

A2004:022

Arbete och tillväxt i hela landet

– betydelsen av arbetskraftsmobilisering

Reviderad upplaga

*Einar Holm, Urban Lindgren
Gunnar Malmberg*

Arbete och tillväxt i hela landet

– betydelsen av arbetskraftsmobilisering

Einar Holm
Urban Lindgren
Gunnar Malmberg

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483
Lenanders Grafiska AB Kalmar 2004

För ytterligare information kontakta Eva Alfredsson
Telefon 063 16 66 08
E-post eva.alfredsson@itps.se

Förord

Denna rapport är en syntesrapport och den sista av totalt fyra rapporter inom projektet "Arbetskraftens regionala fördelning". Övriga rapporter finns publicerade som arbetsrapporter och innehållet i föreliggande rapport bygger i stor utsträckning på dessa rapporter. Arbetsrapporterna är: "Kontraurbana flyttare i retrospektiv" (R2004:012), "Tid för arbete" (R2004:012) och "Transfereringar och arbete" (R2004:012).

Författare till denna rapport är Professor Einar Holm, Docent Urban Lindgren och Professor Gunnar Malmberg, kulturgeografiska institutionen, Umeå Universitet.

Analyserna är emellertid baserade på studier som genomförts av hela forskargruppen som dessutom omfattar Kirsten Holme, Magnus Strömgren, Kalle Mäkilä, Madeleine Eriksson, Daniel Schrödl, Rikard Eriksson samt Erling Häggström Lundevaller.

Östersund, oktober 2004

Sture Öberg
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Inledning	9
Den demografiska utmaningen	11
Tillväxtstrategier	12
Produktivitetsökning.....	12
Befolkningsökning.....	14
Finns det en mobiliseringspotential?	17
Arbetstider i olika länder	19
Vem arbetar?	21
Ändrade transfereringar – större arbetskraftsutbud?	23
Är åldrandet ett nationellt eller regionalt problem?	27
Slutdiskussion	31
Referenser	35

Sammanfattning

På tjugofem år ger den åldrande befolkningen en tyngre försörjningsbörda som motsvarar ungefär sex timmar i veckan per heltidsarbetande svensk. En bibehållen välfärd kräver därför ökad produktivitet, längre arbetstid eller att fler personer inom eller utanför landets gränser mobiliseras in i arbetskraften. Denna studie analyserar effekterna på arbetskraftsutbudet av förändringar i transfereringssystemen och av demografiska förändringar.

Resultatet av analysen visar att demografiska förändringar i form av ökad invandring och höjd fertilitet inte räcker för att motverka den tyngre försörjningsbördan. Tillväxten måste i stor utsträckning skapas genom en produktivitetsökning. Som ett komplement till ökad produktivitet finns det en potential för att mobilisera nya grupper in i arbetskraften.

I en vid bemärkelse är denna potential relativt stor eftersom människor i förvärvsaktiv ålder endast arbetar 61 % av ett heltidsarbete. Av återstående 39 % är två tredjedelar obetald tid, medan en tredjedel kan sägas vara betald via individtransfereringar. Den stora potentialen finns bland dem som inte får transfereringar och som inte arbetar eller endast arbetar deltid. Att ändra regler och nivåer i transfereringssystemen är ett mer kortsiktigt verkande politiskt instrument som skulle kunna ge önskade effekter i form av ökat arbetskraftsutbud, men som också ger oönskade effekter i form av sämre välfärd för vissa grupper.

Analyserna visar att ersättningsnivåerna på marginalen har stor betydelse för hur människor rör sig mellan olika transfereringar och arbetsinkomst. Analyser av alternativa framtidsscenarier visar att höjningar och sänkningar av ersättningsnivåer har stor effekt på arbetskraftsutbudet. Särskilt ger en förändrad nivå i ålderspension (för de under 65 år) en markant effekt på arbetskraftsutbudet.

Detta är, menar vi, inte tillräcklig grund för att sänka ersättningsnivåerna, eftersom de negativa bieffekterna kan bli för stora samtidigt som det tillskapade arbetskraftsutbudet inte självklart motsvarar den framväxande arbetskraftsefterfrågan. Om det däremot dessutom finns ideologiska och statsfinansiella skäl att ändra på nivåerna i transfereringssystemen (uppåt eller neråt eller i fördelningen mellan olika transfereringar) bör man beakta att olika förändringar av nivåerna kan påverka arbetskraftsutbudet och därmed tillväxten. Det visar sig t.ex. att förändrade villkor som innebär att fler arbetar fram till 65 års ålder har större betydelse än förändrade villkor för sjukersättning.

Den tyngre försörjningsbördan slår hårdare mot vissa regioner och sätter solidariteten mellan grupper och regioner på prov. Försörjningsbördan är idag betydligt tyngre i de befolkningsexporterande regionerna, som i högre grad har blivit nettomottagare av individtransfereringar. Analysen visar att de regionala skillnaderna i stor utsträckning tycks vara motiverade av skillnader i befolkningsammansättning. Någon större regional överkompensation är svår att finna och framförallt har nettobidragsgivarna lite att vinna på en regional omfördelning, eftersom det finns lite att hämta i överskottsområdena.

Den tyngre försörjningsbördan drabbar med viss tidsförskjutning alla regioner. Idag ligger inlandskommunerna tio år före riket i genomsnitt och Stockholm ligger tio år efter. Att alla regioner snart har samma demografiska situation som Norrlands inland har idag, blir en utmaning både för alla regioner och för hela nationen.

Inledning

I hela västvärlden höjs varningsflagg när de demografiska prognoserna läggs på bordet. De äldre blir allt fler och de i arbetsför ålder allt färre. På 25 år kommer den tyngre försörjningsbördan i Sverige att motsvara sex timmar i veckan per heltidsarbetande. Tillspetsat kan vi säga att priset för den demografiska uppförbacken är att vi måste jobba sex timmar på lördag förmiddag år 2030 för att bibehålla dagens levnadsstandard. Detta exempel liksom den pågående debatten ger en bild av en förutbestämd och opåverkbar utveckling

Men kanske är framtiden inte så nattsvalt. Tillväxt skapas också av att arbeta smartare, så att produktiviteten ökar, och framtidens arbetskraftsutbud kan påverkas av marknadsmekanismer, institutionella förutsättningar och statlig politik. Kanske ligger lösningen i att rekrytera arbetskraften utomlands eller att hjälpa födelse-talen uppåt. Eller är det ändå här i Sverige som vi ska hitta den nya arbetskraften? Många svenskar står av olika skäl utanför arbetskraften och en del av dem har istället sin försörjning från olika individtransfereringar. Kanske kan förändrade spelregler motverka de demografiska trendernas effekter på arbetskraftsutbudet. Kanske leder ändrade ekonomiska villkor till ett större arbetskraftsutbud.

