsbygden, sker en stadig urbanisering. I kapitel 3 kommer några aspekter av detta diskuteras.

Handel och globalisering

Globaliseringen har varit central för att öka välståndet men den är också – om möjligt – än mer värdeladdad än avfolkningen av landsbygden. Den tekniska utveckling som sprids via handel medför svårigheter att uppnå lönsamhet i glesbygd, i varje fall när småskalighet i produktionen inte kan uppvägas av någon annan faktor. Globala produktionskedjor kan utnyttja storskalighet och därmed ha ett tryck mot låga kostnader på ett sätt som är svårt eller omöjligt i glesbygden. I och med möjlighet till snabba transporter, även av färskvaror som frukt och grönsaker, är konkurrensen för dessa produkter tämligen global. Vi kan i dag köpa det mesta i matväg, oavsett säsong. Minskade transportkostnader och lägre tullar har ökat den globala handeln och gjort att många områden som tidigare enbart var begränsat konkurrensutsatta numera är hårt konkurrensutsatta. Samtidigt har sårbarheten i globala produktionskedjor vid några tillfällen gjort sig påmind.²³

I Sverige har strukturomvandlingen inneburit en stor omställning som inte har varit lätt men den har ändå kommit till stånd – och den fortsätter hela tiden. Teko- och varvsindustrierna är två exempel på näringar som tidigare funnits men som nu i stort sett är utflyttade. På senare tid har stora omställningar gjorts i svensk telekom- och bilindustri. Sverige har antagligen kommit längre än många andra EU-länder i anpassningen till den globala ekonomin; i flera sydeuropeiska länder står t.ex. tekoindustrierna inför stora utmaningar i form av konkurrens från Asien.²⁴

Verkningarna för den globala ekonomin av förändrade konkurrensförhållanden måste beaktas. Diskussionen i denna rapport begränsas dock till de faktorer av den globala konkurrensen som är relevanta för den demografiska utmaningen.²⁵

²³ Några exempel från senare år är vulkanutbrottet i Island, tsunamin i Japan, översvämningen i Thailand, samt, vid flera tillfällen, kvalitets- och ursprungssäkring av livsmedel.

²⁴ Se t.ex. Segal, 2010 och IMF, 2012a.

²⁵ Se Ds, 2009:21.

En global trend som har central relevans för den ekonomiska utvecklingen – och även för demografin – är förskjutningen från arbeten i tillverkningsindustrin till arbeten i den privata tjänstesektorn. Trots att jobb trendmässigt försvinner i tillverkningsindustrin ökar hela tiden förädlingsvärdet genom en produktivitetstillväxt. Samtidigt skapas nya jobb i den privata tjänstesektorn. Allt färre tjänster är riktigt lokala och i takt med detta ökar kraven på de högkvalificerade tjänster som finns kvar, särskilt som produktivitetstillväxten i regel är avsevärt lägre i tjänstesektorn jämfört med tillverkningsindustrin. Det är den tekniska utvecklingen som driver utvecklingen mot färre jobb i tillverkningsindustrin och fler jobb i tjänstesektorn – robotar som bygger bilar, digitalisering av produktionskedjor och *just in time*-lagerhantering. I Sverige har vi valt en modell med ett flexibelt utbildningssystem och sociala trygghetssystem för att underlätta människors omställning till nya jobb. Att klara den omställningen – som pågår hela tiden – ställer höga krav både på individer och på samhälle.

Utifrån ett demografiskt perspektiv har den ökade teknik-användningen inte bara varit en ekonomisk välfärdsfråga utan även en fysisk. Många tunga jobb som försvunnit har ersatts av maskiner – och det är i grunden en stor framgång för välfärden. Att bygga vägar och järnvägar var i Sverige tidigare slitsamma jobb som bidrog till låg medellivslängd. Samma sak gällde jordbruket. Flera länder i Asien utsätts nu för utmaningen att klara generationsväxlingen i t.ex. risproduktion och därigenom ta en del av det tekniksprång som redan tagits i OECD-länder. Att stå i solen i många timmar och hantera risplantor är ett hårt jobb och unga människor i Asien dras till storstädernas valfrihet och möjligheter, inte helt olikt det som har skett i OECD-länderna under tidigare decennier.²⁶

Alldeles oavsett demografin blir en konsekvens av globaliseringen att utbildning och högkvalificerat arbete blir allt viktigare. Utvecklingsländer kan konkurrera genom låga priser

²⁶ Fuller, 2012.

medan OECD-länderna – och i allt högre grad BRIC-länderna och de s.k. tillväxtmarknaderna – behöver konkurrera både med pris och med kvalitet.²⁷ Utmaningarna från globaliseringen kommer att diskuteras i kapitel 5, främst utifrån de krav som ställs på matchning och kompetensutveckling på den svenska arbetsmarknaden.

Kvinnors arbetskraftsdeltagande

I många länder finns en stor potential i att kvinnor i högre grad skulle kunna förvärsarbета. Sverige är på många sätt ett föregångsland med bland de högsta kvinnliga förvärsfrekvenserna i världen. Det betyder samtidigt att Sverige inte har samma möjlighet att öka arbetskraftsutbudet som andra länder. Området är i hög grad styrt av värderingar men det är också tydligt att politisk vilja, institutioner och regelverk har förändrat – och fortsätter att förändra – kartan för hur män och kvinnor jobbar.²⁸ Utveckling av barnomsorg och socialförsäkringssystem har under många år medfört att kvinnor i Sverige deltar i arbetskraften i mycket högre utsträckning än i andra länder.

Det svenska systemet har antagligen varit en bidragande orsak till att det föds fler barn i Sverige än i många andra OECD-länder. Medan det i Sverige föds i snitt strax under 2 barn per kvinna är antalet väsentligt lägre i delar av Syd- och Centraleuropa. I Italien föds t.ex. 1,1 barn per kvinna. Det är troligt att det finns en koppling mellan tillgången till barnomsorg och socialförsäkringssystem och hur många barn som föds. Kvinnor som ställs inför valet mellan att ha ett yrkesliv eller föda barn väljer i högre utsträckning det förra. Det problem som uppstår är inte att en befolkningsökning uteblir utan att åldersfördelningen blir ojämn.

²⁷ Se t.ex. Barro & Sala-i-Martin, 2003; Rodrik, 2011. BRIC är en förkortning för Brasilien, Ryssland, Indien och Kina.

²⁸ För en översikt av värderingar se Halman et al., 2012; Ingelhart & Welzel, 2005; Ingelhart et al., 2006.

Diskriminering skadlig för den ekonomiska utvecklingen

Globaliseringen ställer naturligtvis krav på arbetsgivare att anställa rätt person för rätt jobb, oavsett om det handlar om man eller kvinna, invandrare, ung eller gammal. Etiska överväganden borde vara i samklang med ekonomiska; att utesluta någon grupp är svårt att försvara utifrån produktivitets- och lönsamhetskrav.

Det finns forskning som indikerar att mer jämställda – eller mer jämlika – samhällen kan ha en högre tillväxt.²⁹ Även om detta inte är oomtvistat ter det sig troligt att tillväxten blir lägre i ett samhälle eller ett näringsliv som inte tar tillvara potentialen i hela befolkningen.

Även utan diskriminering kan det bli stora löneskillnader i ett samhälle. Det är i grunden något positivt att människor kan nå framgång genom arbete och det är en av förklaringarna till marknadsekonomiernas framgångar, men när skillnaderna i lön eller innehav av kapital upplevs bli stora eller orimliga kan de skapa spänningar i samhället, något som fått förnyad uppmärksamhet i efterdyningarna av finanskrisen.

Utmaningar i olika skeden av livet

I denna rapport är det främst frågor kring befolkningsutvecklingen och synen på äldre som diskuteras. En viktig sådan fråga är hur länge vi jobbar och vilka hinder som finns för äldre att vara kvar i arbetslivet (se kapitel 4 och 5). En annan fråga är om attityderna till och synen på arbetslivet behöver anpassas för att människor ska klara ett längre arbetsliv.

En stereotyp modell av ett antal år i utbildning, följt av 40 år i samma jobb och slutligen en tid med lång pension ter sig allt mer otidsenlig. Om livet delas in i olika faser är det tydligt att man ställs inför olika utmaningar i olika skeden i livet:

²⁹ Se t.ex. Persson & Tabellini, 1994.

- Unga ställs inför livsavgörande val av utbildning och jobb.
- Småbarnsföräldrar behöver få livet med arbete, barn och sömn att gå ihop.
- Fysiskt arbete blir svårare vid högre ålder.
- Äldre som vill jobba motverkas av regelverk och attityder i företag.

I kapitel 4 diskuteras några av de utmaningar som individen ställs inför för att lösa livspusslet. Forskningen pekar på att både regelverk och attityder är centrala. Det finns ingen enkel modell som fungerar för alla. Det är en utmaning för individen att förhålla sig till krav från arbete, utbildning, familj och fritid genom olika faser i livet. I grunden borde det finnas ett visst intresse av att inte låta arbetslivet ensidigt handla om samma jobb i många år.

Global ränta och demografi

Världens åldrande befolkningen kan även komma att påverka den globala räntan och bytesbalansen. En studie pekar på att omfattningen på sparandet kan bli större i länder där åldersgruppen 35–69 år ökar jämfört med den övriga befolkningen.³⁰ När denna grupp ökar i förhållande till övriga och sparar mer än övriga medför detta, allt annat lika, att det blir en press nedåt på den globala räntan. En annan effekt kan bli att länder med större andel av befolkningen i åldersgruppen 35–69 år tenderar att bygga upp bytesbalansöverskott om sparandet är högre än i andra länder. Det är dock svårt att göra en samlad bedömning av vad dessa effekter innebär, eftersom bytesbalansen och den globala räntan även påverkas av en mängd andra faktorer.

³⁰ Se Wilson & Ahmed, 2010.

Teknik – höjer produktiviteten och minskar handikapp

Tekniken genomsyrar det mesta i samhället i dag och kommer säkert att fortsätta göra det. Hur vi använder it i arbetslivet – robotar och annan teknik – är viktigt för vår välfärd och för hälso- och sjukvården. I denna rapport kommer teknik främst diskuteras utifrån hur den indirekt kan leda till högre produktivitet och välbefinnande samt hur den kan göra det lättare för äldre att leva och arbeta.

När vi blir äldre minskar vår reaktionsförmåga och styrka gradvis. Äldre kan knappast tävla med yngre i grenar där ren styrka eller snabbhet avgör. Arbetslivet kräver emellertid i allt mindre grad tungt fysiskt arbete. Med teknik och olika hjälpmedel kan betydelsen av ålder och kön minskas eller t.o.m. helt försvinna i många jobb. Grävsopor kan manövreras av personer långt upp i åldrarna; vid operationer kan kirurger använda robotar och it för att utföra allt mer avancerade ingrepp. Kunskap och erfarenhet blir allt viktigare medan råstyrka och reaktionssnabbhet inte är lika avgörande.

I några yrken finns självklart kvar stora inslag av mer fysiskt arbete. Inom vården finns för sköterskor inslag av tungt arbete som endast i mindre utsträckning kan automatiseras. Många tjänster är också svåra att rationalisera, t.ex. hårklippning samt restaurang- och städtjänster. Hantverkare och jordbrukare har förvisso stor hjälp av moderna verktyg och maskiner men inslag av fysiskt arbete kvarstår.

Forskningen är inte enig om hur produktiva äldre är i arbetskraften (se kapitel 4). Det finns en del studier, bl.a. från Tyskland, som indikerar att äldre i vissa fall kan vara mer produktiva än sina yngre kollegor men det finns även forskning som tyder på det omvända. Några menar att det är gruppens sammansättning som är viktig. Produktivitet på individnivå är dock inte ett okomplicerat begrepp, eftersom individen ofta gör sin insats i en grupp och det är gruppens prestation som är viktig. Att ta tillvara äldres kompetens är i hög grad både en attityd- och en ledningsfråga. En bra ledare organiserar sin grupp för att

helheten ska bli mer än summan av delarna, bl.a. när det gäller erfarenhet vilken ofta representeras av äldre arbetskraft.

Även om vi förvisso inte kan sudda ut skillnader i ålder är det tydligt att tekniken kan underlätta. It kan även underlätta och möjliggöra kvalificerade tjänster i glesbygden. Genom tillgång till internet är det möjligt att få hjälp med medicinering och rådgivning av kvalificerad vård, oavsett var i landet man bor. Det är en utmaning för samhället att använda de hjälpmedel som finns genom teknik för att minska svårigheten att bibehålla samhällstjänster i glesbygden (se kapitel 3).

1.5 Rapportens upplägg

Avsikten med denna rapport är inte att lämna förslag till lösningar; upplägget är snarare att identifiera möjliga trender som härrör från demografin och diskutera vilka utmaningar dessa kan innebära för välfärden. En ambition är att kartlägga olika strategier för att möta utmaningen på sätt som bibehåller och utvecklar välfärden samt att diskutera hur stor effekt olika åtgärder kan tänkas ha. Alla verktyg är inte lika viktiga men utmaningarna är samtidigt av den karaktären att de kommer behöva mötas av en bred palett av åtgärder. Mycket kommer att bero på hur individer hanterar kommande utmaningar och någon magisk lösning finns inte.

I många fall handlar det oundvikligen om åtgärder och lösningsstrategier som är värderingsladdade. Samtidigt är avsikten att så långt det är möjligt undvika ställningstaganden i värderingsfrågor. Ambitionen är att presentera alternativa uppslag och diskutera hur den demografiska utmaningen kan mötas för att klara välfärden. Hittills har debatten om den åldrande befolkningen handlat mycket om vad den offentliga sektorn borde göra och om hur välfärden ska finansieras; det är centrala frågor men det är även angeläget att diskutera vilka utmaningar *alla andra* kommer att ställas inför, något som kommit för mycket i skymundan.

Rapporten består av totalt 7 kapitel. Kapitel 2 handlar om tillväxt och välfärd och sätter ramen för övriga kapitel. Framför allt diskuterar kapitlet vilka begränsningar samhällsekonomin kan innebära för hur vi hanterar utmaningen kring den åldrande befolkningen. Vissa föreslagna lösningsstrategier fungerar bättre än andra medan några t.o.m. kan vara direkt skadliga för välfärdsutvecklingen.

Kapitel 3–6 diskuterar utmaningar från demografin utifrån olika aktörer och perspektiv. Kapitel 3 diskuterar utmaningar för regioner, vilket huvudsakligen berör kommuner och landsting i olika delar av landet samt statliga myndigheter. I de utmaningar som tecknas för regioner figurerar olika huvudmän men avsikten är inte att diskutera hur ansvaret fördelas mellan dessa. Snarare är ambitionen att lyfta fram omfattningen på utmaningen samt de faktorer som bedöms vara mest betydelsefulla.

Utmaningar för individer diskuteras i kapitel 4. Varför ett helt kapitel om detta? Ett viktigt skäl är att den åldrande befolkningen kommer beröra *alla* och påverka i stort sett alla faser i livet – hur vi ser på skola, arbetsliv och familj. Det finns förvisso ganska mycket skrivet om familjer och livspusslet, inte minst om svårigheten för småbarnsfamiljer att balansera arbete och tid med barn. Kapitlet tar dock ett annat perspektiv och gör avstamp i de lösningsstrategier som vi kommer behöva använda. Mer konkret identifieras de frågor som kommer vara relevanta för att individen ska kunna förlänga arbetslivet och bibehålla en hög produktivitet. Det kommer att vara centralt för att vi ska klara en fortsatt hög standardökning i välfärdstjänster. Det är viktigt att understryka att utmaningen kring den åldrande befolkningen *inte* är något som bara berör olika aktörer i samhället; individen har en nyckelroll och många anpassningar kommer att behövas utifrån hur vi ser på vårt eget liv och de målsättningar vi har.

Utmaningar för företag och arbetsmarknadens parter diskuteras i kapitel 5, som till en del speglar de utmaningar individer kommer ställas inför. Fokus är på företag i privat sektor men även arbetsgivare i offentlig sektor inkluderas. Hitills har svenska företag – mätt med internationella mått –

gjort för få anpassningar till den åldrande befolkningen och till behovet att förlänga arbetslivet.

Utmaningar för den offentliga sektorn diskuteras i kapitel 6 som handlar om hela den offentliga sektorn men framför allt om utmaningar för vård, skola och omsorg. Det innebär oundvikligen en viss överlappning med kapitel 3, som handlar om utmaningar för regioner, men fokus i kapitel 6 är mer övergripande och systemviktiga frågor. Olika scenarier för att fortsätta öka standarden i välfärdstjänster diskuteras samt olika sätt att fortsätta effektivisera offentlig sektor.

Rapporten avslutas med kapitel 7 som gör en sammanfattning av möjliga vägval med hänsyn tagen till sambanden mellan dem.

2

Tillväxt och välfärd



2 Tillväxt och välfärd

”It ain't what you don't know that gets you into trouble. It's what you know for sure that just ain't so.”

Mark Twain

Hur mycket välfärd vill vi finansiera via den offentliga sektorn och skattesystemet? Och hur kommer efterfrågan att förändras framöver? Det är centrala frågor i den politiska debatten som bottenar i våra värderingar men vars lösningar ska kunna bäras av samhällsekonomin.¹ Avsikten med detta kapitel är inte att göra något ställningstagande i dessa frågor; snarare är avsikten att åskådliggöra de faktorer som pekar på att efterfrågan på välfärdstjänster när befolkningen åldras kan bli mer omfattande än vad som är möjligt att finansiera med offentliga medel, givet dagens skatteuttag. Ibland används uttrycket *finansieringsgap* för att illustrera denna utmaning. En genomgående tes i denna rapport är att det som kommer att krävas för att fortsätta höja välfärdsstandarden är en ökad omfattning av arbete i livet genom tidigare inträde på arbetsmarknaden, högre sysselsättning och senare utträde från arbetsmarknaden.

Flera bedömningar indikerar att finansieringsgapet blir betydande, i alla fall om inga åtgärder vidtas. En försvårande omständighet i debatten är att värderingar och ekonomi har en tendens att flyta ihop – eller i varje fall inte tydligt hålls åtskilda. Den ekonomiska analysens roll i detta bör vara att belysa vilka antaganden som görs, hur känsliga resultaten är för olika antaganden samt illustrera konsekvenserna av olika ställnings-

¹ För en diskussion kring olika välfärdsmodeller, se t.ex. Esping-Andersen, 1990.

taganden. Medan valet av hur välfärden utformas är och ska vara en politisk fråga bör den ekonomiska analysen vara ett instrument som underlättar och synliggör vilka möjligheter som finns och vad dessa innebär.

I detta kapitel tar vi upp de allmänna mål som finns för den långsiktiga ekonomiska politiken. Med dessa mål som bakgrund diskuterar vi översiktligt kostnadsutvecklingen av välfärds-tjänster sedan 1980, vilka finansieras av offentliga medel, och gör en genomgång av olika bedömningar av efterfrågan på välfärds-tjänster framöver. Vi avgränsar diskussionen till välfärdstjänster som finansieras via offentliga medel men som kan utföras i offentlig eller privat regi.

2.1 Välfärd – mål, medel och restriktioner

Det finns i Sverige ett brett parlamentariskt stöd för det budgetpolitiska ramverket, som i huvudsak består av överskotts-målet och utgiftstaket.² Dessa mål är grundbultar i utformningen av den ekonomiska politiken på medellång sikt.

För att diskutera den demografiska utmaningen utifrån det befintliga ramverket behöver vi skifta blicken från medellång till lång sikt. Utgiftstaket anger en gräns för vilka totala offentliga utgifter ekonomin kan bära på medellång sikt. Utgiftstaket har sedan det infördes 1997 varit ett centralt instrument för en ansvarsfull finanspolitik och det kan komma bli ännu viktigare framöver mot bakgrund av kostnadsökningar orsakade av den demografiska utvecklingen. Överskottsmålet har flera syften. Det ska bidra till:³

² Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i genomsnitt ska vara 1 procent av bnp under en konjunkturcykel; utgiftstaket är ett tak för de offentliga utgifterna 3 år fram uttryckt i ett nominellt belopp.

³ Se t.ex. Ds, 2010:4.

1. långsiktigt hållbar finanspolitik
2. jämn fördelning av resurser mellan generationer
3. ekonomisk effektivitet
4. tillräckliga marginaler så att stora underskott kan undvikas i lågkonjunkturer.

I detta kapitel är det främst de första tre motiven som är relevanta för att diskutera välfärdsutvecklingen.

2.1.1 Långsiktigt hållbar finanspolitik

Det finns forskning som indikerar att den ekonomiska tillväxten hämmas av en stor statsskuld.⁴ Det är därför viktigt att finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Tillväxten dämpas främst på två sätt. För det första blir räntebetalningarna på skulden stora, vilket tränger undan andra utgifter, däribland välfärdstjänster. De riskerar att också tränga undan privata investeringar. För det andra hämmas privata investeringar och konsumtion av en hög statsskuld eftersom det finns en risk att landet inte kan betala tillbaka sina lån, vilket skapar allmän osäkerhet för hela den ekonomiska utvecklingen. De senaste årens skuldkris i flera EU-länder samt de höga skuldnivåerna i Japan och USA visar vilka problem som kan uppstå.

Kravet att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar är en utgångspunkt för de lösningsstrategier som diskuteras i kapitel 7. Enklast är att betrakta kravet som ett tak för vad som är möjligt att göra, givet hur mycket vi jobbar och hur produktiva vi är. Ovanför en viss nivå är finanspolitiken inte hållbar men under denna nivå finns frihetsgrader.

⁴ Se t.ex. Cecchetti et al., 2011 som visar att en statsskuld över 80 procent av bnp hämmar tillväxten. Reinhart & Rogoff, 2010 finner att en statsskuld över 90 procent i genomsnitt minskar bnp-tillväxten med ca 1 procentenhet i medianvärde, allt annat lika. Mätt med vanligt genomsnitt, där man i högre grad väger in hela fördelningen, är effekten ännu större.

2.1.2 Rättvis fördelning av resurser mellan generationer

En jämn och rättvis fördelning av resurser mellan generationer är en central frågeställning vid en diskussion om omfattningen på framtidens välfärdstjänster. Även om de flesta nog delar värderingen att välfärden bör fördelas någorlunda jämnt mellan generationer är det i praktiken inte alldeles enkelt.⁵

Kommande generationer har för det mesta högre välfärd – men inte alltid

I de flesta OECD-länder åtnjuter yngre generationer en högre bnp per capita och har en högre levnadsstandard än tidigare generationer som en följd av den tekniska utvecklingen och produktivitetens utvecklingen. Även om välbefinnande och levnadsstandard inte är samma sak är det ändå tydligt att senare generationer i flera avseenden fått det bättre än tidigare, t.ex. i och med en ökad medellivslängd.

Att kommande generationer alltid får det bättre är dock inte någon naturlag utan det beror på den allmänna ekonomiska utvecklingen, och det finns undantag även bland OECD-länderna. Några menar att den äldre generationen i Japan, som har en av de "äldsta" befolkningarna i världen, har det bättre än den som nu arbetar.⁶ Internationella valutafonden (IMF) gör en bedömning på basis av s.k. generationsanalyser som indikerar att de som är över 60 år i Japan har en väsentligt mindre offentlig finansiell börda under sin livstid än de som är yngre.⁷ Det finns också tecken på att produktivitetens utvecklingen i Japan har hållits tillbaka av den demografiska utveckling som kommer utöver

⁵ För en diskussion kring rättvisa och åldrande, se Tremmel, 2008; för generationsanalyser, se Auerbach et al., 1999.

⁶ Japans starka växelkurs har lett till att pensionärens köpkraft av importerade varor är stark medan de arbetande generationernas löner har hållits tillbaka under två decennier på grund av låg tillväxt, se t.ex. Fackler, 2012.

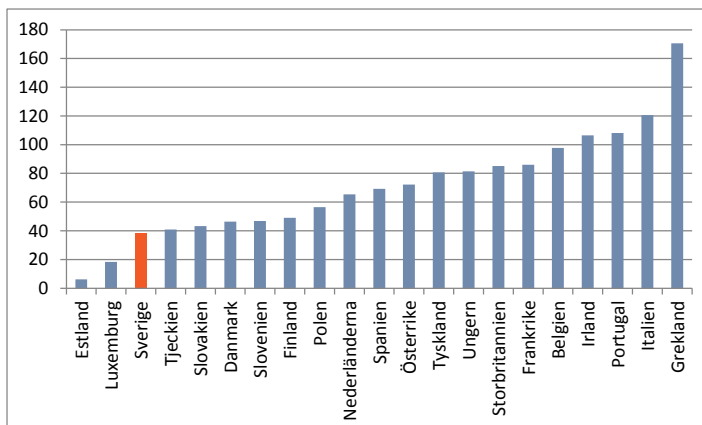
⁷ Se IMF, 2012b, sid. 13. De äldre generationerna har ett väsentligt högre diskonterat nuvärde av nettot av inkomster och utgifter från den offentliga sektorn än yngre generationer. Generationsanalyser diskuteras längre fram i detta kapitel.

Japans redan rekordstora offentliga skuld och eftereffekterna av finansbubblan som sprack i början av 1990-talet.⁸

Den åldrande befolkningen är en utmaning för rättvisa, vilket försvåras av höga offentliga skulder i många OECD-länder

Rättvisa mellan generationer är en av de största utmaningarna vid finansieringen av välfärden när befolkningarna åldras. Den stigande försörjningsbördan i världen är en del av denna utmaning, vilken försvåras av de stora offentliga skulder som var betydande i flera OECD-länder redan före finanskrisen. Visserligen har Sverige en låg statsskuld i dag, strax under 40 procent av bnp, men för många EU- och OECD-länder är den offentliga skulden en utmaning för att klara rättvisa mellan generationer (se diagram 2.1).⁹

Diagram 2.1 Offentlig bruttoskuld i EU 2011, procent av bnp



Anm.: Definitionen av offentlig skuld enligt Maastrichtkriterierna.

Källa: OECD.

⁸ Se t.ex. Shirai, 2012.

⁹ Se Finansdepartementet, 2012 för en långsiktframskrivning av den svenska offentliga skulden. Kalkyler indikerar att statsskulden kommer fortsätta att minska från dagens nivåer, allt annat lika.

Hur konsolidering genomförs påverkar rättvisa mellan generationer

Hur och i vilken takt ska stora offentliga skulder minskas? När några EU-länder har statsskulder som vida överstiger 100 procent av bnp är det lätt att glömma att även Tyskland, som 2011 hade en statsskuld på drygt 80 procent av bnp, ligger väsentligt över den gräns på 60 procent av bnp som var överenskommet i stabilitets- och tillväxtpakten.

Det är viktigt att understryka att *takten* i konsolideringen och vilka *instrument* som väljs påverkar generationerna olika. Om exempelvis skatten på arbete höjs missgynnas de som arbetar medan nedskärningar i välfärdstjänster missgynnar äldre i vård och omsorg eller unga i utbildning. Hur rättvisa mellan generationer ska gestaltas i praktiken är inte enkelt ens under normala omständigheter, och uppgiften försvåras ytterligare av de stora offentliga skulder som många länder har.

Olika aspekter på rättvisa mellan generationer

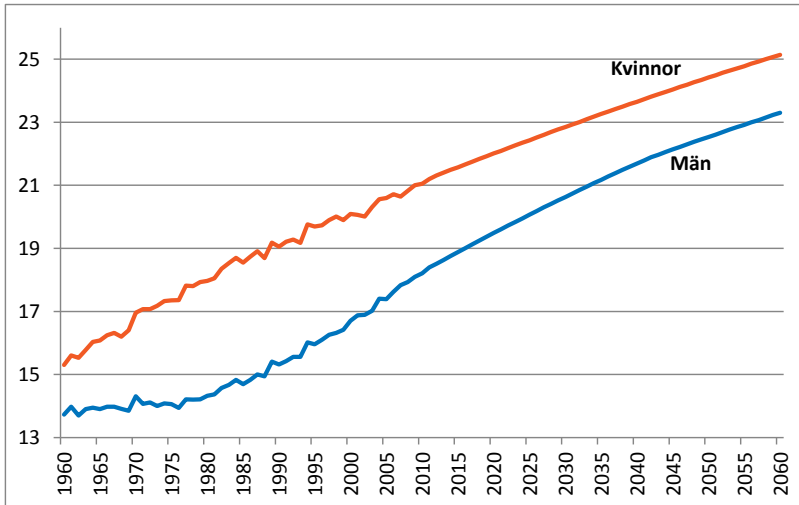
Det är svårt att föreställa sig något enskilt mått på rättvisa som skulle kunna få universell acceptans, och eftersom det inte finns något unikt mått på rättvisa som täcker in alla relevanta aspekter är det rimligt att använda flera mått samtidigt. Ett sätt vore att summera de välfärdstjänster som en representativ individ åtnjuter över sin livstid, diskonterat på lämpligt sätt.¹⁰ Om detta mått är ungefär lika mellan närliggande generationer – är det då rättvisa? Svaret är inte självklart, eftersom medellivslängden har ökat markant de senaste århundrandena.

I diagram 2.2 nedan visar vi hur antalet förväntade år i livet efter 65 års ålder, dvs. år i livet i förhållande till pensionsnormen, successivt har ökat. I dag har män respektive kvinnor ca 18 respektive 21 år i snitt kvar i livet efter 65 års ålder, vilket ofta

¹⁰ Formellt skulle det kunna uttryckas som att två olika generationer s och t ska ha ungefär lika nytta över sin livstid, dvs., $u^s \approx u^t$, där $u^t = \sum_{j=1}^T p^j u_j^t(c_j, l_j)$ för generation t där p är en diskonteringsfaktor, T är livslängden och u är en individs nytta som antas bero på konsumtion c och fritid l .

anses vara en pensionsnorm. Men trots att livslängden har ökat har pensionsnormen varit i stort sett oförändrad de senaste decennierna. Under en period före mitten av 1900-talet var pensionsåldern ungefär *densamma* som medellivslängden. I dag skulle detta motsvara en pensionsålder på ca ett dussin år mer än dagens pensionsnorm på 65 år.

Diagram 2.2 Förväntad livslängd i Sverige efter 65 års ålder, utfall och prognos



Källa: SCB.

Antagande om oförändrad politik illustrerar tänkbara konsekvenser

I långsiktsframskrivningar är en metod att anta oförändrad politik, dvs. att skriva fram befintliga regler, något som bl.a. Finansdepartementet regelmässigt gör i sina långsiktsskalkyler. Om skatter inte behöver höjas för att klara en sådan fram-

skrivning är det ett tecken på att finanspolitiken är hållbar.¹¹ Det är ett förhållandevis enkelt, men något trubbigt, tillvägagångssätt. Exempelvis tar beräkningen inte hänsyn till att befolkningen kanske efterfrågar en standardökning i kvalitet eller en ökad omfattning av välfärdstjänster. Den tar heller inte hänsyn till att en del av välfärdspolitiken innebär en utjämning mellan olika inkomstgrupper – den s.k. fördelningspolitiken. Man kan också diskutera den egentliga innebörden av en oförändrad politik: Innebär det oförändrade regelverk eller oförändrad standard?

Trots dessa svårigheter är antagandet om en oförändrad politik ett värdefullt verktyg och kan användas som utgångspunkt för diskussioner kring vägval i välfärden.

Omfördelning av offentliga resurser inom en generation är mycket mer omfattande än omfördelning mellan generationer

Genom s.k. generationsanalyser kan man beräkna hur mycket olika generationer betalar in i skatt till den offentliga sektorn och hur mycket de får tillbaka under sin livstid. En studie visar att omfördelningen av offentliga resurser i Sverige inom en generation är mycket större än omfördelningen mellan generationer.¹² I studien tas uttryckligen hänsyn till att en stor del av välfärdspolitiken går ut på omfördelning över en individs livstid. I en beräkning till Långtidsutredningen 2003, vilken tar hänsyn till skillnader mellan individer, får en individ tillbaka mer än 80 procent av inbetalade skatter under sin livstid, under antagande om konstanta regler.¹³

En nyligen publicerad studie i Finanspolitiska rådets regi använder generationsanalys och kommer fram till att fyrtio-talisterna påverkas mest negativt av den senaste pensions-

¹¹ Se Ds, 2010:4, kapitel 5. Metoden används bl.a. i långtidsutredningarna och till kalkyler om finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Det finns flera mått, bl.a. de så kallade S1- och S2-indikatorerna. Se även Hagist et al., 2012.

¹² Se Pettersson et al., 2006.

¹³ Se SOU, 2003:110.

reformen, vilket liknar slutsatserna från en tidigare studie.¹⁴ Sammantaget visar studien från Finanspolitiska rådet att de som är under 40 år när studien gjordes kommer att få axla det mesta av försörjningsbördan för reformer. En slutsats är att svenska tonåringar riskerar få 40 procents lägre pension än dagens pensionärer. Man bör dock vara lite försiktig med sådana slutsatser eftersom analysen inte tar hänsyn till alla faktorer, t.ex. den stigande medellivslängden.¹⁵

Trender i demografi försvårar en jämn fördelning mellan närliggande generationer

När generationerna är ungefär lika stora är det lättare att förhålla sig till rättvisa dem emellan. Osäkerheten beror då främst på utvecklingen i ekonomin och effekterna av regelförändringar. När generationerna är olika stora tillkommer en dimension av osäkerhet. Det problemet finns nu, i och med att storleken på olika generationer är så olika, och en analys visar att det är den sjunkande nativiteten under 1900-talet, inte den ökade medellivslängden, som gjort åldersfördelningen skev.¹⁶

I och med att färre barn har fötts har några generationer kommit att bli mycket stora i förhållande till efterföljande generationer. Fyrtioåringarna har i stor utsträckning gått i pension och kommer om några år att närma sig 85-årsåldern, vilket är den tid då många äldre börjar få större vårdbehov. Att generationer är olika stora är inget ovanligt – men det försvårar möjligheterna att skapa rättvisa mellan generationer.

¹⁴ Se Hagist et al., 2012 jämfört med Pettersson et al., 2006.

¹⁵ För jämförelser mellan pensionssystem, se SOU 2012:28 och OECD, 2012e.

¹⁶ En analys i Bengtsson, 2010, kapitel 2, visar att om medellivslängden hade förbättrats från 1900–2000 hade åldersfördelningen ändå varit densamma som i dag, vilket indikerar att det är de fallande födelsetalen som förklarar befolkningsutvecklingen under 1900-talet.

Rättvisa mellan generationer är komplicerat och det är därför en fördel att mäta med flera olika mått

Hur man uppnår en någorlunda rättvis fördelning av välfärd mellan generationer är en av de mest centrala frågorna i denna rapport. Eftersom rättvisa mellan generationer är ett komplext begrepp är det önskvärt att synliggöra olika aspekter och använda flera mått samtidigt. I tabell 2.1 redovisas ett urval av tänkbara mått.

Tabell 2.1 Olika tänkbara mått på rättvisa mellan generationer

	Frågeställning	Mått på rättvisa
Finanspolitisk hållbarhet	Kan skatter vara oförändrade när de demografiska kostnaderna ökar? Stabil statsskuld?	Hållbart
Generationsanalys	Hur mycket får en individ tillbaka från den offentliga sektorn över sin livstid?	Jämnt mellan generationer
Antal kvalitetsjusterade livsår	Utvecklingen gör att livskvaliten i högre ålder har ökat.	Jämnt mellan generationer
År i livet efter pension	Flera lediga år efter pension har stor betydelse värdet av individens nyttofunktion.	Jämnt mellan generationer
Försörjningsbörda	Indikation på rättvisa mellan generationer.	Jämnt mellan generationer
Jämföra nyttofunktioner	Jämföra nyttofunktioner som väger in värdet av konsumtion och fritid.	Jämnt mellan generationer

Källa: Egen sammanställning.

2.1.3 Effektivt resursutnyttjande och välfärden

I det finanspolitiska ramverket är effektivitet en viktig aspekt. Det är angeläget att övergripande regler och budgetramverk främjar en effektiv resursanvändning och bidrar till att stödja ekonomins funktionssätt. För den åldrande befolkningen är

främst tre aspekter centrala – skatters förutsägbarhet, effektivitetsförluster vid skatteuttag samt humankapitalförsörjning.

Skatters förutsägbarhet

Den första aspekten gäller finansieringen av välfärden när befolkningen åldras. I Sverige finansieras merparten av välfärden genom offentliga skatter och en del via direkta avgifter. För att samhällsekonomin ska fungera väl behöver skatter utformas så att de inte i onödan snedvrider incitament.¹⁷ Detta gäller alldeles oavsett om skatterna är låga eller höga, men det är en särskilt relevant restriktion i Sverige som har ett högt skattetryck jämfört med många andra länder. Det finns en övre gräns för skattefinansieringen av välfärden.

Därutöver är skatternas förutsägbarhet viktig för att hushåll, individer och företag ska kunna planera sin verksamhet och framtid utan att behöva räkna med en stor risk att förutsättningarna helt eller i betydande grad raseras. I en samhällsekonomi ändras oundvikligen många förutsättningar hela tiden, men vad gäller regler och skyldigheter sker detta oftast långsamt och gradvis för att ge möjlighet till anpassning. Det finns mycket forskning som tyder på att länder som uppvisar tvära kast i regler och som har betydande korruption och oförutsägbarhet riskerar att förbli fattiga och inte växa.¹⁸

Effektivitetsförluster vid skatteuttag

Den andra aspekten gäller nivån på skatter för att kunna finansiera såväl dagens som morgondagens välfärd när befolkningen åldras. Demografiska förändringar har förts fram som ett av flera argument för att motivera regeringens överskottsmål. Här finns en tydlig koppling mellan effektivitet och rättvisa. Genom att

¹⁷ För en utförligare diskussion, se t.ex. Ds, 2010:4, kapitel 4.

¹⁸ Se t.ex. Acemoglu & Robinson 2012.

samla i ladorna undviker man å ena sidan kraftiga svängningar i skatter när generationer av olika storlek går i pension. Å andra sidan kan man diskutera hur rättvist det är att de som är sysselsatta ska betala för de stora pensionsavgångarna; bl.a. av det skälet har nivån på överskottsmålet ifrågasatts.¹⁹ I kapitel 7 återkommer vi till denna fråga.

Humankapitalförsörjning

Den tredje aspekten gäller ekonomins funktionssätt ur ett humankapitalperspektiv. En viktig fråga vid de stora pensionsavgångarna är hur väl kunskap från de äldre generationerna överlämnas till de yngre (se kapitel 5). På vissa arbetsplatser finns det stor brist på ny personal som ska ta över när t.ex. fyrtioåringarna går i pension (se kapitel 5).²⁰ Det är en utmaning för företag och individer att ta tillvara den kompetens som finns, eftersom en bristande förmåga att ta tillvara kunskapen hos de generationer som går i pension kan dämpa tillväxten.

Långsiktsskalkyler utgår ofta från att snittet för produktiviteten många år tillbaka ska fortsätta även framöver. Men vad händer om inte kompetensöverföringen mellan generationer klaras fullt ut? Visserligen har kommande generationer en högre utbildningsnivå än tidigare generationer men under en anpassningsperiod riskerar produktiviteten att bli lägre (se kapitel 5).

¹⁹ Se t.ex. Jakobsson et al., 2006; Bäckström, 2007; Lindbeck, 2008.

²⁰ Se t.ex. Arbetsförmedlingen, 2010a, b; SCB, 2011.

2.2 Hur har kostnaderna för välfärden utvecklats historiskt?

För att kunna överblicka de framtida finansieringsbehoven för välfärdstjänsterna – främst vård, skola och omsorg – är det nödvändigt att först förstå den historiska utvecklingen. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har publicerat flera rapporter på detta tema.²¹ Att mäta utvecklingen av kostnader är dock förknippat med flera svårigheter – dels finns det ingen enhetlig och exakt definition av vad välfärdstjänster innefattar, dels utförs välfärdstjänster såväl i privat som i offentlig regi, vilket försvårar en totalsammanställning.

De studier som finns indikerar att kostnaderna för i stort sett samtliga välfärdstjänster har ökat kraftigt. I en analys från SKL framgår att kostnaderna har ökat med ca 50 procent under perioden 1980–2005 (se tabell 2.2). Samtidigt har befolkningen ökat från ca 8,3 miljoner till drygt 9 miljoner under samma period, dvs. med ca 8,5 procent. Därmed har satsningarna på välfärdstjänster ökat mer än befolkningen. En annan slutsats från SKL-studien är att sambandet mellan demografi och kommuners kostnader är svagt. Av tabell 2.2 nedan framgår att kostnaderna för handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg har ökat mest.