Att färre ska försörja fler är en utmaning mot välfärdssamhället och mot solidariteten mellan grupper och regioner. Eftersom åldrandet har hunnit längre i de befolkningsexporterande regionerna finns det en risk för växande regionala skillnader, men också att vissa landsändar pekats ut som tärande och bidragsberoende regioner. Frågan är om de regionala skillnaderna i individtransfereringar fungerar som en ersättning för de demografiska skillnader som befolkningsomfördelningen skapat eller om det finns en kostsam regional överkompensation i transfereringssystemen. Frågan är också om de regionala skillnaderna kommer att försvagas eller förstärkas, när vi går in i en ny fas i den demografiska transitionen.

Som en bakgrund diskuterar vi inledningsvis i rapporten konsekvenserna av den demografiska utvecklingen och möjliga strategier för att motverka de negativa effekterna.

- Kan en alternativ demografisk utveckling genom ökad invandring eller höjd fertilitet ge en lättare försörjningsbörda?

Studiens huvudsyfte är att studera möjligheterna att motverka ett minskat arbetskraftsutbud genom att mobilisera nya grupper in i arbetskraften och särskilt effekterna av förändringar i de individuella transfereringssystemen.

- Finns det en betydande mobiliseringspotential i Sverige? I vilka grupper finns denna potential?
- Hur påverkas arbetskraftsutbudet av att skillnaderna mellan arbetsinkomster och nivåerna i individtransfereringar förändras, t.ex. genom höjningar och sänkningar i ersättningsnivåerna?

- Skiljer sig effekten på arbetskraftsutbudet av förändrade ersättningsnivåer mellan olika transfereringar?

Rapporten tar också upp den regionala dimensionen på individtransfereringar och åldrande befolkning.

- Hur mycket skulle en regional utjämning av transfereringarna minska de totala kostnaderna?
- Finns det en omotiverad regional överkompensation i transfereringar?
- Kommer de problem med åldrande befolkning som hittills drabbat landets befolkningsexporterande regioner nu också att slå hårt mot t.ex. storstadsregionerna?

Denna rapport är i första hand en sammanfattning av några tidigare presenterade studier. De resultat och analyser som presenteras i rapporten finns mer utförligt presenterade i två tidigare rapporter "Tid för arbete" (Holm et al 2004a) och "Arbete och transfereringar" (Holm et al 2004b). Dessa bygger främst på empiriska analyser av förhållanden i Sverige under 1990-talet och baseras på databasen ASTRID. Analyserna av vilka faktorer som påverkar det framtida arbetskraftsutbudet bygger dels på multivariatanalys dels på analyser med en mikrosimuleringsmodell. Med hjälp av multivariatanalyser har effekterna av olika faktorer (t.ex. kön, ålder, utbildning, region, alternativa inkomstmöjligheter från arbete och transfereringar) på sannolikheten att en person är i arbete eller får ersättning från transfereringar skattats. På grundval av dessa resultat har effekterna på i första hand arbetskraftsutbudet av förändrade demografiska förutsättningar och villkor i transfereringssystemen i olika tänkta framtidsscenarioer simulerats med hjälp av mikrosimuleringsmodellen LISA. För mer utförlig information om data och analysmetoder hänvisas till de två ovannämnda rapporterna.

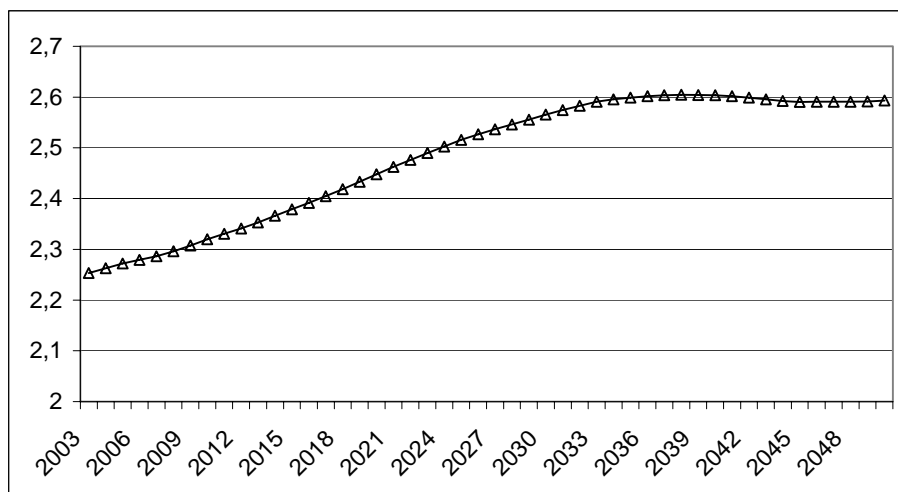
Den demografiska utmaningen

När de negativa effekterna av de demografiska trenderna beskrivs är det ofta arbetskraftsbrist som nämns. Röster i debatten har varnat för de negativa konsekvenserna i den offentliga sektorn (skola, vård och omsorg) när behovet ökar och arbetskraftsutbudet minskar, men också för det privata näringslivets svårigheter att finna folk om den offentliga vården och omsorgen tar en allt större del av det krympande arbetskraftsutbudet. Även nyföretagandet kan drabbas om det befintliga näringslivet suger upp allt större andel av de potentiella företagen.

En viktig invändning i debatten kommer från dem som framhåller att en åldrande befolkning inte med nödvändighet leder till arbetskraftsbrist, eftersom marknaden anpassar sig till de nya demografiska förhållandena. Istället resulterar de demografiska förändringarna i ökande löner och stigande arbetskraftskostnader. En optimistisk syn är att det då går lättare att mobilisera nya grupper t.ex. bland de yngre och äldre eller bland de miljarder människor som bor utanför landets gränser. En annan optimistisk syn är att ökade arbetskraftskostnader leder till rationaliseringar – teknologiska och organisatoriska förbättringar – som på sikt kompenserar för de negativa effekterna av ökade arbetskraftskostnader. Den pessimistiska synen är att varken arbetskraftsmobilisering eller rationaliseringar kan kompensera för den tyngre försörjningsbördan, de ökade arbetskraftskostnader och den minskande humankapitalstocken. En ytterligare pessimistisk tolkning är att demografiskt svaga regioner drabbas hårdare och att det politiska handlingsutrymmet är begränsat.

Ett alternativt synsätt är att tillväxten i betydande grad formas av de institutionella, ekonomiska och kulturella förutsättningarna till att utföra produktivt arbete, att inställningen till och förutsättningarna för att arbeta skulle spela större roll för tillväxt och arbetskraftsutbud än befolkningens ålderssammansättning.

Figur 1 Försörjningsbörda, antal personer som en förvärsarbetande måste försörja, enligt basscenario i en kohortmodell med samma demografiska antaganden som i SCB:s befolkningsprognos och med oförändrade åldersspecifika förvärsfrekvenser¹.



¹ Analysmodellen finns närmare beskriven i Rauhut & Malmberg (2003)

Tillväxtstrategier

I grova drag finns det tre vägar att mota effekterna av den förestående tyngre försörjningsbördan; (a) genom att expandera befolkningen i arbetsför ålder (t.ex. genom invandring), (b) genom att öka produktiviteten, (c) genom att mobilisera grupper som är i arbetsför ålder men som står utanför arbetskraften.

Om vi antar att en viktig skillnad mellan olika länders möjlighet till ekonomisk tillväxt ligger i deras demografiska struktur, så har USA ett avgjort försprång framför andra utvecklade ekonomier. Sveriges position är i den jämförelsen svag, medan vi klarar oss väl i relation till Sydeuropa och Japan. Skälet till det amerikanska försprånget är invandringspolitiken som inneburit ett konstant inflöde av personer i arbetsför ålder och av befolkningsgrupper med höga födelsestal. Denna politik har många orsaker, men bygger bl.a. på en medveten strategi för att föryngrar befolkningen och arbetskraften i landet (Blomgren 2004, Tollefsen 2004).

I Japan har frågan om befolkningens stigande ålder fått ökad uppmärksamhet på senare år (Seike 2001) och bl.a. varit en av utgångspunkterna för den s.k. Hiranuma-planen² som pekar ut vägar för att stärka den japanska ekonomin. Samtidigt som åtgärder för att höja födelsestalen står på programmet, så tyder mycket på att Japan väljer bort arbetskraftsinvandring som strategi för att motverka den åldrande befolkningen. Ökad produktivitet har stått i centrum för den japanska industrialiseringsstrategin och gör så än idag, även om vägar att mobilisera in nya grupper i arbetskraften också aktualiserats.

Sverige har i en internationell jämförelse en relativt hög förvärvsfrekvens. Detta gäller särskilt bland kvinnor och då speciellt bland den äldre delen av den kvinnliga befolkningen. När arbetskraftsefterfrågan växte i svensk ekonomi under efterkrigstiden mobiliserades nya grupper in i arbetslivet. Kvinnor och invandrare blev en allt större andel av arbetskraften. Hög sysselsättning och mobilisering av nya grupper in i arbetskraften har varit en viktig del i svensk arbetsmarknadspolitik. Vid sidan av en diskussion om produktivitetsökningar och arbetskraftsinvandring spelar mobiliseringsstrategin en stor roll i den svenska debatten.

Produktivitetsökning

Ett viktigt argument i den pågående debatten om befolkningsutvecklingens ekonomiska konsekvenser är att den ekonomiska tillväxtens utveckling i första hand bestäms av produktivitetens utveckling. Att svensk ekonomi skulle gå in i en fas utan produktivitetens utveckling är knappast troligt. Vi har under lång tid haft en produktivitetensökning i svensk och internationell ekonomi och det finns goda skäl att tro att den kommer att fortsätta. Den ökning av BNP per capita sedan 1980, på nästan 50 %, kan främst hänföras till produktivitetensökningar. Ett argument mot dem som tror på en fortsatt bestående produktivitetens utveckling är att rationaliseringar kanske inte är lika lätta att genomföra i den växande tjänstesektorn

² Mimeo från ITPS, "Summary of Hiranuma-Plan"

En illustration till att produktiviteten inte alltid är avgörande är den amerikanska ekonomins snabba tillväxt under 1990-talet, som till skillnad från den europeiska, framförallt varit en effekt av ett ökat arbetskraftsutbud (se Tabell 1). Trots att Europa haft ungefär samma produktivitetsutveckling så har den amerikanska ekonomin växt mycket snabbare. En långsiktig och bestående ekonomisk utveckling förutsätter förstås en produktivitetsutveckling. Frågan är hur långt det räcker när vi går in i en demografisk uppförsbacke.

Tabell 1 BNP tillväxt, arbetskraftsinput och produktivetsökning i USA och Europa 1990–1999

		BNP tillväxt	Ökad input av arbets- kraft	Produktivetsökning
USA	1990–99	3,4 %	1,8 %	1,7 %
Europa	1990–99	1,8 %	0,3 %	1,6 %

Källa: Report on European Economy 2002.

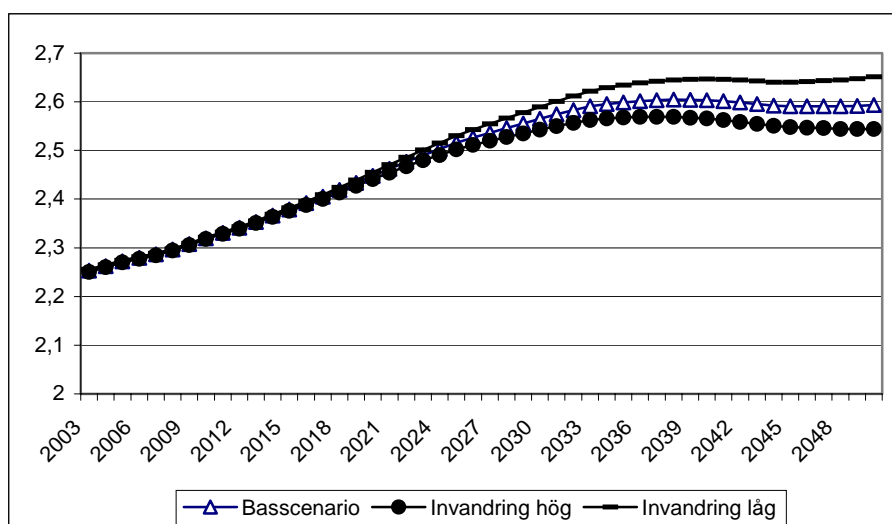
Befolkningsökning

Om alternativa demografiska processer resulterade i en helt annan utveckling av befolkningens åldersstruktur, försörjningsbördan och arbetskraftsutbudet och dessa processer vore påverkbara via politiska åtgärder, skulle dagens beslutsfattare ha en god möjlighet att påverka den framtida ekonomiska tillväxten. En viktig fråga är därför om förändringar av t.ex. invandringen eller födelsetalen – som delvis är politiskt påverkbara – kan ha en betydande effekt på befolkningsstrukturen, försörjningsbördan och arbetskraftsutbudet.

I analyser med en s.k. kohortmodell har vi studerat effekterna på försörjningsbördan av högre och lägre invandring och födelsetal³. Resultaten visar att även relativt stora förändringar av invandringens storlek (ökning och minskning med 20 % jämfört med SCB:s antagande) har begränsade effekter på försörjningsbördan (se Figur 3). Dessutom kan det vara svårt att framöver finna arbetskraft i andra länder som matchar de behov som den svenska arbetsmarknaden ställer. Däremot kan en förändring av den redan invandrade befolkningens arbetskraftsdeltagande ha stor betydelse för försörjningsbördan.

En kraftig sänkning av födelsetalen ger förvisso en ganska ordentlig sänkning av försörjningsbördan på kort och medellång sikt, men får förstås en mycket negativ effekt på försörjningsbördan på lite längre sikt (se Figur 4). Födelsetalen kan påverkas genom en aktiv politik, i form av höjda barnbidrag, bättre barnomsorg och längre föräldradedighet. Men det är viktigt att minnas att en sådan investering ger positiva effekter på försörjningsbördan först i mitten av detta sekel, framtill dess blir det en kostnad – ett bidrag till den tyngre försörjningsbördan.