²¹ Se t.ex. Börjesson, 2008; SKL, 2010.

Tabell 2.2 Välfärdstjänsternas kostnadsökningar i procent enligt SKL, 1980–2005

Barnomsorg och förskoleklass	56
Grundskola	8
Gymnasieskola	39
Handikappomsorg	232
Äldreomsorg	62
Individ- och familjeomsorg	186
Hälsa- och sjukvård	42
Total	50

Anm.: Förändring i fasta priser.

Källa: Börjesson, 2008.

Eftersom unga och äldre i regel konsumerar en större andel välfärdstjänster än den övriga befolkningen är det inte konstigt att de totala kostnaderna ökar mer än befolkningsökningen, och det faktum att sammansättningen i befolkningen förskjuts mot fler äldre medför att kostnaderna ökar. Ovan nämnda studie från SKL indikerar att välfärdskostnaderna under perioden 1985–2005 har ökat med knappt 1 procentenhet mer per år än vad som kan förklaras enbart av demografin. En tolkning av detta är att efterfrågan på välfärdstjänster har varit stark. Det är dock inte helt enkelt att urskilja hur de totala kostnaderna fördelas mellan demografi, standardhöjningar och strukturella förändringar (se vidare i avsnitt 2.4). Man behöver separera kostnaderna för att kunna bedöma vilka historiska kostnader som är relevanta framöver.

2.3 Scenarier för efterfrågan på välfärdstjänster

Långsiktsframskrivningar för ekonomin är inte prognoser men de är ändå viktiga för förståelsen av möjliga utfall. Finansdepartementet publicerar regelbundet scenarier för ekonomin där den åldrande befolkningen är en viktig komponent.²² Socialdepartementet har långsiktscenarier med fokus på sjuk- och äldre vården, vilket är de tunga utgiftsposterna för välfärden, och SKL har publicerat flera scenarier för välfärdens finansiering.

I tabell 2.3 nedan sammanfattas slutsatserna från ett urval publikationer som gör långsiktsframskrivningar av ekonomin med fokus på välfärdens finansiering. Det finns även flera publikationer som ingående diskuterar implikationerna av den åldrande befolkningen utan att göra egna långsiktsframskrivningar.²³ I detta avsnitt sammanfattar vi översiktligt några breda slutsatser från långsiktsscenarierna och i kapitel 7 återkommer vi till de olika policyfrågor som scenarierna reser. Det framgår att kostnaderna varierar mellan allt från noll kronor till nästan 300 miljarder kronor, ibland ännu mer.²⁴

Finns det trots olika antaganden och utgångspunkter några gemensamma slutsatser? Inledningsvis måste vi konstatera att även om flera olika institutioner skriver om välfärdens utmaningar är det endast några få som har tillräckliga resurser för att bli referenspunkter för diskussionen. Nästan alla studier utgår från Statistiska centralbyråns demografiframskrivningar, och långtidsutredningarna har en särställning i att de ofta presenterar en genomarbetad bild av hela ekonomins utveckling.

²² Se t.ex. SOU, 2008:108 eller Finansdepartementet, 2012.

²³ Eftersom långsiktsscenarier är rätt resurskrävande är det bara några få som har som har genomräknade scenarier för hela den ekonomiska utvecklingen och för de offentliga finanserna. Nästan alla studier tar Statistiska centralbyråns demografiframskrivningar som bas.

²⁴ Högre kostnadsscenarier finns t.ex. i Klevmarken & Lindgren, 2008, 2009.

Tabell 2.3 Långsiktsscenarier

Författare	År	Antagande	Slutsats
Bengtsson, Tommy	2010	Modellbaserad ansats	Efterfrågan på hälsovård ökar med 30 % till 2040; 12 ytterligare arbetsår behövs för att inte åldersrelaterad konsumtion ska minska.
Borg, Per	2009	Antar att efter-frågan på välfärds-tjänster följer bnp-trenden	150 miljarder kronor behövs till 2030, vilket motsvarar 11 kronor högre skatt per intjänad hundralapp
Hagist et al.	2012	Generationsanalys	Generationsbörda – 18,6 % i skatteökning
Klevmarken och Lindgren	2008	Mikrosimulering	Tredubblade sjukvårdskostnader
Konjunkturinstitutet	2012a	Antar oförändrad standard (ren demo-grafiframskrivning)	Oförändrad skatt per antagande
Långtidsutredningen 2008	2008	Antar oförändrad standard (ren demo-grafiframskrivning)	Utifrån enbart demografiska ökning är statsfinanserna hållbara (basscenariot)
SCB	2012	Sysselsättningen 2030 – kan dagens försörjningsbörda bibehållas?	600 000 fler sysselsatta 2030 för att klara samma försörjningsbörda som i dag
SKL	2010	Demografiscenario och scenario med ökad efterfrågan	200 miljarder i högre kostnader 2035, vilket motsvarar 13 kronor i högre skatt per intjänad hundralapp. Om staten inkluderas blir totalen ca 280 miljarder kronor
Socialdepartementet	2010	Både demografi-scenarier och alternativ	Från 2010 ökar vård och äldreomsorg från ca 13 % av bnp till 14 % enbart av demografiska skäl; med 0,8 % ambitionshöjning per år ökar kostnaderna till ca 16 % av bnp, vilket motsvarar ca 110 miljarder kronor

En gemensam nämnare i flertalet studier är någon form av referensscenario där välfärdens kostnader enbart skrivs fram med implikationer från demografin, utan hänsyn till den standardförbättring av välfärdstjänsterna som skett de senaste decennierna.

Kalkylerna i långtidsutredningarna indikerar att finanspolitiken är hållbar när enbart demografin räknas in. I Långtidsutredningen 2008 görs t.ex. beräkningar där enbart demografin och oförändrade regler skrivs fram. Beräkningen indikerar att den demografiskt betingade offentliga konsumtionen skulle öka med 0,7 procent per år mellan 2005 och 2030, och det är framför allt kostnaderna för äldreomsorgen och sjukvården som ökar.

Innebörden av detta är att med befintliga regler kan statsskulden hållas ungefär konstant och skatterna behöver inte höjas. Det är ett praktiskt sätt att illustrera huruvida en politik är hållbar eller inte. Även Socialdepartementet och SKL har liknande referensscenarier. Om däremot efterfrågan ökar mer finns en risk att kalkylen inte går ihop och att det inte går att finansiera välfärden på samma sätt som i dag.

Långsiktframskrivningarna kan visserligen vara rätt komplexa men de stora dragen och slutsatserna hänger på ett fåtal variabler:

- arbetsutbudet, dvs. hur många timmar vi jobbar och är yrkesverksamma över livet
- produktiviteten, dvs. hur effektiva vi är de timmar vi jobbar.

Bnp-utvecklingen det mest grundläggande för möjligheterna att konsumera välfärdstjänster, vilket beror på dels *hur mycket* vi jobbar, dels *hur väl* vi jobbar. Utöver dessa variabler styrs även utvecklingen av demografiska faktorer som medellivslängd, fertilitet och nettoinvandring. Andra variabler har också betydelse men för långsiktsskalkylerna är det främst via ovan nämnda kanaler som olika utvecklingsvägar påverkas på ett väsentligt sätt.

Eftersom framtiden rymmer ovissheter är det viktigt att göra olika antaganden för att illustrera olika möjliga förlopp. Den tidigare amerikanske försvarsministern Donald Rumsfeld karakteriserade det hela som att det finns ”known knowns, known unknowns och unknown unknowns.” Vad gäller den demografiska utvecklingen är det främst frågan om ”known knowns” eller möjligen ”known unknowns”.²⁵

Det går inte att helt utesluta stora händelser som väsentligen ändrar förutsättningarna för långsiktscalkyler, som efter finanskrisen ibland går under beteckningen ”black swans”, men på det hela taget är utvecklingen för demografin långsam, obeveklig och ganska förutsägbar.²⁶

Utmaningen för och debatten om framtidens välfärd när befolkningen åldras kan grovt sammanfattas i ett scenario där efterfrågan på välfärdstjänster ökar ungefär som de senaste decennierna. Det kan närmast karakteriseras som en ”known known.” I mer konkreta termer har t.ex. SKL ett scenario som kallas plus 1-alternativet, där kostnaderna för välfärdstjänster ökar ungefär som historiskt, vilket innebär ungefär 1 procentenhet mer än demografiframskrivningen. En konsekvens av detta är att det blir ett gap mellan utgifter och intäkter på ca 200 miljarder kronor i dagens penningvärde, allt annat lika, om inte kommun- och landstingsskatten höjs med 13 kronor per hundralapp fram till 2035 (se tabell 2.3).²⁷ SKL:s studie är inte den enda som gör en sådan framskrivning.

En studie som i stället skriver fram efterfrågan på välfärdstjänster med bnp-utvecklingen kommer fram till ett finansieringsgap på ca 150 miljarder kronor till 2030.²⁸ Socialdepartementet har gjort en kalkyl med 0,8 procentenheters standardökning för ökad vård och omsorg som innebär att bnp-andelen höjs från 13 procent 2010 till ca 16 procent 2050, vilket

²⁵ Även Muir, 2012 använder denna begreppsram för att göra en koppling mellan demografi och osäkerhet.

²⁶ Taleb, 2008 populariserade begreppet ”black swan” som ett sätt att sammanfatta att mycket osannolika händelser faktiskt har inträffat och kan inträffa i framtiden.

²⁷ Se SKL, 2010.

²⁸ Se Borg, 2009.

motsvarar ungefär 110 miljarder kronor i dagens penningvärde (se tabell 2.3).²⁹

Efterfrågan på välfärdstjänster och kravet på att dessa ska följa den allmänna standardhöjningen i samhället är drivkraften bakom den stora kostnadsframskrivningen; kostnaderna för äldreomsorg samt hälso- och sjukvård kommer att öka. Poängen med dessa kalkyler är att de kan indikera utmaningens storleksordning. På så lång sikt är "allt annat lika"-antagandet helt avgörande. Det flesta är nog eniga om att kalkylerna inte ska tolkas mekaniskt utan ses mer som en anvisning av storleksordningen på den utmaning som den politiska processen ställs inför. Programberedningen för välfärdsfinansiering vid SKL framhåller att det s.k. plus 1-alternativet, där kostnaderna ökar med 200 miljarder kronor, är det mest realistiska.

Allt annat är inte lika

På ett övergripande plan är perspektivet för att klara utmaningen med den åldrande befolkningen att *allt annat inte* är lika. Poängen med att göra långsiktiga analyser är att vi vill klara utmaningen och *i god tid* ha en politisk process kring strategival. I det sammanhanget är det relevant att fråga om det finns några alternativa utvecklingsvägar som på ett avgörande sätt skulle ändra bilden av det skisserade finansieringsgapet. En annan central fråga är om efterfrågan på välfärdstjänster verkligen fortsätter att öka som historiskt, vilket vi diskuterar i nästa avsnitt.

Låg produktivitet i offentlig sektor inte en orubblig naturlag

Låg produktivitet i offentlig sektor och stigande kostnader kan inte ses som orubbliga naturkrafter som vi inte kan göra något åt. De flesta inser nog att om man utgår från att det är omöjligt

²⁹ Se Socialdepartementet, 2010b.

att effektivisera vården så blir det något av en självuppfyllande prognos (se kapitel 6). Socialdepartementet har i en skrift lyft fram flera exempel på nytänkande och effektivisering som kan underlätta utmaningen.³⁰ Om vård- och omsorgssektorn skulle ha en produktivitetsutveckling på 0,6 procent per år skulle, enligt deras framskrivning, den framtida efterfrågan på vård kunna mötas utan andra åtgärder.

Vad gäller långsiktigsframskrivningar är det främst två faktorer som är relevanta. Den första är att kostnaderna för sjukvården i hög grad beror på olika antaganden om hur friska eller sjuka vi blir. Den andra är i vilken utsträckning det är möjligt att effektivisera vården (se vidare kapitel 6).

Om produktivitetsutvecklingen bromsar in kan efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster öka

I många utredningar konstateras att produktivitetsutvecklingen visserligen är bra men inte hjälper för att minska utmaningen med finansieringsgapet. Skälet till detta är att om produktiviteten medför högre löner i näringslivet kommer lönerna i offentlig sektor att följa efter – och därmed minskar inte finansieringsgapet.

Antagandet att produktiviteten inte spelar någon större roll för finansieringsgapet är dock inte längre självklart. Tidigare var andelen privata sjukförsäkringar i Sverige tämligen begränsat; en grov uppskattning från Svensk Försäkring indikerar att det handlade om knappt 70 000 personer 1999. Från 1999 till 2006 har det skett en tredubbling av denna siffra och ökningen har fortsatt – 2011 fanns ca 464 000 privata försäkringar, enligt Svensk Försäkring.

³⁰ Se Socialdepartementet, 2010b.

Om produktivitetstillväxlingen av något skäl skulle bromsa in framöver kan det medföra att de som haft privata försäkringar i högre grad vänder sig till de offentligt finansierade välfärds-tjänsterna. Om så sker när endast ett fåtal har privata försäkringar är antagligen betydelsen för kostnaderna liten. Men nu när antalet privata försäkringar är mer omfattande kan det få större konsekvenser för kostnadstrycket.

Risk för ökat kostnadstryck från löneökningar i offentlig sektor vid rekryteringssvårigheter

Löneutvecklingen i kommuner och landsting är självfallet en viktig påverkansfaktor. Den är kanske närmast att betrakta som en "known unknown." I flera framskrivningar antas löneutveckling vara ca 4 procent per år, vilket är ungefär 2 procent i reallöneökning om Riksbanken håller sitt inflationsmål på 2 procent. Men om det blir svårt att rekrytera personal till välfärdssektorn med den lönestruktur som finns i dag finns en risk att lönerna pressas uppåt. Det innebär i sin tur att kostnadsutvecklingen kan bli kraftigare än vad som nu antas. I ett alternativscenariot i kapitel 6 illustrerar vi vad ett högre löneantagande i offentlig sektor får för implikationer för utmaningen att finansiera välfärden (se diagram 6.1).

Även om pressen uppåt på lönerna utvecklas återhållsamt kan relativpriserna förskjutas mellan den privata sektorn och välfärdssektorn om lönerna i välfärdssektorn följer efter den privata sektorn, eftersom produktivitetstillväxten i välfärdssektorn kan förmodas vara lägre. Fullt ut skulle detta innebära att skatterna kontinuerligt skulle behöva höjas, vilket inte är hållbart. För att detta inte ska ske kan inte välfärdens nominella konsumtion öka som andel av bnp över tiden.³¹

Om vi tar några ytterligare steg in i det okända, mot "unknown unknowns", blir resonemangen med nödvändighet

³¹ Problemet kallas ibland för Baumols sjuka eller Wagners lag, se t.ex. Ds, 2010:4, sid. 90.

mer spekulativa. Världen är inte förutsägbar. Från tid till annan sker omvälvande skiften med långtgående effekter (elektricitet, telefon, bil, internet, finanskris) och ett resonemang om utmaningen från demografi blir mer komplett med ett par sådana exempel:

- *Genombrott i medicinsk utveckling som bromsar åldersrelaterade sjukdomar och väsentligen höjer livslängden.* Detta är förstås i grunden positivt men utan höjd förvärvsgrad för äldre blir försörjningsbördan ännu mer skev än i nuvarande framskrivningar. Medicinisk innovation är dessutom ofta kostnadsdrivande.
- *Genombrott i teknisk utveckling som gör att transporter eller generering och användning av energi blir mer effektiv framöver.* Detta skulle underlätta fortsatt globalisering och höja produktiviteten.

2.4 Varför är det svårt att bedöma den framtida efterfrågan på välfärdstjänster?

Det är i och för sig inte konstigt att stigande standard på offentliga tjänster efterfrågas när samhället blir rikare, särskilt inte när det finns möjlighet att jämföra med omfattningen och kvaliteten hos tjänsteproducenter i privat regi. Det är dock inte självklart att hela kostnadsökningen utöver den som härstammar från demografien kan tillskrivas en högre efterfrågan på välfärdstjänster. Det är svårt att separera demografi från efterfrågan i övrigt, och här finns både praktiska och principiella svårigheter.

Önskvärt att kunna separera fasta och rörliga kostnader för välfärdstjänster

En praktisk fråga är hur de historiska kostnaderna mellan demografi och ökad efterfrågan kan fördelas. Kostnaderna kan antas vara mindre för att underhålla en befintlig kapitalstock än för att bygga ut densamma. Ett enkelt tillvägagångssätt är att utgå från en schablonkostnad för olika välfärdstjänster och sedan skala om den utifrån demografin. En nackdel med denna metod är att uppdelningen mellan fasta och rörliga kostnader inte nödvändigtvis fångas upp fullt ut. För exempelvis en skolklass – oavsett om den består av 15, 20 eller 25 elever – finns en fast kostnad för t.ex. hyra samt lärarens lön; däremot är t.ex. böcker och mat rörliga styckkostnader som i hög grad påverkas av antalet elever.

Utvecklingen mellan fasta och rörliga kostnader kan förändras över tiden. En skola med få barn kostar inte nödvändigtvis mindre, eftersom färre barn ska täcka upp en större fast kostnad. Omvänt kan en skola som närmar sig ett kapacitetstak ha tämligen små marginalkostnader för att ta in ytterligare barn – i alla fall till dess att kapaciteten är fylld och en ny skola behöver byggas. Likande aspekter kan finnas för avancerad medicinsk utrustning, där den initiala investeringen är stor men marginalkostnaden kan vara låg vid en viss utnyttjandegrad.

Ökade kostnader och ökad efterfrågan på välfärdstjänster är inte samma sak

Även om det finns mätproblem är det tydligt att kostnaderna för välfärdstjänster har ökat. Men betalningsviljan för välfärdstjänster behöver inte nödvändigtvis i alla avseenden vara identisk med kostnadsutvecklingen, något som flera studier verkar anta. Därtill tillhandahålls välfärdstjänsterna inte på en ”vanlig” marknad. På en vanlig marknad där två olika varor säljs av flera företag är det ganska okomplicerat att se en större försäljning av

en av varorna som ett bevis på ökad efterfrågan, i alla fall när marknaden är tillräckligt konkurrensutsatt. Den liknelsen är inte självklar när det gäller välfärdstjänster som ofta erbjuds under monopolliknande förhållanden. De senaste decennierna har valfriheten och konkurrensen i Sverige visserligen ökat, t.ex. genom friskolereformen 1992, men välfärdstjänsterna i offentlig regi har en betydande särställning.

Det är således inte enkelt att jämföra den relativa efterfrågan på vanliga konsumtionsvaror, som betalas med beskattade löneinkomster, med tjänster som vi indirekt finansierar via skatter. Vi har i Sverige valt en modell där den största delen av välfärden finansieras offentligt via skatter; det är dock inte samma sak som att varje kostnadsökning utöver den demografiska helt kan tillskrivas ökad efterfrågan:

- På monopolliknande marknader finns alltid en risk att delar av prisökningen beror på den begränsade konkurrensen. Ett sätt att motverka detta är att försöka skapa konkurrens med andra medel.³²
- Det är inte enkelt för medborgarna att förstå prisskillnader på välfärdstjänster från år till år på alla områden. Det är någorlunda enkelt att se att skolan köper in nya böcker och att undervisningsmaterialet har bra standard men det är svårt för den enskilde att värdera t.ex. investeringar i avancerad medicinsk utrustning. Det är därtill ofta lättare för den enskilde att ha en uppfattning om priset och kvaliteten på en vara som han eller hon köper ofta än en vara eller tjänst som tillhandahålls sällan eller under traumatiska omständigheter.³³

³² Det går att motverka denna problematik. Ett exempel är Apoteket, där personalen upplyser att det finns en receptbelagd medicin som är billigare men likvärdig. Se även kapitel 6 för en diskussion kring betydelsen av att skapa konkurrens.

³³ En patient som behöver regelbunden dialys torde få en ganska bra uppfattning om sin vård medan någon som drabbas av en akut olycka däremot har svårare att jämföra.

Svårt att separera demografi från övriga kostnader och strukturella förändringar i samhället

Resonemangen ovan pekar på att det är svårt att separera demografi från övriga förändringar. Arbetsmarknaden och välfärdssektorn är hela tiden i förändring men därutöver sker ibland stora strukturella förändringar. De senaste decennierna har kvinnors arbetskraftsdeltagande i Sverige ökat väsentligt och det har funnits tydliga incitament för kvinnor att förvärvsarbeta, något som fortfarande är förhållandevis svagt i många andra länder. Med utbyggd barnomsorg, ändrade skatteregler, inte minst slopad sambeskattnings samt utvidgad föräldraförsäkring har det varit möjligt för kvinnor att förvärvsarbeta på ett helt annat sätt än tidigare. Detta representerar två stora relaterade förändringar för den offentliga sektorns finansiering och kostnader: en utbyggnad av skattefinansierad barnomsorg och mer skatteintäkter från kvinnors ökade förvärvsarbete.

Om vi bara utgår från historiska kostnader utan att väga in denna typ av strukturförändringar riskerar vi att under- eller överskatta de kostnader som är relevanta för framtiden när dessa belopp ska räknas om med en annan demografisk fördelning i framtiden.

Historiska kostnadsökningar i sjukvården kan inte okritiskt användas som indikationer på betalningsviljan

En studie som sammanfattar forskningen kring betalningsviljan för sjukvård när inkomsten ökar finner ett brett intervall.³⁴ Visserligen fångas därmed inte andra delar av välfärdssektorn in, särskilt inte äldreomsorgen, men sammanställningen indikerar att osäkerheten är betydande och pekar på betydelsen av vilken metod som väljs. Ofta är skattningarna *korrelationer* snarare än strukturella samband. Författarna använder en modell för att skatta ett strukturellt samband i USA för efterfrågan på sjukvård och finner att betalningsviljan är lägre enligt denna modell än enligt flera studier som enbart bygger på korrelationer. Det

³⁴ Acemoglu et al., 2009.

understryker betydelsen att inte okritiskt använda historiska kostnader och skriva fram dessa.

Ibland omnämns USA som ett exempel på att ”fria” marknader faktiskt genererar större satsningar på välfärd än en modell som i Sverige, med stor andel skattefinansiering. USA har i dag världens högsta kostnad per capita för sjukvården – eller kanske mer precist: USA har den högsta kostnadsandelen i sjukvård som andel av bnp med en bred marginal.³⁵ Sjukvården är dock inte jämnt fördelad över befolkningen utan många har ganska lite tillgång medan andra, som har större möjlighet själva eller via jobbet, har en hög – eller i alla fall dyrare – vård.

Det amerikanska exemplet illustrerar många intressanta saker men det kan *inte* tas till intäkt för ett påstående att efterfrågan på välfärdstjänster nödvändigtvis överstiger utvecklingen för all annan konsumtion. Amerikansk sjukvård är inte ett exempel på en ”fri” marknad med perfekt konkurrens. Det finns ett komplicerat institutionellt förhållande mellan dem som betalar för sjukvården och dem som konsumerar. För de amerikaner som täcks av privata försäkringar är det ofta företagen som står för betalningen, vilket skapar betydande s.k. *moral hazard*-problem, vilket i sin tur i praktiken antagligen bidrar till att driva upp kostnaderna.

2.5 Välfärdsstaten utvecklas men vad ska omfattas?

Nu när vi står inför utmaningen med den åldrande befolkningen aktualiseras frågan om hur långt det offentliga åtagandet bör sträcka sig. Frågan är inte huruvida vi ska ha en välfärdsstat eller inte; Sverige har valt en modell där skattefinansierad välfärd i form av tillgång till vård, skola och omsorg till stor del garanteras alla medborgare oavsett betalningsförmåga. Frågan är i stället, givet den omfattande offentligfinansierade välfärden: *Hur mycket av den framtida ökningen av välfärden ska finansieras gemensamt?*

³⁵ Se OECD, 2011a, sid. 149.

Självklart har denna utredning inget svar på denna fråga; det är i grunden en värderingsfråga som bör diskuteras på den politiska arenan. Det finns dock en gräns för hur mycket skatt som kan tas ut om en marknadsekonomi ska kunna generera tillväxt, eftersom skatter riskerar att snedvrider incitament och investeringar. Forskningen är inte enig om vilka skattenivåer som är förenliga med god tillväxt men de flesta är nog eniga om att det finns en gräns någonstans. I kapitel 6 och 7 närmar vi oss denna fråga och ger några exempel på utmaningar för framtiden.

2.6 Sammanfattning

I det här kapitlet har vi diskuterat hur olika antaganden leder till olika utveckling för efterfrågan på välfärdstjänster. De flesta framskrivningar som enbart bygger in demografi kan klaras av med nuvarande skatter men om kostnaderna skulle öka utöver vad detta kräver finns en risk att ett finansieringsgap uppstår. Hur stort är gapet? Studier indikerar allt från drygt 0 till 300 miljarder kronor om några decennier, i vissa fall ännu högre. Det bör dock understrykas att storleken på gapet ganska logiskt följer av de antaganden som görs. Vad som dock är viktigt är, utifrån den standardökning av välfärdstjänster vi vill ha, vilka lösningar som kan övervägas som både väger in rättvisa mellan generationer och samhällsekonomisk effektivitet. De lösningsalternativ som finns för finansiering av välfärden är i huvudsak:

- högre sysselsättning och längre arbetsliv genom tidigare inträde till och senare utträde från arbetsmarknaden
- högre produktivitet och effektivitet i offentlig sektor
- höjda avgifter eller kostnadstak för välfärdstjänster
- höjda skattesatser
- privata alternativ och försäkringar.

När vi identifierat utmaningarna i kapitel 3–6 återkommer vi till en samlad bedömning av lösningsstrategier i kapitel 7.

3

Utmaningar för regioner



3 Utmaningar för regioner

”...the scope of current challenges calls for further efforts to make the territorial equity objective sustainable in the long term, especially in sparsely populated northern regions, and to rationalise local public service delivery.”

OECD 2010a, sid. 17.

På regional eller kommunal nivå är utmaningen att klara förändringarna vad gäller den åldrande befolkningen på många platser väsentligen större än i riket som helhet. Riksgenomsnittet döljer stora skillnader. Den övergripande bilden är visserligen att försörjningsbördan försämras för hela riket men samtidigt kvarstår att storstäderna har en mindre ogynnsam försörjningsbörda än landsbygden – och skillnaderna kommer att fortsätta att öka. Därmed kommer utmaningen för små kommuner att bli än mer markerad i framtiden.

Men detta är inte hela bilden. Små kommuner kommer att bli allt fler till antalet och de kommer att vara mindre befolkade än i dag. Denna ökning av antalet små kommuner med ansträngd försörjningskvot kommer samtidigt kunna representera en betydande andel av landets befolkning i framtiden. Även storstadskommuner kommer att få en försämrad försörjningskvot men de kommer att öka i befolkningsstorlek. Av befolkningsökningen på cirka 1,8 miljoner människor mellan 2010 och 2050 i SCB:s prognos tillförs enbart Stockholmsregionen drygt 1 miljon.

Sammantaget innebär detta att allt fler människor kommer att bo i kommuner med en ogynnsam och ökande försörjningsbörda samt att de kommunerna kommer vara mer utspridda över hela

landsbygden än i dag. Andelen av befolkningen som i dag bor i kommuner med förhållandevis mindre ogynnsam försörjningskvot kan komma att halveras fram till 2050.

Bakgrunden till dessa förändringar är två trender: för det första att befolkningen åldras, för det andra att det alltjämt pågår en urbanisering av landet med ett minskat behov av arbetskraft i jordbruk och ett ökat behov av arbetskraft i främst storstadsregionerna. Det är ingalunda en utveckling som är unik för Sverige utan den sker i hela världen. Även om åldrandet och urbaniseringen delvis speglar olika saker har de det gemensamt att det är processer som pågått länge och som kräver att vi anpassar oss.

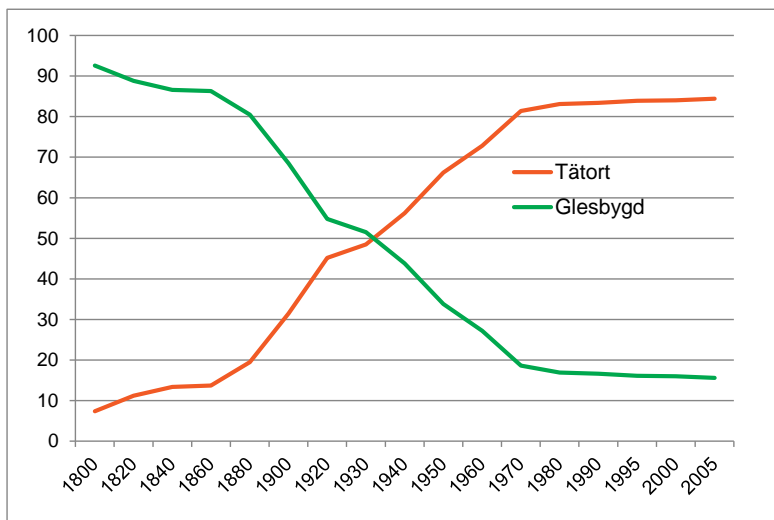
Det råder delade meningar om huruvida urbaniseringen är en välsignelse. Många vill värna om landsbygden och låta ”hela landet leva”. I Sverige har vi en kommunal skatteutjämning för att bidra till detta och i många andra länder finns andra typer av stöd för glesbygden.

Trots allt stöd och all utjämning fortsätter urbaniseringen i hela världen. Den stora flyttvägen från landsbygden i Sverige skedde från mitten av 1800-talet fram till 1970 (se diagram 3.1) och det finns tecken på att den geografiska rörligheten för sysselsatta har ökat sedan 1980.¹ Den ekonomiska drivkraften att flytta satte in i samband med industrialiseringen och har drivits på av den ökade handeln med omvärlden. Trenden lär fortgå men riktigt hur länge och i vilken omfattning är osäkert. Det finns forskning som lyfter fram betydelsen av städer för ökad livskvalitet, förbättrad kompetensförsörjning och bättre produktivitet.² I detta kapitel diskuterar vi vad dessa förändringar innebär och vilka skillnaderna är mellan storstäder och landsbygd.

¹ Se Israelsson et al., 2003.

² Se t.ex. Shapiro, 2006; Glaeser & Shapiro, 2003; Glaeser & Gottlieb 2009.

Diagram 3.1 Befolkning i glesbygd respektive tätort, procent



Källa: SCB.

Även om fokus ligger på försörjningskvoten är det viktigt att understryka att det bakom de enkla siffrorna döljer sig en stor mångfald som inte enkelt låter sig sammanfattas. Spelbilden av att storstäder blir större är förstås att några kommuner blir mindre och får allt svårare att upprätthålla skola, vård och omsorg. Många gånger är det de yngre som flyttar till storstäderna, vilket tenderar att förstärka utmaningen.³ Vid första anblicken kan urbaniseringen te sig som ett slags nollsummespel, med städer som vinnare och glesbygd som förlorare. Men riktigt så enkelt är det dock inte, i alla fall inte utifrån ett brett ekonomiskt perspektiv. De som lämnar glesbygden gör det rimligtvis för att de vill pröva något annat och av fri vilja. Men en kanske viktigare aspekt är frågan om huruvida vilken ekonomisk utveckling vi hade haft om urbaniseringen hade varit mindre omfattande. Det är ganska troligt att modern teknik och industri

³ För en målande bild av små kommuner och utflyttning till storstäder, se Mattson, 2011.

hade utvecklats i en långsammare samma takt om fler hade stannat kvar i glesbygden, vilket i sig hade medfört att *hela* ekonomin skulle haft en sämre utveckling, inklusive glesbygden. Ur i alla fall den aspekten ter sig hela samhället som vinnare vad gäller urbaniseringen.

Samtidigt som modern teknik är en av de faktorer som driver utflyttningen från landsbygden bidrar den också till att underlätta livet på landsbygden. Framför allt kan it i *någon mån* motverka effekten av långa avstånd till tätbefolkade orter, eftersom allt fler tjänster går att utföra digitalt. Betydelsen av detta ska inte underskattas, men det kommer ändå att kvarstå många tjänster och lokalt tillhandahållen välfärd som inte enkelt kan utövas annat än på plats.

3.1 Försörjningsbördan på regional nivå – "Sverigekartan"⁴

Som helhet har Sverige en något mindre ogynnsam utveckling än många andra länder när det gäller att klara den framtida försörjningsbördan men bilden är inte lika positiv när man jämför storstad och landsbygd. OECD har inkluderat Sverige i gruppen länder som har ett jämförelsevis bättre utgångsläge för att möta utmaningarna från den åldrande befolkningen (se tabell 1.1). Men Sverige tillhör också den grupp länder som har störst skillnad i försörjningskvot mellan stad och landsbygd – tillsammans med Finland, Frankrike, Japan, Korea, Norge och Portugal (se diagram 3.2). Att Sverige har ett mer omfattande skattefinansierat välfärdssystem än många andra länder förstärker utmaningen på regional nivå.

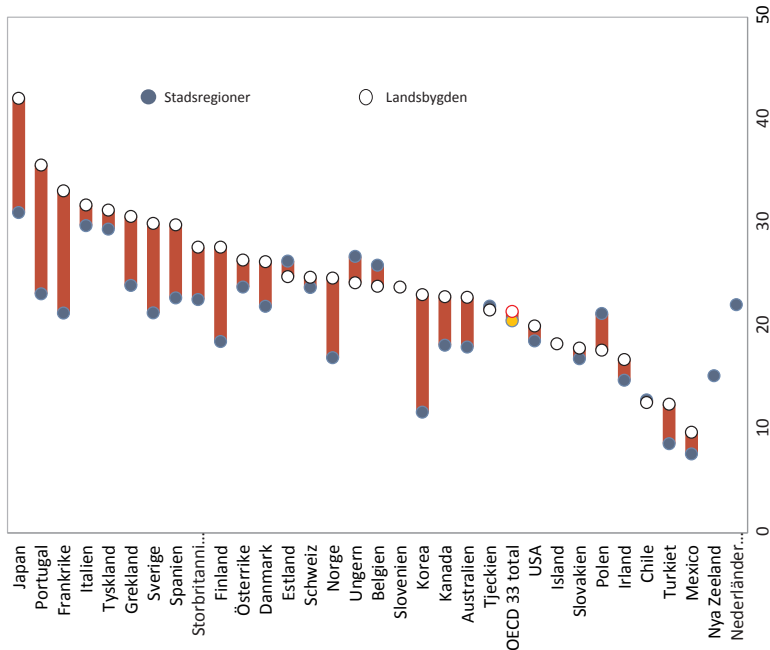
I det här avsnittet belyser vi utvecklingen för kommuner mätt med en vanligt förekommande definition av försörjningskvoten enbart baserad på ålder.⁵ För att ge en mer komplett bild

⁴ Alla beräkningar i detta avsnitt kommer från Anderstig, 2012 om inte annat anges.

⁵ Antal i befolkningen i följande åldersgrupper: (0–19 och 65+)/(20–64).

använder vi även ett kompletterande mått på försörjningskvoten som i stället är baserat på antal sysselsatta.⁶ Det åldersbaserade (förstnämnda) måttet är bra för att jämföra med andra studier medan det sysselsättningsbaserade måttet säger oss mer om den ekonomiska försörjningsbördan.⁷ Det är trots allt om människor är sysselsatta och inte deras ålder som påverkar möjligheten att finansiera välfärdstjänster. Nedan utgår vi från den vanliga definitionen och anger särskilt och kommenterar de fall där måtten skiljer sig åt.

Diagram 3.2 Försörjningskvot för personer över 65 år jämfört med övriga befolkningen, stad och landsbygd, 2008



Anm.: Kvot 65+/(15–64). För Nederländerna och Nya Zeeland saknas siffra för landsbygden.

Källa: OECD 2011b, sid 79.

⁶ Det sysselsättningsbaserade måttet är: (befolkning - total sysselsättning)/total sysselsättning.

⁷ Se även SOU, 2012:28 och Olsson, 2012.

Som vi diskuterade i kapitel 1 ökar den nationella försörjningskvoten från 0,71 i dag till 0,87 år 2050, enligt SCB:s senaste bedömning. En ökad kvot innebär en mer ogynnsam utveckling. Om kvoten är högre än 1,0 innebär det att en person som arbetar ska försörja både sig själv och mer än en person som inte jobbar.

Försörjningskvoten ökar något långsammare när man väger in sysselsättningen

I tabell 3.1 jämför vi utvecklingen i försörjningskvoten baserad på ålder och på sysselsättning.⁸ Det framgår att försörjningskvoten ökar något *långsammare* när man tar hänsyn till sysselsättningen och inte enbart fokuserar på åldern. Det handlar fortfarande om en betydligt ökad börda men det är ändå av flera skäl värt att understryka betydelsen av sysselsättningsperspektivet. Ett skäl är att det är mer relevant utifrån ett ekonomiskt perspektiv, eftersom ökad sysselsättning för såväl unga som äldre underlättar finansieringen av välfärden. Ett annat skäl är att sysselsättningsperspektivet ger oss möjlighet att beräkna olika scenarier som kan följa av en förlängning av arbetslivet – något som den enbart åldersbaserade kvoten inte kan svara på.

⁸ Det är missvisande att, vilket ibland sker i debatten, jämföra nivåer på dessa olika definitioner av försörjningskvoten. Det sysselsättningsbaserade definitionen är i regel högre än den åldersbaserade definitionen men det är inte relevant. För tabell 3.1 har vi skapat en indexserie som möjliggör en jämförelse mellan hur måtten utvecklas 2020 och 2050.

Tabell 3.1 Indexerad försörjningskvot enligt olika mått, ökning i procent från 2010

	2020	2050
Försörjningskvot-sysselsättningsbaserad	10	17
Försörjningskvot - åldersbaserad	10	22

Anm.: Egna beräkningar. Båda måtten har omvandlats till index med start vid 2010 för att möjliggöra en jämförelse i ökningstakten. Observera att skillnaderna i ökningstakt är betydelsefulla först efter 2020.

Källa: SCB 2012, för det åldersbaserade måttet; Anderstig, 2012 för det sysselsättningsbaserade.

Utgångsläget 2012 i några studier

Det finns ett antal studier som belyser den demografiska utmaningen de närmsta åren. Även om metoderna och tillvägagångssätten skiljer sig åt är en gemensam nämnare att det redan i utgångsläget finns tecken på att utmaningarna är på väg att bli kännbara. I en analys över de nordiska länderna sägs att Sverige och Finland är bland de mest demografiskt sårbara länderna i bemärkelsen att vissa åldersgrupper är ojämnt stora i förhållande till den totala befolkningen.⁹ I en annan analys bedöms ett stort antal kommuner redan i dag ha en hög försörjningskvot.¹⁰ Det är sant att utgångsläget är en betydande utmaning, men det är inte fullt så prekärt om man ser till *total* sysselsättning i åldersgruppen 15–74 år, vilket är ett mer relevant mått på försörjningskvoten än enbart sysselsättningen bland 20–64-åringar. Ett skäl till detta är att Sverige jämfört med en del andra länder har en relativt hög sysselsättningsgrad bland dem som är 65+.

⁹ Se Nordregio, 2012.

¹⁰ Beräkningarna är känsliga för antagandet om sysselsättning. I Magnusson, 2011 har 73 kommuner en hög försörjningskvot 2010 men med om istället total sysselsättning (15–74 år) används minskar antalet kommuner till 4.

Försörjningskvoten försämras i många kommuner och andelen med en ansträngd försörjningsbörda riskerar att öka från 0,1 procent i dag till drygt 20 procent av befolkningen 2050

Varken enskilda tabeller eller enskilda diagram kan sammanfatta hela komplexiteten i försörjningskvoten för kommuner men diagram 3.3 och 3.4 kommer ganska nära.

I en underlagsrapport till Framtidskommissionen tas ett antal scenarier fram för hur försörjningskvoten kan utvecklas till 2020 och 2050.¹¹ Ett basscenario utgår från SCB:s senaste demografi-prognos och från antaganden i Finansdepartementets långsiktsscenario.¹² Eftersom utvecklingen är behäftad med osäkerhet tas även ett antal alternativa scenarier fram i rapporten (diskuteras mer nedan).