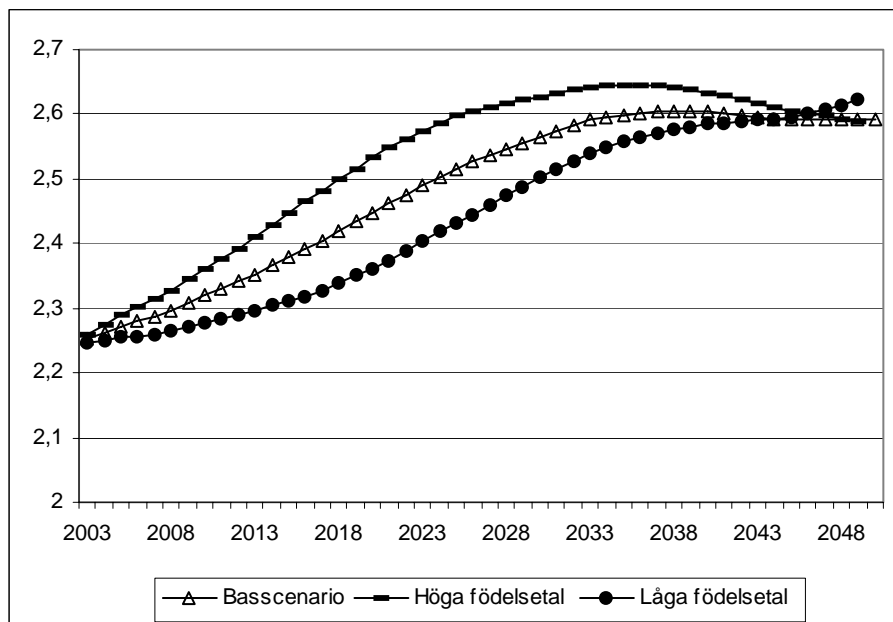
Figur 2 Försörjningsbördan (hur många som varje arbetande ska försörja) i scenarier med samma invandring som i SCB:s befolkningsprognos samt med 20 % högre och 20 % lägre invandring, enligt prognoser med en kohortmodell, och oförändrade åldersspecifika förvärvsfrekvenser⁴.



³ Analysmodellen finns närmare beskriven i Rauhut & Malmberg (2003)

⁴ Analysmodellen finns närmare beskriven i Rauhut & Malmberg (2003)

Figur 3 Försörjningsbördan (hur många som varje arbetande ska försörja) i scenarier med samma födelsetal som i SCB:s befolkningsprognos samt med 20 % högre och 20 % lägre födelsetal, enligt prognoser med en kohortmodell, och oförändrade åldersspecifika förvärvsfrekvenser⁵.



Analyserna visar att försörjningsbördan kommer att bli tyngre än idag, även om vi får en mycket mer gynnsam befolkningsutveckling än förväntat. Analyser av den framtida befolkningsutvecklingen visar att grundorsaken till den demografiska upp-försbacken är den åldersstruktur som skapats under tidigare decennier och att det finns små möjligheter att påverka befolkningsutvecklingen på kort och medellång sikt (10–40 år).

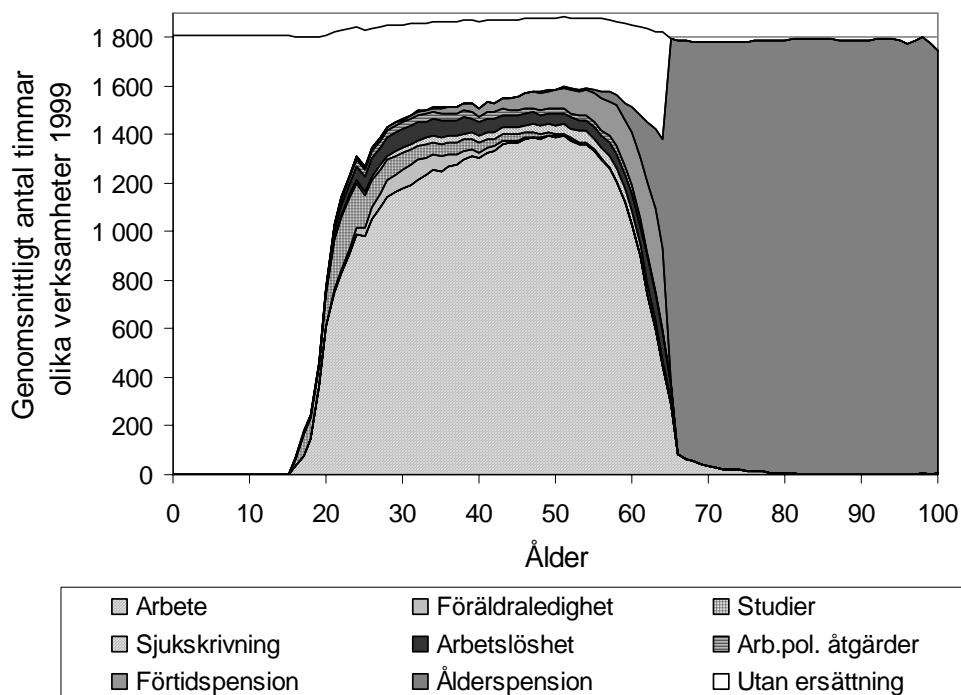
Demografiska processer har den fördelen att de med relativt stor säkerhet går att förutse, men nackdelen är att de är svåra att påverka på kort sikt. Politiker världen över söker därför efter effektiva medel att motverka de negativa effekterna av de demografiska processerna.

⁵Analysmodellen finns närmare beskriven i Rauhut & Malmberg (2003)

Finns det en mobiliseringspotential?