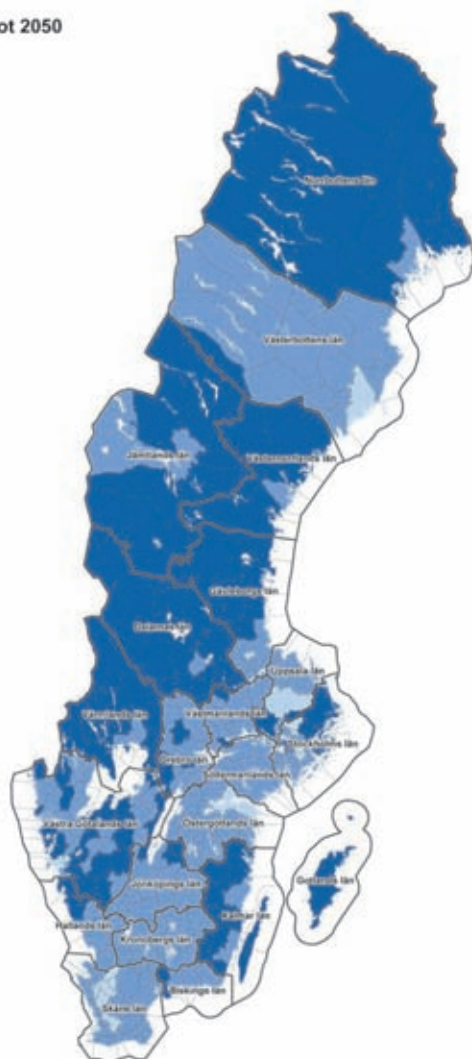
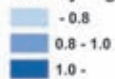
Basscenarioet i underlagsrapporten sammanfattas i diagram 3.3 i form av en karta över hur försörjningskvoten i olika delar av Sverige kan se ut i framtiden – ”Sverigekartan 2050”. Detta är inte en prognos över utvecklingen, men kartan illustrerar en utveckling som det är angeläget att påverka och mildra, något som utvecklas mer nedan.

¹¹ Se Anderstig, 2012.

¹² Se Finansdepartementet, 2012; SCB, 2012.

Diagram 3.3 Sverigekartan 2050

Försörjningskvot 2050



Källa: Anderstig, 2012.

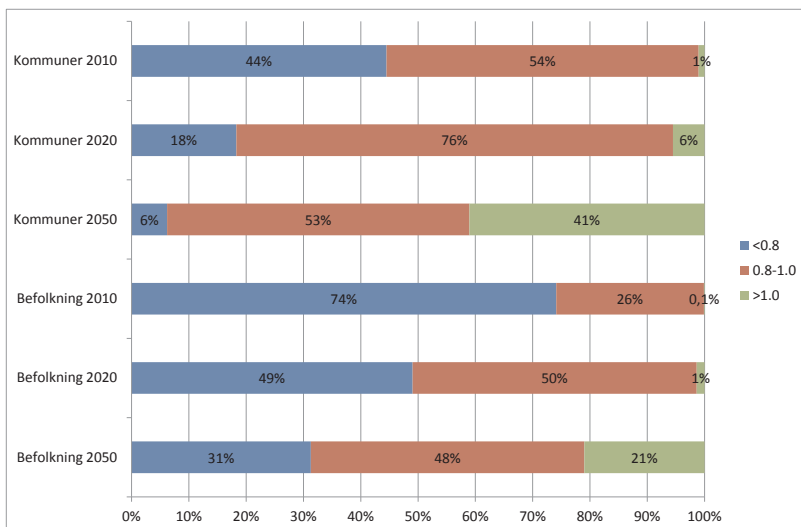
Ett annat sätt att sammanfatta innebörden i basscenariot är diagram 3.4. I de tre översta tre staplarna i diagrammet har Sveriges kommuner delats in i tre grupper enligt storleken på den åldersbaserade försörjningskvoten:

- mindre än 0,8 (blåmarkerat)
- mellan 0,8 och 1,0 (rödmarkerat)
- mer än 1,0 (grönmarkerat).

I diagrammets tre nedersta staplar görs motsvarande indelning i stället på basis av hur stor *andel av befolkningen* som väntas tillhöra en kommun med samma åldersbaserade försörjningskvot. Det framgår att det 2010 var 3 kommuner (1 procent) som hade en försörjningskvot över 1,0 (Pajala i Norrbotten samt Bjurholm och Åsele i Västerbotten), vilket representerar 0,13 procent av befolkningen. År 2050 väntas 41 procent av kommunerna ha en försörjningskvot över 1,0. Annorlunda uttryckt: Av Sveriges 290 kommuner var det 3 kommuner 2011 som hade en försörjningskvot över 1,0; i basscenariot väntas de öka till 119 kommuner 2050. Det är med andra ord en tydligt ökad försörjningsbörda som tecknas, vilken omfattar en betydande del av befolkningen.

Hur ser det ut för övriga kommuner? I dag bor nästan hela befolkningen (99,9 procent) i kommuner som har en försörjningskvot under 1,0 och cirka 74 procent i kommuner med en kvot lägre än 0,8. Andelen som bor i kommuner med lägre kvot än 0,8 kommer enligt basscenariot i stort sett att *halveras* och uppgå till cirka 31 procent 2050. Stockholms län och Uppsala län, som ligger under 0,8 i kvot 2020, väntas ligga något över 0,8 i kvot 2050.

Diagram 3.4 Kommuner indelade efter storlek på försörjningskvoten



Källa: Anderstig, 2012.

Skillnad mellan ålderbaserad och sysselsättningsbaserad försörjningskvot

Den sysselsättningsbaserade försörjningskvoten är mer relevant utifrån ett ekonomiskt perspektiv men för att underlätta jämförelser med andra studier fördes diskussionen ovan främst utifrån den åldersbaserade kvoten. Visserligen påverkas inte den övergripande bilden av skillnaden mellan storstäder och glesbygd av vilket av dessa mått som väljs, men mellan län finns skillnader som är tillräckligt betydelsefulla för att kommenteras. Det går inte att jämföra nivåerna men däremot den relativa storleksordningen. Jönköpings län och Hallands län har en mindre ogynnsam försörjningskvot när man tar hänsyn till sysselsättningen jämfört med när enbart åldersstrukturen är inräknad. För Gotlands och Skånes län är läget det omvända. Skillnaden för Skåne förklaras av att där finns den mest gynnsamma

åldersstrukturen i riket men en jämförelsevis låg sysselsättningsgrad, främst bland personer födda utanför Norden.¹³ Det bör dock nämnas att den lägre sysselsättningsgraden i viss mån kan bero på arbetspendling till Danmark.

Arbetspendling stärker regionerna

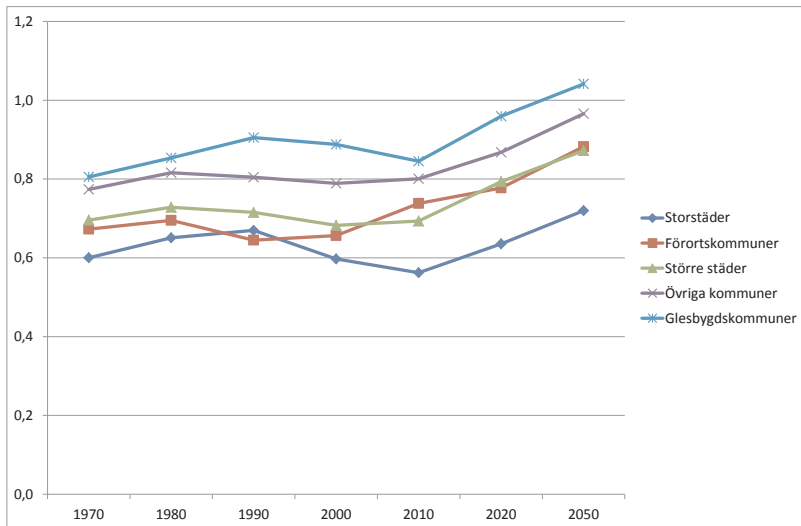
Hur försörjningskvoterna utvecklas bör inte ses endimensionellt utan även omfatta olika möjligheter till utveckling och bärkraft, inte minst genom omfattningen av och möjligheterna till arbetspendling. Med bra kommunikationer och it minskar hindren för att bo på ett ställe och arbeta på ett annat, särskilt i kombination med viss flexibilitet i arbetstider (se även kapitel 4). Förbättrade möjligheter till arbetspendling stärker sammantaget den ekonomiska utvecklingen, och mer samarbete på regional nivå borde därmed bl.a. söka undanröja hinder för att utveckla dynamiska arbetsmarknadsregioner.

Små kommuner blir allt mindre och stora kommuner blir allt större

Vad speglar försörjningskvoterna för skillnader i befolkning mellan storstad och landsbygd? Det framgår av diagram 3.5 att glesbygdskommuner kommer att få den mest ogynnsamma utvecklingen av försörjningskvoten men att även utvecklingen i storstäder kommer att försämrans – men det bör betonas att det finns betydande skillnader även inom storstadsregioner, allt från kommuner som växer till kommuner som har få i arbete jämfört med andelen unga och äldre.

¹³ Se även OECD, 2012b.

Diagram 3.5 Försörjningskvot per kommungrupp, basscenariot



Anm.: Åldersbaserad försörjningskvot $(0-19 \text{ och } 65+)/ (20-64)$ år.

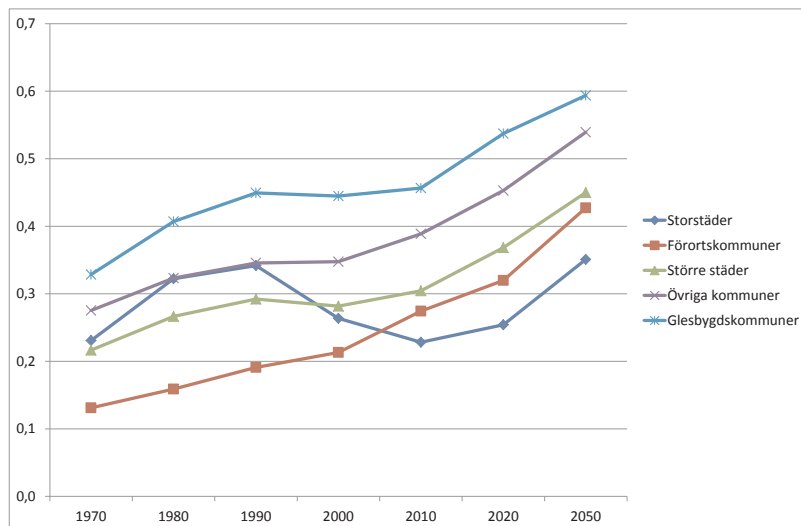
Källa: Anderstig, 2012.

Små kommuner i glesbygden blir därmed allt mindre men allt fler. I diagram 3.4 ser vi att kommuner med en försörjningsbörda över 1,0 kommer att representera en dryg femtedel av befolkningen. Det som förklarar detta mönster är den fortsatta urbaniseringen och nettoinflyttning till storstadsregioner och större universitetsstäder. Det framgår även av diagram 3.5 att skillnaden mellan olika kommungrupper i basscenariot väntas öka något. Samma bild gäller om vi i stället använder försörjningskvot baserad på sysselsättningen.

Andelen äldre som närmare sig vårdkrävande ålder ökar

Utifrån försörjningsbördan är det särskilt relevant att beräkna en s.k. äldrekvot för att fånga hur vårdbehovet kan komma att öka.¹⁴ I diagram 3.6 görs detta uppdelat på olika grupper. Det framgår att alla kommuner får en markant högre äldrekvot under hela perioden. För storstäderna har äldrekvoten minskat under 1990-talet och den ökning som kommer att ske från ca 2020 och fram till 2050 innebär att man är tillbaka på ungefär 1990 års nivå. För glesbygden förvärras kvoten under hela perioden.

Diagram 3.6 Äldrekvot per kommungrupp



Anm.: Antal i åldern 65+/(20–64).

Källa: Anderstig, 2012.

¹⁴ Antalet personer 65+/(20–64) år.

Vad innebär detta för äldreomsorgen? I nedanstående avsnitt diskuterar vi kompetensförsörjning i bred bemärkelse men det är tydligt att just äldreomsorgen kommer att ställas inför stora prövningar, framför allt i glesbygden.

En beräkning visar att andelen eftergymnasialt vårdutbildade i förhållande till befolkningen 80+, som är den grupp där vårdbehoven blir mer vanligt förekommande, kommer att minska med drygt 20 procent mellan 2020 och 2050 om inte nuvarande utbildningsval förändras.¹⁵

Alternativa scenarier understryker betydelsen av att förlänga arbetslivet

Alternativa scenarier är viktiga för att belysa känsligheten i beräkningarna och informera om osäkerheter. I underlagsrapporten har ett flertal scenarier beräknats på basis av antaganden från Finansdepartementets senaste långsiktberäkningar.¹⁶

- ett längre arbetsliv med tidigare inträde och senare utträde från arbetsmarknaden
- en högre förvärvsgrad för utrikes födda – skillnaden mellan inrikes och utrikes födda antas successivt minska med 1/3 för att sedan kvarstå¹⁷
- högre respektive lägre flyttnetto till storstäder – baserat på ett snitt av de tre största respektive minsta tillfällena för storleken på nettoflytten i historiska data.

¹⁵ Se Anderstig, 2012.

¹⁶ Ett urval har gjorts från Finansdepartementets (2012) senaste olika långsiktscenarier som är: försvårad kris med temporära utgiftsökningar, försvårad kris med permanenta utgiftsökningar, högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, längre arbetsliv, mer fritid, ökad standard, lägre inträdesålder, högre utträdesålder, förbättrad integration, högre jämviktsarbetslöshet, högre sysselsättningsgrad, högre produktivitet i offentlig sektor och förbättrad hälsa.

¹⁷ Samma antagande som i Finansdepartementet, 2012, sid. 17–18, dvs. att skillnaden mellan inrikes och utrikes födda antas minska med 1/3 fram till 2026 för att sedan kvarstå.

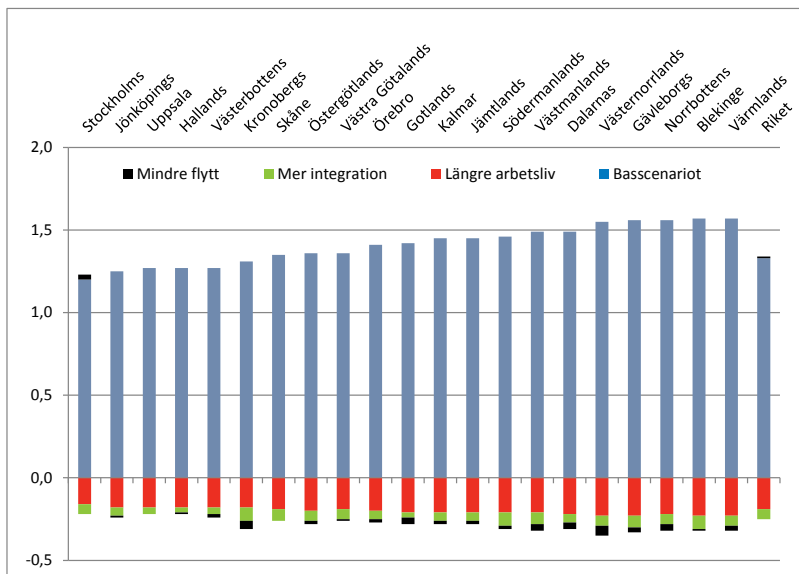
Urvalet av scenarier är inte gjort för att visa lika många positiva som negativa utvecklingsvägar. Redan basscenariot är en utveckling som det finns goda skäl att söka mildra genom olika former av anpassning. I stället är de första två scenarierna valda för att lyfta fram de faktorer som i viss mån är påverkningsbara, antingen från individens perspektiv eller från ett policy-perspektiv. De sista två scenarierna (högre eller lägre flyttnetto) visar vad som skulle hända om flytten från glesbygden blir antingen mer eller mindre omfattande.

En allmän slutsats är att högre sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar i ekonomin ger mest positiv effekt genom att det bromsar ökningen i försörjningskvoten (se även kapitel 6). Till detta kan läggas att även arbetskraftsinvandring i viss mån skulle underlätta finansieringen av välfärden, i kombination med en förbättrad integration på arbetsmarknaden.¹⁸

En samlad bild av scenarierna visas i diagram 3.7. Den blå stapeln visar basscenariot medan de andra staplarna visar förändringar jämfört med basscenariot. I scenarierna har ett förlängt arbetsliv (röd stapel) störst effekt på den sysselsättningsbaserade försörjningskvoten och skulle 2050 minska denna för riket med cirka 0,2 för nästan alla län. Inget av de andra scenarierna – mer integration (grön stapel) eller mindre flyttnetto (svart stapel) – kommer i närheten av betydelsen av ett längre arbetsliv. Det finns en tendens att de län med högst försörjningsbördor får en större förbättring av försörjningskvoten när arbetslivet förlängs. För exempelvis Värmlands län, som har den högsta försörjningskvoten 2050 (1,57), medför ett längre arbetsliv en minskning med drygt 0,2, vilket är en något bättre minskning än motsvarande siffra för Stockholms län.

¹⁸ Wadensjö, 2012 visar dock hur svårt det är förutsäga arbetskraftsinvandring.

Diagram 3.7 Försörjningskvot per län och i riket 2050 i basscenariot samt några alternativa scenarier



Anm.: Längre arbetsliv, mer integration och mindre flytt visas som förändring jämfört med nivån i basscenariot.

Källa: Anderstig 2012, tabell 2.

Antagandet att förvärvsgraden för utrikes födda skulle öka med 1/3 kan anses vara ganska ordentligt tilltaget. Trots det minskar inte försörjningskvoten för riket med mer än knappt 0,1 procentenhet 2050.

Högre respektive lägre omfattning av inflyttning till storstäder, det s.k. flyttnettot, påverkar inte försörjningskvoten för riket nämnvärt eftersom det i grunden bara handlar om en annan fördelning mellan länen. Däremot påverkas fördelningen mellan storstäder och glesbygd. Förändringarna är dock överlag små, mindre än 0,1 procentenhet för samtliga län – oavsett om det är mer eller mindre flytt till storstäder. Stockholms län är det

enda län som får en försämrad försörjningskvot om flyttnettot minskar men det är en ganska marginell förändring.

De små förändringarna i de alternativa scenarierna är inte ett resultat av att dessa är alltför försiktigt tilltagna. Tvärtom, scenarierna är valda för att visa effekten på försörjningskvoten av relativt stora förändringar. Det illustrerar ett allmänt fenomen kring försörjningskvoten: Den förändras långsamt som en oceanångare som försöker ändra kurs – det går, men trögt. Det som mest underlättar försörjningsbördan är högre sysselsättning och ett förlängt arbetsliv. Även arbetskraftsinvandring kan underlätta i kombination med en bra integration på arbetsmarknaden. För att möjliggöra detta kommer det att krävas anpassningar av alla – företag, individer och offentlig sektor (se kapitel 4, 5 och 6). För regioner kommer det vara särskilt betydelsefullt att bredda den regionala arbetsmarknaden och ytterligare underlätta möjligheter till arbetspendling.

3.2 Kompetensförsörjning på regional nivå

Nästa kapitel kommer att diskutera utmaningen av generationsväxlingen i riket och vad den kan innebära för produktivitet-utvecklingen. I detta avsnitt begränsas fokus till kompetensförsörjning på regional nivå. Avsikten är inte att ge en heltäckande bild utan snarare att lyfta fram breda tendenser och diskutera vad dessa kan innebära i ett längre perspektiv.

Kompetensförsörjning på regional nivå påverkas av antalet unga, av matchningen på arbetsmarknaden och av omfattningen av pensionsavgångarna (se kapitel 5).

Stockholms län har den lägsta medelåldern i riket medan Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har den högsta.¹⁹

¹⁹ Se Arbetsförmedlingen, 2010b, sid. 28.

Kompetensförsörjning 2010–2025

I kapitel 4 och 5 diskuterar vi översiktligt de trender i teknik, handel och varuproduktion som kan tänkas fortsätta vara viktiga för den kompetens företagen behöver rekrytera. Att översätta dessa trender till konkreta prognoser för behov i olika yrkesgrupper och utbildningar på lång sikt låter sig knappast göras. Däremot finns det mycket information om behoven på arbetsmarknaden de närmsta åren och ganska tillförlitlig information om hur pensionsavgångarna ser ut. Under antagandet att kompetensen i pensionsavgångarna ska ersättas av likartad kompetens i nyutbildad arbetskraft går det därför att någorlunda väl skissera hur behovet av kompetensförsörjning kan komma att se ut i riket och på regional nivå.

En sådan analys görs bl.a. av Arbetsförmedlingen genom att man jämför storleken på pensionsavgångar med antalet yrkesverksamma eller nyutbildade på arbetsmarknaden.²⁰ Detta ger en bra utgångspunkt för att diskutera kompetensförsörjningen de närmaste åren men det ger inte någon komplett bild av utmaningen. Även om in- och utflödet på arbetsmarknaden är helt i balans säger det inte nödvändigtvis något om matchningen i kompetens (se vidare avsnitt 5.5).

Endast större städer och storstäder har fler ungdomar som träder in på arbetsmarknaden än äldre som lämnar den

Om man jämför antalet personer som går i pension fram till 2025 är det bara i stora städer, storstäder och utbildningsorter som antalet ungdomar som träder in på arbetsmarknaden är större än pensionsavgångarna. I glesbygdskommuner är däremot antalet ungdomar som beräknas tillträda arbetsmarknaden bara hälften mot antalet åldersavgångar.

²⁰ Se Arbetsförmedlingen, 2010b.

Högst andel åldersavgångar väntas i jord- och skogsbruk, vård och omsorg; lägst andel väntas i handel, hotell och restaurang

Stora pensionsavgångar väntas i jord- och skogsbruk. Nästan lika stora är pensionsavgångarna inom offentlig sektor och inom vården (se avsnitt 5.6). Inom dessa finns ofta en stark regional prägel, särskilt i glesbygd, vilket kan förstärka utmaningen för de kommuner som redan beräknas få en markerat försämrad försörjningskvot.

Även inom industrin är åldersavgångarna betydande men samtidigt har sysselsättningen i industrin trendmässigt minskat i takt med produktivitetsutvecklingen och ny teknik.

Åldersavgångarna inom skilda näringsgrenar ger en finger-visning om kompetensbehovet inom olika branscher men måttet bör användas med försiktighet. Det pågår hela tiden en strukturomvandling i ekonomin, där en bransch minskar och en annan ökar – en process som ibland benämns som ”kreativ förstörelse”.²¹ Det finns ingen självklarhet i att pensionsavgångar i en bransch alltid ska ersättas av samma mängd ny tillträdande. En modern marknadsekonomi hanterar hela tiden olika signaler om var efterfrågan ökar och var den minskar; pensionsavgångarna erbjuder för enskilda företag ganska odramatiska tillfällen till anpassning, i alla fall jämfört med nedläggningar av fabriker eller hela industribranscher, t.ex. varv- och tekoindustrin, vilket tidigare skett i Sverige.

När egenföretagare genomför generationsväxling kan frågan om företagets lokalisering aktualiseras

Forskningen visar att egenföretagare jobbar längre än andra (se avsnitt 4.3.1), och det är svårare att bedöma när deras pensionsavgångar kommer ske eftersom de inte är bundna av avtal på arbetsmarknaden på samma sätt som anställda ofta är. Men även

²¹ Uttrycket ”kreativ förstörelse” myntades av den kände österrikiske ekonomen Joseph Schumpeter.

egenföretagare går i pension *någon* gång och det kan betyda stora utmaningar, kanske framför allt regionalt, eftersom många egenföretagare har en stark koppling till en viss ort eller region.

När generationsväxlingen sker kan t.ex. frågan om ett företags lokalisering aktualiseras. Då kan en stark lokal förankring i bygden ibland vara otillräcklig för att få företag att stanna kvar; en flytt till någon storstadsregion eller viss utlokaliserad produktion till andra länder med billigare arbetskraft kan i stället aktualiseras. Så sker hela tiden.

3.3 Vad kan vi lära av andra länder?

Ibland sägs det att om Sverige skulle förändra de institutionella förhållandena mellan stat, landsting och kommun, skulle glesbygden ha bättre chans att utvecklas än i dagens organisation. Det är en stor fråga som har diskuterats i flera olika sammanhang.²² I detta avsnitt tas frågan upp endast ur det snäva perspektivet av utmaningen vad gäller den åldrande befolkningen. Vi har i detta kapitel sett hur små kommuner kommer att få större utmaningar i att finansiera välfärden samt behålla och rekrytera personal till vård och omsorg – kanske framför allt till äldreomsorg. Att ändra ett institutionellt förhållande är dock ingen självklar lösning på dessa problem. I Sverige, liksom i de flesta länder, finns visserligen områden utanför storstäderna med dynamiska företag och/eller naturresurser som gör områdena attraktiva. Skulle inte större autonomi vara bra för sådana områden?

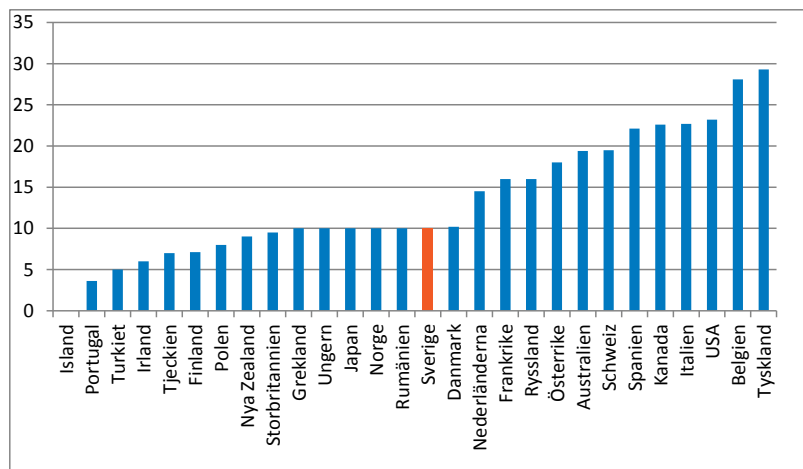
Det är att göra frågan lite för enkel. Landet består inte bara av områden med en dynamisk arbetsmarknad; det finns flera delar som saknar t.ex. naturresurser eller som saknar fördelarna av att

²² För en diskussion kring utmaningar för små kommuner, se t.ex. SOU, 2007:10 och Sundström & Tingvall, 2006. För en diskussion kring olika institutionella förhållanden på regional nivå, se OECD, 2009 och OECD, 2012e.

ligga i ett utvecklingskluster.²³ Större autonomi kan inte i sig ändra på den saken.

Det kan dock vara värt att vidga vyerna något för att få perspektiv på denna fråga.²⁴ Bland OECD-länder finns en rad olika sätt att fördela befogenheter mellan den centrala regeringen och regionala instanser/myndigheter – nästan lika många sätt som det finns länder. En grupp länder kan karaktäriseras som federala, däribland Belgien, Chile, Kanada, Mexiko, Tyskland, Spanien, USA och Österrike. En annan grupp, som Sverige tillhör, har central regering men olika grader av delegering till regional nivå. Några forskare har sammanfattat graden av regionalt självbestämmande i ett regionalt maktkoncentrations-index RAI (se diagram 3.8), där högre poäng grovt sett innebär mer makt till regionerna. Det framgår att de federala länderna här överlag hamnar högre.

Diagram 3.8 Regionalt maktkoncentrationsindex (RAI)



Källa: Hooghe, et al., 2010.

²³ Se OECD, 2011c, sid. 167–174.

²⁴ Se OECD, 2011c, sid. 175–184.

Länder skiljer sig åt bl.a. när det gäller i vilken grad den regionala nivån tillåts ta ut skatt, vilka skatter som kan tas ut och vad pengarna får användas till. Överlag utförs dock en stor del av välfärden på regional nivå.

Internationella jämförelser visar inget tydligt samband mellan regional autonomi och förmågan att hantera utmaningen från den åldrande befolkningen

Kan det vara så att federala länder och länder med stort lokalt självbestämmande får en mindre utmaning kring åldrandet? Det är svårt att dra några generella slutsatser om att högre autonomi skulle göra det lättare att möta utmaningen med den åldrande befolkningen. Vi kan dock försöka närma oss frågan från två håll och se om det finns något samband mellan regionalt självbestämmande och försörjningskvoten respektive den offentliga skuldsättningsgraden.

Vilken är kopplingen till försörjningskvoten? Det kan tänkas att regioner med stort självbestämmande mer framgångsrikt skulle kunna undvika extrema försörjningskvoter, exempelvis genom att skapa förhållanden som gör att unga i mindre utsträckning flyttar till storstäderna. En jämförelse mellan OECD-länderna visar dock inget tydligt samband mellan graden av regionalt självbestämmande (t.ex. hur många skatter man har rätt att ta ut) och utmaningarna från den åldrande befolkningen. En bidragande förklaring till detta är troligen att regioner som har mycket högre skatt än sina grannar på samma sätt som länder får konkurrensnackdelar och riskerar att hamna i en ond spiral. Mer regionalt självstyre, i alla fall av detta skäl, är därmed inte något som underlättar utmaningen när det gäller den åldrande befolkningen.

3.4 Sammanfattning

Utmaningen när det gäller den åldrande befolkningen är större på regional nivå än på nationell nivå. Det kommer att bli fler små kommuner och dessa kommer att ha en större andel av befolkningen. Även storstäder kommer att få en ökad försörjningskvot men där kommer befolkningen att öka, framför allt i Stockholms län.

Utflyttningen från glesbygden kommer antagligen att fortsätta och flera små kommuner står inför prövningar:

- att ha skolor och lärare när eleverna blir färre
- att klara äldreomsorg och rekrytering till välfärdssektorn
- att klara finansieringen av välfärden när färre är i arbete.

Det som gäller för nationell nivå – en högre sysselsättningsgrad och ett förlängt arbetsliv – kommer även att underlätta på regional nivå. Även arbetskraftsinvandring, särskilt i kombination med bättre integration, skulle bidra positivt. It och modern teknik kan i viss mån lindra en del av utmaningarna men det är svårt att se någon enskild enkel lösning, t.ex. mer autonomi på regional nivå, för att hålla ”hela Sverige levande”.

Det scenario som tecknats i detta kapitel kommer att innebära stora prövningar, framför allt för glesbygden. Det är därför angeläget att inte stänga dörren för olika innovativa lösningar. Det är inte självklart att de strukturer som byggts upp i dag är de bästa att möta framtidens krav. Att regioner är än mer öppna för samarbete med andra regioner är en väg framåt. På så vis kan det gå att mildra vissa kostnadsökningar i välfärden och ytterligare förbättra förutsättningarna till arbetsmarkspendling.

Kommuner och regioner bör fortsätta att lära av andra, utbyta erfarenheter och pröva ny kunskap för att leverera välfärds-tjänster, t.ex. genom benchmarking av verksamhet mot dem som är mest framgångsrika. Med stora utmaningar bör det finnas en öppenhet för att pröva nya lösningar och för att bejaka en hälsosam konkurrens om goda idéer.

4

Utmaningar för individen



4 Utmaningar för individen

“...productivity isn’t everything, but in the long-run it is almost everything.”

Paul Krugman

Hur var det att jobba i en gruva i Sverige för hundra år sedan? Och hur var det att jobba som bondhustru på landet? Litteratur, filmer och museer tecknar en bild av något som ter sig som en annan värld. Sverige har visserligen varit förskonat från krig under lång tid men livet var ändå hårt innan det revolutionerades av elektricitet, maskiner, traktorer och moderna verktyg. Det fanns knappast några vanliga människor som funderade på balansen mellan fritid och arbete på den tiden; att planera semesterresor och ledig tid med barn och barnbarn var nog inte heller ett problem för de flesta – man behövde jobba för att överleva och sedan var livet slut.

Den ekonomiska utvecklingen efter den industriella revolutionen har ändrat livet väsentligt. Samtidigt har även värderingar i samhället förändrats men antagligen på ett mer komplext och mångfacetterat sätt. Forskningen visar att det finns ett tydligt samband mellan ekonomiskt välstånd och värderingar: I rika länder sker en gradvis förändring av värderingar men denna förändring sker inte i någon större utsträckning i fattiga länder.¹ I det här kapitlet kommer vi översiktligt att diskutera de utmaningar för individen som den åldrande befolkningen medför. Ganska omgäende kommer man in på

¹ Ett omfattande forskningsmaterial pekar på att kulturella förändringar drivs av ökat välstånd, se t.ex. Inglehart & Welzel, 2005. Men ändrade värderingar är en långsam process – se t.ex. Oscarsson, 2011 för en diskussion om Sverige 1988–2011.

områden om hur vi värderar arbete, fritid och familj – och barn förstås.

Hur länge vi ska jobba är givetvis en ekonomisk fråga, men utvecklingen visar att när välståndet växer i ett fritt samhälle så växer även betydelsen av värderingar. Våra värderingar kring arbete, familj och fritid har långtgående påverkan på våra beslut. När vi lämnar den forna normen – ”en utbildning, ett jobb och sedan pension” – öppnar sig en värld av nya möjligheter. Till viss del har samhället anpassats till nya förutsättningar men den utmaning som en åldrande befolkning medför kan vara ett lämpligt tillfälle att diskutera en del normer som kanske vunnit hävd mer av slentrian än på grund av djupare värderingar (se ruta 4.1).

Inställningen till föräldraledighet – framför allt pappaledighet – är ett exempel på en norm som gradvis har ändrats i Sverige. I dag är det självklart för många pappor att vara lediga med sina barn och för kvinnor att förvärvsarbeta. Så var det inte tidigare och i de flesta utomnordiska länder är det fortfarande ovanligt. Det finns dock andra exempel där attityder inte ändrats lika mycket:

- Fasen familj och barn kommer för många i en period av livet när det förväntas att man ska jobba mycket om man vill göra karriär. Även *utan* karriärlit är det i dag en utmaning för många föräldrar att klara arbete, hämtning i skola och tid för varandra.
- Att byta jobb kan vara ett sätt för individen att förlänga arbetslivet, men det finns forskning som visar att det förekommer olika former av diskriminering mot äldre och även mot andra grupper.

Utmaningarna berör i dessa fall flexibilitet och produktivitet på arbetsmarknaden.² I Sverige har vi i dag betydande möjligheter

² Det har skrivits flitigt om utmaningen kring livspusslet. Slaughter, 2012 skrev nyligen en uppmärksammat artikel och väckte en omfattande debatt, se t.ex. Roiphe, 2012 och

att kombinera barn och arbete och att fortsätta arbeta som äldre. Vi har en utbyggd barnomsorg och en omfattande föräldraförsäkring och skattereglerna är ändrade för att främja förvärvsarbete för kvinnor (t.ex. slopad sambeskattnings).

Men hur är arbetsmarknaden anpassad för att i möjligaste mån ta tillvara kompetens och tid allt eftersom vi går igenom olika faser i livet – ung, förälder, äldre? Det finns t.ex. indikationer på att företag satsar *mindre* på utbildning av äldre; det kan också vara svårt att klättra i karriären om man måste vänta till dess att småbarnsfasen är över.

Är det så att rådande värderingar leder omgivningen till att i alltför hög grad uppfatta *temporära* förändringar i olika livsfaser, t.ex. arbetstid och kapacitet, som av mer *permanent* karaktär? Trots att flexibiliteten förbättrats i många år är det troligt att ytterligare steg behöver tas, exempelvis för att underlätta en anpassning till ett längre arbetsliv och ett enklare livspussel.

Vi inleder detta kapitel med en genomgång av värderingar relaterade till arbete. Därefter diskuterar vi attityder i omvärlden, följt av frågor om hur arbetslivet kan förlängas (arbetsutbudet) och om produktiviteten. Avslutningsvis diskuterar vi några frågor kring anpassning till framtidens arbetsmarknad.

Giridharadas, 2012. I Sverige finns flera publicerade artiklar och böcker, t.ex. Granqvist, 2011 och Kågeson, 2006.

Ruta 4.1: Livet - en utbildning, ett jobb och sedan "basta"?

När livet var mycket kortare var även skedet i livet med skola och utbildning kortare. Allt eftersom den industriella revolutionen och teknikutvecklingen tagit fart har dock betydelsen av utbildning ökat. Sett ur ett ekonomiskt perspektiv ökar betydelsen av utbildning och humankapital för att upprätthålla produktivitetstillväxten. Men utbildningslängd bör stå i proportion till år i arbete eftersom år i utbildning innebär ett uppskjutet arbetsliv, i varje fall om en gemensam välfärd ska finansieras. I ljuset av detta var det inget konstigt med den gamla normen med en utbildning och ett jobb. Innan ett pensionssystem infördes i Sverige jobbade man så länge man kunde för att klara sitt uppehälle. Införandet av en allmän pension var en av flera grundstenar i byggandet av det moderna välfärdssamhället. Det bidrog avsevärt till att höja livskvaliteten i slutet av livet.

Normen med "en utbildning – ett jobb" har luckrats upp en del. Sverige är t.ex. ett av de länder som satsar mest på livslångt lärande och vuxenutbildning.³ Men normen är inte helt borta och gäller kanske särskilt för mer fysiskt krävande jobb, som byggnads- och skogsarbetare och vårdpersonal. För dem som trivs och är bra på sina jobb är det förstås inget problem att stanna. Men de som inte är nöjda på jobbet och de som av fysiska skäl får svårare att jobba uppe i åldrarna har i Sverige stora möjligheter att vidareutbilda sig för en andra eller tredje fas av yrkesverksamhet. En rapport visar att ett byte av jobb är ett sätt att återfå arbetsglädjen och det kan därmed vara en möjlighet för att lyckas förlänga arbetslivet.⁴

³ Se t.ex. Stenberg, 2012.

⁴ Se Beck-Friis, 2012.

4.1 Värderingar relaterade till arbete

Ett tema i denna utredning, och något som flera studier lyfter fram, är den avgörande betydelsen av ett längre arbetsliv.⁵ Det finns forskning som visar att arbete har ett egenvärde i sig, utöver att möjliggöra olika val av konsumtion och fritid. Utifrån den demografiska utmaningen är emellertid hur mycket vi jobbar främst en fråga om hur mycket välfärdstjänster vi kan finansiera via den offentliga sektorn.

Konsekvenser av att jobba mindre

Vad händer om vi vänder på resonemanget och i stället för att eftersträva en växande välfärd sätter en gräns för hur mycket vi arbetar – låt säga 20 timmar i veckan – och helt sonika nöjer oss med den välfärd som då kan finansieras? Svaret beror på hur högt vi värderar arbete, fritid, materiellt välstånd och välfärd. Det ligger inget ologiskt i att vilja jobba mindre *och* acceptera lägre välfärd. Däremot är det inte logiskt eller trovärdigt att efterfråga samma välfärd och samtidigt kräva att arbetsinsatsen ska reduceras.

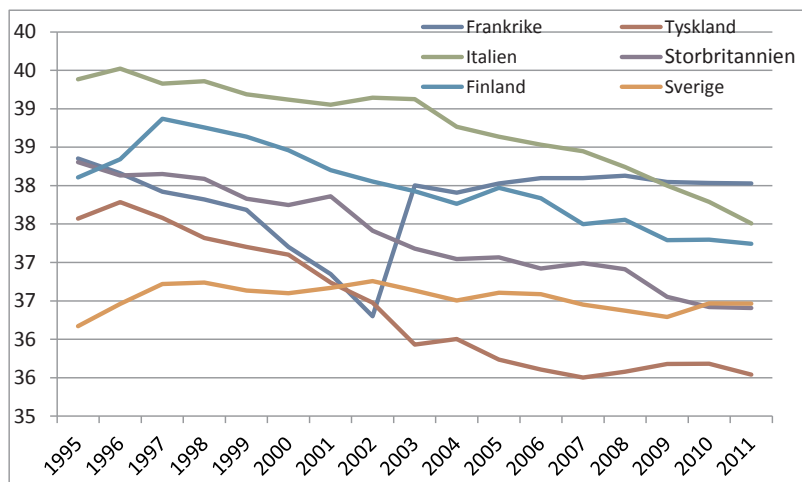
Om vi borde arbeta mer – eller mindre – är en fråga som diskuterats genom tiderna. Keynes skrev en uppmärksam text som argumenterade om att eftersom bnp blir flerfaldigt högre i framtiden borde vi kunna jobba mindre i motsvarande grad men ha bibehållen konsumtion.⁶ I modern mikroteori är omfattningen av arbete ett resultat av en avvägning mellan att konsumera och att vara ledig. Keynes idé om minskat arbete skulle kunna tolkas som att avvägningen mellan konsumtion och fritid skiftar till större betoning på fritid när en viss välfärdsnivå är uppnådd.

⁵ Se t.ex. SOU 2004:19; SOU 2006:86; OECD 2006; SOU 2008:105; SOU, 2012:28; European Commission, 2012.

⁶ Keynes, 1963.

Utvecklingen har i någon mån gått i riktning mot mindre arbete.⁷ Frågan har åter aktualiserats i en nyutkommen bok.⁸ Längre tidsserier är begränsade men den statistik som finns tillgänglig visar att arbetstiden minskat något de senaste decennierna i flera OECD-länder (se diagram 4.1). För Sveriges del har arbetstiden varierat något under samma period men varit i stort sett på oförändrad nivå jämfört med i början av perioden. Längre jämförelser indikerar att vi arbetade längre förr men det motsvarar knappast den omfattning som Keynes förmodade.

Diagram 4.1 Medelarbetstiden per vecka i några OECD-länder, timmar



Anm.: Medelarbetstid per sysselsatt.

Källa: OECD.

Barn är en ganska vanlig orsak till deltidarbete; knappt 40 procent av alla deltidarbetande 2011 arbetade deltid av det skälet och vissa fackföreningar framför krav på minskad arbetstid, t.ex. kortare dagar eller längre helger. Det är framför allt

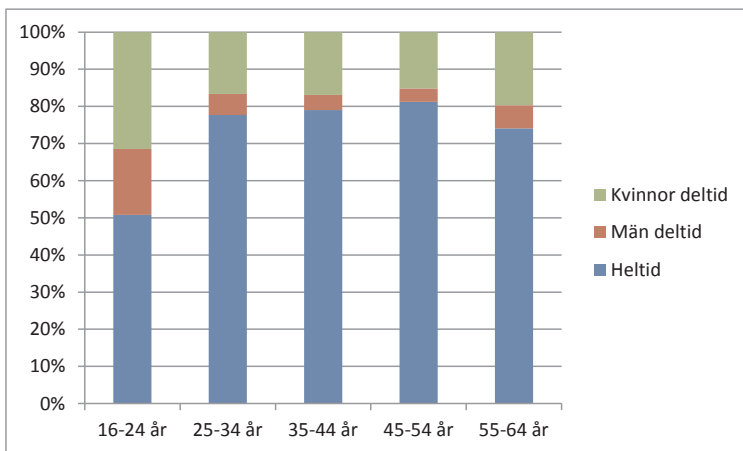
⁷ Se bokrecensionen av Posner, 2012 om Skidelsky & Skidelsky, 2012.

⁸ Skidelsky & Skidelsky, 2012.

kvinnor som arbetar deltid (se diagram 4.2). Men överlag har vi inte tagit ut särskilt mycket mer fritid när samhället blivit rikare, så varför nöjer vi oss inte med en viss välfärdsnivå och minskar omfattningen av arbete?

Det är svårt att ge något uttömmande svar på denna fråga, men uppenbarligen väljer de flesta trots allt att jobba heltid när den möjligheten finns. Vad skulle mindre arbete och lägre disponibelinkomst innebära i praktiken? Det skulle exempelvis innebära att man får *avstå* från resor som andra har möjlighet att göra och det kan också handla om att acceptera en lägre levnadsstandard (boende, vitvaror, kläder) än sin omgivning. Uppenbarligen vill de flesta inte arbeta mindre och avstå från ökad privat konsumtion.

Diagram 4.2 Andelen deltidsarbetade fördelat på män och kvinnor 2011



Källa: SCB.

Forskningen betonar egenvärdet i arbete

De finns lång tradition av forskning och debattörer som lyfter fram egenvärdet i arbete, alldeles fränsett att det ger oss möjlighet att konsumera.⁹ Arbete ger även en gemenskap med kamrater och kan öka självkänsla och självförtroende. De som blir arbetslösa får ofta sämre hälsa än de som har jobb. Det finns en del tecken på att unga män med låg utbildning riskerar ett permanent utanförskap.¹⁰ De har svårt att hitta jobb, då många jobb i Sverige kräver minst gymnasiekompetens. De riskerar även i större utsträckning att inte träffa en partner och inte kunna bilda familj.

Studier visar tydligt att arbete ger en känsla av välbefinnande långt över vad som kan förklaras enbart av löneinkomster. Arbete bidrar till individers känsla av tillhörighet i samhället, deras möjlighet till oberoende och till en förstärkt identitet. Därutöver är de som jobbar mest och längst oftast de med högst utbildning eller lön samt höga marginalskatter, dvs. de som kanske i grunden har minst ekonomiskt behov av att förlänga arbetslivet.

Slutsatserna i denna rapport påverkas dock inte nämnvärt av om arbete för vissa har ett egenvärde utöver att ge grund för konsumtion; så länge det finns en direkt koppling mellan tillväxt och den välfärd vi vill finansiera via offentliga medel kommer den centrala utmaningen i framtiden att handla om hur vi förlänger vårt totala arbetsliv. Att ha ett längre arbetsliv i antal arbetade timmar är det viktigaste sättet att åstadkomma detta.

⁹ Se t.ex. Sen, 2000; SOU, 2006:86; Socialförsäkringsutredningen, 2005, sid. 17–22; Mallaby, 2012; Kellaway, 2011.

¹⁰ Se t.ex. Rothstein, 2012.

Sabbatsår och långsam genomströmning i utbildningssystemet

Ett annat sätt är att öka genomströmningen genom utbildningssystemet. Studier indikerar att Sverige har en av de lägsta genomströmningshastigheterna i hela OECD. Det förklaras både av att man börjar med studier sent (sabbatsår osv.) och att det av olika skäl tar lång tid att utbilda sig.¹¹ En rapport indikerar att studenter kan ha incitament att gå längre utbildningar med lägre intensitet snarare än kortare och mer intensiva.¹²

En gång i tiden var ett sabbatsår, mellan t.ex. gymnasium och universitet, något som inte många hade råd med. Numera är det mer vanligt att unga väntar med studier för att ha möjlighet att resa och göra andra saker. Framför allt är det en utmaning för unga att välja sin fortsatta bana – antingen gå ut i yrkeslivet eller att fortsätta med utbildning. Det är ett svårt beslut för många.

Ett sabbatsår kan ge positiva effekter i ökad mognad och insikt men det är inte självklart; det beror rimligtvis på hur tiden har använts. Det är en utmaning att ge unga bättre förutsättningar att fatta beslut om studier och yrkesliv. Det bör vara möjligt att ändra inriktning under resans gång, men om alltför många väntar länge innan de börjar sina studier, och det därtill tar lång tid att genomföra dem, går detta ut över finansieringen av välfärden.

Mest betydelsefullt att öka sysselsättningen och förlänga arbetslivet

Det framgår ovan att en tydlig förbättring vore att genomströmningen i utbildningssystemen blev snabbare (se även nästa avsnitt). Men betydelsen av högre sysselsättning och ett förlängt arbetsliv är av en större storleksordning: Snabbare utbildning kan ge något år längre arbetsliv men ett förlängt arbetsliv handlar det inte bara om ett år utan om flera. Kvinnor förvärvsarbetar

¹¹ Se Uusitalo, 2010; OECD, 2010c.

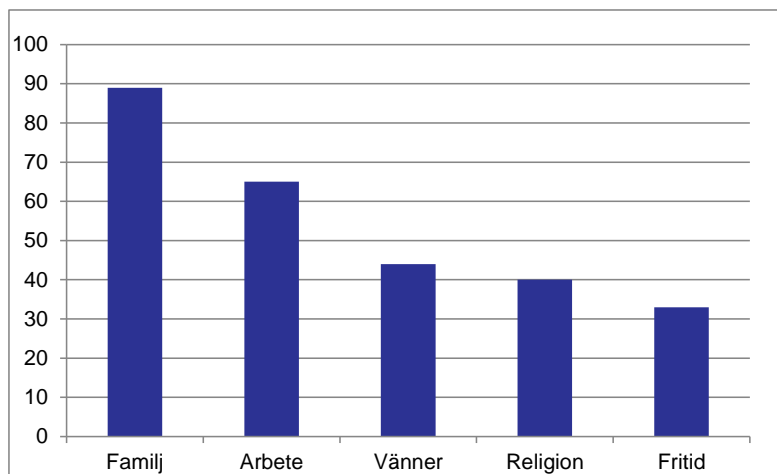
¹² Se t.ex. Sonnerby, 2012.

redan i hög grad i Sverige. Att förlänga förvärvsarbetet för äldre är därmed det som mest ökar arbetsutbudet.

4.2 Attityder i omvärlden och i Sverige

De sammanställningar som har gjorts om värderingar visar stora skillnader mellan länder, men på några centrala punkter råder samstämmighet. Av diagram 4.3 framgår att i ett urval av 81 länder anses familjen vara viktigast, följt av arbete. En annan undersökning baserad enbart på europeiska länder kommer till samma slutsats.¹³

Diagram 4.3 Värderingar i 81 länder år 2000, andel i procent som angett respektive fråga som viktig



Källa: Inglehart et al., 2006.

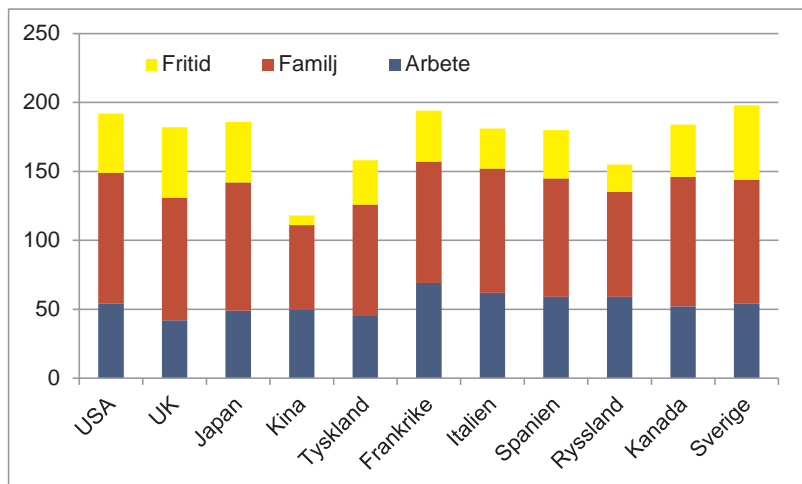
Det framgår vidare av diagram 4.4 att skillnaderna i värderingar kring familj, arbete och fritid mellan några utvalda länder inte heller är stor, trots skilda politiska system eller skilda geografiska

¹³ Halman et al., 2008 ; Halman et al., 2012.

lägen. Kina utmärker sig något genom att värdera fritid ganska lågt. Värderingarna av arbete är ganska likartade trots ganska stora skillnader i faktiska arbetstider, välbstånd och skatter. Amerikaner jobbar i regel flera timmar och dagar än européer. En studie indikerar att amerikaners längre medelarbetstid jämfört med Tyskland inte enbart kan förklaras av högre skatter i Tyskland.¹⁴

Det framgår också att variationer mellan länder blir något större när det gäller värderingar kopplade till arbete (se diagram 4.4).

Diagram 4.4 Summa av andel i procent som ser respektive fråga som viktig, 2000



Anm.; Varje färgstapel anger andel som svarat att frågan är viktig.

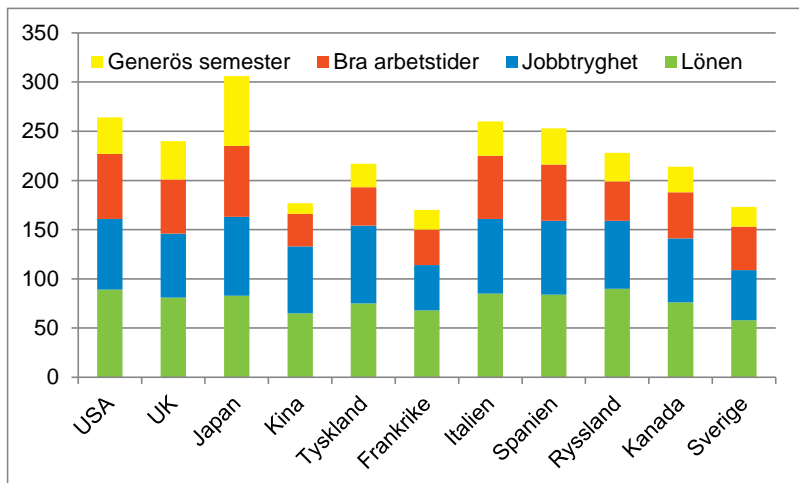
Källa: Inglehart et al., 2006.

I de flesta länder anges lönen och jobbtryggheten som viktiga, men för andra faktorer, t.ex. semester och bra arbetstider, är skillnaderna i värderingar något större (se diagram 4.5). Siffrorna

¹⁴ Medelarbetstiden i USA är ca 25,1 timmar jämfört med t.ex. 18,6 timmar i Tyskland, se Alesina et al., 2006. Olovsson, 2004, jämför Sverige och USA och finner att skatter kan förklara en del av skillnaden i arbetade timmar jämfört med USA.

ska förstås tolkas med försiktighet men även här skiljer sig Kina från de övriga genom att ge låga värderingar till semester tillsammans med, kanske något överraskande, Frankrike.

Diagram 4.5 Summa av andel i procent som ser respektive fråga som viktig, 2000



Anm.: Varje färgstapel anger andel som svarat att frågan är viktig.

Källa: Inglehart et al 2006.

4.3 Att förlänga arbetslivet

Vad vet vi om dem som jobbar långt upp i åldrarna och vad vet vi om dem som går i pension tidigare? Vad påverkar deras beslut? Finns det några hinder för dem som vill jobba längre att göra det? I detta avsnitt sammanfattar vi kortfattat forskning på området. För en utförligare genomgång hänvisar vi till Pensionsåldersutredningens nyligen publicerade delrapport.¹⁵

¹⁵ Se SOU, 2012:28.

4.3.1 Vem jobbar efter 65 och vem går i pension tidigt?

Beslutet att gå i pension eller att fortsätta jobba har förstås många dimensioner – ekonomiska, fysiska, psykologiska m.m. – men empiriska studier har identifierat flera ganska allmängiltiga faktorer.¹⁶ Vi har även en utveckling där övergången mellan förvärvsarbete och pension blir allt mindre tydlig än tidigare.¹⁷ Fler män än kvinnor jobbar efter 65 års ålder (se diagram 4.6). Vidare framgår det av diagram 4.7 nedan att utbildningsnivån för dem som är 65+ ökar i Sverige, vilket är en konsekvens av att den allmänna utbildningsnivån ökar. I mycket förenklade ordalag är den som jobbar efter 65 års ålder:

- en man, högutbildad, egenföretagare, i god hälsa
- i en situation där arbetslösheten är låg.

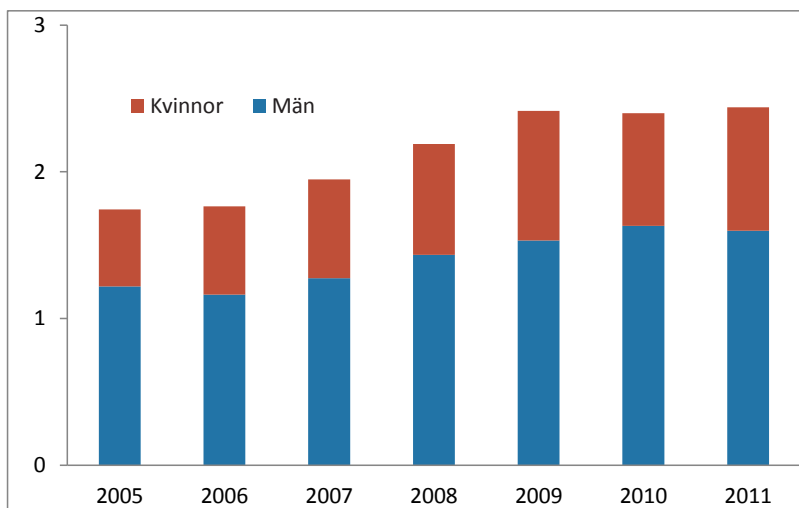
Också mycket förenklat är den som pensionerar sig tidigt:

- lågutbildad, i ett arbete som är fysiskt påfrestande och/eller med hälsoproblem
- inte benägen att komma tillbaka till arbetsmarknaden.

¹⁶ Se SOU, 2010:85; Arnek, 2012.

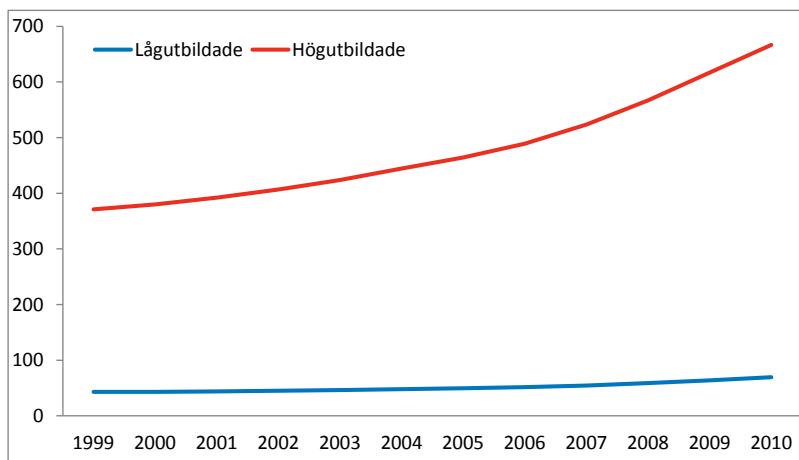
¹⁷ Se Ds 2011:42.

Diagram 4.6 Sysselsatta 65+ som andel av den totala arbetskraften i sysselsättningen (15–74 år)



Källa: SCB.

Diagram 4.7 Utbildningsnivå för 65+ i Sverige, tusental



Anm.: Lågutbildad avser enbart grundskola, högutbildad avser gymnasieskola eller mer

Källa: SCB.

4.3.2 Vad finns det för hinder för äldre mot att jobba längre?

Finns det några hinder för äldre som vill jobba att göra det? I detta avsnitt pekar vi på några faktorer som ofta diskuteras i forskningen.¹⁸

Enkäter indikerar att svenska arbetsgivare är mer oförberedda på den åldrande befolkningen än arbetsgivare i andra länder

I enkätresultat från ca 30 länder hamnar svenska arbetsgivare bland dem som är sämst förberedda på den åldrande befolkningen. Som helhet visar enkäten att ca 90 procent av de svenska arbetsgivarna inte har någon strategi för att ha kvar äldre arbetskraft eller för att rekrytera äldre.¹⁹ En enkät i Pensionsåldersutredningens regi visar att mer än hälften av arbetsgivarna tycker att anställda över 60 år inte borde stanna kvar i arbetet, trots förväntad arbetskraftsbrist.

Enkäten är en indikation på att det finns en betydande utmaning. En stor del av arbetskraften blir allt äldre och det borde innebära någon form av anpassning. Det sker förstås hela tiden små förändringar på arbetsplatser vid generationsskiften. Enkäten är emellertid illavarslande i så måtto att det verkar finnas *för lite strategisk kompass* i ljuset av omfattningen av den åldrande befolkningen och pensionsavgångarna. Arbetsgivarnas inställning till de äldre ska också ses i ljuset av att forskningen pekar på att andelen äldre i Sverige som vill fortsätta jobba ökar.²⁰ Enkäter indikerar också att det ofta är de som finns högre upp i hierarkin och som har högre lön som vill jobba längre.²¹

¹⁸ För en utförligare diskussion se SOU, 2012:28.

¹⁹ Manpower, 2006 visar att Sverige hamnar på rank 27/29 respektive 25/29 för att rekrytera respektive ha kvar äldre arbetskraft. I kapitel 5 diskuterar vi närmare aspekter som berör arbetsgivare.

²⁰ Se Stattin, 2012; SOU, 2012:28.

²¹ För en analys av pensionsattityder i sjukvården, se Nilsson, 2006; Nilsson et al., 2011.

Det är troligt att omgivningens attityder till ett längre arbetsliv spelar en viss roll. Den forskning som finns pekar på att makar samordnar sina beslut om pension. Eftersom män ofta är något äldre kan det vara en delförklaring till att kvinnors genomsnittliga pensionsålder är något lägre än mäns.²² Det finns också forskning som indikerar att förekomsten av beslut att gå i pension ”smittar” i bemärkelsen att benägenheten att gå i pension ökar om en kollega gör det.²³ I Sverige har Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) funnit tecken på liknande påverkan vad gäller sjukskrivningar, vilket illustrerar förekomsten av sådan samordning. Det är fullt möjligt att samma fenomen kan förekomma för pensionsbeslutet.²⁴

Ökad hälsa ger förutsättningar för ett längre arbetsliv

I vilken mån är äldres fysiska hälsa och förmåga ett möjligt hinder för att arbeta längre än nuvarande pensionsnorm? Att mäta hälsa är inte någon endimensionell fråga. Vi vet dock att medellivslängden stadigt ökar och det finns indikationer på att den självuppskattade hälsan i hela befolkningen har förbättrats. En slutsats från Pensionsåldersutredningen är att det i genomsnitt finns hälsomässiga förutsättningar för ett längre arbetsliv.²⁵ Bakom det genomsnittet kan emellertid stora variationer döljas och förutsättningarna för ett längre arbetsliv kan se olika ut beroende på en mängd faktorer, t.ex. yrkeskategori.

²² Av Olsson, 2011 framgår att kvinnor i genomsnitt går i pension drygt 1,5 år tidigare än män. Se Nilsson et al., 2011 om samordning av makars pensionsbeslut inom sjukvården.

²³ Brown & Laschever, 2012.

²⁴ Hesselius et al., 2008.

²⁵ SOU, 2012:28.

Låginkomsttagare har svaga incitament till längre arbetsliv

En person med medianinkomst har betydande ekonomiskt utbyte av att jobba längre än pensionsnormen. Däremot visar beräkningar i Pensionsåldersutredningen att en låginkomsttagare typiskt sett får högre disponibel inkomst av att gå i pension vid 65 års ålder jämfört med alternativet att jobba ett år längre. Incitamentet att arbeta är därmed inte bara svagt för låginkomsttagare utan det går i fel riktning, om vi ska förlänga arbetslivet.²⁶ Det är således en utmaning att skapa incitament till arbete för alla på den framtida arbetsmarknaden.

4.4 Produktiviteten

Allt eftersom vi blir äldre försämras styrka, snabbhet och reaktionsförmåga. Samtidigt ökar andra förmågor. Större erfarenhet och utnyttjande av ny teknik kan sannolikt uppväga en del av åldrandets negativa effekter, där vissa förmågor kanske kan uppvägas fullt ut och andra delvis. Hur arbetsmarknaden påverkas av fördelar respektive nackdelar med fler arbetande i högre ålder kommer i sin tur att påverka den totala arbetsproduktiviteten i ekonomin, och eftersom vi står inför ett skifte där allt fler blir äldre är frågan om de äldres arbetsproduktivitet viktig.

Produktiviteten på företagsnivå

Det finns forskning som indikerar att vissa företag som inte har kvar äldre kan bli mer produktiva.²⁷ Vad som är orsak och verkan är dock inte självklart. Hur den äldre arbetskraften används spelar antagligen stor roll och det finns även forskning som drar den motsatta slutsatsen – att produktiviteten i ett företag *inte*

²⁶ Se SOU, 2012:28, sid. 296–297.

²⁷ Se t.ex. Ilmakunnas & Maliranta, 2007 som pekar på att produktiviteten hos äldre är lägre, samt Ours & Stoeldraijer, 2010 för en översikt.

behöver minska vid högre genomsnittlig ålder i arbetsstyrkan. Det tyska arbetsmarknadsdepartementet har publicerat några studier som indikerar att äldre mycket väl kan vara lika – eller i vissa fall mer – produktiva som yngre.²⁸ Detta skulle kunna förklaras av att teknik bidrar till att minska betydelsen av styrka och snabbhet.²⁹

- Produktivitet på individnivå är inget självklart mått på prestation i ett samhällsekonomiskt perspektiv; det är gruppens sammansättning och förmåga att leverera ett helhetsresultat som spelar roll.
- Det är oklart vad som är orsak och verkan; företag i stagnerande branscher kan ha en högre andel äldre beroende på att nyrekrytering inte går att finansiera.

I ett bredare perspektiv är det en utmaning för företagets eller organisationens *ledarskap* att bättre ta tillvara kompetensen om någon av olika skäl riskerar att bli mindre produktiv. Livslångt lärande eller nya arbetsuppgifter kan exempelvis vara viktiga komponenter för att bibehålla motivation och produktivitet i en kunskapsekonomi. En enkät i Pensionsåldersutredningens regi pekar emellertid på att företag satsar ganska lite på vidareutbildning av äldre.³⁰

Det finns exempel på företag som mer systematiskt anpassat sin verksamhet till den åldrande arbetskraften (se kapitel 5) och i och med att förändringen i arbetskraftens sammansättning är stor kan det vara motiverat för företag att se över arbetsätt och metoder. Det kan inte uteslutas att de förändringar som hjälper äldre att fortsätta att bidra till produktiviteten också är bra för *alla* anställda (se vidare kapitel 5). Till viss del är de fysiska aspekterna på arbetsplatsen – som kan vara än viktigare för äldre

²⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2012; se även Göbel & Zwick, 2012 respektive Börsch-Supan & Weiss, 2011.

²⁹ Thomas Lindh vid Institutet för Framtidsstudier har lyft fram detta, se t.ex. Ingenjören, 2012.

³⁰ I en enkät till SOU, 2012:28 framgår att ca 5 procent av alla sektorer indikerar att de satsar mindre utbildning på äldre.

än för yngre – en arbetsmiljöfråga. Men i allt större utsträckning kommer detta att bli en lönsamhetsfråga för företag. Klarar man inte att ta tillvara sin kompetens – unga som äldre – i tillräcklig grad riskerar produktiviteten och konkurrensförmågan att eroderas.

Produktiviteten för hela ekonomin

Vad betyder den åldrande befolkningen för produktiviteten och tillväxten i ekonomin som helhet? Som diskuteras i kapitel 2 är det viktigt hur man förhåller sig till ”allt annat lika”-antagandet. En studie finner att åldrandet kan ha en svagt negativ effekt på tillväxten (några tiondelar) vid antagandet att vi inte förlänger arbetslivet.³¹ Det är nog en ganska robust slutsats: Rent mekaniskt innebär den minskande andelen sysselsatta jämfört med dem som inte jobbar att det blir färre arbetade timmar per capita, och därmed något lägre tillväxt.

I andra länder kan ökat förvärvsarbete bland kvinnor i viss mån kompensera den negativa effekten. Ju fler kvinnor som kommer in på arbetsmarknaden, desto mer motverkas nedgången i arbetade timmar för hela ekonomin. Detta gäller dock i högre utsträckning för andra länder än för Sverige, som är ett av de länder som har högst kvinnlig förvärvsfrekvens; det är inte uppenbart att någon ytterligare ökning i Sverige skulle ha samma effekt som för andra länder.

En av de mer tongivande forskarna vad gäller den amerikanska produktivitetstillväxten, Robert Gordon, pekar på den åldrande befolkningen som en riskfaktor för lägre produktivitetstillväxt framöver – kanske med en eller två tiondelar.³² Det är samma storleksordning som i ovan nämnda studie, men Gordon lyfter även fram andra ”motvindar” för tillväxten, bl.a. stora offentliga skulder och miljöhot – vilka sammantaget nästan helt raderar den produktivitetstillväxt som de flesta framskrivningar för amerikansk

³¹ Se Bloom et al., 2011.

³² Se Gordon, 2012.

ekonomi antar.³³ Gordon betonar dock att det handlar om högst osäkra och kvalitativa bedömningar och att risken antagligen är mindre i länder som Sverige eller Kanada.

Ingen naturlag att en åldrande befolkning innebär lägre produktivitet och tillväxt

Som beskrivs ovan finns det några kända faktorer ("known knowns") som riskerar medföra att produktiviteten och tillväxten blir lägre. Risken att den åldrande befolkningen dämpar tillväxten har diskuterats i flera rapporter, framför allt vad gäller huruvida antalet arbetade timmar minskar när det blir färre förvärvsarbetande.³⁴ Men som framgår ovan finns även en risk att produktivitetsutvecklingen blir lägre. Vad tar vi med oss från detta?

Vi bör ha i åtanke att produktiviteten och antalet arbetade timmar påverkas av vad vi gör nu och framöver. Det finns positiva exempel på företags- och individnivå som indikerar att produktiviteten inte behöver dämpas (se kapitel 5). De företag som anpassar sin verksamhet till att arbetskraften blir allt äldre har bättre förutsättningar att bli – eller fortsätta vara – framgångsrika. Som beskrivs ovan tyder dock mycket på att svenska företag hittills har gjort relativt lite (se avsnitt 4.3.2). Vad företag kan göra för att bättre ta tillvara äldres kompetens diskuteras i nästa kapitel. I det sista avsnittet i detta kapitel diskuterar vi i stället vad individer kan göra. *Allt annat är inte lika* och vi kan påverka vår situation.

³³ Övriga riskfaktorer för produktiviteten enligt Gordon, 2012, är minskad avkastning från utbildning, ökade inkomstskillnader samt fortsatt outsourcing av it.

³⁴ Johansson et al., 2012 ; European Commission, 2012.

4.5 Hur kan vi anpassa oss till framtidens krav och möjligheter?

Hur ska det gå till om arbetslivet ska förlängas? I den här delen diskuterar vi utmaningar för individen att anpassa sig till hur kraven kan komma att ändras på arbetsmarknaden. Det är dock förstås ingen som vet exakt hur den framtida arbetsmarknaden kommer att gestalta sig. De arbetsformer som vuxit fram har prövats under lång tid och fortsätter att ändras allt eftersom nya insikter görs.

Trender i dag, förstärkta imorgon?

En möjlig utgångspunkt är att trender som vi ser i dag förstärks, dvs. att det sker en fortsatt ökad globalisering och en fortsatt ökning av sysselsättningen i tjänstesektorn samtidigt som tillverkningsindustrin minskar (se även avsnitt 5.6 i nästa kapitel).³⁵

Att i detalj beskriva hur utmaningen för individer kommer att gestalta sig låter sig inte göras. Avsikten är i stället att med breda penseldrag illustrera några frågor som reser sig inför perspektivet att bibehålla en god produktivitetsutveckling och att förlänga arbetslivet. Eftersom det är produktiviteten och arbetade timmar som avgör bnp-utvecklingen är det önskvärt att de anpassningar som görs förbättrar *båda*.

Fortsatt teknisk utveckling påverkar arbetsmarknaden och kompetenskraven

Från industrialiseringens början har det skett en enorm utveckling av hur människor arbetar med maskiner för att effektivisera, höja kvalitet och minska kostnader. Numera är människans roll allt mer att serva maskiner och utföra kvalitetskontroll, snarare än att söka

³⁵ För en vision av hur den framtida tjänstesektorn kan se ut, se Hagman, 2012b.

hålla jämnt tempo med produktionen på bandet. Tveklöst kommer trenden mot att använda mer teknik och robotar att öka, särskilt när det går att uppnå storskalig produktion av t.ex. vitvaror och elektronik. Robotar kommer antagligen att fortsätta bli mer mångsidiga och programmeringsbara och kunna användas för allt fler ändamål.

Vad kan detta innebära för framtidens arbetsmarknad och för s.k. outsourcing? Den outsourcing som hittills har skett till bl.a. Asien vad gäller produktion av t.ex. högteknologiska produkter motiveras ofta av låga arbetskostnader för relativt okvalificerat arbete i kombination med flexibla/långa arbetsdagar.³⁶

Men i takt med att länderna i Asien blir rikare kommer troligen även arbetarnas löner att öka och därmed minskar successivt nuvarande kostnadsfördelar med produktionen. I framtiden kan därför högteknologisk produktion behöva flytta till andra länder där kostnadstrycket alltjämt är lågt, men det kan inte heller uteslutas att robotar blir så pass mångsidiga och kostnadseffektiva att delar av produktionen flyttar tillbaka till OECD-länderna.³⁷ Det är dessutom fullt möjligt att detta sker på mycket bredare front än tidigare och även på områden där automatisering hittills varit för dyr att genomföra.³⁸ De jobb som då skapas kommer att handla om att programmera om och att serva robotar. Antalet enkla, lågkvalificerade jobb kommer däremot knappast att öka av detta skäl. Sammantaget innebär detta troligen att behovet av lågkvalificerad arbetskraft kommer att fortsätta minska medan antalet yrken med mer specialistkompetens kommer att öka.

³⁶ Se Duhigg & Bradsher, 2012 uppmärksammade granskning av hur tillverkningen av Iphone flyttade till Kina.

³⁷ Se Markoff, 2012 och Friedman, 2012 som beskriver hur robotar blir allt mer versatila, programmeringsbara och mindre farliga för människor. Se även The Economist, 2012b samt Eisenberg, 2012.

³⁸ Brynjolfsson & McAfee, 2012 argumenterar om att vi bara sett början på produktivitetstvinster genom användning av maskiner.

Större förändringar i arbetsformer kan också förekomma

Men det är inte självklart att alla arbetsformer enbart kommer ha små gradvisa förändringar. På många arbetsplatser är den mänskliga interaktionen och informella mötet viktiga – i kaffe-pausen, i korridoren osv. Att bygga upp och vårda informella kontakter anses av många vara viktigt. Men flera olika sätt att kommunicera har tillkommit på senare tid. Redan i dag förekommer arbeten där kommunikation i huvudsak sker via it och utan några formella kontaktytor (ibland omnämnt som homesourcing).³⁹ Direkta samtal och telefon har kompletterats med sms, e-post, Twitter, Facebook och RSS.

Kring kommunikation etableras normer som snabbt utvecklas, framför allt hos yngre. Det gör att kommunikation mellan generationer får överbrygga olika normer, vilket ibland riskerar att försvåra ett effektivt utbyte av information. Det är normalt att olika generationer kommunicerar på delvis olika sätt. Det som gör framtidsutmaningen större är den omfattande generationsväxling som vi står inför (se kapitel 5). Bra kommunikation mellan generationer kommer att påverka hur väl kompetensöverföringen genomförs och därmed även i förlängningen produktiviteten.

Det är lätt att avfärda minskat mänskligt umgänge på jobbet som något extremt och udda. Men det är ganska troligt att även traditionella umgängesformer på arbetet kommer att förändras. Även om det finns många fördelar med interaktion på arbetsplatsen så finns det också nackdelar: Vi blir lättare smittade av sjukdomar, ägnar tid åt att resa och, från tid till annan, deltar i onödiga möten. En ökad flexibilitet i var arbetet utförs kan påverka både omfattningen av arbete och produktiviteten. Om t.ex. den tidsvinst som minskad arbetspendling, onödiga möten och minskad sjukdom medför används till produktivt arbete blir effekten givetvis positiv.

³⁹ Kellaway, 2012 beskriver en it-entreprenör som aldrig träffat sina uppdragsgivare och som aldrig pratat med dem på telefon – all kontakt har skett via e-post.

Men det kan inte uteslutas att minskad social kontakt kan vara dämpande för kreativitet eller lärande. Att gissa vilken sammantagen effekt det kan bli frågan om är därför vanskligt.

Är det möjligt för alla att jobba längre?

Visserligen har arbetsmarknaden generellt sett ändrats så att det finns allt färre jobb där enbart styrka och snabbhet är viktiga faktorer, men inom en del yrkeskategorier är det fortfarande svårare att jobba i hög ålder. Det finns gott om forskning som visar att vår reaktionsförmåga och styrka minskar allt eftersom vi blir äldre. En allmän observation är dock att de med högre utbildning har större möjlighet att jobba längre.

Yrkeskategorier med tungt arbete har ofta börjat jobba tidigare än akademiker

Är det verkligen rimligt att de med tunga jobb ska fortsätta att jobba efter 60-årsdagen? Ibland ses behovet av ett längre arbetsliv som liktydigt med att arbetslivet ska förlängas bortom pensionsnormen. I många fall är det så men det som spelar roll för finansieringen av välfärden är huvudsakligen relaterat till det totala antalet arbetade timmar under ett yrkesliv i kombination med hur produktiv man varit.

En särskild utmaning för akademiker är att börja jobba *tidigare*. Genomströmningstakten i det svenska utbildnings-systemet är låg ur ett internationellt perspektiv.⁴⁰ För de flesta är det dock fullt möjligt att förlänga arbetslivet, vilket vi diskuterar i nästa avsnitt.

⁴⁰ Se OECD, 2010c; Sonnerby, 2012.

Byta jobb – ett sätt att förlänga arbetslivet och behålla hög produktivitet?

För den som är nöjd med sitt arbete är utmaningen att förlänga arbetslivet inte så komplicerad. Det kan handla om att fortsätta som vanligt, kanske påbörja en viss avtrappning i arbetstid vid högre ålder eller att jobba mer på distans om det är möjligt. Det är inte lika enkelt för dem som har tunga jobb eller som inte trivs på sitt arbete.

En viss omsättning av jobb och byten av jobb är centralt för kunskapsekonomin och produktiviteten. Arbetsmobilitet kan bidra till att resurser används mer produktivt, exempelvis genom att jobb flyttar från sektorer i nedgång till områden som växer. För hög mobilitet kan dock ha motsatt effekt om transaktions- och inlärningskostnaderna blir för stora i förhållande till tiden i det nya arbetet.⁴¹

Att byta jobb kan vara ett sätt att hantera utmaningen att förlänga arbetslivet. I en del fall krävs omskolning och ofta innebär ett väsentligt byte några år av inläring och uppstarts-kostnader och ofta lägre inkomst, i alla fall initialt. Men ett byte av jobb eller inriktning till något man tycker om kan emellertid både vara ett sätt att förlänga arbetslivet och – i alla fall efter några år – vara positivt för produktiviteten och löneutvecklingen. Det visar sig att byte av jobb många gånger kan vara stimulerande för den som inte trivs med sitt nuvarande jobb eller där jobbet har fysiska aspekter som gör att det är svårt att fortsätta.⁴² Det finns indikationer på att unga och mer välutbildade oftare byter jobb samt att äldre byter mer sällan.⁴³ För vissa arbeten som kräver fysisk styrka eller uthållighet kan det dessutom vara en fördel att byta till ett annat jobb eller förändra inriktning innan värk eller slitningsskador börjar uppstå.

⁴¹ Se Andersen et al., 2008.

⁴² Även ett byte av jobb från en bransch till en annan kan vara aktuell. För intervjuer med några som bytt väsentligt bytt arbete och inriktning, se Beck-Friis, 2012.

⁴³ Se Israelsson et al., 2003.

Motivationen är en central faktor att upprätthålla och då kan ett byte av jobb underlätta. I många fall är det möjligt att byta uppgift inom samma företag eller organisation. Den formen av förändringar pågår hela tiden och är ofta ganska rutinartade, och det finns flera fördelar med att byta till något som ligger nära ens befintliga arbetsuppgifter. I många fall kan en relativt liten förändring i sig vara stimulerande och därutöver blir uppstarts-kostnaden mycket lägre och risken för initialt tapp i produktiviteten lägre.

Risken att misslyckas i att byta karriär bör vägas mot risken att inte trivas på sitt nuvarande jobb

Ett mer markerat skifte i arbetsinriktning kan uppfattas som en stor förändring – av såväl kollegor som familj. Det kan verka avskräckande i och med att det finns en viss risk att misslyckas; ett byte av jobb är ingen garanti för att lyckas. Det finns inte heller någon garanti för att ett arbete på annan ort, i en annan bransch eller inom ett annat område möter den arbetsbytandes alla förväntningar. Risken att misslyckas måste dock vägas mot nackdelen att inte trivas på sitt nuvarande jobb, risken att den fysiska orken minskar och andra problem. Att inte göra någonting åt sin egen situation riskerar att leda till vantrivsel och frustration medan ett byte till något man finner sig gilla kan innebära en nystart i livet.

Att så kan vara fallet framgår av en underlagsrapport till Framtidskommissionen, där ett trettiotal personer som bytt bana under livets gång har intervjuats.⁴⁴ Några exempel från rapporten är:

- en professionell rugbyspelare som blir servicetekniker
- en flygledarassistent som blir sjuksköterska
- en industriarbetare som blir redovisningsekonom
- en pansarofficer som blir läkare
- en konstnär som blir logoped.