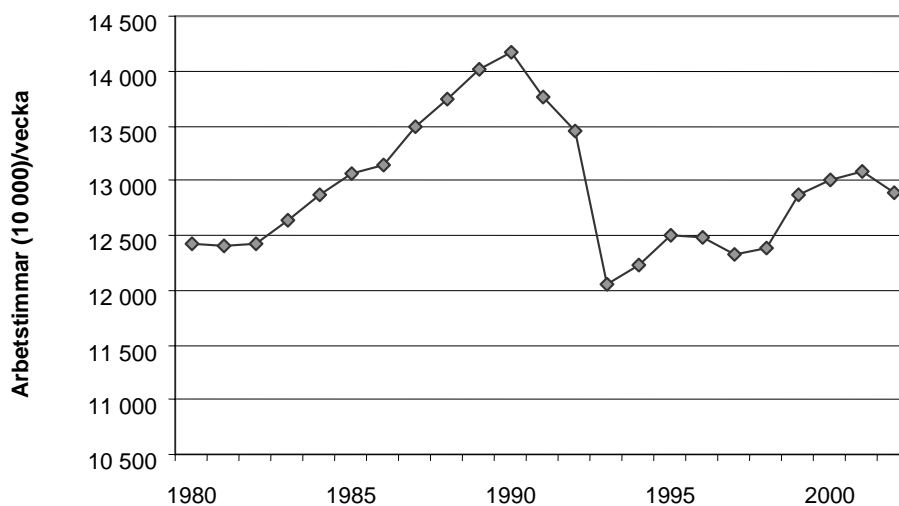
Att få en större andel av befolkningen i arbetsför ålder att arbeta är den tredje möjliga strategin när befolkningen åldras. Frågan är förstås hur många det finns att mobilisera och hur mycket av den tid som vi förfogar över som skulle kunna omvandlas till arbete. Hur mycket vi svenskar faktiskt arbetar under våra liv är relativt svårt att beräkna och beror bl.a. på vad som definieras som arbete. Magnus Henrekson hävdade i en DN artikel (2003-03-02) att den totala andelen uppgick till ungefär 7 %. Även om denna siffra kan ifrågasättas, så är det uppenbart att vi förvärvsarbetar under en relativt liten del av våra liv. Detta beror förstås främst på att vi måste ha tid för att sova, att sköta personliga sysslor, att utföra hushållsarbete och att vi har ett behov och en önskan att få ägna oss åt andra saker i vårt liv än att arbeta. Det beror också på att vi inte arbetar under den tid när vi är barn eller när vi går i utbildning och inte heller när vi är gamla och pensionerats. Om vi utgår från den totala tid för arbete som skulle bli om alla människor i förvärvsaktiv ålder var heltidsarbetande och jämför med den faktiska tid som människor i Sverige lägger på förvärvsarbete, får vi en bättre bild av den potential för mobilisering av arbetskraft som finns i den svenska befolkningen. Enligt våra beräkningar (Holm et al 2004a) förvärvsarbetade svensken i genomsnitt 1 100 timmar under år 2002, vilket är ca 61 % av en tänkt heltidssysselsättning på 1 800 timmar och en minskning från ca 67 % år 1980.

Figur 4 genomsnittligt antal timmar i olika verksamheter 1999. Observera att transfereringar för personer under 16 och över 64 år i detta fall ingår i figuren. De inkomster som ligger till grund för beräkningarna har räknats om till 2000 års penningvärde. (Holm et al 2004a)



Det betyder att 700 timmar (39 %) av den möjliga arbetstiden nu ägnas åt något annat än arbete (Holm et al 2004 a). År 1999 motsvarade tiden i förtidspension uppskattningsvis 60 timmar (3,3 %) av dessa 1 800 timmar per person mellan 16 och 64 års ålder. Tiden i arbetslöshet motsvarade 51 timmar (2,8 %) tiden i studier 47 timmar (2,6 %) och tiden som sjukskriven minst 25 timmar (1,4 %) ⁶. Tiden som ålderspensionär (före 65 års ålder) motsvarade 23 timmar (1,3 %), tiden i föräldraledighet 22 timmar (1,2 %) och tiden i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 21 timmar (1,1 %). Nästan två tredjedelar, 429 timmar (24 %), av tiden utan arbete inom ramen för en hel arbetstid var inte betald av någon av dessa sju grupper av transfereringar (ibid). Detta beror bl.a. på att en stor del av befolkningen är deltidsarbetande. Det handlar också om personer som inte har någon egen inkomst i form av lön eller transferering och som lever på andras inkomst (t.ex. familjemedlemmars), på informella eller svarta inkomster, förmögenhet eller andra bidrag ⁷. Det finns alltså en ganska stor grupp av människor som inte arbetar heltid och som i en viss bemärkelse utgör en arbetskraftspotential.

Figur 5 Antal arbetstimmar (10 000) per vecka totalt 1980–2002. (Källa: SCB, 2003.)



Den centrala frågan är i vilken utsträckning som det går och är önskvärt att mobilisera olika grupper som står utanför arbetskraften eller som inte arbetar heltid. Det rör sig dels om att mobilisera de som helt eller delvis har försörjning via transfereringar dels från den ”obetalda” tid som många har.

I många fall är det varken möjligt eller önskvärt att reducera denna alternativa tidsanvändning till förmån för direkt produktivt arbete. Tiden i studier och i barnledighet är en nödvändig investering i framtida kompetens, senare i livet och för nästa generation. Tiden i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ger, liksom studier, kompetens för nya jobb. Tiden i arbetslöshet är inte önskvärd, men påverkar definitionsmässigt inte produktionsvolymen eftersom den utbudna arbetsinsatsen inte efterfrågas.

⁶ Analysen innehåller inte fullständiga uppgifter om sjukskrivning.

⁷ Våra analyser innehåller inte information om socialbidrag, som i betydligt högre omfattning förekommer i storstäderna. Betydelsen av denna felkälla har skattats indirekt, bl.a. via uppgifter om disponibel inkomst.

Den som är sjuk arbetar inte bra. Den som är ”sjuknärvarande” kan också smitta andra och även försämra den egna arbetsförmågan mer permanent. Tidig ålderspension reducerar arbetsutbudet men lägger, med nuvarande pensionssystem, ingen extra försörjningsbörda på dem som arbetar eftersom samma fonderade konsumtionsutrymme bara fördelas på fler år.

Att obetald stå utanför arbetskraften reducerar på samma sätt utbudet av arbete, men belastar inte något annat omfördelningssystem än familjens. Dessutom kan denna obetalda frånvaro vara en förutsättning för det reproduktionsarbete (samt ideellt och svart arbete) som inte räknas in i BNP. En ökning av detta arbetsutbud kan innebära att motsvarande arbetsinsats i stället efterfrågas och genomförs inom ramen för den ordinarie arbetsmarknaden. Trots detta kan omfattningen av tiden utan arbetsinsats diskuteras. Detta gäller i synnerhet om frånvaron ökar arbetskraftsbristen på en delararbetsmarknad utan att det behov som motiverat denna transferering tycks öka. Den nivå som är rimlig, rättvis och ändamålsenlig utifrån behov och ekonomi utgör ett rörligt mål.

Ett sådant exempel är att kostnaden för sjukpenning har reellt fördubblats på fyra år utan att hälsoläget i befolkningen i stort försämrats. Endast några procent av denna förändring kan tillskrivas förändringar i arbetskraftens ålder, kön, utbildning, näringsgren och bostadsort. Var ”sjuknärvaron” tidigare så hög att dagens nivå är den socialt rimliga eller borde nivån åter sänkas? Är det bortfall av arbetstid på 14 % som motsvarar summan av tid i de sju studerade transfereringarna för hög eller för låg? Vilka incitament ger nuvarande regler och ersättningsnivåer?

Några ledtrådar till rimliga och möjliga nivåer och förändringar kan man få genom att jämföra utfallet för olika individer, grupper och regioner samt genom att relatera situationen i Sverige med förhållandena i andra länder.

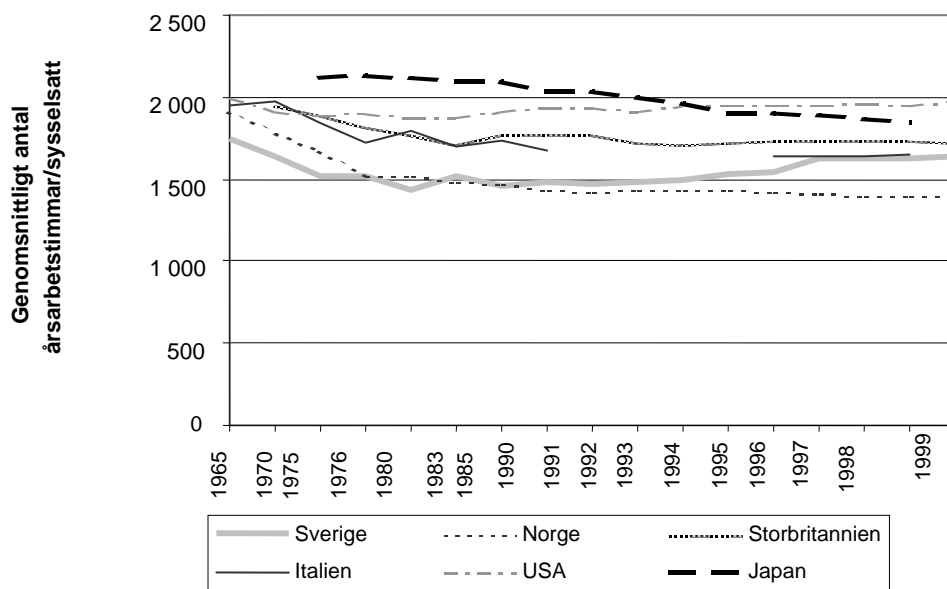
Arbetstider i olika länder

I en jämförelse med andra EU-länder är antalet arbetstimmar per person i arbetsför ålder hög i Sverige (Holm et al 2004a). Medan vi i Sverige arbetar 30,2 timmar i veckan är motsvarande siffra för de tidigare femton EU-medlemsstaterna (och Norge) 23,7 timmar per vecka men för t.ex. Spanien är arbetsvolymen endast 17,7 timmar per vecka. Volymen betalt arbete är med klar marginal högst i de skandinaviska länderna, ett skäl är den höga kvinnliga förvärvsfrekvensen. (OECD, 2001). Det är emellertid viktigt att inte glömma svårigheterna med jämförelser av olika länder. Europas länder skiljer sig exempelvis åt när det gäller storleken på den informella ekonomiska sektorn, något som givetvis har betydelse vid beräkningar av arbetsvolymen i de olika länderna. Som framgår av Figur 6. så är arbetsvolymen per sysselsatt däremot lägre i Sverige än i många andra OECD-länder.

Arbetsvolymen i OECD-länderna har generellt sett minskat under den senare hälften av 1900-talet, mätt i genomsnittligt antal årsarbetstimmar per sysselsatt. Minskningen har emellertid dämpats under de tre senaste årtiondena, och i vissa länder har minskningen stannat upp eller t.o.m. gått tillbaka (*Långtidsutredningen*, 2000).

I USA minskade arbetsvolymen fram till början av 1980-talet, men den har därefter ökat och befinner sig nu på samma nivå som under 1970-talet. Sverige uppvisar en liknande trend som USA. Den ökade arbetsvolymen i Sverige beror huvudsakligen på ett ökat förvärvsarbete bland kvinnor.

Figur 6 Genomsnittligt antal faktiska årsarbetstimmar per sysselsatt i ett antal OECD-länder 1965–1999. Observera att statistiken redovisas med kortare intervall under 1990-talet och att data i vissa fall saknas, därav de brutna linjerna. (Källa: OECD, 2002.)



Minskningen i arbetsvolym under 1990-talet kan till stor del förklaras av ökade transfereringar, betald semester och bidrag till barnfamiljer (OECD 2002). Det har också kommit till stånd en attitydförändring bland européerna, vilka numera i högre grad prioriterar ledighet framför ökad inkomst. Generellt sett är det emellertid fortfarande ökad inkomst som prioriteras högst. Denna förändring i preferenser kan delvis härledas till de transfereringssystem som utvecklats i de europeiska länderna. I flertalet andra OECD-länder, exempelvis USA, prioriteras ökad inkomst fortfarande i långt högre grad än ökad ledighet (OECD 2002).

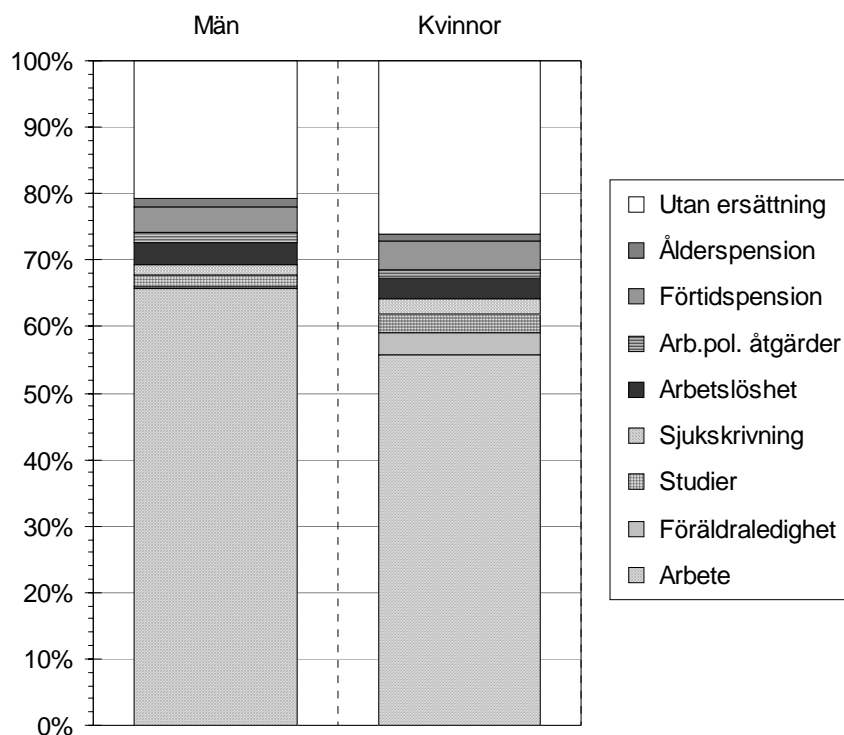
Jämförelser visar att stora grupper som i andra länder ännu står utanför arbetskraften redan har mobiliserats in i det svenska arbetslivet. Äldre och kvinnor är två grupper som i många länder utgör en betydande mobiliseringspotential, men som i Sverige har en relativt hög förvärvsfrekvens. Trots detta finns det förstås grupper som av olika skäl inte arbetar men som under andra omständigheter skulle kunna bli en del av arbetskraften.

Vem arbetar?