⁴⁴ Beck-Friis, 2012.

Ett eller flera byten av jobb kan vara bra för motivationen, förlänga arbetslivet och förbättra produktiviteten – upp till en gräns

I Sverige finns det mycket goda förutsättningar att byta jobb på ett relativt tryggt sätt. Vi har omfattande möjligheter till utbildning eller vidareutbildning och omskolning, och befolkningen är som helhet förhållandevis frisk.

Givetvis finns det gränser för hur många byten av jobb som är bra eller möjliga. För personer med kortare utbildning som utför enklare arbetsuppgifter kan det vara svårare att finna ny utbildning eller byta inriktning. Men det är uppenbarligen inte bara högt utbildade, sportstjärnor eller egna företagare som framgångsrikt kan byta jobb. Antagligen är våra värderingar och vår identifikation med arbetet en förklaring till att vi ofta vill vara kvar där vi är trots att många faktorer talar för att byta arbete.

Vi har en fri arbetsmarknad och det finns inget som hindrar arbetstagare att byta jobb eller inriktning ofta, om man så vill. Antagligen finns det dock minskad avkastning på att byta ”för många gånger”, exempelvis om den produktiva arbetstiden blir för kort i förhållande till utbildning eller uppstartskostnad för att lära sig ett nytt område. För de allra flesta torde detta dock inte vara en påtaglig faktor.

4.6 Sammanfattning

Framtidens arbetsmarknad kommer att erbjuda möjligheter och utmaningar som vi bör möta om vi ska vidareutveckla vår gemensamma välfärd. Vi kan inte veta hur framtidens krav på arbetsmarknaden kommer gestalta sig. Det är dock troligt att de flesta kommer behöva jobba längre i takt med att medellivslängden ökar. Hur detta kommer att variera mellan individer, kön, yrkeskategorier och kanske även mellan generationer vet vi lite om.

Utifrån det vi vet i dag går det dock att identifiera några frågor som vi behöver söka svar på inför framtidens arbetsmarknad:

- Ska man öka antalet arbetade timmar krävs både ett tidigare-läggande av jobbstarten dvs. ökad genomströmningstakt i studier och utbildning, höjd sysselsättning och förlängt arbetsliv.
- Om man är nöjd med och passar i sitt jobb är ett förlängt arbetsliv, kanske med någon form av avtrappning nära eller efter pensionen, ett möjligt alternativ. Om man inte trivs, eller inte längre orkar t.ex. av fysiska skäl, finns det goda skäl att söka ett nytt arbete/område. Riskerna med att byta bör vägas mot risken att tappa lusten eller den nödvändiga fysiska förmågan för att klara det gamla jobbet.
- En fortsatt utbyggd välfärd kräver att vi jobbar längre och håller produktiviteten uppe. Produktiviteten fortsätter inte att vara hög av sig själv utan den beror på en mängd faktorer, inte minst de val vi gör i våra utbildningssystem och på vår arbetsmarknad.

5

Utmaningar för företag och arbetsmarknadens parter



5 Utmaningar för företag och arbetsmarknadens parter

”We found that the older team produced as much as the younger team and production quality rose.”

Jochen Frey, BMW.¹

Det finns tecken på att svenska företag hittills har gjort för lite för att klara anpassningen till den åldrande befolkningen. Visserligen har Sverige en högre andel sysselsatta i gruppen 60–64 år än OECD-genomsnittet (se diagram 5.1),² men samtidigt ska man komma ihåg att Sverige har en mer omfattande välfärdsstat att finansiera än de flesta länder.

Det positiva med högre sysselsättning bland äldre jämfört med OECD bör ställas mot andra faktorer som är mer oroande för effektiviteten i vår ekonomi och för möjligheten att förlänga arbetslivet. Andelen sysselsatta i gruppen 60–64 år har ökat mellan 1960 och 2011 men samtidigt har andelen 65+ som arbetar *minskat* fram till 2006, för att därefter hittills ha ökat varje år (se även diagram 4.6).³ Utvecklingen i Sverige gick därmed åt fel håll i många år och vände inte förrän 2006. Vi är dock ännu inte tillbaka på 1960 års sysselsättningsnivå för 65+ trots att medellivslängden är mycket högre. Därtill är andelen äldre som rekryteras i Sverige lägre än OECD-snittet.⁴ Det finns

¹ Se Clegg, 2012.

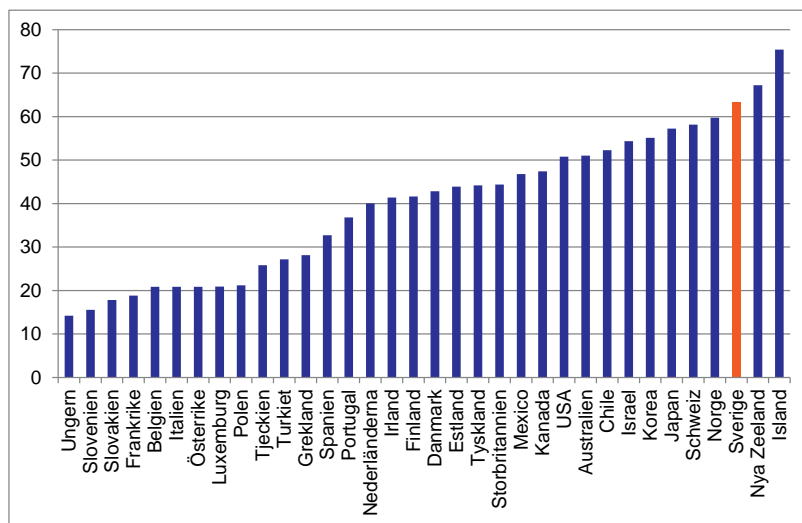
² OECD, 2012a visar t.ex. att 2011 var andelen sysselsatta i gruppen 60–64 år som andel av åldersgruppen drygt 63 procent jämfört med ett OECD-snitt på 40 procent.

³ Se Arbetsmiljöverket, 2012.

⁴ OECD, 2012a visar att i Sverige 2011 anställdes 5,6 procent som andel av sysselsättningen jämfört med OECD-snittet på 8,5 procent.

även en enkätundersökning av Manpower som pekar på att svenska företag är bland de sämsta bland 29 länder när det gäller att behålla äldre arbetskraft och rekrytera äldre (se även avsnitt 4.3.2).

Diagram 5.1 Andelen sysselsatta 60–64 år som andel av åldersgruppen, 2011



Källa: OECD, Older worker's scoreboard.

I många fall speglar de utmaningar för individerna som diskuterades i föregående kapitel en motsvarighet för arbetsmarknaden som helhet – för arbetsmarknadens parter, för företag och för arbetsgivare. I detta kapitel fokuserar vi främst på utmaningarna för företag i privat sektor men flera aspekter är även relevanta för arbetsgivare i offentlig sektor (se kapitel 6). Här har även riksdag och regering ett övergripande ansvar. Övriga frågor tar vi upp endast i den mån det finns en koppling till demografin.

Liksom i kapitel 4 finner vi att regelverk och värderingar är centrala för synen på arbetslivet i allmänhet och för pensions-

beslutet.⁵ Troligtvis påverkar de formella reglerna våra attityder men även det omvända kan ske. Inför beslutet att gå i pension finns normer och värderingar som kan påverka både motivationen och många större eller mindre beslut, t.ex. möjlighet till vidareutbildning eller till att byta jobb. Motivationen kan påverkas på många olika subtila eller mindre subtila sätt, exempelvis att en medarbetare inte får gå en vidareutbildning som är relevant eftersom denne förväntas gå i pension i en nära framtid. Inte minst är det viktigt att understryka att pensionsnormen och de strukturer som läggs fast i avtal och tjänstepension kan utgöra formella eller informella hinder för att förlänga arbetslivet.

Generationsväxling pågår hela tiden – varför problem nu och framöver?

Varför innebär den åldrande befolkningen utmaningar för företag? Generationsväxling och kompetensöverföring har pågått i alla tider. Det har gått förr – vad är problemet nu?

Som en del av struktururomvandlingen och ändrade förutsättningar pågår det naturligtvis hela tiden en anpassning i företagen. När en generation går i pension och en annan tar vid uppstår t.ex. tillfällen att pröva nya sätt att göra ett jobb. I vissa fall visar det sig att nya metoder inte håller måttet medan de i andra fall kan visa sig vara mer effektiva.

Den äldre arbetskraften besitter en stor mängd praktisk kunskap som sällan går att läsa sig till i studier. Det som gör utmaningen framöver så stor är omfattningen på pensionsavgångarna, som 2012 för första gången på länge innebär att antalet personer som går i pension överstiger antalet tillträdande på arbetsmarknaden.⁶ Det är med andra ord många fler erfarna medarbetare som kommer gå i pension jämfört med tidigare.

Därutöver finns det tecken på att matchningen på arbetsmarknaden behöver förbättras. Matchningen är en central del av

⁵ Se t.ex. Arnek, 2012 och SOU, 2012:28.

⁶ Se Arbetsförmedlingen, 2010b, sid. 27.

arbetsmarknadens funktionssätt som innebär att lediga platser och kompetenta jobbsökande ska mötas. När matchningen inte fungerar tillräckligt bra får inte företagen den kompetens som behövs samtidigt som arbetssökande riskerar att bli utan jobb.

Olika livsfaser – heltid och deltid kan variera

För att en framtida arbetsmarknad med längre arbetsliv ska fungera väl krävs flera saker. En norm med heltidsarbete som grundpelare ska inte nödvändigtvis innebära heltidsarbete i alla olika livsfaser – det ska vara möjligt att jobba deltid, det ska vara möjligt att vara föräldraledig och det ska vara möjligt att byta jobb under hela arbetslivet.

I teorin existerar redan dessa möjligheter men i praktiken finns det hinder för äldre att jobba längre, inte minst regelverk och attityder hos individer och arbetsgivare (se avsnitt 4.3.2).

Matchningen av jobb och kompetens i alla åldrar behöver förbättras, inte bara för de som är yngre än 55. För att klara generationsväxlingen står företag inför flera utmaningar:

- att undanröja negativa attityder till äldre, t.ex. i samband med utbildning och rekrytering
- att chefer via sitt ledarskap klarar verksamheten och tar tillvara kompetensen hos alla oavsett ålder
- att anpassa den fysiska arbetsmiljön till att arbetskraften i snitt blir äldre.

5.1 Varför ska svenska företag bry sig om den åldrande befolkningen?

För finansieringen av välfärden är det viktigt att företag och arbetsmarknadens parter tar sig an den utmaning som en åldrande befolkning utgör. Det finns flera skäl som talar för att deras egenintresse borde verka åt samma håll som samhällsintresset. Alltför ofta verkar det emellertid som om pensionering är ett sätt för företag att bli av med anställda som uppfattas som mindre produktiva och att ersätta dem med yngre. Ibland underbyggs attityden av en felaktig föreställning att äldre som jobbar längre skulle tränga undan jobb för ungdomar. Den forskning som finns indikerade inget sådant samband ens när pensionsavgångarna var färre än antalet tillkommande på arbetsmarknaden.⁷

Lönsamheten kan drabbas om inte företag också satsar på den äldre arbetskraften

Ett tungt skäl för företag att ta sig an utmaningen med den åldrande arbetskraften är att det antagligen kommer att påverka lönsamheten. Om generationsväxlingen inte genomförs väl riskerar företag att stå inför ett kompetensglapp som kan ta år att sluta. Visserligen är detta något många företag i utvecklade länder har gemensamt men för Sverige, som är ett av de mest utrikeshandelsberoende länderna i världen, är det extra viktigt för att klara den globala konkurrensen.

All form av diskriminering eller negativa attityder mot äldre utgör avsteg från regeln att man ska anställa och satsa på den mest kompetenta personen och det kan innebära risker för lönsamheten. Ju starkare konkurrensen är, desto mer angeläget är det att i alla avseenden ta tillvara de fördelar som finns.

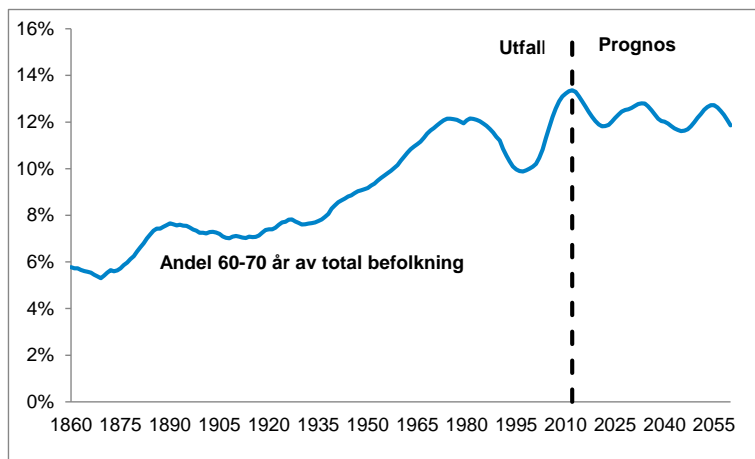
⁷ Föreställningen att äldre hindrar yngre att komma in på arbetsmarknaden kallas ibland "lump of labour fallacy". För en översikt, se OECD, 2011e, sid. 76–78. För aktuell forskning, se Munnell & Wu, 2012.

Företag borde alltså bättre ta tillvara de äldres kompetens för att kunna upprätthålla sin konkurrenskraft. Det ligger även ett betydande samhällsintresse i detta.

5.2 Omfattningen på generationsväxlingen betydande

Enligt Arbetsförmedlingen kommer ca 1,6 miljoner personer att lämna arbetsmarknaden av åldersskäl mellan 2010 och 2025, vilket är knappt 20 procent fler än pensionsavgångarna den gångna 15-årsperioden.⁸ Även om man tar hänsyn till att befolkningen ökar med drygt 10 procent under samma tid är det en betydande utmaning. Diagram 5.2 visar andelen 60–70-åringar i befolkningen. Det är inte ett idealiskt mått på generationsväxlingen men det indikerar att andelen äldre som ska gå i pension vuxit under många år och att vi står inför ett omfattande generationsskifte.

Diagram 5.2 Indikation på omfattningen av generationsväxlingen, procent



Källa: SCB.

⁸ Arbetsförmedlingen, 2010b.

Trendbrott – fler som lämnar än som tillkommer

Enligt SCB och Arbetsförmedlingen kommer inom kort pensionsavgångarna att vara större än antalet unga som ska komma in på arbetsmarknaden (se diagram 5.3a som visar den totala förändringen för både män och kvinnor). Som framgår av diagram 5.3b och 5.3c är det dock en stor skillnad mellan män och kvinnor. Mäns inträde på arbetsmarknaden kommer först 2018 att understiga antalet som lämnar (diagram 5.3b); för kvinnor ökar däremot skillnaden i inträde och utträde under hela perioden (diagram 5.3c). Sammantaget är det en betydande förändring som påverkar förutsättningarna på arbetsmarknaden.

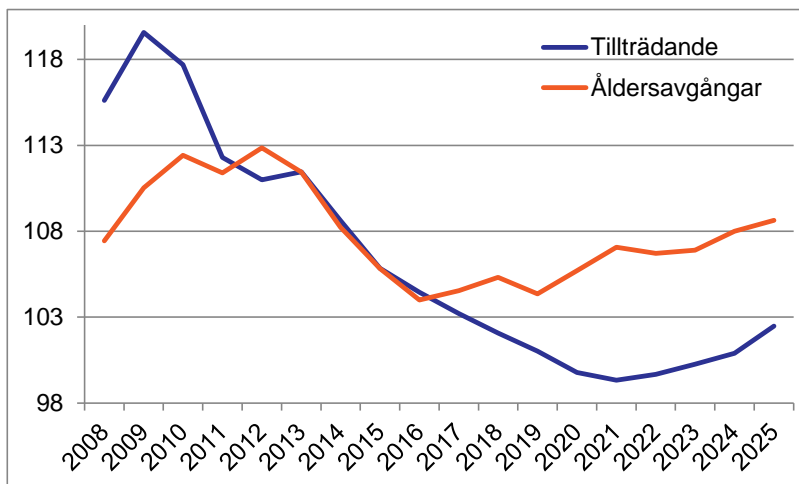
Diagram 5.3a Arbetsmarknaden – tillträde och utträde, tusental

Diagram 5.3b Arbetsmarknaden – tillträde och utträde, män tusental

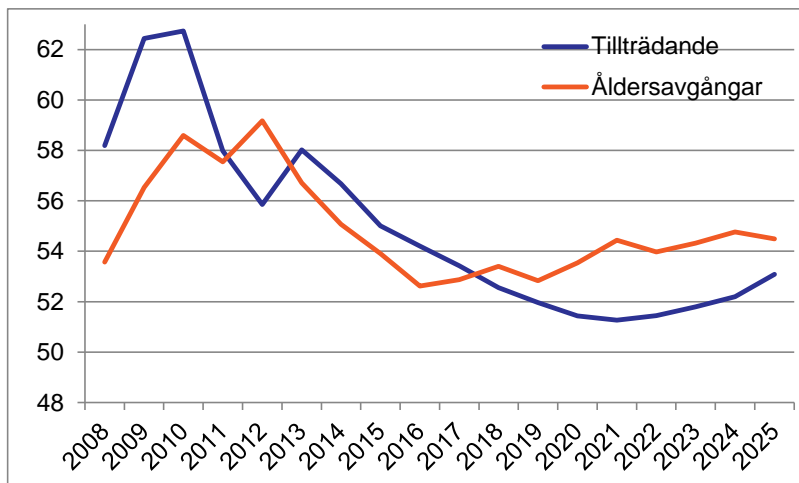
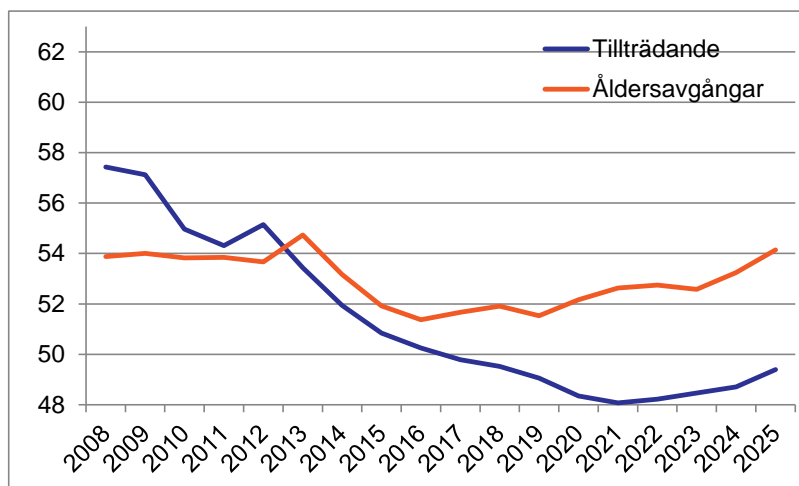


Diagram 5.3c Arbetsmarknaden – tillträde och utträde, kvinnor tusental



Källor till diagram 5.3a,b,c: SCB och Arbetsförmedlingen.

Generationsväxlingen är både en risk och en möjlighet

Det är viktigt att ha ett brett perspektiv på den generationsväxling vi står inför. I olika delar av denna rapport har vi diskuterat vad den kan innebära för produktiviteten och för antalet arbetade timmar i ekonomin. I avsnitt 4.4 låg fokus på vad den åldrande befolkningen kan innebära för produktiviteten med tanke på individens kapacitet och förmåga. Generationsväxlingen är emellertid en delvis annorlunda utmaning, där fokus är effekten av *själva övergången* från yngre till äldre arbetskraft, snarare än effekten av att genomsnittsåldern är högre.

När de yngre ska komma in på arbetsmarknaden och fler äldre lämnar finns en uppenbar risk att produktiviteten i varje fall tillfälligt dämpas under den tid när nya ska läras upp. I många yrken är hantverket viktigt och de fördelar som yngre har i termer av snabbhet och inlärningsförmåga ska ställas mot de fördelar av erfarenhet och upparbetad kompetens som äldre har. I den mån kompetensen inte överförs till fullo finns en påtaglig risk att produktivitetsutvecklingen hålls tillbaka under flera år. En tillfällig dämpning av produktiviteten kan lätt förvandlas till en långvarig sådan om vi inte gör något åt saken (se även avsnitt 4.4).

Det är emellertid fel att se generationsväxlingen som enbart en risk. Den är en del av strukturomvandlingen som ger möjligheter att förbättra och bli mer effektiva. Ett exempel från historien kan illustrera detta: När tryckpressen för första gången började användas för storskalig produktion av text var det ett betydande tekniksprång som gjorde det möjligt att sprida kunskap på ett enklare och mer omfattande sätt än någonsin tidigare. Därmed försvann även behovet att kopiera böcker för hand och de som sysslade med detta behövde byta yrke eller ställa om till att i stället serva tryckpressen.

Teknikens skiften kan komma snabbt men dess införande sker ofta gradvis och underlättas troligen av generationsskifte. På många områden inom industrin har generationsväxlingen antagligen underlättat övergången till ny teknik. Detsamma

gäller inte i samma grad inom tjänstesektorn eller för många välfärdstjänster. Men även där har teknik och förbättrad kunskap medfört att kvaliteten har förbättrats.

Det är sannolikt att generationsväxlingen har störst möjlighet att vara positiv för produktivitetens utvecklingen i tider när det sker stora tekniksprång. Och omvänt, när den tekniska utvecklingen är långsam är det troligt att de äldres erfarenhet och kunskap inte kan uppvägas, särskilt inte när de yngre är väsentligt färre än de äldre.

En enkät indikerar att de flesta företag i Sverige inte gör någon anpassning till den åldrande befolkningen

En enkät som Företagarna har gjort bland ett urval av sina medlemmar visar att de flesta av dessa inte har vidtagit några åtgärder för att anpassa sig till den åldrande befolkningen (se tabell 5.1). Det är värt att notera att de som anser att produktiviteten hos äldre faktiskt är högre än hos yngre är nästan lika många som de som anser att produktiviteten är lika.

Tabell 5.1 Enkät om vad företag i Sverige anser om äldre arbetskraft

Har företaget anpassat organisation, rutiner, arbetsmiljö etc till följd av åldrande arbetskraft?		Hur uppfattar du den äldre arbetskraftens produktivitet jämfört med den yngre?		Hur bedömer ni att genomsnittsåldern på ditt företags anställda kommer förändras framöver?	
Ja	23	Högre	37	Öka	33
Nej	73	Samma	41	Oförändrat	37
Vet ej	4	Lägre	9	Sjunka	18
		Vet ej	12	Vet ej	11

Källa: Företagarna.

5.3 Vad behöver göras? Utmaningar för företag och arbetsgivare

Ett stort ansvar vilar på arbetsmarknadens parter, företag och arbetsgivare att visa ledarskap och via avtal och andra verktyg bidra till normer som underlättar att förlänga arbetslivet

Ett stort ansvar för att den framtida arbetsmarknaden ska fungera väl vilar på arbetsmarknadens parter, företag och arbetsgivare i såväl privat som offentlig sektor. Eftersom lönebildning, tjänstepension och många andra villkor på arbetsmarknaden regleras via överenskommelser har arbetsmarknadens parter tillsammans en centralt normerande roll genom att man förfogar över flera av de verktyg som kan komma att behöva användas:

- regler och normer i avtal, t.ex. vad gäller tjänstepension⁹
- utbildning för såväl unga som äldre
- underlättande av möjlighet att byta jobb inom företag eller stöd till omskolning
- skapande av en dynamisk arbetsmarknad även för äldre så att det blir lika naturligt att söka nytt jobb vid 55+ som i 20-årsåldern.

Negativa attityder till den äldre arbetskraften – en utmaning för både arbetsgivare och fackföreningar

Det finns forskning som indikerar att diskriminering riskerar att försämra arbete och resultat.¹⁰ Det är inte förvånande om så är fallet. Om man anställer eller befordrar någon på annan grundval än kompetens – t.ex. tar hänsyn till hudfärg, sexuell orientering

⁹ T.ex. för privatanställda tjänstemän i avtalet ITP2, som fortfarande gäller de flesta, tjänar man inte in pensionsrätt efter 65 år och de förmånsbestämda delarna ger incitament att sluta vid 65 år.

¹⁰ Se t.ex. OECD, 2006; OECD, 2011e, kapitel 4; Kadefors & Johansson Hanse, 2012; Neumark, 2008.

eller handikapp – finns en risk att man inte får den som är bäst lämpad.¹¹

Det finns inte här utrymme att göra någon omfattande genomgång av vad negativa attityder kring den äldre arbetskraften innebär för arbetsmarknadens funktionssätt; avsikten är i stället att lyfta fram några aspekter som är särskilt relevanta när befolkningen åldras.

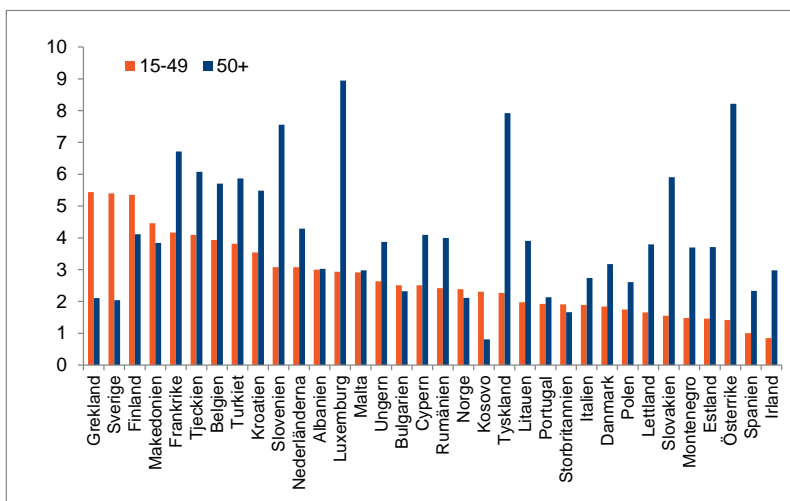
Det finns undersökningar i Sverige som tyder på förekomsten av förlegade attityder mot äldre på arbetsmarknaden. Statistik från OECD indikerar en bred förekomst av åldersdiskriminering, vilken dock är lägre i Sverige än i många andra länder för gruppen 50+ (se diagram 5.4). Det finns även evidens för att personer med samma kompetens kan ha olika chanser till anställning beroende på etnicitet, kön och ålder.¹² Studien indikerar också att motivet till diskriminering verkar vara osäkerhet om den arbetssökandes produktivitet. Även internationella studier tyder på samma sak.¹³

¹¹ En studie av Berggren & Elinder, 2012 finner samband mellan tolerans och tillväxt även om det inte är statistiskt robust. Se även Hsieh et al., 2013.

¹² Eriksson et al., 2012; Ahmed et al., 2011.

¹³ För en sammanfattning av forskningen, se SOU, 2012:28. Ett urval av studier är Neumark, 2008; Bendick et al. 1999; Riach & Rich 2006.

Diagram 5.4 Andelen i arbete som 2010 rapporterar åldersdiskriminering under det senaste året



Källa: OECD, European Survey of working conditions.

Förekomsten av negativa attityder kring äldre arbetskraft är tämligen väl dokumenterad. Vad betyder det för utmaningen att klara den åldrande befolkningen?

Det borde ligga i allas intresse att verka för att minska negativa attityder till den äldre arbetskraften. Med allt hårdare konkurrens – inhemsk och global – och med tanke på omfattningen av den förändring som pågår kan förlegade attityder helt enkelt tvingas ge vika för att klara lönsamheten. Det är en betydande skillnad mellan att ha en mindre mängd äldre som går i pension och att ha pensionsavgångar i den omfattning vi står inför. Med tanke på att ökningen sker så pass gradvis finns det risk att anpassningen blir för långsam. Vi återkommer till detta i kapitel 6 och 7.

5.3.1 Anpassningsstrategier

Att genomsnittsåldern på arbetsmarknaden ökar ger väsentligt ändrade förutsättningar för arbete, familj och för de livsfaser som kommer präglade i stort sett hela den utvecklade världen. Förändringarna kommer gradvis men med stor kraft. För att företagen ska klara denna utmaning behöver de ha ett strategiskt perspektiv på arbetstid, arbetsmiljö och ledarskap.

Frestande att skjuta utmaningen på framtiden då förändringen kommer gradvis

Ofta är det lättare att anpassa verksamhet och utveckla strategier när det finns ett tydligt datum när något riskerar att inträffa. Före millennieskiftet fanns exempelvis en utbredd oro och beredskap för datorproblem i samband med övergången till det nya århundradet – det som brukade kallas för Y2K. Många företag och myndigheter genomförde omfattande förberedelser och planering i händelse av ett datorhaveri. En del använde även tillfället till att göra tekniksprång och modernisera sina system.

Millennieskiftet är ett exempel på en tydlig väntad förändring vid en bestämd tidpunkt. Den fick mycket uppmärksamhet och mobiliserade många. Så är det inte i samma omfattning när det gäller den åldrande befolkningen utan det saknas en given tidpunkt att fokusera på eftersom förändringen sker gradvis, utmaningen är mångfacetterad, och – inte minst – *det har gått ”bra” hittills*. Det kan därmed vara frestande att skjuta frågor om anpassning framför sig när dagsaktuella problem pockar mer.

Små justeringar från år till år riskerar att vara otillräckliga för att anpassa verksamheter till den åldrande befolkningen

Omfattningen på åldrandet är så stor att små förändringar som görs från år till år utan strategisk riktning riskerar att bli föga verkningsfulla. Men eftersom produktiviteten i ett företag beror på hur företaget som helhet arbetar är det en riskfylld strategi att negligera den allt växande andelen av personalen som består av äldre.

Bilden av vad företag hittills gjort är något fragmenterad. Det kanske inte är så konstigt, eftersom företag har olika kulturer, är verksamma på olika marknader och dessutom har skäl att bevara sina affärshemligheter. Skillnaderna mellan företag ska dock inte överdrivas. I exempelvis humankapitalintensiva företag finns likheten att behöva tillgodose fortsatt utbildning och kunskapsöverföring mellan generationer.

Det positiva exemplets makt – vad har företag gjort för att anpassa sig till den åldrande befolkningen?

En översiktlig genomgång av vad företag hittills har gjort kan lyfta en del exempel som har mer allmängiltigt intresse. I ruta 5.1 nedan finns en sådan sammanställning. Det finns flera positiva erfarenheter att dra som är relevanta utifrån de perspektiv som utvecklas mer nedan (ledarskap, attityder och minskad diskriminering samt den fysiska arbetsmiljön).

En övergripande slutsats är att det finns ganska många saker som företag och institutioner kan göra. Flera av dessa, som ledarskap, rutiner, planering och flexibilitet, innebär inte några självklara kostnader men har desto fler fördelar. Att exempelvis låta äldre arbeta mer med precisionskrävande snarare än fysiskt krävande arbetsuppgifter (Wojdyla) ter sig mest som ett uttryck för ett bra ledarskap som utnyttjar de anställdas kompetens på ett bra sätt. Att ha en organisation som underlättar sådan

flexibilitet är ett sätt att göra anpassningsförmågan mer systematisk (Deutsche Bahn).

Några åtgärder för anpassning kostar förstås. BMW:s nya monteringshall som är specifikt utvecklad för att även fungera för äldre är ett sådant exempel. Detta väcker åtminstone två frågor om perspektiv:

- Är anpassningen en investering för en överlag bättre och mer produktiv verksamhet eller är den ett uttryck för att man ”tycker synd” om de äldre?
- Är det inte möjligt att en fysisk arbetsmiljö som underlättar för de äldre också förbättrar de yngres möjligheter både till hög produktivitet och även till ett längre arbetsliv?

Flera av de exempel som återfinns i ruta 5.1 har karaktären av att vara en investering i ett företags produktionskapacitet. Det ter sig som en rimlig hypotes att de företag som gör en anpassning till den äldre arbetskraften för att öka lönsamheten har bättre chans att lyckas. Anställda kan förväntas läsa av ledningens inställning och lättare sluta upp bakom ett gemensamt mål. Och omvänt, om ledningen gör investeringen enbart av ”tycka synd om”-skäl, finns det en risk att det förstärker och blir själv-uppfyllande negativt för de äldres arbetsförmåga.

Låt oss ta ett hypotetiskt exempel. Ett företag ska byta it-system men väljer att inte uppmuntra – eller kanske t.o.m. att motverka – att de äldre it-teknikerna går en utbildning. Något så enkelt kan vara en subtil men stark signal.

Tesen i den andra punkten ovan – att en förbättrad arbetsmiljö är bra för alla – ter sig också sannolik. Forskningen är något begränsad men en arbetsmiljö som fungerar bra för de äldre – exempelvis minskat buller och förbättrat ljus – är troligen positiv också för alla andra anställda.

Ruta 5.1 – Exempel på vad företag kan göra för att anpassa sig till den åldrande befolkningen.*Den fysiska arbetsmiljön*¹⁴ (ergonomi, ljus, buller etc.)

- Bygga en ny monteringshall specifikt designad för att stödja en frisk men åldrande arbetskraft (BMW Group, Tyskland).
- Upprätthålla en administrativ enhet som arbetar speciellt med placering av anställda som inte längre kan användas i sina mer fysiskt krävande jobb (Deutschen Bahn Service, Tyskland).
- Placera äldre anställda i positioner som kräver precision snarare än fysisk styrka (Wojdyla, byggföretag Polen.)

*Ledarskap*¹⁵

- Införa s.k. åldersmedvetet ledarskap innefattande program för utbildning och praktisk handledning där företag och chefer tillsammans med sina anställda lär sig tillvarata och utveckla medarbetarnas arbetsförmåga. Exempelvis uppger Vattenfall mätbara effekter av sådana program, däribland minskad kostnad för sjukfrånvaro, från 5,1 till 4,1 procent, samt en ökad genomsnittlig pensionsålder från 58,7 år 2001 till 62,8 år 2007 (Age Management i Sverige AB).
- Skapa motivation genom karriärmöten för anställda mellan 45 och 48 år. Möten som genomförts med 3 000 anställda har lett till att 500 personer har bytt position inom företaget (Le Credit Lyonnais, bank, Frankrike).

¹⁴ För BMW, se Clegg 2012; för Deutsche Bahn, se AARP 2011; för Wojdyla, se European Commission 2006, sid. 83.

¹⁵ För Vattenfall, se Skoglund & Skoglund 2007; för Le Credit Lyonnais, se European Commission 2006, sid. 141–142.

*Mer flexibel arbetstid*¹⁶

- Införa konton över arbetstid på lång sikt som ger möjligheter till utökad tjänstledighet. Återanställa pensionerade före detta anställda med specifika kunskaper inför speciella projekt (Bundesagentur für Arbeit, federal arbetsförmedling, Tyskland).
- Ta ut företagspension och fortsättningsvis arbeta deltid (Marks and Spencer plc, detaljhandel, Storbritannien).
- Flexibla pensionsval (The Co-operative Group, konsumentkooperativ, Storbritannien).
- Reducera lönen upp till 20 procent från 55 års ålder och ta ut delar av pensionen (Cabinet Office, Storbritannien).
- Ta fram en personlig plan för varje anställd över 55 år. Skapa pensionsplaner och se vad som krävs om den anställda skulle stanna längre (UPM-Kymmene's Tervasaari Pappersbruk, Finland).
- Arbeta i par – junior och senior (UPM-Kymmene's Tervasaari Pappersbruk, Finland).

*Utbildning på jobbet och vidareutbildning*¹⁷

- Flexibel arbetstid och utbildning inom ålder och mångfald (Centrica plc, energibolag, Storbritannien).
- Individuell kapacitetsuppbyggnad (Daikin Industries, tillverkningsindustri, Japan).

¹⁶ För Bundesagentur samt Marks and Spencer, se AARP 2011; för The Co-operative Group, se AARP 2011; för Cabinet Office och UPM-Kymmene's Tervasaari, se TAEN 2011.

¹⁷ För Centrica, Daikin Industries, DSW21 samt Lam Soon Edible Oils, se AARP 2011; för Brisbane City Council, se TAEN 2011; för UK-ENSEC, se European Commission 2006, sid. 149.

- Alternativa jobb och omskolning (DSW21, Dortmunds kommun, Tyskland).
- Personliga fysiska och psykologiska riskprofiler (Elkerliek sjukhus, Nederländerna).
- Äldre anställda som blir utsedda till områdesexperter. Rollen som rådgivare och instruktör höjer statusprofilen för äldre anställda (Lam Soon Edible Oils Sdn Bhd, matproduktion Malaysia).
- Årlig karriärvägledning (Brisbane City Council, Australien).
- Lärlingsutbildning för anställda över 40 år (UK-ENSEC, energibolag, Storbritannien).

*Hälsoaspekter*¹⁸

- Hälsokontroller och interna psykologiska utvärderingar (DSW21, Dortmund kommun, Tyskland)
- Rekreationserbjudanden som qigong, hjälp att sluta röka och övergång till hälsosam mat (Salzburg AG für Energi, Verkehr und Telekommunikation, energi och infrastruktur Tyskland).
- Rehabilitering, sjukgymnastik, coaching och utbildning, vilket har lett till lägre sjukfrånvaro och minskad förtidspension (Saarioinen, matfabrik, Finland).

¹⁸ För DSW21 och Salzburg AG, se AARP 2011; för Saarioinen, se European Commission 2006, sid. 98.

5.3.2 Verktygen

Ledarskap

Chefer och ledare har ansvaret att använda de anställdas kompetens så att dessa gör ett så bra jobb som möjligt. Detta ledarskap inkluderar allt som är relevant för jobbet – däribland att se till att nyanställda kommer in i arbetet och att de äldres erfarenhet tas tillvara. Gott ledarskap borde egentligen vara en överflödig rubrik i en rapport som denna men det verkar vara långt ifrån självklart.

Vantrivsel på jobbet kan delvis bero på dåligt ledarskap och det kan i sin tur påverka beslutet att gå i tidig pension tidigt.¹⁹ En del enkätstudier visar dessutom att arbetsgivare är mindre benägna att anställa äldre arbetskraft.²⁰ Viljan att utveckla och behålla den äldre arbetskraften har därtill en koppling till incitament för organisationer, företag och chefer.²¹ Ett problem i Sverige är antagligen den låga omsättningen av jobb bland framför allt äldre, men om det är vanligt att byta jobb i andra åldrar borde det inte vara konstigt att göra det som äldre.

Det finns en omfattande litteratur om ledarskap samt en något mindre, framför allt internationell, litteratur om åldersmedvetet ledarskap.²² Följande är två saker som särskilt bör betonas:

- Ett bra ledarskap för äldre är antagligen detsamma som ett bra ledarskap för alla, dvs. chefens ansvar är att se de olika styrkor och svagheter som finns i gruppen för att helheten ska bli bra.
- Att bättre ta tillvara de äldres kompetens kan – beroende på arbetsplats – ske på många olika sätt, t.ex. genom mentorskap eller att agera som bollplank. Det kan också ske i flera olika former – allt från heltid till mer begränsade insatser.

¹⁹ Se Nilsson, 2011; Ilmarinen, 2006.

²⁰ Se Kadefors & Johansson Hanse, 2012.

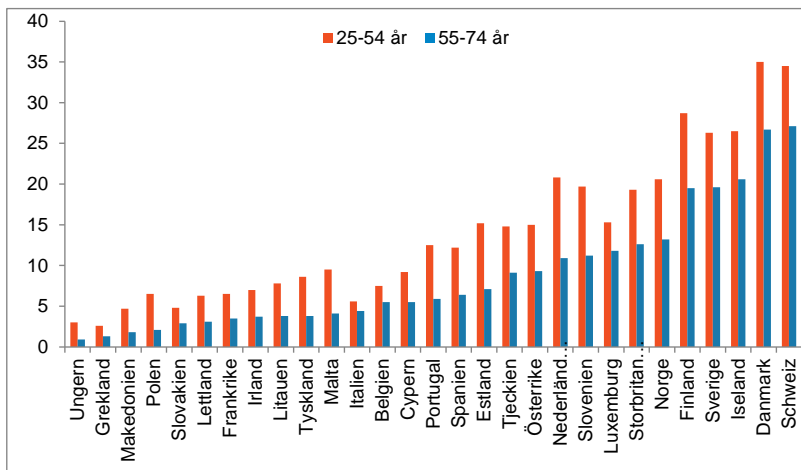
²¹ Nilsson, 2013.