Deltagande i förvärvsarbete varierar över livet. Den genomsnittliga tiden utan ersättning går från 100 % under barndomen och sjunker sedan fram till 30-årsåldern, då 20 % av tiden i genomsnitt tillbringas utan ersättning (Holm et al 2004a). Därefter sjunker tiden utan ersättning i en långsammare takt – totalt med ca 5 procentenheter – fram till 50-årsåldern, då en ökning av obetald tid föregår pensionsålderns inträde. Tiden i arbete ökar kontinuerligt fram till 50-årsåldern varefter den sjunker drastiskt fram till 65 års ålder, då ålderspensionen tar över nästan helt. Förtidspension och sjukskrivning förekommer i viss mån bland yngre, men är vanligast hos den äldre delen av den arbetsföra befolkningen. När det gäller tid i arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och – i synnerhet – studier råder det motsatta förhållandet. Detta mönster beskriver en tvärsnittssituation, som förstås kan förändras när nya generationer går igenom livsrytmen.

Kvinnor i Sverige har en betydligt högre förvärvsfrekvens än i många andra länder, men i tid räknat har kvinnor ändå ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande än män och betydligt lägre inkomst (Holm et al 2004a). Att deltidsarbete är fortfarande mycket mer vanligt bland kvinnor. En annan skillnad mellan män och kvinnor är att föräldraledighet och studiebidrag är mycket vanligare inkomstkällor för kvinnor jämfört med män. För männen är i stället arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder vanligare. Avsevärt färre kvinnor än män anser sig ha varit arbetslösa någon del av året, istället för att som nu vara utanför arbetskraften (Holm et al 2004a). Det finns trots allt tal om hög kvinnlig förvärvsfrekvens en stor mobiliseringspotential bland kvinnor i Sverige.

Figur 7 Tid i olika verksamheter 1990–1999 uppdelat på kön i åldrarna 16–64 år. De inkomster som ligger till grund för beräkningarna har räknats om till 2000 års penningvärde (Holm et al 2004a).



Vi finner också några viktiga skillnader mellan invandrare och de som är födda i Sverige (Holm et al 2004b). Arbetsinkomsten per 16–64-åring är något högre för svenskfödda jämfört med personer som kommer från Norden och Västvärlden, och betydligt högre i relation till personer från Östeuropa och sydliga länder. Svenskfödda får drygt 15 % av sina inkomster från transfereringar. Motsvarande andelar för övriga ursprungsgrupper är 22 % (Nord), 18 % (Väst), 28 % (Öst) och 30 % (Syd)⁸. Dessa skillnader gäller främst den nyligen invandrade. Skillnaderna minskar därefter successivt. Det är dock uppenbart att det inom invandrargruppen finns en stor mobiliseringspotential

I de olika LA-regionerna tenderar låga genomsnittsinkomster från arbete att sammanfalla med höga transfereringsnivåer i åldersgruppen 16–64 år (Holm et al 2004b). Storstadsregionerna – i synnerhet Stockholm – har hög arbetsinkomst och låga transfereringsnivåer. I inlandet och längs Norrlandskusten – som sammantaget omfattar mer än hälften av de 81 LA-regionerna – råder ofta det motsatta förhållandet, dvs. att arbetsinkomsten är låg och transfereringsnivån hög. LA-regionerna i Småland kännetecknas av låga transfereringsnivåer men också rätt låga arbetsinkomster.

Högutbildade har högre arbetsinkomster och bättre inkomstutveckling än andra grupper, samtidigt som ersättningen från de flesta transfereringar är relativt låg. Förtidspensionering är speciellt omfattande i den grupp som har högst nioårig grundskola (ibid).

På den delarbetsmarknad (yrkesområde) som har lägst andel transfereringar utgör dessa enbart 3 % av den summerade inkomsten, medan motsvarande andel på den som har störst andel transfereringar är 25 % (Holm et al 2004b). Delarbetsmarknaderna med lägst andel transfereringar förutsätter genomgående lång högskoleutbildning, i motsats till de där andelen transfereringar är störst.

Det finns uppenbarligen stora grupper i förvärsaktiv ålder som inte är en del av arbetskraften i Sverige. Men att det i en vid bemärkelse finns en arbetskraftspotential i Sverige innebär inte att det med lätthet går att mobilisera in stora grupper på arbetsmarknaden. Efterfrågan kommer troligen att vara stor inom i vissa regioner och yrkesområden och inte nödvändigtvis motsvara det arbetsutbud som kan mobiliseras. Men inom delarbetsmarknader med efterfrågeöverskott är utbudspåverkande insatser meningsfulla ur tillväxtpunkt.

⁸ Syd = Latinamerika, Afrika och Asien utom Japan. Öst = forna Sovjetunionen.
Nord = Norden. Väst = USA, Canada, Australien Nya Zeeland, Japan och, övriga Europa

Ändrade transfereringar – större arbetskraftsutbud?

Analyserna i det föregående kapitlet visar att det i Sverige i en vid bemärkelse finns en mobiliseringspotential, eftersom många människor i arbetsför ålder inte arbetar eller inte arbetar full tid. Skälet till detta kan vara många och delvis svåra att påverka via politiska åtgärder. En avgörande faktor är förstås att arbetskraftsefterfrågan är för svag eller inte motsvarar det arbetskraftsutbud som finns på olika delarbetsmarknader. Orsakerna kan också vara att många av olika skäl väljer ha en längre fritid, att de är sjuka eller på annat sätt oförmögna att arbeta. En ytterligare förklaring kan vara att det ekonomiska utfallet att arbeta jämfört med att få ersättning från transfereringar eller andra inkomstkällor är för dåligt. Utbildning och förändringar i arbetslivet är exempel på långsiktigt verkande åtgärder som kan möjliggöra för olika grupper att komma in i arbetslivet och att få en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan.

Den ovan presenterade analysen visade att den största mobiliseringspotentialen finns bland dem som inte får pengar från transfereringar. Samtidigt är det uppenbart att den grupp människor som idag får pengar från någon av de sju transfereringarna i en vid bemärkelse utgör en betydande mobiliseringspotential. Detta är grupper vars arbetskraftsdeltagande på ett mycket direkt sätt kan påverkas av politiska åtgärder genom att nivåerna på individtransfereringar kan förändras. Detta är ett exempel på en i första hand kortsiktigt verkande åtgärd som eventuellt kan påverka arbetskraftsutbudet.

I projektet har vi har analyserat hur förändrade villkor för individtransfereringar inverkar på ersättningarnas storlek, sysselsättning, arbetsinkomster och arbetskraftsutbud (Holm et al 2004b). Speciellt analyseras vilken betydelse nivån på ersättningen har för varje transferering och sammantaget för utbudet av arbetskraft. Vi har också analyserat hur inkomster från olika transfereringar och från arbete ett år påverkat sannolikheterna att nästa år få inkomst från arbete eller transfereringar.