²² För en svensk bok, se Skoglund & Skoglund, 2005.

Utbildning för äldre viktigt för att behålla kompetensutveckling

Av diagram 5.5 framgår att företag satsar mindre på de äldres utbildning, vilken kan riskera försvåra ett längre arbetsliv.

Diagram 5.5 Omfattning av utbildning för yngre och äldre, procent av antalet anställda



Källa: OECD.

Forskning i Sverige tyder på att vuxenutbildning förbättrar löneutvecklingen men den påverkar inte tidpunkten att gå i pension.²³ Dock vet vi från andra studier att utbildningsnivån är en viktig faktor för hur tidigt man går i pension.²⁴ En studie på holländska data visar att utbildningar som sker i företagets regi förbättrar även de äldres ställning på arbetsmarknaden.²⁵ Medan det mot denna studie kan invändas att de som går utbildningarna kanske inte är representativa för alla äldre, så finns även experimentella studier där sådana metodproblem inte är

²³ Se Stenberg et al., 2012; Stenberg 2012. För en internationell diskussion, se Bassanini et al., 2005; Pischkel, 2005.

²⁴ Se Klevmarken, 2010.

²⁵ Picchio & van Ours, 2011.

påfallande och där resultaten är positiva.²⁶ För dem som gått vuxenutbildning kan dock attityder och förväntningar från omgivningen ändå motverka möjligheten till ett längre arbetsliv.

En arbetsmiljö anpassad till högre ålder på arbetskraften

Det finns omfattande material och studier kring äldres arbetsförmåga.²⁷ Arbetsmiljöverket i Sverige har exempelvis publicerat flera studier och kunskapsöversikter.²⁸ Faktorer som lyfts fram är hur arbetsmiljön kan anpassas till att underlätta för den äldre arbetskraften genom förbättrat ljus, minskat buller och ergonomi (se även ruta 5.1). När en bättre arbetsmiljö för äldre möjliggör ett längre arbetsliv och bra produktivitet borde anpassningen kunna ses som en god investering i företagets kapacitet och konkurrenskraft.

Flexibilitet i arbetstid och hur arbetet genomförs

Den åldrande befolkningen är bara en av flera förändringar som kommer att prägla den framtida arbetsmarknaden. Från industrialiseringens början, när krav på närvaro och betalning per timme var vanligt, har arbetsmarknaden blivit mer flexibel i termer av var och hur arbetet utförs. Med hjälp av it kan många jobba hemifrån eller på resande fot. Det underlättar möjligheten att arbeta för många, inte minst för småbarnsföräldrar. Även äldre som väljer att jobba har nytta av att det moderna kontoret kan förändras.

Med modern teknik kommer det troligen att bli allt lättare att jobba flexibelt i olika åldrar och på olika platser. Samtidigt blir det en ny utmaning för chefer om den traditionella arbetsplatsen minskar i betydelse.

²⁶ Se de Grip & Sauermann, 2011.

²⁷ Se Ilmarinen, 2006; OECD, 2006.

²⁸ Arbetsmiljöverket, 2004 & 2012.

5.4 Matchningen på arbetsmarknaden behöver förbättras

Det finns tecken på att matchningen på arbetsmarknaden skulle kunna förbättras.²⁹ Statistiken visar att lediga vakanser inte fylls trots att det finns arbetssökande. Förklaringarna kan vara många. Vissa arbetssökande kan ha för mycket utbildning, samtidigt som andra har för lite eller så kan arbetet finnas på fel ort eller ha fel inriktning för den sökande. I många fall hänger olika faktorer ihop och riskerar förstärka varandra.

Det är alltså, kanske något paradoxalt, fullt möjligt för de jobbsökande som kollektivt att både vara överutbildade och underutbildade för matchningen med tillgängliga jobb. Detta kan inträffa om det t.ex. finns för många med universitetsexamen för de jobb som inte behöver sådan utbildning samtidigt som det finns för få sökande till jobb som inte kräver mer än gymnasieexamen. Matchningen ter sig som något enkelt men är i verkligheten mer komplicerad.

En rapport pekar på att svensk högskoleutbildning skulle bli mer effektiv bl.a. om studenterna fattade mer informerade val och om högskolan förbättrade sina möjligheter att kombinera akademisk träning med förberedelse för arbetslivet.³⁰

²⁹ Se Karlsson & Skåninger, 2012 samt Konjunkturinstitutet, 2012. Myndigheter som arbetar med matchning är Arbetsförmedlingen samt Myndigheten för yrkeshögskolan.

³⁰ Se Sonnerby, 2012.

Bristande matchning är en risk för den framtida arbetsmarknaden

Bristande matchning på arbetsmarknaden motverkar samhälls-ekonomisk effektivitet. Den är ett slöseri när det finns lediga jobb som på grund av kompetenskrav inte kan matchas med arbetssökande. Något som ytterligare förvärrar situationen är att unga som saknar efterfrågad kompetens och blir långtidsarbetslösa löper högre risk att hamna i utanförskap.

Några faktorer talar för att de rådande bristerna i matchning trots allt är en fråga också när vi lyfter blicken mot arbetsmarknaden 2020 och längre fram:

- Matchningen förändras långsamt eftersom den hänger ihop med studieval som gjorts under lång tid och med kompetenser som företag behöver.
- Matchningen försvåras av att pensionsavgångarna från 2012 och flera år framåt beräknas bli fler än det antal yngre som kommer in på arbetsmarknaden.

Kombinationen av att matchningen är en trögrörlig process och att det blir allt färre yngre som ska ersätta de stora pensionsavgångarna innebär en risk för både produktiviteten och för sysselsättningen. Om företag inte kan fylla vakanser med den kompetensprofil de behöver finns några alternativ som alla kan ha oönskade effekter:

- Jobbet tillsätts inte – produktionen minskar eller bedrivs på annat sätt, t.ex. från ett annat land.
- Jobbet tillsätts men med en rekrytering som inte tillfullo lever upp till kompetenskraven – med risk för längre startsträcka och tapp i produktivitet.

En särskild fråga gäller matchning för äldre arbetskraft. Ofta tas det för givet att matchningen främst handlar om de yngres kompetens i förhållande till jobben. På en dynamisk arbetsmarknad kan det dock vara lika naturligt för äldre som för unga

att söka jobb. Om arbetsmarknaden ska fungera väl för rekrytering i alla åldersgrupper behöver man också ha matchning av äldres arbetskraft i åtanke.

En bristande matchning som pågår under många år på arbetsmarknaden riskerar att försvåra en dynamisk arbetsmarknad för alla, inklusive äldre. Ett exempel som kan illustrera detta: Om företagen behöver många nya elektroingenjörer men bara kan täcka en del av behovet och glappet består under ett flertal år, så blir även marknaden för erfarna elektroingenjörer lidande.

Sammantaget innebär de problem som beskrivits att matchningen kommer att bli en viktig utmaning för att inte försvåra de omställningsprocesser som den åldrande befolkningen kommer innebära. Det understryker även betydelsen av behovet att bredda regionala arbetsmarknadsregioner för att underlätta matchningen på regional nivå (se kapitel 3).

5.5 Framtidens arbetsmarknad och kompetensbehov

Det finns naturligtvis ingen som kan veta exakt vilken utbildning och kompetens som kommer krävas på framtidens arbetsmarknad. I en modern marknadsekonomi utgår hela tiden signaler från företag om vad marknaden efterfrågar. I föregående avsnitt diskuterade vi utmaningarna att förbättra matchningen mellan efterfrågan på arbetskraft och den kompetens som de arbetssökande har. I det här avsnittet vänder vi blicken mot historiska mönster för att diskutera trender som troligtvis kommer spela roll för kompetensförsörjningen på den framtida arbetsmarknaden.

Stort kompetensbehov inom vården och särskilt äldreomsorgen

En av de minst osäkra prognoserna är att den åldrande befolkningen kommer kräva en större omfattning av vård och omsorg. Det är en trend som redan nu har börjat bli tydlig.

Att belysa hur rekryteringen till vård och omsorg av äldre ska anpassas till den ökande andelen äldre är därmed en central fråga. Framtidens äldre kommer antagligen att vara mer teknikvana än dagens och det kommer även att finnas fler tekniska lösningar som underlättar i vården. Men i och med att de äldre blir fler kommer även de som är mer vårdkrävande att bli fler, och det kan inte tas för givet att olika former av effektivisering tillsammans med förbättrad hälsa hos äldre kommer att väga upp risken för behov av en mer personalintensiv omsorg av äldre i dålig hälsa.

Rekryteringsbehov på arbetsmarknaden 2020

För de närmsta åren finns flera prognoser för rekryteringsbehov i olika branscher och regioner, bl.a. från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Arbetsförmedlingen (AF). SKL har nyligen gjort bedömningen att 420 000 personer behöver rekryteras till välfärdssektorn fram till 2019. Förväntade pensionsavgångar kräver ca 330 000 personer och därutöver väntas 90 000 tjänster behövas på grund av demografiska förändringar (främst äldre vården).³¹ Bedömningen lyfter särskilt fram ett behov av att rekrytera förskolelärare, undersköterskor, läkare och specialister. SKL har endast sett ett svagt samband mellan demografin och resursbehovet i historiska data men verkar i denna prognos göra en delvis ny bedömning av framtidens behov.³² Att det handlar om stora förändringar för arbetsmarknaden framgår av att SKL:s bedömning att

³¹ SKL, 2011a.

³² I Börjesson, 2008 är en slutsats att demografin inte nämnvärt påverkade den historiska kostnadsutvecklingen.

rekryteringsbehovet är 420 000 personer kan jämföras med att ca 1,1 miljoner är anställda i välfärdssektorn i dag. Även AF ser ett betydande rekryteringsbehov till välfärdssektorn. Pensionsavgångarna innebär en omsättning av ca 1/3 av personalen. Det blir en betydande utmaning att klara generationsväxlingen, särskilt som det finns tecken på att de anställda inom välfärden har uttryckt kritik till hur ledarskapet bedrivs.³³

Arbetsförmedlingen gör regelbundet analyser av i vilka branscher det finns brist arbetskraft och i vilka konkurrensen om jobben är hård.³⁴ Det framgår att det – förutom de ovan diskuterade behoven av rekrytering för välfärdsjobb – finns brist på arbetskraft t.ex. bland it-programmerare samt säljare i företag, handel, transport och teknik. Däremot är det hög konkurrens om färre jobb för t.ex. journalister, fotografer och matroser. Överlag kräver många jobb *minst* gymnasiekompetens.

Även SCB har gjort enkäter rörande arbetskraftsefterfrågan och kommit fram till liknande resultat. Därutöver förutser SCB en brist på arbetskraft inom flera teknikområden och inom vissa samhällsvetenskapliga områden.³⁵

Utblick mot den framtida arbetsmarknaden

Det finns åtminstone tre breda marknadsrelaterade trender som har spelat roll för kompetensbehov och rekrytering:

- Utvecklade länder konkurrerar med pris och framför allt med kvalitet; vi kan inte matcha utvecklingsländers kostnadsfördelar i produktionen av enkla varor men vi kan däremot konkurrera i högförädlad produktion som kräver hög kompetens. Allt eftersom utvecklingsländer blir rikare och de s.k. BRIC-länderna i

³³ SKL, 2011b.

³⁴ Arbetsförmedlingen, 2011.

³⁵ SCB, 2012.

allt högre grad förbättrar kvaliteten kommer dock konkurrensen i pris för högfördlad produktion också att öka.³⁶

- Teknikutvecklingen har medfört att tillverkningsindustrin hela tiden minskar antalet anställda medan tjänstesektorn fortsätter att öka. Jobben i tillverkningsindustrin kommer troligtvis att i än högre grad handla om att serva maskiner och robotar medan jobben i tjänstesektorn troligtvis kommer att bestå av både enkla och mer kvalificerade tjänster. Av internationella jämförelser framgår att det finns en betydande förbättringspotential för produktiviteten i den svenska tjänstesektorn.³⁷
- Globaliseringen fortsätter, och eftersom Sverige är en liten och mycket öppen ekonomi är vi särskilt beroende av den.

Dessa tre trender relaterade till efterfrågan på arbetskraft kommer att samverka med utvecklingen av utbudet på arbetskraft från den åldrande befolkningen.

5.6 Sammanfattning

I dag har äldre som blir arbetslösa endast liten chans att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Det finns flera tecken på stela attityder och strukturer som lever kvar från en tid när arbetslivet var annorlunda och livet – liksom tiden i arbete – var kortare. I takt med att medellivslängden ökar behöver arbetslivet förlängas i motsvarande grad. Det är en utmaning för arbetsmarknadens parter och för individer att anpassa sig till detta.

Det borde om möjligt vara lika naturligt att byta jobb vid 55+ som i yngre ålder och på en dynamisk arbetsmarknad bör det finnas en omsättning av jobb i alla åldersgrupper. För att detta ska bli verklighet behöver flera saker ske:

³⁶ BRIC-länder används ibland som förkortning för en grupp länder (Brasilien, Ryssland, Indien och Kina) som har hög tillväxt eller tillväxtpotential.

³⁷ Se Hagman & Bergström, 2010 samt OECD, 2005 för en internationell jämförelse.

- Stela attityder till arbetslivets längd och avtal som arbetsmarknadens parter träffar bör anpassas till att vi lever och kan jobba längre.
- Utbildning bör ske fortlöpande.
- Ledarskapet måste inriktas på att ta tillvara all tillgänglig kompetens, inklusive de äldres.
- Matchningen bör förbättras och dialogen mellan arbetsgivare och utbildningsansvariga utvecklas och fördjupas.

De förändringar som behövs får viss medvind av utvecklingen i stort, men den kommer enbart underlätta till viss del.

Det saknas en ”knapp” för att förändra värderingar kring äldres arbetskraftsdeltagande men företag, arbetsmarknadens parter och arbetsgivare kan undanröja onödiga hinder för en sådan anpassning. Här har även riksdag och regering ett övergripande ansvar.

Pensionsåldersutredningen och den forskning som där sammanfattas pekar på styrkan i regelverk och normer för de äldres arbetskraftsdeltagande och för beslutet att gå i pension. Trots att 65 år inte är någon formell pensionsålder har det blivit en informell norm som påverkar beteenden på flera sätt, t.ex. vid beslut om vidareutbildning, och den inverkar kanske även på motivationen. Det kan då finnas inslag av något självuppfyllande och som inte baserar sig på individens egen förmåga att jobba längre.

Om pensionsnormen anpassas till ett längre arbetsliv är det troligt att detta medför förändringar i företagen vad gäller hur de äldre planerar sitt arbetsliv och resonerar kring sin vidareutbildning. Någon som närmar sig 60 år och planerar sin pension kanske avstår från att upprätthålla sitt humankapital genom utbildning och minskar sin nyfikenhet på omgivningen och på förändringar i samhället. Om i stället normen för pension

förlängs blir det mer naturligt för äldre att fortsätta utbilda sig och därmed bidra till arbetslivet.

Pensionsnormen är den mest påtagliga tröskeln men det är en utmaning att förändra även de mindre synliga hindren för ett längre arbetsliv, t.ex. de som finns i olika avtal. Arbetsmarknadens parter, företag och arbetsgivare har olika verktyg och möjlighet att minska de hinder som står i vägen för ett längre arbetsliv. Här har även riksdag och regering ett övergripande ansvar.

6

Utmaningar för den offentliga sektorn



6 Utmaningar för den offentliga sektorn

”The question we ask today is not whether our government is too big or too small, but whether it works... Where the answer is yes, we intend to move forward. Where the answer is no, programs will end. And those of us who manage the public's dollars will be held to account – to spend wisely, reform bad habits, and do our business in the light of day...”

Barack Obama, konstituerande tal, den 20 januari 2009.

Vad innebär den åldrande befolkningen för den offentliga sektorn och för möjligheten att utveckla välfärden de kommande decennierna? I det här kapitlet lyfter vi fram några övergripande frågeställningar. Avsikten är inte att göra någon detaljerad genomgång av den offentliga sektorn och olika välfärdstjänster utan snarare att illustrera vad de demografiska trenderna kan komma att innebära och hur vi kan hantera dem. Framför allt är det viktigt att diskutera vilken standardökning i den offentliga välfärden som är hållbar – och vad vi kan göra för att den ska fortsätta öka.

På ett övergripande plan är Sveriges utgångsläge bättre än många andra länders när det gäller att hantera utmaningen från den åldrande befolkningen: Pensionssystemet är hållbart, vi har en utvecklad välfärd och statsskulden är bland de lägsta i OECD.

Men Sverige har också en mer utvecklad och omfattande offentligt finansierad välfärdssektor, vars finansiering kan vara mer känslig för demografiska trender än andra länders.

Utmaningen handlar i grunden om hur vi ska kunna vidareutveckla den offentligt finansierade välfärden för att bevara det som är bra och fortsätta höja kvaliteten på det som kan bli bättre. Undersökningar ger visst stöd för att betalningsviljan för skatt är hög i Sverige, vilket troligen avspeglar att många tycker att man får mycket välfärd för pengarna. Det kan även avspegla flera andra saker, inte minst en åsikt om vikten av fördelningspolitik. Det betyder dock inte att viljan att betala skatt är obegränsad utan det förväntas att vi ska värna om knappa resurser och hela tiden arbeta för ökad effektivitet.¹

6.1 Att utveckla den framtida välfärden

Vi har i Sverige valt en välfärdsmodell där den offentliga sektorn står för ett brett grundskydd och där skola, vård och omsorg huvudsakligen finansieras via skattesystemet.² Det förekommer avgifter för vissa tjänster, som för att besöka läkare samt för barn- och äldreomsorg, men ofta är det pris som tas ut långt ifrån kostnadstäckande och det finns ofta kostnadstak för individen.

Kan vi utgå från den historiska kostnadsutvecklingen av välfärdstjänster när vi blickar framåt?

Den historiska utvecklingen av välfärdsstaten, framför allt de senaste 20–30 åren, ger en bas att utgå ifrån när vi diskuterar vilken standardökning som är möjlig i framtiden (se även kapitel 2). Den svenska välfärdsstaten har byggts upp under hela 1900-talet, framför allt efter andra världskrigets slut. Barnomsorgen har byggts ut, kvinnor har börjat förvärsarbete i högre grad och

¹ Synovate, 2008 har gjort en enkätundersökning som ger visst stöd för att betalningsviljan för skattefinansierad välfärd är hög i Sverige på ett allmänt plan. Frågorna är dock inte ställda på ett sätt där olika finansieringsalternativ är ställda mot varandra när kostnaderna med den åldrande befolkningen ökar. Se även Svallfors, 2011.

² För en diskussion om olika modeller för välfärdsstater, se Esping-Andersen, 1990.

vård och omsorg har byggts ut. En del av de kostnader som uppbyggnaden av välfärdsstaten har inneburit är dock inte till fullo relevanta när vi blickar framåt, eftersom kostnaderna kan antas vara mindre för att underhålla en befintlig kapitalstock än för att bygga ut densamma. När exempelvis en skola eller förskola är byggd kan den nyttjas i många år om den underhålls väl. Att bygga upp fungerande rutiner i samhället för föräldrapenning, vård av sjuka barn m.m. är andra exempel på systemförändringar som genomförts i Sverige och som är en del av förklaringen till att kvinnors förvärvsfrekvens är högre än i de flesta andra länder.

Det finns även kostnader som troligen blir större, inte minst för att omfattningen av äldreomsorgen blir större med fler äldre. Befolkningen blir också allt mer välinformerad och kan komma att ställa högre krav, t.ex. på olika behandlingar och mediciner i sjukvården.³ Det finns därmed faktorer som pekar på högre kostnader men även faktorer som indikerar en lägre ökning. Om vi använder historiska kostnadsökningarna som bas för att blicka framåt är det viktigt att ha dessa begränsningar i åtanke.

Hur åstadkoms standardökningen i välfärdstjänster?

De flesta analyser indikerar att vi klarar finansieringen av den befintliga nivån på välfärden utifrån de kostnadsökningarna som den åldrande befolkningen medför (se kapitel 2).⁴ De flesta förväntar sig dock en fortsatt standardökning i välfärden. Frågan är därför hur mycket standarden på välfärdstjänster kan öka. En finansiering som möjliggör en ökad standard i välfärdstjänster kan åstadkommas på flera olika tänkbara sätt:

- mer arbete genom ett tidigare inträde på arbetsmarknaden, en högre sysselsättningsgrad och ett förlängt arbetsliv, vilket ökar skattebasen och underlättar försörjningsbördan.

³ Se t.ex. Svensk Försäkring 2012a, b; Borg, 2009; SKL, 2010; Kommissionen om välfärdens framtida finansiering, 2010.

⁴ Se t.ex. SOU, 2008:105.

- ökad effektivitet i offentlig sektor och för välfärdstjänster
- höjda avgifter eller kostnadstak för välfärdstjänster
- höjda skattesatser
- privata alternativ och försäkringar.

I detta kapitel diskuterar vi de första två alternativen och i kapitel 7 gör vi en sammanvägning där även de sista tre alternativen behandlas.

I nästa avsnitt redovisas en kalkyl som visar en möjlig utveckling för standarden om skatter eller avgifter är oförändrade. Det är en viktig beräkning som visar ett sätt att uppnå ökad välfärdsstandard med hållbara offentliga finanser. Därefter diskuteras ökad effektivitet i offentlig sektor.

Vilken utveckling av välfärdstjänster vill vi ha?

I detta avsnitt diskuterar vi hur stor standardökning vår modell klarar av när vi begränsar oss till en framskrivning av befintliga strukturer och beteenden. I kapitel 7 diskuterar vi denna fråga ur ett bredare perspektiv och utifrån möjliga strategival.

På uppdrag av Framtidskommissionen har Finansdepartementet gjort några beräkningar som ger oss en grov indikation om vilken standardhöjning som är *hållbar* under perioden 2016–2050, vilket blir ett *basscenario* som vi kan använda som jämförelsenorm.⁵ Det finns givetvis osäkerheter i dessa beräkningar, som inte ska tolkas som att alla scenarier är lika troliga. Den åldrande befolkningen medför såpass stora förändringar för utgifter och för finansiering av välfärden att slutsatserna är väsentligen mindre känsliga för vissa antaganden än t.ex. konjunkturbedömningar.

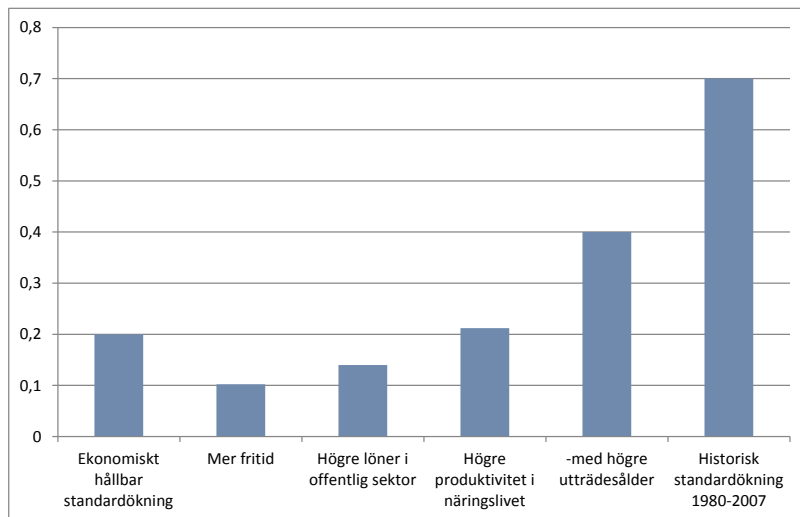
⁵ Resultaten redovisas i Enegren, 2012. Kalkylerna utgår från antagandena i den senaste långsiktskalkylen som redovisades som en bilaga till 2012 års ekonomiska vårproposition (2012) samt SCB:s demografiprognos. I långsiktskalkylen antas följande genomsnittsökningar per år på lång sikt: real bnp – 2,2 procent, timlön – 4 procent, sysselsättning 15–74 år – ca 67 procent, inflation – 2 procent. För övriga antaganden, se Finansdepartementet, 2012, sid. 21.

I några alternativa scenarier beräknas även vad som krävs för att ökningen ska kunna bli större samt vad som riskerar medföra att ökningen blir mindre. Här antas *inte* att politiken är oförändrad, vilket annars är ett vanligt tillvägagångssätt i långsiktscalkyler. I stället räknas den hållbara standardökningen ut genom följande fråga: Om offentlig konsumtion ska vara ungefär konstant som andel av bnp – hur mycket skulle standarden i välfärdstjänster kunna öka per år?⁶ Det bör understrykas att detta *inte* är en prognos utan snarare ett sätt att illustrera ett möjligt förlopp. Samtidigt är det också ett sätt att visa vad vi behöver göra, om vi skulle vilja se en annan utveckling.

Resultaten av kalkylen visas i diagram 6.1. Längst till höger visas en bedömning av den historiska standardökningen av välfärden: ca 0,7 procent per år.

⁶ Ökningen av standarden i välfärdstjänster mäts med volymökningar i offentlig konsumtion.

Diagram 6.1 Standardökning i välfärdstjänster, snitt per år, procent

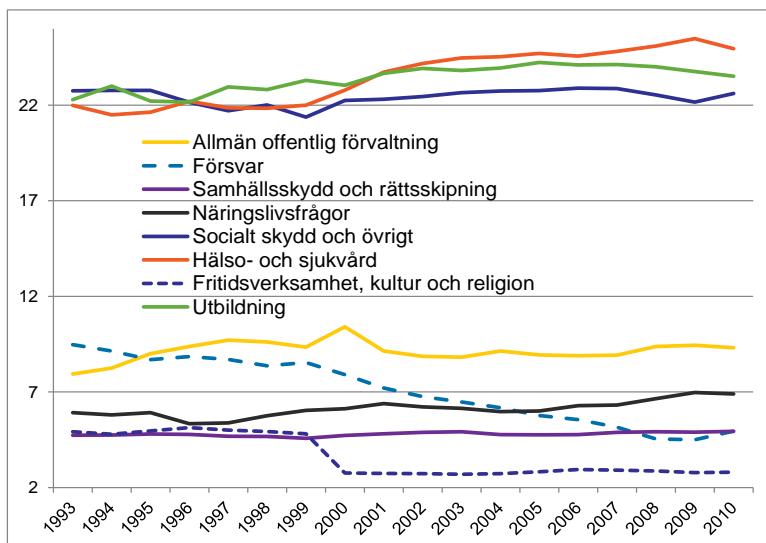


Anm.: Volymökning i offentlig konsumtion. Standardökningen för scenarierna avser snitt för 2016–2050.

Källa: Enegren, 2012.

Den framtida standardökning som bedömts som ekonomiskt hållbar visas längst till vänster och är ungefär 0,2 procent per år. Under perioden 1980–2008 hade vi en högre standardökning, vilket bl.a. berodde dels på att kostnaderna från den åldrande befolkningen inte fullt ut hade börjat ge avtryck, dels på omprioriteringar inom offentlig sektor, relativa minskningar i kultur- och försvarsutgifter (se diagram 6.2), samt en förhållandevis återhållsam löneutveckling.

Diagram 6.2 Utgifter som andel av total offentlig konsumtion



Källa: SCB.

Det ter sig förstas något teoretiskt att jämföra olika standardökningar per år men ett räkneexempel kan underlätta: Grovt räknat kan skillnaden mellan 0,2 procent hållbar respektive 0,7 procent historisk standardökning illustreras genom att den i modellen motsvarar att skatten på arbete successivt höjs för att 2050 vara ca 8,30 kronor högre än i dag per intjänad hundralapp. Beräkningen ska dock tolkas med stor försiktighet; den tar t.ex. inte hänsyn till att arbetsutbudet riskerar att minska kraftigt. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) redovisar en kalkyl där kommunalskatten successivt höjs med ca 13 kronor per intjänad hundralapp 2035 för att klara en standardökning på 1 procent men det är en standardökning som är ungefär dubbelt så hög som i exemplet ovan. Jämförelser är dock överlag svåra, eftersom SKL:s kalkyl gjordes för ca fyra år sedan.

Högre skatter är ett alternativ men det riskerar att minska effektiviteten i ekonomin (se kapitel 2 och 7). En fråga är därför

vad vi behöver göra för att få en högre standardökning av välfärden än 0,2 procent utan skattehöjningar. En annan fråga är vilka utvecklingsvägar som riskerar att standardhöjningen blir mindre. Finansdepartementet har beräknat några alternativa scenarier för perioden 2016–2050 för att illustrera några sådana utvecklingsvägar:

- ökad fritid genom 0,1 procentenhet lägre medelarbetstid per år, vilket innebär att årsarbetstiden 2050 blir ca 55 timmar (3,6 procent) lägre än i dag⁷
- något högre löneökning i offentlig sektor i förhållande till privat sektor med 0,1 procentenhet mer per år
- högre produktivitetstillväxt i näringslivet med 0,1 procentenhet per år
- ett längre arbetsliv där utträdesåldern (eller pensionsåldern) följer ökningen i medellivslängden.⁸

Om vi ökar fritiden eller om löner i offentlig sektor ökar mer än antagandet i basscenariot blir den hållbara standardökningen lägre än 0,2 procent per år. Om båda skulle infrias försvinner i stort sett hela utrymmet för standardökningar.

Det framgår av diagram 6.1 att det enskilt viktigaste vi kan göra för att fortsätta ha en god standardökning är *att förlänga arbetslivet*. En rad faktorer leder till denna slutsats, där den viktigaste är att skatteintäkter från arbete väger tungt som finansiering till välfärden. De ökade skatteintäkterna kan även komma från en generellt sett högre sysselsättning och ett tidigare inträde på arbetsmarknaden (se vidare i kapitel 7).

En högre produktivitet i näringslivet underlättar men är ganska marginell för finansieringen av välfärden. Produktiviteten är visserligen central för utvecklingen av bnp – och för

⁷ Diagram 4.1 visar en bild över hur medelarbetstiden i Sverige och några andra länder har förändrats 1995–2011.

⁸ Rent tekniskt formuleras ökningen i utträdesåldern som att sysselsättningen i basscenariot 2050 ökar från 67,8 procent till 71 procent för gruppen 16–74 år.

utvecklingen av disponibel inkomst – men den underlättar inte finansieringen av välfärden. Skälet till detta är att högre produktivitet i näringslivet väntas leda till högre löner, vilket antas spilla över på offentlig sektor. Dessutom kan de offentliga transfereringsutgifterna i form av pensioner, barnbidrag, sjukförsäkring etc. antas öka i takt med den allmänna inkomstutvecklingen på längre sikt.

Ett förlängt arbetsliv, som följer ökningen i medellivslängden, är en ganska betydande förändring i samhället och innefattar samtidigt en normalisering till det synsätt som rådde när pensionssystemet infördes. SCB har gjort en kalkyl som illustrerar frågan från ett annat perspektiv: För att försörjningskvoten 2030 ska vara ungefär densamma som i dag behöver sysselsättningen öka med ca 600 000 förvärvsarbetande.⁹

Hur ska vi disponera standardökningen?

En fråga för framtiden är således om vi vill att standardökningen i välfärden ska öka mer än 0,2 procent, t.ex. komma upp till den historiska höjningen på 0,7 procent eller kanske ännu något högre. I nästa avsnitt diskuteras hur ökad effektivitet kan underlätta men i detta avsnitt ställer vi i stället frågan vad vi kan få för pengarna.

Det en fördel att anta ett bredare och längre perspektiv på välfärdsstatens utveckling. Såväl välfärdsstaten som marknads-ekonomin är i ständig förändring och utveckling. Tjänster som efterfrågades tidigare kan öka, ändra karaktär eller t.o.m. försvinna. Välfärden och samhället förändras dessutom för det mesta ganska långsamt och det kan därför vara svårt att se förändringarna från år till år. Sett över decennier sker dock ofta betydande förändringar. Att jämföra förändringar av innehållet i välfärdstjänster (bortom kronor och ören) är dock svårare än att jämföra förändringar i varor eller produktion. Vi kan lätt jämföra

⁹ Wilén & Hellsing, 2012.

en äldre bil med en bil av dagens modell och konstatera att det nu finns katalysator, abs-bromsar och krockkuddar, ofta som standard. Att mäta förbättringar i välfärdstjänster är svårare – men svårigheten ska dock inte överdrivas. Vi kan se att skolan i dag har en annan pedagogik än för några decennier sedan. Även it och tekniska hjälpmedel är ett stöd i många undervisningsämnen och möjliggör både interaktivt lärande och lärande på distans, inte minst om även material på engelska utnyttjas. I vården kan man i dag behandla många sjukdomar och handikapp som inte var möjliga att behandla förr.

Hur vi ska använda den standardökning som kommer är en viktig fråga att hantera i den politiska processen. Medan de gångna decennierna präglades av att de utgjorde en uppbyggnadsfas av välfärden kommer de kommande decennierna i hög grad att handla om en vidareutveckling av den välfärd som redan byggts upp – något som i sin tur i hög grad kommer påverkas av den åldrande befolkningen.

Den ökade standarden kan fördelas till de olika delarna av välfärdsstaten i form av skola, sjukvård och äldrevård. Men vi ska inte bara fokusera på standardökningen. Det är också viktigt att hela tiden *utveckla, pröva och ompröva* vilka tjänster vi vill ha i förhållande till konsekvensen i termer av finansieringsbehov via offentliga skatter.

I nästa avsnitt diskuterar vi några exempel på tjänster som kan illustrera problematiken i att utveckla, pröva och ompröva tjänster. Det finns områden där vi kanske vill lägga stora delar av standardökningen men också andra områden som kanske bör ändra karaktär. När vi står inför en så stor förändring som den åldrande befolkningen medför är det viktigt att de olika utvecklingsvägarna och möjliga prioriteringarna klargörs för att ge bra förutsättningar för en transparent politiska process.

Utmaning att utveckla innehållet i den offentligt finansierade välfärden

Standardökningen i välfärden kan komma i olika former i skola, vård eller omsorg. Hur den ska disponeras blir en viktig del av en politisk process, vilket dock inte ska beröras i denna rapport. Kvalitetshöjningar i vården kommer att fortsätta att möjliggöra medicinska ingrepp som mildrar – och ibland nästan helt eliminerar – effekter av sjukdomar och funktionsnedsättningar.¹⁰ En del av dessa förbättringar kan komma att bli enkla och föga kostsamma medan andra kan vara såpass dyrbara att de blir svåra att finansiera via den offentliga välfärden.

Det kommer att bli en utmaning att bestämma vilken nivå av standardökning det offentliga ska stå för.¹¹ Detta är en frågeställning som har funnits under hela välfärdsstatens uppbyggnad och den kommer att vara aktuell även i framtiden. Redan i dag finns tjänster, t.ex. i tandvården, där vuxna får stå för största delen av kostnaderna upp till en viss gräns. Vi får också själva köpa glasögon och kontaktlinser och själva betala för laserkirurgi som behandlar synfel, medan däremot t.ex. hörselapparater är subventionerade.

På vissa områden finns en aktiv och levande debatt om vad det offentliga ska stå för. På senare tid har det t.ex. funnits en diskussion om hur extra polisinsatser i samband med fotbollsmatcher och festivaler ska finansieras – av det offentliga, av arrangörer eller via högre biljettpriser. Inom sjukvården finns dagligen avvägningar som läkare tvingas göra mellan medicinska ställningstaganden och vad patienter önskar. Frågorna som ställs är svåra och viktiga.¹² Ibland önskar patienter en behandling utomlands; är det rimligt att den i så fall ska finansieras av svenska skattebetalare?

¹⁰ För några exempel, se Cookson, 2012a, b; Fountain, 2012a, b, c.

¹¹ Se t.ex. Berg, 2001; Molander, 1999; Molander & Andersen, 2002 samt Kommissionen om välfärdens framtida finansiering, 2010.

¹² Se t.ex. material och publikationer från Prioriteringscentrum vid Linköpings universitet.

Det finns exempel på utvidgade tjänster inom vissa kommuner, t.ex. natt- eller kvällsöppna förskolor som möjliggör arbete även för föräldrar med t.ex. kvälls-, natt, och helgarbete. Exempelen illustrerar den stora spännvidd som finns på de frågor som är aktuella. Det finns inga allmängiltiga svar utan snarare sker en ständig utveckling. Det offentliga åtagandet brukar generellt sett inte inkludera medicinska tjänster som betraktas som kosmetiska eller prestationshöjande, men det dock mer sällan som en så enkel gräns kan dras. Var gränsen mellan offentliga och privata åtaganden bör dras är överlag en svår fråga, vilket inte betyder att vi kan ignorera den, för utan en process som klargör vad som i framtiden ska ingå och vad som inte ska ingå i det offentliga åtagandet riskerar det att bli utrymme för godtycke och för skillnader mellan olika regioner.

Utmaningen större i glesbygden

I kapitel 3 framgick att små kommuner kommer bli mindre, fler till antalet och får en högre försörjningsbörda. Små kommuner kommer ha fler äldre än i dag och många unga kommer fortsätta att flytta till storstadsregionerna. Små kommuners finansiering av välfärden är därför en särskild utmaning, vilken kan komma att innebära påfrestningar för hanteringen av den kommunala skatteutjämnningen. Även kompetensförsörjningen i skola och framför allt äldreomsorgen kommer att vara en utmaning.¹³ Arbetsgivare i välfärdssektorn kommer att behöva säkerställa att jobben i vård, skola och omsorg är attraktiva. Det finns annars en risk att rekrytering till välfärdssektorn blir svårare, vilket kan medföra att löner ökar snabbare än de antaganden som ligger till grund för kostnadsberäkningarna i basscenariot och i förlängningen riskera att minska den ekonomiskt hållbara standardökningen (se diagram 6.1).

¹³ För en översikt, se kapitel 5 i OECD, 2011d. Se även SKL, 2011a.

6.2 Ökad effektivitet i offentlig sektor

Det privata näringslivet har en produktivitetsökning på i grova drag två procent i snitt per år sett över en längre tid. Ibland antas att offentlig sektor inte har någon produktivitetsökning, men det är inte alls självklart och riskerar dessutom att bli själv-uppfyllande: Om man inte tror att det går att förbättra en tjänst ökar risken att standarden förblir oförändrad. All form av ökad produktivitet i offentlig sektor kommer att avsevärt underlätta en högre standardökning av välfärdstjänsterna jämfört med den hållbara standardökning som diskuterades i föregående avsnitt.

Potential till förbättringar genom konkurrens och andra verktyg

I offentlig sektor är det svårare att mäta produktiviteten. Mätproblemen beror bl.a. på att effekterna av offentlig konsumtion och dess kvalitet är svåra att definiera. I den privata sektorn går det förhållandevis lätt att räkna ut kostnader och vinster av en verksamhet. I den offentliga sektorn kan man visserligen mäta kostnader men resultaten låter sig sällan mätas i kronor och ören. Nedan visas några exempel på hur effektiviteten i offentlig sektor kan öka:

- Använd benchmarking för att sätta mål som det visat sig möjligt för de bäst presterande att uppnå.
- Fortsätt att utveckla mål- och resultatstyrning för statliga myndigheter.
- Använd automatiska och förutsägbara regler för myndigheter som bidrar till kostnadseffektivitet.
- Tillåt konkurrensutsättning från privata alternativ på lika villkor.¹⁴
- Förbättra offentlig upphandling.

¹⁴ Se t.ex. Välfärdsutvecklingsrådets rapport till regeringen 2012.

- Tydligare styrning av statliga bolag men även, där det är motiverat, avyttringar av statliga bolag;

Tidigare hade offentlig sektor mer eller mindre monopol på välfärdstjänster men valfriheten och konkurrensen har under många år förbättrats, t.ex. genom friskolereformen 1992. Inte desto mindre är konkurrensen något begränsad och att ha mer konkurrensutsatt verksamhet vore bra för produktiviteten och effektiviteten i offentlig sektor. En studie av effekten av friskolereformen visar att betygen i *både* friskolor och kommunala skolor blir bättre. Författarna kontrollerar för möjliga effekter från t.ex. betygsinflation och drar slutsatsen att det är den ökade konkurrensen som är den huvudsakliga förklaringen.¹⁵ Sammantaget innebär det en utmaning att – så gott det går – försöka återskapa effekten av att vara *konkurrensutsatt fast på andra sätt*.¹⁶ Eftersom offentlig sektor inte kan gå i konkurs på samma sätt som ett företag är det viktigt att hela tiden medvetet sträva efter kostnadseffektivitet, budgetdisciplin och samhälls-ekonomisk effektivitet.

I Sverige används alla dessa möjligheter. SKL gör t.ex. benchmarking av sjukhus för att underlätta jämförelser.¹⁷ I Sverige har också, i syfte att framdriva kostnadseffektivitet, vissa regler införts om hur myndigheter tilldelas pengar för sin ordinarie verksamhet.¹⁸

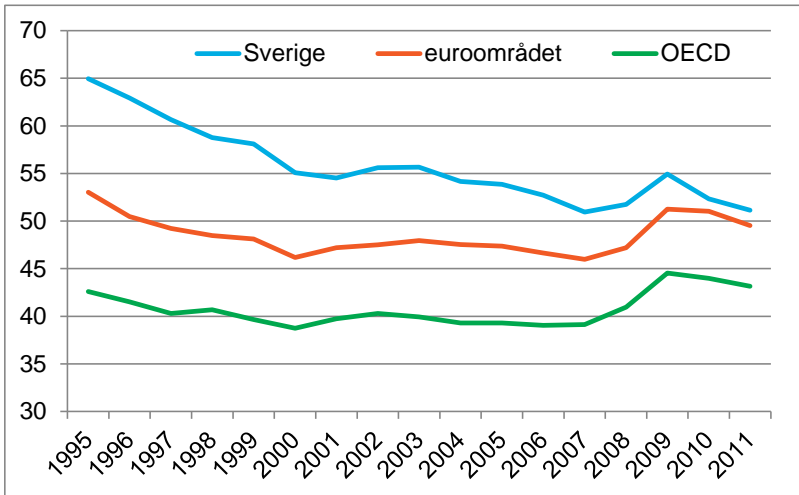
¹⁵ Se Böhlmark & Lindahl, 2012.

¹⁶ En inte helt olik problematik gäller för centralbanker, som inte heller har någon konkurrens och därutöver det som ibland benämns för en mjuk budgetrestriktion, se Blix et al., 2003.

¹⁷ Se t.ex. SKL, 2005.

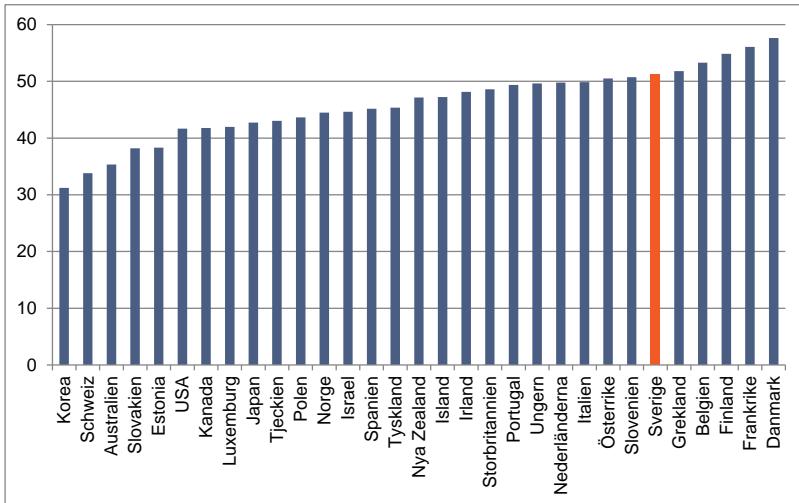
¹⁸ Det systemet går under beteckningen ”pris- och löneomräknade anslag”. Principen är att myndigheters utgifter för löner och hyror ska minska i förhållande till ett snitt av produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn.

Diagram 6.3a Offentliga utgifter i procent av bnp 1995–2011



Källa: OECD Economic Outlook, 2012f.

Diagram 6.3b Offentliga utgifter i procent av bnp i OECD-länderna



Källa: OECD Economic Outlook 2012.

Offentlig sektor i Sverige har minskat betydligt sedan 1995 men är bland de större i OECD, vilket förstärker betydelsen av att hela tiden arbeta med effektivitet

De totala offentliga utgifterna som andel av bnp har minskat väsentligt i Sverige – från ca 65 procent 1995 till ca 51 procent 2011 (se diagram 6.3a). Även i euroområdet har offentlig sektor minskat varje år (bortsett från under finanskrisen) men för Sverige har förändringen varit större. Eftersom de totala offentliga utgifterna i Sverige fortfarande är bland de större i OECD (se diagram 6.3b) är det viktigt att hela tiden arbeta med alla vägar att höja effektivitet och begränsa kostnader. Som framgår av tabell 6.1 står sig Sverige väl internationellt sett i många olika index och har ofta en toppnotering. OECD konstaterade även i sin senaste granskning att Sverige har haft en av de starkaste utvecklingarna de senaste åren.¹⁹ Även tidskriften *The Economist* publicerade nyligen ett temanummer där framgångarna med den nordiska välfärdsmodellen diskuterades.²⁰ En god utveckling och bibehållen stark position kommer dock inte av sig självt och, som framgår av nästa avsnitt, det finns potential att ytterligare förbättra effektiviteten i offentlig sektor.

¹⁹ OECD 2012d, sid. 13: "In many areas, Sweden is at or close to the frontier, with high per capita income, low inequality and poverty rates, good health status and environmental quality, a sound balance between work and life and high trust in institutions. Moreover, GDP growth has been strong in recent years...These good outcomes are the fruit of sound macroeconomic policies and substantial structural reforms that have also helped to cope with economic, demographic and other shocks."

²⁰ *The Economist*, 2013.

Tabell 6.1 Sveriges ranking i olika internationell index

Index	Källa	Ranking
Nation Brands	Anholt-GfK Roper	10/50 (2011)
CountryRep	Reputation Institute	3/50 (2012)
FutureBrand Country Brand	FutureBrand	4/118 (2012-2013)
Cities of Opportunity	Pricewaterhouse-Coopers	Stockholm: 5/27 (2012)
Corruption Perception	Transparency International	4/183 (2011)
Human Development	UN Development Program	10/187 (2011-2012)
Legatum Prosperity	Legatum Institute	3/142 (2012)
Environmental Performance	Yale University, World Economic Forum	9/132 (2012)
The Global Gender Gap Report	World Economic Forum	4/135 (2011)
State of the World's Mothers	International Save the Children Alliance	3/165 (2012)
Travel & Tourism Competitiveness	World Economic Forum	5/139 (2011)
Global Talent	Heidrick & Struggles	5/60(2012)
Innovation Capacity	European Business School	1/130 (2010-2011)
Innovation Union Scoreboard	European Commission	1/27 (2011)
Global Innovation	INSEAD Business School	2/141 (2012)
Knowledge Economy	World Bank	1/145 (2012)
The Global Competitiveness Report	World Economic Forum	4/144 (2012-2013)
World Competitiveness Yearbook	IMD Business School, Switzerland	5/59 (2012)
Responsible Competitiveness	AccountAbility	1/108 (2007)
Doing Business	International Finance Cooperation	14/183 (2011)
Global Enabling Trade	World Economic Forum	4/132 (2012)
Global Creativity	Martin Prosperity Institute	1/82 (2011)
The Networked Readiness	World Economic Forum	1/142 (2012)
The Web	The World Wide Web Foundation	1/61 (2012)
Global Government Effectiveness	World Bank	3/213 (2011)

Källa: Se www.si.se eller respektive organisation.

Forskningen indikerar att Sverige har en ganska god effektivitet i offentlig sektor men att resultaten skulle kunna vara ännu bättre med tanke på de stora resurser som den offentliga sektorn använder

Vad säger forskningen om hur bra den offentliga sektorn är i Sverige? Det är förhållandevis enkelt att mäta insatser (kostnader och arbetade timmar) men svårare att mäta resultat (ökad hälsa, mer välutbildad befolkning osv.). De frågor som forskningen söker svara på kan grovt sammanfattas enligt följande:

- Är offentliga tjänster av tillfredställande kvalitet givet de resurser som används?
- Går det att uppnå bättre resultat med samma resurser?
- Går det att uppnå samma resultat med mindre resurser?
- Går det att ta fram internationella jämförelsenormer (benchmarks) för att lära av dem som är bäst?
- Går det att mäta och förstå vad ineffektivitet beror på?

I forskningen försöker man skatta effektivitet i offentlig sektor och samtidigt kontrollera för externa faktorer. Här finns inte utrymme att redogöra för de metoder och data som används men ett exempel kan illustrera betydelsen av att kontrollera för externa faktorer: När man jämför hur effektiv hälso- och sjukvården är i olika länder bör man ta hänsyn till att seder och kulturskillnader kan påverka resultaten – om det t.ex. finns en bra mat- och motionskultur i ett land kan en hög hälsonivå inte enbart tillskrivas kvaliteten i sjukvården.

Forskningen kan sammanfattas med att Sverige står sig ganska väl i olika mått på effektivitet, särskilt inom hälso- och sjukvård samt (framför allt i högre) utbildning. I vissa studier är Sverige bland de bästa länderna men det finns även tecken på att genomströmningen i utbildningssystemet är för låg (se kapitel 4). Studier visar även att resultaten kan bli ännu bättre med tanke

på att en förhållandevis stor andel av bnp tas ut i skatt.²¹ Eller omvänt, vi skulle kunna få ut *samma mängd välfärd* till en *lägre kostnad* om offentliga sektorn i Sverige blev mer effektiv.

Vem ska arbeta med effektivisering?

Som ovan diskuterades kan en effektivisering antingen innebära att vi får mer välfärd för samma slant eller att vi får samma välfärd till en lägre kostnad. Effektiviseringar och omprioriteringar bör därför vara en del av det normala arbetet varje år och ska inte blandas ihop med nedskärningar.

Vilka är det som ska genomföra effektiviseringar? Egentligen borde frågan vara det omvända: Finns det någon myndighet, någon kommun eller något landsting som *inte* borde arbeta med effektivisering? Det borde gälla alla – från regeringskansli och myndigheter till kommuner och landsting. Förtroendet för den offentliga sektorn och viljan att betala skatt hänger ihop med att skattemedel används varsamt och kommer samhället till gagn. Det är en utmaning för den offentliga sektorn att se till att effektivisering hela tiden finns på dagordningen och är en del av det löpande arbetet.

Fortsatt effektivisering med e-tjänster

Flera svenska myndigheter har framgångsrikt infört e-tjänster som medborgarna kan använda för allt från att betala skatt till att söka ersättning hos Försäkringskassan. Allt fler tjänster som medborgarna behöver är möjliga att tillhandahålla via internet. När väl investeringskostnaderna är gjorda representerar detta en betydande effektivitets- och tillgänglighetsökning av offentliga tjänster. Det är också en utmaning att dessa vinster ska komma alla till del. Många äldre kan ha svårt att använda moderna it-tjänster och än så länge är det inte heller alla delar av landet som

²¹ För ett urval av studier, se t.ex. Afonso et al., 2005; Afonso & St. Aubyn, 2005a, b; Afonso & St. Aubyn, 2010; Joumard et al., 2010; Jonker, 2012 och St. Aubyn et al., 2009.

har bra uppkopplingsmöjligheter till internet. Trots dessa hinder kommer e-lösningar att antagligen successivt att bli mer betydelsefulla och fortsätta bidra till ökad effektivitet. Allt eftersom befolkningen åldras kommer även det genomsnittliga it-kunnandet att vara högre i samhället än det är i dag.

Sverige har kommit långt med e-tjänster som medborgare kan utnyttja:

- Recept för mediciner är elektroniska. De kan användas på alla apotek och risken med felskrivna eller feltolkade recept blir mindre.
- Deklaration av skatt kan i stor omfattning ske digitalt elektroniskt
- Många enklare ärenden, t.ex. vård av sjukt barn och föräldrapenning kan handläggas elektroniskt.
- Elektroniska journaler i vården ökar effektivitet och minskar risken för felbehandlingar.

Potential till förbättringar i vården från it och andra verktyg

I Sverige bedriver Socialdepartementet, SKL och andra intressenter ett strategiarbete för e-hälsa i syfte att dra nytta av ökad it-användning.²² En studie visar att potentialen för hela Europa av mer och bättre elektroniska tjänster är stor.²³

Det är ett svårt och omfattande arbete att integrera it-system i en kärnverksamhet; det gäller även i offentlig sektor och i vården. Ofta är svårigheten inte att göra informationen elektronisk utan snarare att frågor rörande arbetsrutiner och metoder måste justeras. Det är en utmaning att göra detta och samtidigt säkerställa kvalitet, integritetsskydd och användbarhet.

²² Socialdepartementet 2010a, b.

²³ Gartner, 2009 uppskattar att flera miljoner felaktiga eller feltolkade recept i EU, med de risker som dessa medför, kan undvikas med elektroniska recept.

Många enkla medicinska undersökningar skulle kunna göras elektroniskt, t.ex. olika mätningar (blodtryck m.m.). Enklare uppföljning kan också göras elektroniskt eller kanske via videolänk. Antagligen är det äldre som har mest att vinna på att mer görs elektroniskt, eftersom de ofta har mer kontakt med vården och skulle slippa tröttsamma transporter. Därtill minskar smittorisken när färre behöver besöka vården för att utföra rutinärenden. Via elektroniska resurser har läkare även på mindre orter snabb tillgång till världsledande expertis. I moderna s.k. smartphones kan mängder av information och formler sparas som kan underlätta för läkare men även för patienter.²⁴

Antagligen är vi enbart i början av de utmaningar och potentiella vinster som ökad it i vården kan medföra. Om det är möjligt att i allt högre grad förenkla och automatisera mätningar, diagnoser och uppföljningar med hjälp av it borde detta kunna frigöra tid för läkare att ägna sig mer åt mer komplicerade och svårbedömda fall där direktkontakt med patienter är viktig. Även i glesbygden kan ökad elektronisk användning underlätta väsentligt. I stället för att åka långa sträckor till en vårdcentral eller sjukhus kan patienter använda olika it-lösningar. Även i äldrevården kan ökad användning av elektronik underlätta, allt eftersom den genomsnittliga it-kompetensen hos äldre ökar. Det kan handla om enkla saker som påminnelser om att ta medicin, mäta blodtryck m.m.

Det finns dock exempel i andra länder på e-lösningar som inte medfört några produktivitetsvinster,²⁵ och vi behöver lära från dessa erfarenheter för att undvika de fällor som finns. Det är en utmaning att fullt ut ta tillvara de kvalitetsförbättringar och effektivitetsvinster som it kan medföra; vinsterna av it kan bli mer begränsade om tekniken inte används till fullo eller om t.ex. parallella arbetsrutiner byggs upp.

²⁴ För en översikt och sammanfattning, se OECD, 2012c, 2010b. För fördelar för äldre, se t.ex. Brody, 2012. För användning av smartphones, se Hafner, 2012. För användandet av applikationer, se Brustein, 2012. För en framtidsvision om hur teknik kan förbättra hälsa och livskvalitet, se National Intelligence Council, 2012, sid. 99–100.

²⁵ Lee et al., 2012.

Men effektiviseringar är inte begränsade till användning av it. Socialdepartementet har gjort analyser som visar att många små förbättringar ("många bäckar små...") sammantaget kan ha betydande effekt.²⁶ De kostnadsminskningar som krävs för att vård och omsorg inte ska öka som andel av bnp är i storleksordningen 0,5 procent per år för hälso- och sjukvården samt strax under 1 procent för äldreården. Det finns även internationella studier som belyser hur regelverk, incitament och teknik kan samverka för att uppnå bättre resultat.²⁷

6.3 Att förlänga arbetslivet

Betydelsen av mer arbete för att klara välfärden är ett centralt tema i denna rapport. Frågan har diskuterats utifrån olika perspektiv i nästan alla kapitel. För att åstadkomma mer arbete behöver inträdesåldern på arbetsmarknaden komma tidigare, bl.a. genom att genomströmningen genom utbildningssystemen förbättras (se kapitel 4). Därtill är det viktigt att höja sysselsättningsgraden och att förlänga arbetslivet.

Basscenariot i avsnitt 6.1 visar hur mycket arbetslivet behöver förlängas för att uppnå en standardökning. Men som diskuterats i andra kapitel finns attityder, normer och även ekonomiska incitament som på olika sätt lägger hinder i vägen för att förlänga arbetslivet. En nyligen genomförd studie visar att det förhöjda jobbskatteavdraget och de sänkta arbetsgivaravgifterna som regeringen införde 2007 medförde högre arbetsutbud bland personer över 65 år.²⁸

Trots att det inte finns någon formell pensionsålder finns en 65-årsgräns i många avtal.²⁹ Som vi diskuterade i kapitel 5 blir

²⁶ Socialdepartementet, 2010b, sid. 43 för exempel på små besparingar som sammantaget ger stor effekt: bättre folkhälsa, färre fallolyckor (förebyggande), undvikna vårdskador m.m.

²⁷ Se OECD 2011d, kapitel 10.

²⁸ Se Laun, 2012.

²⁹ Se Sjögren Lindquist & Wadensjö, 2012 samt SOU 2012:28, avsnitt 17.2–3 för en genomgång av olika åldersgränser i pensionsavtal och försäkringssystem.

denna gräns något av en norm som påverkar beteendet hos både arbetstagare och arbetsgivare. I offentliga pensionsrelaterade ersättningar förekommer 65-årsgränser för t.ex. bostadstillägg för pensionärer, garantiregeln (G94) och efterlevandepension, för att nämna några. För ersättning vid arbetslöshet finns flera regler med en 65-årsgräns, exempelvis i arbetslöshetsförsäkringen, i flera kollektivavtal i kommuner, landsting och stat samt i privata inkomstförsäkringar. Även i ersättning vid sjukdom är 65 år en vanlig gräns vid arbetsoförmåga. Åldersgränser förekommer även ofta i avtal kring tjänstepensioner.

Åldersgränser är därmed djupt rotade i många system och avtal, vilka därtill är rätt komplexa. Både staten och arbetsmarknadens parter står inför en stor utmaning att undanröja omotiverade gränser som innebär onödiga hinder för att förlänga arbetslivet. En svårighet är de stora värden som står på spel. En annan svårighet är komplexiteten och att olika huvudmän ansvarar för olika delar. På samma sätt som det inte finns någon ”knapp” för att öka produktiviteten i ekonomin finns det inte heller någon enkel åtgärd att undanröja onödiga och omotiverade åldersrelaterade hinder i arbetslivet. Det är naturligtvis svårt att lösa alla hinder på en gång men redan att börja någonstans är en utmaning. Att ange en färdriktning kan skapa en process som medför att hinder för ett längre arbetsliv successivt minskar.

6.4 Sammanfattning

Ofta antas att produktivitetsökningen är låg i offentlig sektor. Det är dock vilseledande och riskerar att vara självuppfyllande i ett framåtblickande perspektiv. Om åtminstone en modest ökning av produktiviteten kan åstadkommas i välfärdssektorn kommer det att underlätta finansieringen av en ökad standard. Det måste därför vara en central ambition att all offentlig verksamhet fortsätter att iaktta budgetdisciplin och förbättra effektiviteten i den egna organisationen med alla de verktyg som står till buds. Förtroendet för vår modell med offentligt

finansierad välfärd hänger bl.a. på att offentliga medel hanteras varsamt och att medborgare uppfattar att man får mycket välfärd för den inbetalda skatten.

För att ytterligare öka den hållbara standardförbättringen i välfärden kommer vi som kollektiv att behöva jobba längre, tidigarelägga inträdet på arbetsmarknaden och höja sysselsättningsgraden. Formella och informella hinder för att åstadkomma detta bör undanröjas. För att få igång resan mot ett längre arbetsliv behöver därmed en del formella regler och avtal ses över. Det är troligt att den *informella* normen att gå i pension vid 65 års ålder eller tidigare påverkas av en mängd *formella* avtal om pensioner, arbetslöshet och sjukersättning. Avtalen har stor komplexitet och därutöver olika huvudmän: stat, kommun, landsting, fack och privata arbetsgivare. Här har även riksdag och regering ett övergripande ansvar. Svårigheten att se över avtalen bör dock ställas i relation till den betydande utmaningen som den åldrande befolkningen medför. Det är angeläget att process mot ett längre arbetsliv påbörjas och att vi inte skjuter utmaningen på framtiden.

7

Vägval



7 Vägval

”The principles of justice are chosen behind a veil of ignorance.”
John Rawles, *The Theory of Justice*.

I det här kapitlet diskuterar vi vägval för att möta utmaningen med den åldrande befolkningen. Det kommer att krävas omställningar av alla, såväl av individer som av företag och offentlig sektor. Att inte göra någonting alls är en strategi som riskerar att medföra kraftiga och okontrollerade ekonomiska omfördelningar mellan generationer och mellan regioner. *Den mest dramatiska omfördelningen skulle ske om vi fortsätter som i dag* och bibehåller samma omfattning av arbete under livet; ökningen av försörjningsbördan riskerar att bli den arbetande delen av befolkningen övermäktig om inte arbetslivets längd ökar i proportion med den förväntade ökningen i medellivslängd.

Att befolkningen åldras är ett faktum. De barn som föds i dag kommer i genomsnitt att leva längre än de som föddes i tidigare generationer och de är färre till antalet. Det finns osäkerheter – inte minst om hur mycket in- och utvandring Sverige kommer ha – som kommer att påverka åldersfördelningen och den utmaning vi står inför.¹ Dessa osäkerheter är inte obetydliga men de är ändå små i förhållande till det vi med ganska stor säkerhet vet. Att åberopa denna osäkerhet som motiv för att inte göra någonting vore fel, för de problem vi ser vid horisonten kommer inte att försvinna av sig själva.

Vi står därför inför ett antal viktiga vägval som kommer påverka standardökningen i den offentligt finansierade välfärd vi

¹ Se t.ex. Wadensjö, 2012.

kommer kunna ha i framtidens Sverige. Avsikten i detta kapitel är att sammanfatta slutsatserna i rapporten och indikera vilka frågor som är mest betydelsefulla att ta ställning till för att möta den demografiska utmaningen.

7.1 Utgångspunkter

De flesta analyser indikerar att vi klarar finansieringen av den befintliga nivån på välfärden även inräknat de kostnadsökningar som den åldrande befolkningen medför. De flesta förväntar sig dock en fortsatt standardökning i välfärden. Frågan är därför hur mycket standarden på välfärdstjänster kan öka, och flera uppskattningar har gjorts av storleken på denna förväntan. Sveriges Kommuner och Landsting gjorde en beräkning att samma välfärdsutveckling som de senaste 30 åren, utöver de demografiska kostnaderna, fram till 2035 skulle kräva en skattehöjning med ca 13 kronor per intjänad hundralapp. I kapitel 6 redovisade vi en ny beräkning från Finansdepartementet som angav ca 8,30 kronor högre skatt per intjänad hundralapp, vilket motsvarar skillnaden i skattekvot mellan en årlig standardökning på ca 0,2 procent (en hållbar ökning utan skattehöjningar) och den historiska ökningen på ca 0,7 procent i snitt de senaste decennierna. Även om kalkylerna är osäkra och bortser från att arbetsutbudet skulle försämrats av så stora skatteökningar ger de ändå en fingervisning om att det handlar om mycket stora belopp.

Beräkningarna visar möjliga förlopp och är inte prognoser. De bör i första hand användas för att ställa frågor om slutmålet och om alternativa färdriktningar om man hellre vill se en annan utveckling

I diskussionen om mål och färdriktning använder vi följande utgångspunkter:

- Finanspolitiken ska vara hållbar även i framtiden.
- Samhällsekonomisk effektivitet bör vägas in.
- Det bör ske en fortsatt standardökning i skattefinansierade välfärdstjänster.
- Rättvisa i ekonomiska villkor och fördelning av välfärd mellan generationer ska eftersträvas.

Dessa punkter har diskuterats i kapitel 2; en kort sammanfattning ges nedan.

En hållbar finanspolitik är en förutsättning för en bra marknadsekonomi

Att finanspolitiken är långsiktigt hållbar är en av flera grundförutsättningar för att ekonomin ska ha en god utveckling. Även flera andra områden är viktiga för ekonomins funktionssätt och potential, inte minst närings- och utbildningspolitiken. Då vi lyfter fram en hållbar finanspolitik som en grundförutsättning – låt vara bland flera andra som behövs i en fungerande marknadsekonomi – hänger det ihop med att hållbarheten sätter en tydlig ram för de lösningsstrategier som kan vara aktuella. De omfattande problem som en hög statsskuld och osunda statsfinansieringar medför kan ses med all tydlighet i Sverige under krisen på 1990-talet och i den pågående krisen i euroområdet.

Kravet att finanspolitiken ska vara hållbar leder bl.a. till att en standardökning över en viss nivå är omöjlig om den inte kan

finansieras med ökad omfattning av arbete under livet, högre skatter, mer effektivitet eller högre avgifter.

Samhällsekonomisk effektivitet begränsar möjligheten att höja skatter

En del av välfärdsökningen under de gångna decennierna har möjliggjorts genom att kommunalskatten har höjts avsevärt. Även omprioriteringar mellan områden har gjorts. Enligt OECD har skatterna i Sverige vuxit från ca 33 procent 1965 till drygt 51 procent 2000 som andel av bnp för att sedan börjat minska och 2011 vara drygt 45 procent. Som diskuterades i kapitel 6 har de totala offentliga utgifterna som andel av bnp minskat väsentligt i Sverige, från ca 65 procent 1995 till ca 51 procent 2011.

Mycket talar för att utrymmet för att höja skatterna är begränsat – dels har Sverige redan ett av de högre skattetrycken i världen, dels är vi, som liten öppen ekonomi, känsliga för handel med omvärlden och behöver därför vara skattemässigt konkurrenskraftiga (se kapitel 6).

Skattepolitiken är ett centralt verktyg för regeringen men de stora kostnader som den åldrande befolkningen medför går inte att hantera med högre skatter utan att följderna blir stora samhälls-ekonomiska förluster som i sin tur riskerar att minska produktivitetens utvecklingen och arbetsutbudet.

Hur stor standardökning?

Frågan hur välfärdens standard kan öka i framtiden är till sin natur något som handlar om grader. Som vi framhöll i kapitel 2 visar flera bedömningar att vi antagligen klarar de enbart *demografiskt* betingade kostnadsökningarna och att grundfrågan handlar om *hur mycket* standardökning därutöver som vi kan finansiera. Det råder ganska stor enighet om att det finns

förväntningar om en fortsatt standardhöjning av de skattefinansierade välfärdstjänsterna. Människor vill att den offentliga sjukvården ska använda nya rön och medicinska möjligheter, att kvaliteten i skolan ska öka och att äldreården ska förbättras. Men *hur mycket* är en öppen fråga.

I det följande använder vi standardökningen av välfärdstjänster de senaste decennierna som referenspunkt när vi diskuterar lösningsstrategier. *Nivån på den eftersträlvade standardökningen i välfärdstjänster måste dock ställas mot hur man ser på medlen för att uppnå den.* Frågan hur mycket standarden bör öka är ytterst ett politiskt ställningstagande inom ramen för vad som är möjligt att åstadkomma i en marknadsekonomi.

Eftersträva rättvisa mellan närliggande generationer

Rättvisa är en grundpelare i en modern ekonomi men den är svår att definiera (se kapitel 2). I grunden förändrar den åldrande befolkningen *balansen* mellan dem som betalar skatt genom arbete och dem som finns i skola eller i pension, och det är viktigt att belysa frågans olika dimensioner – hur länge vi lever, levnadsstandard, hälsa m.m.

I det som följer kommer vi främst att utgå från hur olika lösningsstrategier påverkar rättvisa *mellan* generationer, även om den största omfördelningen av resurser sker *inom* en generation (se kapitel 2).

7.2 Vilka styrmedel bör vi använda och vilka är mindre lämpliga?

Det främsta verket för att klara en god standardökning inom välfärden är mer arbete under livet – högre sysselsättningsgrad, tidigare inträde på och senare utträde från arbetsmarknaden. Det kommer även att vara centralt att fortsätta effektivisera den skattefinansierade produktionen och utveckla välfärdstjänster. Skatteökningar är olämpliga som långsiktig lösningsstrategi eftersom de skulle försämra den samhällsekonomiska effektiviteten och riskerar att skapa godtyckliga omfördelningar mellan generationer.

Det finns ingen enskild åtgärd som är viktigare för att klara en högre ökning av standarden i välfärden än att vi arbetar mer under livet. Det kan ske genom högre sysselsättning, tidigare inträde på arbetsmarknaden och en förlängning av arbetslivet. Det är viktigt med högre sysselsättning för alla grupper men särskilt för dem som i dag har en förhållandevis låg sysselsättningsgrad och som står längre från arbetsmarknaden. En tydlig förbättring åstadkoms om genomströmningen i utbildningssystemet blir snabbare. Men betydelsen av ett förlängt arbetsliv är än större. En grov beräkning där arbetslivet förlängs i proportion med att medellivslängden ökar visar att det finns utrymme för en ungefär dubbelt så stor ökning av välfärden som enbart den hållbara standardökningen skulle gett (se avsnitt 6.1).

Ett genomgående tema i denna rapport är att mer arbete under livet – genom högre sysselsättningsgrad, tidigare inträde på och senare utträde från arbetsmarknaden – ger förutsättningar för en god standardökning inom välfärden. Att analysen kommer fram till detta är föga överraskande. Utmaningen att finansiera välfärden uppstår för att vi lever längre men hittills inte har anpassat livet, samhället och arbetslivet fullt ut till denna nya förutsättning.

Ett längre arbetsliv uppfyller de ekonomiska krav som diskuterades i föregående avsnitt: hållbarhet i de offentliga finanserna och samhällsekonomisk effektivitet. I kapitel 6 visade

vi att den hållbara standardökningen på 0,2 procent i snitt per år kan fördubblas om arbetslivet förlängs i paritet med den förväntade ökningen i medellivslängd.

Ett gradvis längre arbetsliv är antagligen också det bästa sättet att åstadkomma *rättvisa mellan närliggande generationer*. Någon exakt kalkyl låter sig inte göras men ett exempel kan illustrera: Om skatten på arbete skulle höjas innebär det att de allt färre personer som arbetar ska betala allt mer för den allt längre tid som pensionärer inte jobbar. En sådan förändring skulle riskera att skapa motsättningar mellan de generationer som nu går i pension och de som kommer vara i arbetslivet de närmsta decennierna.

Nu är det knappast någon som förespråkar att *hela standardökningen* i framtiden ska komma från skatteökningar. Det kan dock inte uteslutas att någon form av skattehöjning skulle kunna behövas för att i *någon* mån underlätta finansieringen av välfärden, i kombination med ett förlängt arbetsliv. Visserligen har Sverige en av de högsta skattekvoterna i OECD men i samband med finanspolitisk konsolidering kommer sannolikt flera länder i vår omvärld att behöva höja sina skatter (och sänka sina utgifter). Det gör inte att risken för försämrad samhälls-ekonomisk effektivitet och minskad konkurrenskraft försvinner men effekten blir inte fullt så svår som annars skulle varit fallet. Samtidigt måste ny konkurrens från lågskatteekonomier med lägre välfärdsambitioner beaktas.

Sammantaget är ett ökat skattetryck, även ett måttligt sådant, ett olämpligt instrument att klara den utmaning en åldrande befolkning utgör. *Effekten är liten men skadorna riskerar att vara stora* i form av minskat arbetsutbud, försämrad konkurrenskraft och orättvisor *mellan* generationer. Medan flera andra länder med stora statsskulder tvingas konsolidera sina offentliga utgifter kan Sverige utnyttja de närmaste åren till att underlätta omställningen till ett längre arbetsliv och därigenom ytterligare stärka vår konkurrenskraft.

Hur mycket behöver arbetslivet förlängas för att ytterligare öka standarden i välfärdstjänster jämfört med basscenariot? I

kapitel 6 redovisas beräkningar där arbetslivet förlängs med *hela* ökningen i medellivslängden från och med nu, vilket resulterar i att den hållbara standardökningen fördubblas. Resultatet kan ses som indikativt för storleksordningen.

Under en period före mitten av 1900-talet var pensionsåldern ungefär *densamma* som medellivslängden. I dag skulle detta motsvara en pensionsålder på ca ett dussin år mer än dagens pensionsnorm på 65 år. Att vi lever längre efter pensionen är en av välfärdsstatens stora framgångar – men hur mycket längre vi arbetar har samtidigt en mycket stark koppling till den standardökning som är möjlig. *En avvägning måste göras mellan olika grader av förlängt arbetsliv och en eftersträvtansvärd standardökning.* Detta låter sig förstås inte göras i praktiken men det illustrerar vilka resonemang man kan föra om i vilken takt arbetslivet skulle kunna förlängas. Ytterst är det en värderingsfråga huruvida befolkningen hellre vill fortsätta att ta ut sin ökade standard i mer fritid (t.ex. fler år i pension) eller om den hellre vill ha högre hållbar standardutveckling av välfärden; finansieringen gör att vi inte kan få allt utan måste välja.

Eftersom vi inte vet exakt vilken standardökning vi är beredda *att jobba för* är en praktiskt genomförbar strategi att *gradvis höja pensionsnormen* med de verktyg som finns, och av flera skäl ter det sig lämpligt att koppla höjningen i pensionsnormen till den ökade medellivslängden. Det kan visserligen vara en nackdel att inte slå fast en tydlig ålder som tar fäste hos arbetstagare och arbetsgivare; en siffra skulle vara lätt att kommunicera och förstå. En viktig fördel är dock att den hållbara standardökningen blir mindre känslig för osäkra antaganden. SCB har t.ex. under många år behövt revidera upp den förväntade ökningen av livslängden. Det kan varken uteslutas att ökningen avtar eller att den blir ännu starkare. Om pensionsnormen följer den faktiska ökningen i livslängden har detta ingen betydelse. En annan viktig fördel med en gradvis ökning av pensionsnormen är att det ger tid till anpassning. Det minskar därmed risken för stora okontrollerade fördelningseffekter och ger individer och hushåll möjlighet att planera och anpassa sitt beteende för att

möta framtiden. En gradvis anpassning ger möjlighet att minska risker för stora obalanser.

Hitills har diskussionen i Sverige ofta *ensidigt* handlat om vad offentlig sektor bör göra. Det finns därför anledning att även understryka de utmaningar som företag och arbetsmarknadens parter står inför. Det finns tecken på att stela attityder till den äldre arbetskraften och hämmande strukturer lever kvar från en tid när arbetslivet var annorlunda och när livet, och tiden i arbete, var kortare. Därtill behöver arbetsmiljön, arbetsförhållanden och olika avtal anpassas till att arbetskraften blir äldre. Det handlar bl.a. om ledarskap, ergonomi, kompetensutveckling och ökad flexibilitet. Det är även en utmaning att systematiskt arbeta med generationsväxlingen i företag och söka breda vägar att ta till vara allas kompetens. Företagen har en nyckelroll i denna anpassning (se kapitel 5).

Men det är inte bara negativa attityder som är ett hinder för att jobba längre utan det finns även formella hinder i olika avtal. Det är troligt att pensionsbeslutet påverkas av en mängd formella avtal som styr pensioner samt arbetslöshets- och sjukersättning. Avtalen har stor komplexitet och därutöver olika huvudmän: stat, kommun, landsting, fack och privata arbetsgivare. För att stimulera till ett längre arbetsliv är det viktigt att avtal där 65 år och andra åldersgränser förekommer ses över samt, i de fall det är möjligt och önskvärt, att de åldersgränser som är omotiverade anpassas till att vi lever längre. Här har även regering och riksdag ett övergripande ansvar.

Ett längre arbetsliv måste kompletteras med effektivisering av den skattefinansierade produktionen, avgiftsuttag och offentliga och privata försäkringar

Det finns en betydande potential att fortsätta att effektivisera den skattefinansierade produktionen. Forskningen visar på basis av omfattande internationella jämförelser att det går att uppnå samma välfärd till en lägre peng (se kapitel 6). Effektiviseringar

är svårare att åstadkomma inom områden som huvudsakligen innefattar tjänster, t.ex. skolan och äldreården, men även på dessa områden ökar vår kunskap om vilka metoder som är bra, exempelvis teknik och ökad användning av it. I skolan kommer it att möjliggöra nya former av pedagogik och interaktivt lärande. Om man utgår från att dessa verksamheter inte går att effektivisera riskerar detta antagande att bli självuppfyllande.

Längre arbetsliv och effektiviseringar är inte de enda möjligheterna att finansiera en ökad produktion av skattefinansierade välfärdstjänster. Även om välfärden till största delen är gemensamt finansierad via skatter kan avgifter användas i högre grad och graden av subvention kan anpassas. Redan i dag finns det områden, t.ex. tandården, som till stor del är avgiftsfinansierade. Relativt godtyckliga gränser finns dock inom flera områden; exempelvis är hörselapparater subventionerade men inte glasögon eller kontaktlinser. När kostnader ökar kommer frågan att aktualiseras hur mycket som ska finansieras helt via skatter och vad som ska vara avgiftsfinansierat men subventionerat. Det behövs en politisk diskussion som beaktar bl.a. fördelningsmässiga aspekter om vad de offentliga medlen ska användas till. Utan en sådan principdiskussion riskerar vi oönskade fördelningseffekter och godtyckliga skillnader mellan orter och regioner.

Privata försäkringar är ett annat verktyg för att tillgodose en ökad efterfrågan på välfärdstjänster. I kapitel 2 diskuterade vi hur dessa har ökat från en ganska obetydlig nivå under 1990-talet till att i dag omfatta ca en halv miljon medborgare. I många fall är försäkringarna finansierade av företag men de kan också tecknas av privatpersoner. Även fackföreningar erbjuder kompletterande inkomstförsäkringar. Den svenska modellen bygger huvudsakligen på gemensamt finansierad välfärd via offentliga skatter. Kring detta råder bred politisk och folklig konsensus. Alternativa lösningar kan ses som komplement.

Sammantaget, om vi vill fortsätta ha en standardökning för välfärdstjänsterna är det svårt att se någon annan lösning än en kombination av mer arbete via ett längre arbetsliv och tidigare inträde, ökad effektivitet samt att löpande *utveckla, pröva och*

ompröva vilka tjänster vi vill ha i förhållande till konsekvensen i termer av finanseringsbehov. Därtill är det lämpligt att löpande se över avgifter för välfärdstjänster och möjligheten att komplettera med privata försäkringar.

7.3 Vägar som kan bli fallgropar

Högre produktivitet är önskvärd men löser inte finansieringen av välfärden

Det finns idéer i samhällsdebatten som vid närmare analys *inte* erbjuder lösningar och som kanske t.o.m. kan vara kontra-produktiva. Främst bland dessa är idén att en generell produktivitetsökning i näringslivet skulle kunna *lösa* finansieringsgapet. Högre produktivitet (eller bättre innovationskraft) är visserligen centralt i flera andra sammanhang, inte minst för reallöneökningar och därmed högre disponibla inkomster, men det löser inte finansieringen av den skattefinansierade välfärden, eftersom det med all sannolikhet leder till högre löner i privat sektor som sedan spiller över till offentlig sektor. Därmed förbättras inte finansieringsgapet nämnvärt. Det finns dessutom ingen ”knapp” som per automatik levererar en högre produktivitet.

Det är däremot välbelagt att skillnader i välfärd mellan fattiga och rika länder till stor del förklaras av kvaliteten på institutioner och regelverk. Det är också välkänt att humankapital och kunskap är viktiga för att produktivitetstillväxten och arbetsutbudet inte ska hållas tillbaka. Det är därför viktigt att undanröja omotiverade och oönskade hinder för ett längre arbetsliv och underlätta för de stora generationsskiften som nu är på väg inom företagssektorn. I den mån kompetensen inte kan föras över till fullo finns en påtaglig risk att produktivitetstillväxten hålls tillbaka under flera år. En tillfällig dämpning av produktiviteten kan alltför lätt förvandlas till en långvarig sådan (se kapitel 4 och 5).

*Om inte arbetslivet förlängs riskerar välfärdstjänsternas standard-
utveckling att hållas tillbaka*

En annan strategi som är nära relaterad till högre produktivitet är både enkel och mer genomförbar. När vi nu har ett så "högt" välstånd – varför inte acceptera den välfärdsnivå som uppnåtts och bibehålla längden på dagens arbetsliv, eller t.o.m. jobba färre timmar? Den vunna lediga tiden kan utnyttjas till all möjlig verksamhet: umgänge med barn eller barnbarn, sport, kultur eller helt enkelt avkoppling. Strategin kan i sina enklare versioner vara tilltalande: Varför inte ta ut de framtida tillväxtpöjligheterna i form av ökad fritid, acceptera samma lön men arbeta mindre? Formulerat i termer av utmaning för den åldrande befolkningen skulle det t.ex. kunna innebära att vi håller kvar vid nuvarande pensionsnorm trots att medellivslängden stadigt ökar.

Denna lösningsstrategi har inte nackdelen att den är avhängig en from förhoppning. Även om det är fullt möjligt att jobba mindre måste vi då acceptera att lönen sänks i samma omfattning som den arbetstid vi avstår från. Eftersom fritiden inte är beskattad kommer det naturligtvis också att innebära att standarden i de offentliga välfärdstjänsterna begränsas. Är vi verkligen beredda att acceptera det? Vi kan inte förvänta oss ett kortare eller oförändrat arbetsliv, en ökad fritid när medellivslängden ökar och samtidigt kräva en högre standard i den skattefinansierade välfärden. Den ekvationen går helt enkelt inte ihop.

*Förfinansiering av de ökade kostnader som åldrande befolkningen medför
kan underlätta, men är inte en särskilt rättvis metod och riskerar
vara mindre samhällsekonomiskt effektiv*

Kan inte s.k. förfinansiering av de ökade kostnaderna vara en lösning? Det innebär i mer konkreta ordalag att de nu arbetande generationerna skulle spara mer pengar i ladorna t.ex. via ett överskott i den offentliga sektorns budget. Överskottet kunde

sedan ackumuleras och användas för att öka standarden för välfärdstjänster.

Av flera skäl ter sig detta som en olämplig lösning. En insikt från forskningen är att *temporära* kostnader kan hanteras med tillfälliga lösningar men att *trender* bör hanteras med åtgärder *av mer permanenta* eller långtgående karaktär.² Den ekonomiska tillväxten medför även att kommande generationer normalt sett får en högre standard, vilket innebär en påtaglig risk för orättvisa mellan närliggande generationer.

Att vi lever längre är en förändring som pågått under lång tid, i stort sett sedan industrialiseringens början, och det kan svårigen betraktas som något annat än en permanent förändring. Ibland hävdas att de lägre födelsetalen som många OECD-länder nu upplever är tillfälliga. Lägre födelsetal har dock varit en realitet i flera decennier och även denna förändring ter sig som bestående. FN:s prognos för antalet födda barn per kvinna för världen som helhet är på en nivå som leder till att jordens befolkning minskar och i OECD-länderna ligger man – med undantag för Sverige – kraftigt under denna nivå (se kapitel 1).³

Det mesta talar därför för att både lägre nativitet och längre liv är av permanent – eller i alla fall av långvarig – karaktär. Att spara i ladorna för att verksamt möta denna utveckling skulle kräva betydande skattehöjningar för dem som nu jobbar och/eller utgiftsminskningar för många. Som diskuteras ovan är detta svårt att förena med rättvisa *mellan* generationer och riskerar därutöver att vara samhällsekonomiskt ineffektivt.

7.4 Slutord

Hittills har samhällsdebatten haft ett starkt fokus på vad den offentliga sektorn behöver göra för att möta utmaningarna med den åldrande befolkningen i form av att klara finansieringen och kompetensförsörjningen i välfärdssektorn och fortsätta utveckla

² Se t.ex. Andersen, 2010; Olovsson, 2008; Ds 2010:4.

³ Se United Nations, 2009.

standarden för välfärdstjänster. Alla dessa är viktiga utmaningar men fokuseringen på dem har alltför ofta skett på bekostnad av att det finns utmaningar för alla, såväl företag som individer. I själva verket kommer möjligheterna för offentliga välfärdstjänster att i allra högsta grad påverkas av hur väl företag och individer klarar anpassningen till ett längre arbetsliv.

För individen är det en utmaning att anpassa sin syn på arbetsliv och utbildning till att han eller hon kan förvänta sig leva längre. Den traditionella uppdelningen av livet i skola, arbete, familj och pension påverkas och förändras när livet blir två till tre gånger längre än för tre århundraden sedan. Förändringen är kanske som mest tydlig i att det inte längre är självklart att bara ha ett jobb eller yrke under sin livstid.

Arbetslivet kan också behöva anpassas i olika livsfaser. Familjer med små barn har behov av tid med sina barn och av flexibilitet i arbetstid. Dessa möjligheter finns redan i dag och är mer utvecklade i Sverige än i de flesta länder, vilket gör att vår startsträcka för att anpassa oss till ett längre arbetsliv borde bli mindre för oss än på många andra håll. Även möjligheter till livslångt lärande ger stora möjligheter att fördjupa sig eller skola om sig till ett annat yrke under arbetslivets gång.

När livet förlängs ter det sig allt mer omotiverat att se beslut om arbetsinriktning eller utbildning som permanenta. Att byta jobb eller inriktning någon gång under arbetslivet är en utmaning som kan ge många fördelar. För individen kan det bli en väg till nytändning och glädje i arbetslivet.⁴ För ekonomin som helhet kan det vara ett sätt att förlänga arbetslivet. Risken att misslyckas med ett byte av jobb kan vägas mot risken att vara allt mer missnöjd om man stannar kvar i ett arbete man inte tycker om.

Möjligheterna finns och välfärden är utbyggd i Sverige för att vi ska kunna njuta frukterna av att vi lever längre. Däremot finns hos individer och företag – och även i det offentliga – attityder som inte verkar ha anpassats i samma takt. Synen på äldre

⁴ Se Beck-Friis, 2012.

arbetskraft som mindre produktiv och som ett hinder för yngre att komma in på arbetsmarknaden är inte ovanlig – men vilseledande. Företag behöver ta sig an utmaningen med den stora generationsväxling som nu är på gång – annars riskerar produktiviteten, som är basen för det välstånd vi har, att bli lidande. En hög produktivitetstillväxt hjälper visserligen endast i begränsad utsträckning till för att finansiera en standardökning av de skattefinansierade välfärdstjänsterna men den är central för tillväxt och ökat välstånd.

Vi kommer att kunna ha en god välfärdsutveckling men det kommer att kräva att vi ökar arbetslivets längd i takt med att medellivslängden ökar samt att vi arbetar med effektivitet i den skattefinansierade tjänsteproduktionen. Därutöver är det inte heller självklart att offentlig välfärd ska se ut på exakt samma sätt i framtiden som i dag. Det kommer att behövas en levande diskussion om hur våra offentliga medel bäst används och vad som ska prioriteras. Olika former av privat finansiering och privata försäkringar finns redan i dag och kommer sannolikt att fortsätta komplettera den offentligt finansierade välfärden. En stor del av de skattefinansierade tjänsterna produceras redan i dag i näringslivet och denna andel kommer kanske att öka. Det är därför viktigt att upphandlingen av dessa tjänster görs på ett så effektivt och kostnadsbesparande sätt som möjligt samt att tjänsteproduktionen i näringslivet blir mer effektiv. Vi måste ständigt fråga oss hur vi kan uppnå en högre välfärd till samma peng eller en lika hög välfärd som i dag till ett lägre pris.

Hur ska det gå till att förlänga arbetslivet? Vi är allt friskare och kommer med stor sannolikhet att leva längre i framtiden. För många kommer ett längre arbetsliv att vara naturligt men i vissa yrken kan det vara svårt att jobba i hög ålder. För vissa kan ett längre arbetsliv innebära att det blir aktuellt att byta jobb eller yrke under livets gång. Det är angeläget att nu inleda en process som undanröjer hinder för ett längre arbetsliv, t.ex. otidsenliga normer och attityder samt, inte minst, olika former av avtal i arbetslivet som cementerar förlegade åldersgränser.

Utmaningen att klara anpassningen med en åldrande befolkning är betydande men Sverige står överlag bättre rustat än många andra länder – i varje fall bland de med minst ogynnsamt utgångsläge. Svårigheterna kommer att vara större i glesbygden, där försörjningsbördan riskerar att öka kraftigt. Små kommuners finansiering av välfärden är en särskild utmaning, vilken kan komma att innebära påfrestningar för hanteringen av den kommunala skatteutjämnningen. Även kompetensförsörjningen i skola och framför allt äldrevården kommer vara en särskild utmaning för glesbygden.

De generationer som nu närmar sig, eller redan är i, pension byggde upp välfärdsstaten till det moderna samhälle vi har i dag. Bygget står nu inför stora prov och om inte gradvisa anpassningar görs för att förlänga arbetslivet ökar risken för behov av stora och snabba lösningar senare. En *gradvis* anpassning mot ett längre arbetsliv är nödvändig för ekonomisk *rättsvisa mellan olika generationer*. Omvänt, om arbetslivets längd förblir oförändrad riskerar vi omfattande och godtyckliga skillnader mellan individer, mellan generationer samt mellan stad och land. Sammantaget har vi möjlighet att uppnå en god standardhöjning av välfärden, men färden går inte på autopilot. Vi behöver jobba också.

Referenser

- AARP (2011). *AARP Best Employers for Workers Over 50 Award – International Best Practice Summaries*. American Association of Retired Persons.
- Acemoglu, Daron, Finkelstein, Amy & Notowidigdo, Matthew J. (2009). *Income and Health Spending: Evidence from Oil Price Shocks*. NBER Working Paper No. 14744.
- Acemoglu, Daron & Robinson, James (2012). *Why nations fail?* Profile books.
- Afonso, António, Schuknecht, Ludger & Tanzi, Vito (2005). *Public sector efficiency: An international comparison*. Public Choice, 123: 321–347.
- Afonso, António & St. Aubyn, Miguel (2005a). *Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries*. Journal of Applied Economics, Vol VIII, No. 2, sid. 227-246.
- Afonso, António & St. Aubyn, Miguel (2005b). *Assessing Education and Health Efficiency in OECD Countries using alternative Input Measures*. Public Expenditure, sid. 361-388. Banca d' Itàlia.
- Afonso, António & St. Aubyn, Miguel (2010). *Public and Private Inputs in Aggregate Production and Growth: A Cross-country Efficiency Approach*. ECB Working Paper no. 1154.
- Ahmed Ali M., Andersson, Lina & Hammarstedt, Mats (2011). *Does age matter for employability? A field experiment on ageism in the Swedish labour market*. Linnéuniversitetet.

- Alesina, Alberto, Glaeser, Edward & Sacerdote, Bruce (2006). Work and leisure in the US and Europe: why so different? I *NBER Macroeconomics Annual 2005*, Volume 20, sid. 1-100. National Bureau of Economic Research.
- Andersen, Tine, Haahr, Jens Henrik, Eggert Hansen, Martin & Holm-Pedersen, Mikkel (2008). *Job Mobility in the European Union: Optimising its Social and Economic Benefits*. Danish Technological Institute, Final report Policy and Business Analysis.
- Andersen, Torben (2010). *Fiscal Sustainability and Demographics – Should We Save or Work More?* Journal of Macroeconomics, Vol 34, Issue 2, June 2012, sid. 264-280.
- Anderstig, Christer (2012). *Försörjningskvoten i olika delar av Sverige – scenarier till år 2050*. Underlagsrapport 8 till Framtidskommissionen. Fritzes.
- Auerbach, Alan J., Kotlikoff, Laurence J. & Leibfritz, Will (red) (1999). *Generational Accounting Around the World*, NBER. Chicago.
- Arbetsförmedlingen (2011). *Var finns jobben? Bedömning till första halvåret 2012*. Ura 2011:6.
- Arbetsförmedlingen (2010a). *Generationsväxlingen och regionernas befolkning*. Ura 2010:1.
- Arbetsförmedlingen (2010b). *Generationsväxlingen på arbetsmarknaden – i riket och i ett regionalt perspektiv*. Ura 2010:5.
- Arbetsmiljöverket (2004). *Anpassning av arbetsförhållandena med åldersperspektiv*.
- Arbetsmiljöverket (2012). *Jobba längre – vad vet vi om äldre i arbetslivet?* Kunskapsöversikt. Rapport 2012:10.
- Arnek, Magnus (2012). *Skäl att gå i pension eller inte?* Pensionsmyndigheten 2012:1.
- Barro, Robert & Sala-i-Martin, Xavier (2003). *Economic Growth*, MIT Press.

- Bassanini, Andrea, Booth, Alison, Brunello, Giorgio, De Paola, Maria & Leuven, Edwin (2005). Workplace Training in Europe. I Brunello, Giorgio, Garibaldi, Pietro & Wasmer, Etienne (red) *Education and Training in Europe*, Oxford University Press, 2007, kapitel. 8 – 13.
- Beck-Friis, Ulrika (2012). *Arbetslusten tillbaka – röster om att växla karriär*. Underlagsrapport 7 till Framtidskommissionen.
- Bendick, Marc Jr., Brown, Lauren E. & Wall, Kennington J. (1999). *No foot in the door: an experimental study of employment discrimination against older workers*. Washington.
- Bengtsson, Tommy (red) (2010). *Population Ageing – A threat to the Welfare State*. Springer Verlag.
- Berg, Sören (2001). *Solidarisk vård i en förändrad framtid*. Landstingsförbundet.
- Berggren, Niclas & Elinder, Mikael (2012). *Is tolerance good or bad for growth?* Public Choice, Vol 150, No 1-2, sid. 283-308.
- Blix, Mårten, Daltung, Sonja & Heikensten, Lars (2003). *On central bank efficiency*. Sveriges Riksbank Economic Review, 2003:3.
- Bloom, David E., Canning, David & Fink, Günther (2011). *Population Aging and Economic Growth*, NBER working paper no.16705.
- Borg, Per (2009). *Den långsiktiga finansieringen – välfärdens klimatfråga?* Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi 2009:1.
- Brody, Jane (2012). *E-Health Opportunities for Seniors*. New York Times, 2012-10-08.
- Brown, Kristine & Laschever, Ron (2012). *When they are sixty-four: peer effects and the timing of retirement*. American Economic Journal: Applied Economics, Vol 4, sid. 90-115.
- Brustein, Joshua (2012). *Coming Next: Using an App as Prescribed*. New York Times, 2012-08-19.

- Brynjolfsson, Erik & McAfee, Andrew (2012). *Race Against The Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*. Amazon Kindle.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012). *Fortschrittsreport Altersgerechte Arbeitswelt. Ausgabe 1: Entwicklung des Arbeitsmarkts für Ältere*.
- Bäckström, Urban (2007). *Regeringens sparande hotar sysselsättningen i Sverige*, DN Debatt 2007-01-22.
- Böhlmark, Anders & Lindahl, Mikael (2012). *Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?* IFAU rapport 2012:17.
- Börjesson, Per-Lennart (2008). *Välfärdsmysteriet? – Kommunsektorns utveckling 1980-2005*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Börsch-Supan, Axel & Weiss, Matthias (2011). *Productivity and age: Evidence from work teams at the assembly line*. Mannheim Research institute for the economics of ageing, 148.
- Cecchetti, Stephen G., Mohanty, Madhusudan S. & Zampolli, Fabrizio (2011). *The real effects of debt*. BIS Working Paper No 352.
- Clegg, Alicia (2012). *How to help the aged at work*. Financial Times, 2012-07-26.
- Christensen, Kaare, Doblhammer, Gabriele, Rau, Roland & Vaupel, James W. (2009). *Ageing populations: the challenges ahead*. Lancet, 374, sid. 1460-1464.
- Cookson, Clive (2012a). *Breakthrough for brain-controlled robotics*. Financial Times, 2012-05-16.
- Cookson, Clive (2012b). *Healthcare: Into the cortex*. Financial Times, 2012-07-31.
- Duhigg, Charles & Bradsher, Keith (2012). *How the U.S. lost out on iPhone work*. New York Times, 2012-01-21.

- Ds 2011:42. *Efter 65 – inte bara pension. En analys av de äldres ekonomiska situation.*
- Ds 2010:4. *Utvärdering av överskottsålet.* Finansdepartementet.
- Ds 2009:21. *Bortom Krisen – Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin.*
- Eisenberg, Anna (2012). *Computers may outdo hand-eye skills in woodcutting.* International Herald Tribune, 2012-09-24.
- Enegren, Christina (2012). *Beräkningar till Framtidskommissionen.* PM Finansdepartementet, 2012-10-18.
- Eriksson, Stefan, Johansson, Per & Langenskiöld, Sophie (2012). *Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen.* IFAU Rapport 2012:13.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism,* Princeton University Press.
- European Commission (2012). *Ageing report.*
- European Commission (2006). *Ageing and Employment: Identification of good practice to increase job opportunities and maintain older workers in employment.*
- Fackler, Martin (2012). *Strong yen feeds "clash of generations".* International Herald Tribune, 2012-07-25.
- Finansdepartementet (2012). *Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.* Promemoria.
- Forteza, Alvaro, Lucchetti, Leonardo & Pallarès-Miralles, Montserrat (2009). Measuring the coverage gap. I Holzmann, Robert, Robalino, David A. & Takayama, Noriyuki (red) *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers.* Washington, D.C.: The World Bank, sid. 23-40.
- Fountain, Henry (2012a). *A First: Organs Tailor-Made with Body's Own Cells.* New York Times, 2012-09-15.
- Fountain, Henry (2012b). *Human Muscle, Regrown on Animal Scaffolding.* New York Times, 2012-09-16.

- Fountain, Henry (2012c). *One Day, Growing Spare Parts Inside the Body*. New York Times, 2012-09-17.
- Fuller, Thomas (2012). *Thai Youth Seek a Fortune Away From the Farm*. International Herald Tribune, 2012-06-04.
- Friedman, Thomas (2012). *I made the robot do it*. New York Times, 2012-08-25.
- Gartner (2009). *eHealth for a Healthier Europe! – opportunities for a better use of healthcare resources*. Gartner på uppdrag av Socialdepartementet i Sverige.
- Giridharadas, Anand (2012). *Questioning Alpha Leadership*. New York Times, 2012-06-29.
- Glaeser, Edward L. & Shapiro, Jesse (2003). *Urban Growth in the 1990s: Is City Living Back?*. Journal of Regional Science, Vol 43, No 1, sid 139–165.
- Glaeser, Edward L. & Gottlieb, Joshua D. (2009). *The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States*. Journal of Economic Literature, vol. 47(4), sid. 983-1028.
- de Grip, Andries & Sauermann, Jan (2011). *The effects of training on own and co-worker productivity: evidence from a field experiment*. Maastricht University.
- Gordon, Robert (2012). *Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds*. NBER Working Paper No. 18315.
- Göbel, Christian & Zwick, Thomas (2012). *Age and Productivity – Sector Differences*. De Economist, Springer, Vol. 160(1), sid. 35-57.
- Granqvist, Lena (2011). *Livslön*. SNS förlag.
- Hafner, Katie (2012). *Redefining Medicine With Apps and iPads*. New York Times, 2012-10-08.

- Hagist, Christian, Moog, Stefan & Raffelhüschen, Bernd (2012). *A Generational Accounting Analysis of Sweden*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2012/1.
- Hagman, Lena & Bergström, Fredrik (2010). *Tjänstenäringarnas roll för den ekonomiska tillväxten*. WSP och Almega.
- Hagman, Lena (2012a). Globalisering, struktururomvandling, och konkurrenskraft. I Teodorescu, Alice & Pettersson, Lars-Olof, *Jobben kommer och går – behovet av trygghet består*. Ekerlids förlag.
- Hagman, Lena (2012b). *En vision om tjänstesektorn på 2030-talet*. PM, juli 2012.
- Halman, Loek, Sieben Inge & van Zundert, Marga (2012). *Atlas of European Values – Trends and Traditions at the Turn of the Century*. European Values Study.
- Halman, Loek, Inglehart, Ronald, Díez-Medrano, Jaime, Luijkx, Ruud, Moreno, Alejandro & Basáñez, Miguel (2008). *Changing Values and Beliefs in 85 Countries*. Brill: Leiden, Boston.
- Hesselius, Patrik, Johansson, Per & Vikström, Johan (2008). *Påverkas individen av omgivningens sjukfrånvaro?* IFAU Rapport 2008:11.
- Hojem, Petter (2013). *På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter*. Delutredning från Framtidskommissionen. Ds 2013:1. Stockholm: Fritzes.
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary & Schakel Arjan H. (2010). *The Rise of Regional Authority – A comparative study of 42 democracies, 1950–2006*, Routledge.
- Hsieh, Chang-Tai, Hurst, Erik, Jones, Charles I. & Klenow, Peter J. (2013). *The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth*. NBER Working Paper # 18693.
- Ilmarinen, Juhani (2006). *Toward a Longer Working life. Aging and quality of working life in the European Union*. Helsinki, Finnish Institute of Occupational Health.

- Ilmakunnas, Pekka & Maliranta, Mika (2007). *Aging, labor turnover and firm performance*. The research institute of the Finnish Economy, Working paper No 1092.
- Israelsson, Torbjörn, Strannefors, Tord & Tydén, Hans (2003). *Geografisk rörlighet och arbetsgivarbyten*. Ura 2003:1, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- IMF (2012a). *Article IV consultation with Italy*.
- IMF (2012b). *Article IV consultation with Japan*.
- Inglehart, Ronald, Basáñez, Miguel, Díez-Medrano, Jaime, Loek, Halman & Luijkx, Ruud (red) (2006). *Human Beliefs and Values*, Siglo XXI Editores, México.
- Inglehart, Ronald & Welzel, Christian (2005). *Modernisation, cultural change and democracy*. Cambridge University Press
- Ingenjören (2012). *40-plussarna jobbar bäst*. 2012-03-20.
- Iversen, Tor (2011). *Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2011:7.
- Jakobsson, Ulf, Herin, Jan & Rydeman, Anders (2006) ”*Samla i ladorna*” fel recept att möta framtidens ekonomiska utmaningar. Svenskt Näringsliv.
- Johansson, Åsa, Guillemette, Yvan, Murtin, Farbrice, Turner, David, Nicoletti, Giuseppe, de la Maisonneuve, Christine, Bagnoli, Philip, Bousquet, Guillaume & Spinelli, Francesca (2012). *Looking to 2060: Long-term global growth prospects*. OECD Economic Policy Papers No.3.
- Joyce, Patrick (2013). *Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration*. Delutredning från Framtidskommissionen. Ds 2013:2. Stockholm: Fritzes.
- Jonker, Jedid-Jah (red) (2012). *Countries compared on public performance - A study of public sector performance in 28 countries*. The Netherlands Institute for Social Research, The Hague, May 2012.

- Joumard, Isabelle, André, Christophe & Nicq, Chantal (2010). *Health Care Systems: Efficiency and Institutions*. OECD Economics Department Working Papers, No. 769, OECD Publishing.
- Kadefors, Roland & Johansson Hanse, Jan (2012). *Employers' Attitudes Toward Older Workers and Obstacles and Opportunities for the Older Unemployed to Reenter Working Life*. Nordic Journal of Working Life Studies, vol 2, no 3, sid 29-47.
- Karlsson, Nils & Skåninger, Ola (2012). *Matching på svensk arbetsmarknad*. Underlagsrapport 9 till Framtidskommissionen.
- Kellaway, Lucy (2011). *Switch off and stay on through worldays*. Financial Times 2011-07-31.
- Kellaway, Lucy (2012). *Online life can teach us about the office*. Financial Times, 2012-03-25.
- Keynes, John Maynard (1963). Economic Possibilities for our Grandchildren. I *Essays in Persuasion*. New York: W.W. Norton & Co., sid. 358-373.
- Klevmarken, Anders & Lindgren, Björn (2009). *Simulating an ageing population – A microsimulation approach*.
- Klevmarken, Anders (2010). *Vem jobbar efter 65? En statistik analys*, En rapport från Sociala rådet, SOU 2010:85.
- Klevmarken, Anders & Lindgren, Björn (2008). *Fyrtioåringarna tredubblar våra sjukvårdskostnader*. Dagens Nyheter, 2008-07-29.
- Kommissionen om välfärdens finansiering (2010). *Vi har råd med framtiden*. Arenaidé och Timbro.
- Konjunkturinstitutet (2012a). *Sveriges Ekonomi - Ett långsiktsscenario fram till år 2035*, Specialstudier nr 30, mars 2012.
- Konjunkturinstitutet (2012b). *Lönebildningsrapporten*.

- Kågeson, Per (2006). *Tid för barn*. SNS förlag.
- Laun, Lisa (2012). *Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre*. IFAU rapport 2012:16.
- Lee, Jinhjung, McCullough, Jeffery S. & Town, Robert J. (2012). *The Impact of Health Information Technology on Hospital Productivity*. NBER Working Paper No. 18025.
- Levay, Charlotta (2013). *Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa*. Delutredning från Framtidskommissionen. Ds 2013:3. Stockholm: Fritzes.
- Lindbeck, Assar (2008). *Slopa överskottsmålet och använd pengarna nu*. DN Debatt 2008-01-20.
- Mallaby, Sebastian (2012). *Why I work on my summer holiday*. Financial Times, 2012-08-14.
- Magnusson, Jens (2011). *Framtidens välfärd en stor börda för 200 kommuner*. DN Debatt 2011-02-21.
- Mattson, Kristina (2011). *Landet utanför – Ett reportage om Sverige bortom storstaden*. Leopard Förlag.
- Manpower (2006). *Older worker recruiting and retention survey*. Global Results.
- Markoff, John (2012). *Skilled work without the worker*. International Herald Tribune, 2012-08-18.
- Molander, Per & Andersen, Torben M. (2002). *Alternativ i välfärdspolitik*. SNS förlag.
- Molander, Per (1999). *Den åttafaldiga vägen*. SNS förlag.
- Muir, Rick (2012). *The long view – public services and public spending in 2030*. Institute for Public Policy Research, UK.
- Munnell, Alicia H. & Wu, April Yanyuan (2012). *Will delayed retirement by the baby boomers lead to higher unemployment among younger workers?* Centre for retirement research, Boston College, WP 2012-22.
- National Intelligence Council (2012). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*.

- Nilsson, Kerstin (2013). *To work or not to work in an extended working life? Factors in working and retirement decisions*. Doktorsavhandling, Lunds universitet.
- Nilsson Kerstin, Rignell Hydbom, Anna & Rylander, Lars (2011). *Factors influencing the decision to extend working life or retire*, Scandinavian Journal of Work, Environment and Health, 37(6), sid. 473–480.
- Nilsson, Kerstin (2011). Kapitel 12. I *Older Workers in a Sustainable Society* (red) Ennals, Richard & Salomon, Robert, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.
- Nilsson, Kerstin (2006). *Äldre medarbetares attityder till ett långt arbetsliv – skillnader mellan olika yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården*. Arbetslivsinstitutet 2006:10.
- Nordregio (2012). *Att möta demografiska förändringar. En handbok för inspiration till handling i nordiska kommuner och regioner*.
- Neumark, David (2008). *The age discrimination in employment act and the challenge of population aging*. Cambridge.
- OECD (2012a). *OECD thematic follow-up review of policies to improve labour market prospects for older workers - Sweden*.
- OECD (2012b). *OECD Territorial Reviews: Skåne, Sweden, 2012*. OECD Publishing.
- OECD (2012c). *ICTs for health and ageing*. I *OECD Internet Economy Outlook 2012*, OECD Publishing.
- OECD (2012d). *OECD Economic Surveys: Sweden 2012*. OECD Publishing.
- OECD (2012e). *Institutional and financial relations across levels of government*, *OECD Fiscal Federalism Studies*. OECD publishing.
- OECD (2012f). *Economic Outlook 2012*. Vol. 2012/2, OECD Publishing.
- OECD (2011a). *Health at a Glance*. OECD Publishing.

- OECD (2011b). *OECD Regions at a glance 2011*. OECD Publishing.
- OECD (2011c). *OECD Regional outlook – Building Resilient Regions for stronger economies*. OECD Publishing.
- OECD (2011d). *Help Wanted? Providing and paying for long-term care*.
- OECD (2011e). *Pensions at a glance*. OECD Publishing.
- OECD (2010a). *Territorial Reviews: Sweden, 2010*. OECD Publishing.
- OECD (2010b). *Improving Health Sector Efficiency – The Role of Information and Communication Technologies*. OECD Health Policy Studies.
- OECD (2010c). *Education at a glance 2010*. OECD Publishing.
- OECD (2009). *Fiscal autonomy of Sub-central governments: an update*.
- OECD (2006). *Live longer, work longer*.
- OECD (2005). Enhancing the performances in the services sector.
- Olovsson, Conny (2004). Why do Europeans work so little? Kapitel 2 i *Essays on dynamic macroeconomics*. Institute for International Economic Studies Monograph Series No 48.
- Olovsson, Conny (2008). *Överskottsmålet och finansieringen av den framtida välfärden*. Rapport till Finansdepartementet, juni 2008.
- Olsson, Hans (2012). *Behovet av högre pensionsålder*. Underlag till SOU 2012:28.
- Olsson, Hans (2011). *Pensionsåldern*. Pensionsmyndigheten.
- Ours, Jan C. & Stoeldraijer, Lenny (2010). *Age, wage and productivity*. Center Discussion Paper, 2010-12, sid. 1-49.

- Oscarsson, Henrik (2011). Kapitel 4. I Weibull, Lennart, Oscarsson, Henrik & Bergström Annika (red) *I framtidens skugga – 42 kapitel om politik, medier, och samhälle*. SOM-rapport nr 56.
- Pettersson, Thomas, Pettersson, Tomas & Westerberg, Anna (2006), *Generationsanalyser – omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat*. ESS 2006:6.
- Persson, Torsten & Tabellini, Guido (1994). *Is inequality harmful for growth?* American Economic Review 84, sid. 600–621.
- Picchio Matteo & van Ours, Jan C. (2011). *Retaining through Training: Even for older workers*. Center, Tilburg University.
- Pischkel, Jörn-Steffen (2005). *Comments on “Workplace Training in Europe”*. London School of Economics.
- Posner, Richard (2012). *Working 9 to 12*. International Herald Tribune, 2012-08-17.
- Reinhart, Carmen & Rogoff, Kenneth (2010). *Growth in time of debt*. American Economic Review Papers & Proceedings, No 100, sid 573–8.
- Riach, Peter A. & Rich, Judith (2006). *An experimental investigation of age discrimination in the french labour market*. Bonn.
- Rodrik, Dani (2011). *The future of economic convergence*. NBER working paper Nr 17400.
- Roiphe, Katie (2012). *There’s no such thing as having it all*. Financial Times, 2012-06-29.
- Rosenthal, Elisabeth (2012). *Nigeria Tested by Rapid Rise in Population*. International Herald Tribune, 2012-05-16.
- Rothstein, Bo (2012). De som inte har, inte älskar och inte är. I Strömbäck, Jesper, *Framtidsutmaningar*, sid. 57-68. 8tto, Stockholm.
- SCB (2012). *Sveriges Framtida Befolkning 2012–2060*.

- SCB (2011). *Arbetskraftsbarometer – Utsikter på arbetsmarknaden för 72 utbildningar*. Statistiska centralbyrån 2011:3.
- Segal, David (2010). *Is Italy too Italian?* New York Times, 2010-07-31.
- Sen, Amartya (2005). *Development as Freedom*. Anchor.
- Shapiro, Jesse (2006). *Smart cities: Quality of life, productivity, and the growth effects of human capital*. Review of Economics and Statistics, sid. 324-335.
- Shirai, Sayuri (2012). *Have demographic changes affected Japan's macroeconomic performance? – some implications for monetary policy*. Bank of Japan.
- Sjögren Lindquist, Gabriella & Wadensjö, Eskil (2012). *PM om åldersgränser i till pensionssystemet kringliggande system*. Institutet för social forskning, Stockholms universitet, 2012-02-29.
- Skidelsky, Robert & Skidelsky, Edward (2012). *How Much is Enough? Money and the good life*. Other Press.
- SKL (2005). *Benchmarking inom sjukvård*.
- SKL (2010). *Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering*. Programberedningen för välfärdsfinansieringen.
- SKL (2011a). *Här finns Sveriges viktigaste jobb – en rekryteringsprognos för välfärdssektorn*.
- SKL (2011b). *Stolthet och fördomar. Vad tycker medarbetare i kommuner och kandsting om sina jobb?*
- Skoglund, Barbro & Skoglund, Caj (2005). *Åldersmedvetet ledarskap – Att inte skjuta problemen framför sig*. Age Management i Sverige AB.
- Slaughter, Anne-Marie (2012). *Why Women Still Can't Have It All*. Atlantic Magazine, July/August.
- Socialdepartementet (2010a). *Nationell eHälsa – Strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg*.

- Socialdepartementet (2010b). *Den Ljusnande Framtid är Vård*. Delresultat från LEV-projektet.
- Socialförsäkringsutredningen (2005). *Vad är arbetslinjen?* Samtal om Socialförsäkring Nr 4.
- Sonnerby, Per (2012). *Lärda för livet? – En ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, rapport 2012:7.
- SOU 2012:28. *Längre liv, längre arbetsliv*. Delbetänkande av Pensionsåldersutredningen.
- SOU 2010:85. *Vem arbetar efter 65 års ålder?* En rapport från Sociala rådet.
- SOU 2008:105. *Långtidsutredningen 2008*. Huvudbetänkande.
- SOU 2008:108. *Sveriges ekonomi – scenarier på lång sikt*. Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2008.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Ansvarskommitténs slutbetänkande.
- SOU 2006:86. *Mera försäkring och mera arbete*. Socialförsäkringsutredningens betänkande.
- SOU 2004:19. *Långtidsutredningen 2003/04*. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:110. *Fördelning ur ett livscykelperspektiv*. Bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003, Fritzes.
- St. Aubyn, Miguel, Pina, Álvaro, Garcia, Filomena & Pais, Joana (2009). *Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tertiary education*. Economic Papers no. 390, European Commission.
- Stattin, Mikael (2012 forthcoming). *Pensionspreferenser i Sverige 2002-2011*. Working paper inom Valfärdsstudier, Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Stenberg, Anders, de Luna, Xavier & Westerlund, Olle (2012). *Can Adult Education Delay Retirement from the Labour Market?* Journal of Population Economics, v. 25, iss. 2, sid. 677-96.

- Stenberg, Anders (2012). *Access to Education Over the Working Life in Sweden: Priorities, Institutions and Efficiency*. OECD Education Working Papers, No. 62, OECD Publishing.
- Sundström, Björn & Tingvall, Lennart (2006). *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*. Ansvarskommitténs skriftserie mars 2006.
- Svallfors, Stefan (2011). *A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981–2010*. Social Policy & Administration, Vol. 45, No. 7, sid. 806–825.
- Svensk Försäkring (2012a). *Välfärdstjänster i framtiden – behov och förväntningar*. Svensk Försäkring rapportserie, Vår framtida välfärd, del 1.
- Svensk Försäkring (2012b). *Välfärdstjänster idag och det offentliga åtagandet*. Svensk Försäkring rapportserie, Vår framtida välfärd, del 2.
- Synovate (2008). Svenska folket om finansieringen av välfärden. Underlagsrapport till SKL (2010). *Framtidens utmaning – Välfärdens långsiktiga finansiering*.
- TAEN (2011). *Rethinking Retirement: An employer's guide to managing the workforce without a fixed retirement age*. The Age and Employment Network.
- Taleb, Nassim Nicholas (2008). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Penguin.
- Tavernise, Sabrina (2012). *Life expectancy drops for least educated whites in US*. International Herald Tribune, 2012-09-21.
- The Economist (2013). *Why the world should look at the Nordic countries – A 14-page special report*. 2013-02-02.
- The Economist (2012a). *China's Achilles heel*. 2012-04-21.
- The Economist (2012b). *Technology Quarterly*. 2012-09-01.
- Tremmel, Joerg Chet (red) (2008) *Demographic Change and Intergenerational Justice*. Springer Verlag.

- United Nations (2010). *World population ageing report 2010-2050*.
- United Nations (2009). *World population ageing 2009*. Department of Economic and Social Affairs, ESA/P/WP/212.
- Uusitalo, Roope (2010). *Vad förklarar svenska universitetsstudenters höga examensålder?* Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2011.
- Vårpropositionen (2012). Regeringens proposition 2011/12:100.
- Välfärdsutvecklingsrådets rapport till regeringen (2012).
- Wadensjö, Eskil (2012). *Framtidens migration*. Underlagsrapport 5 till Framtidskommissionen.
- Wilén, Anna & Helsing, Eric (2012). *Sysselsättningen 2030 – kan dagens försörjningsbörda bibehållas?* SCB temarapport 2012:4.
- Wilson, Dominic & Ahmed, Swarnali (2010). *Current Accounts and Demographics: The Road Ahead*. Goldman Sachs, Global Economics Paper No: 202.

Presentation av Framtidskommissionen

Framtidskommissionen utsågs av regeringen i november 2011. Syftet med Framtidskommissionen är att identifiera de viktiga samhällsutmaningar som Sverige står inför på längre sikt och att bidra till en mer framtidsinriktad debatt. Kommissionens slutsatser kommer att presenteras i en rapport våren 2013.

Inom ramen för Framtidskommissionen ska fyra särskilda framtidsutredningar genomföras, vilka ska fokusera på (1) den demografiska utvecklingen, (2) integration, jämställdhet, demokrati och delaktighet och (3) rättvisa och sammanhållning, samt (4) hållbar tillväxt i globaliseringens tid. Den här utredningen behandlar den demografiska utvecklingen och dess utmaningar.

Som ett led i Framtidskommissionens arbete har också ett antal rapporter beställts som ska belysa olika frågor med relevans för Sveriges framtida samhällsutmaningar.

Ordförande för Framtidskommissionen är statsminister *Fredrik Reinfeldt* och huvudsekreterare och kanslichef är professor *Jesper Strömbäck*. Övriga ledamöter är:

- *Jan Björklund*, utbildningsminister
- *Göran Hägglund*, socialminister
- *Annie Lööf*, näringsminister
- *Viveca Ax:son Johnson*, styrelseordförande i Nordstjernan
- *Klas Eklund*, seniorekonom på SEB och adjungerad professor
- *Helena Jonsson*, ordförande i LRF

- *Eva Nordmark*, ordförande i TCO
- *Mernosh Saatchi*, vd för Humblestorm
- *Johan Rockström*, professor i naturresurshushållning
- *Lars Trägårdh*, professor i historia
- *Pekka Møllergård*, högskolerektor och docent
- *Stina Westerberg*, generaldirektör vid Statens musikverk.

Departementsserien 2013

Kronologisk förteckning

1. På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
2. Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
3. Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
4. Fysioterapeut
– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. S.
5. Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
6. Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. U.
7. Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. S.
8. Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB

Departementsserien 2013

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.

Delutredning från Framtidskommissionen. [1]

Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.

Delutredning från Framtidskommissionen. [2]

Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.

Delutredning från Framtidskommissionen. [3]

Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.

Delutredning från Framtidskommissionen. [8]

Socialdepartementet

Fysioterapeut

– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. [4]

Om katastrofmedicin som en del av svenska

insatser utomlands m.m. [7]

Utbildningsdepartementet

Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. [6]

Arbetsmarknadsdepartementet

Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. [5]

Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen

MÅRTEN BLIX

Det är positivt att befolkningen åldras men det är samtidigt en utmaning för hur vi ska fortsätta att utveckla välfärden. Vi lever allt längre med allt bättre hälsa. Samtidigt föds färre barn än tidigare, vilket gör att befolkningen blir allt äldre. Vi riskerar därmed en obalans mellan dem som arbetar och dem som har pension, om vi inte gör någonting åt saken. Obalansen är en följd av att modellen för hur välfärden finansieras byggdes upp i en tid när vi inte levde lika länge och andelen pensionärer med behov av vård och omsorg var jämförelsevis mindre.

Hittills har diskussionen i stor utsträckning handlat om vad offentlig sektor bör göra. Åldrandet kommer dock att påverka alla delar av samhället. Mer fokus kommer att behövas på vad individer och arbetsgivare kan och bör göra. Det alternativ som ter sig bäst för samhällsekonomin – och som är mest rättvist mellan olika generationer – är mer arbete, främst genom högre sysselsättning, ett förlängt arbetsliv och ett tidigare inträde på arbetsmarknaden. Men flera andra anpassningar krävs också. Det borde inte minst vara möjligt att uppnå en högre välfärdsutveckling till samma peng genom att fortsätta att ta tillvara möjligheterna att effektivisera den offentliga sektorn.



Mårten Blix är departementsråd och sekreterare i Framtidskommissionen. Han är doktor i nationalekonomi från Stockholms universitet och verksam vid Finansdepartementet.



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 Fax 08-598 191 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23895-0