Analyserna visar, t.ex. att personer med ålderspension har en högre sannolikhet att arbeta än de som uppbär förtidspension (Holm et al 2004b). En förklaring är att många individer har deltidspension d.v.s. både är i förvärvsarbete och i pension (skattningen är baserad på åldersgruppen 16–65 år). När det gäller förtidspension visar resultaten att personer med förtidspension har svagare kontakter med förvärvsarbete och att det är vanligt att människor blir kvar i förtidspension. Att uppbära sjukpenning har däremot en positiv effekt på sannolikheten att vara i arbete, i en jämförelse med andra grupper. Sjukskrivning är oftast något som man drabbas av till och från under året, för att sedan återgå till arbetet. Problemen med långtids-sjukskrivning och tendensen att använda sjukskrivning som ett sätt att lösa olika arbetsmarknadsrelaterade problem tycks inte dominera⁹. Att ha haft arbetslöshetsersättning föregående år minskar sannolikheten att vara i arbete. Hur individen försörjs ett visst år, via t.ex. sjukbidrag, arbetslöshetsersättning eller ar-

⁹ Detta kan bero på att de data som ingår i analysen inte innehåller fullständiga uppgifter om sjukskrivning.

betsinkomst, har uppenbarligen en kraftig inverkan på försörjningen nästa år och spelar större roll än individegenskaper såsom kön, ålder, födelseland och utbildning (Holm et al 2004). Sådana samband kan ofta sträcka sig över lång tid. Den som är arbetslös någon period eller pensioneras tidigt har ofta en försörjningshistoria som avviker markant från övrigas. Flertalet personer i arbetskraften är inte sjukfrånvarande lång tid ett visst år, inte arbetslösa, deltar inte i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, är inte förtidspensionerade etc. Den som ändå befinner sig i något av dessa tillstånd har mycket ofta gjort det även året innan.

Eftersom vi också är intresserade av det samlade utfallet i befolkningen och av samspelet mellan olika individer och olika försörjningskällor, har vi gått ett steg vidare och analyserat effekterna med hjälp av den dynamiska simuleringssmodellen LISA (Holm et al 2004b). Dessa analyser ger oss en bild av hur många och vilka som skulle arbeta – om arbete finns – under de skilda framtida förutsättningar som de olika modellexperimenten ger. Simuleringarna utgår från scenarier med å ena sidan varierande förutsättningar med avseende på demografisk utveckling och å andra sidan varierande förutsättningar för ersättningar i transfereringssystemen.

Som utgångspunkt har vi valt några tänkta förändringar i villkoren för de sju större individtransfereringarna (ålderspension, sjukbidrag, sjukpenning, arbetslöshetsersättning, ersättning vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder, föräldraersättning och studiebidrag) samt några andra mer eller mindre politiskt påverkbara demografiska förändringar (antal invandrare per år och antal födda barn per kvinna) (Holm et al 2004b). Detta ger en bild av förändringars direkta och indirekta inverkan på arbetsutbudet. Om villkoren för en viss transferering, t.ex. ålderspension före 65 år ändras kan det inverka på vem som får transfereringen och hur länge. Det inverkar i sin tur på hur alternativa försörjningskällor värderas och användas. Varje transferering och demografisk förändring belyses med ett experiment.

Det huvudsakliga resultatet av simuleringarna visar att för de studerade transfereringarna har ersättningsnivån en påtaglig inverkan på deltagande i och ersättning från den speciella transfereringen (Holm et al 2004b). För sex av sju ersättningsformer är effekten starkt positiv. Det tyder på att ekonomiska incitament har en påtaglig betydelse för antalet deltagare i och fördelningen mellan de här studerade transfereringarna.

Effekten på arbetskraftsutbudet av villkorsförändringar varierar mellan de studerade transfereringarna (Holm et al 2004b). Enligt resultaten i modellexperimenten ger förändrade villkor i ålderspension före 65 störst effekt i form av övergång till arbete, om det finns arbete. Därefter kommer arbetsmarknadspolitiska åtgärder med något lägre utbudsökning. Därefter kommer förtidspension. En påtaglig, men ännu mindre effekt på arbetsinkomsten får lägre studiebidrag. Sist kommer föräldraersättning där ledigheten påverkas starkt men inkomst- och sysselsättningseffekten är mer begränsad. Analyserna visar också att ersättningsnivåerna på marginalen spelar större roll än t.ex. individernas utbildning, kön, ålder etc. för vilken form av inkomst man har.

Den kortsiktiga effekten på arbetskraftsutbudet av demografiska förändringar är mer begränsad än effekten av förändringar i ersättningsnivåerna (Holm et al 2004b). Dock tycks effekten av en ändrad fertilitet på 0,2 barn per kvinna vara kraftigare än effekten av en ändrad invandringsnivå på 20 000 färre/fler. Att förändra nivåerna i ersättningssystemen i den omfattning som vi testat har uppenbarligen en betydligt större effekt på arbetskraftsutbudet än den effekt som kan skapas av ovannämnda demografiska förändringar.

Betyder det att man bör sänka ersättningsnivån i de transfereringar som ger en kraftig utbudseffekt? Det generella svaret, bara baserat på denna analys är nej. Det krävs dessutom att man har goda skäl att tro att behovet på arbetsmarknaden motsvarar en stor del av den mobiliserade arbetskraften. En vanligare situation kan i stället vara att uppenbara behov/efterfrågeöverskott finns på vissa delararbetsmarknader, som exempel VVS-tjänster i Stockholm och sjuksköterskor i Storuman. Om utbudet inte matchar efterfrågan är sänkt ersättning en ganska grovkornig metod att pressa ut stora grupper till arbetsmarknaden.

Individtransfereringarna syftar i första hand till att ge ersättning för inkomstbortfall till följd av arbetslöshet, sjukdom etc. För de många som av olika skäl inte kan arbeta borde ersättningarna ligga på nivåer som motiveras av deras behov. Nivån på ersättningarna är i första hand en statsfinansiell och ideologisk fråga. Det behov som motiverat transfereringarna finns kvar och bör vara den dominerande motiveringen för deras existens. Det betyder inte nödvändigtvis att den nuvarande nivån och organisationen är den statsfinansiellt mest lämpliga vid en prioritering mot andra behov i statens budget. Däremot, om man av dessa statsfinansiella och ideologiska skäl vill ändra organisationen av och nivåerna i transfereringssystemet, så bör man även beakta mobiliseringseffekten till arbetsmarknaden och att individer på marginalen väljer ekonomiskt rationell mellan olika tillgängliga försörjningskällor. Uppenbarligen finns det också större möjligheter att påverka arbetskraftsutbudet genom att ändra förutsättningarna för dem som har ålderspensionen, än t.ex. för dem som uppbär ersättning från föräldraförsäkringen eller förtidspensionen. Kunskapen om olika gruppers arbetsmarknadsanknytning, som t.ex. att äldre är mer benägna än andra att stanna kvar eller gå tillbaka till arbete om de ekonomiska villkoren förändras, öppnar för en diskussion om andra kortsiktiga och långsiktiga lösningar. Förändrade ekonomiska villkor för äldre att bli kvar i arbetslivet är på kort sikt en möjlig åtgärd. På längre sikt kan det handla om att förändra inställningen till äldre i arbetslivet och till arbetets och utbildningens fördelning över livscykeln, t.ex. att tidigt få unga att tänka bort 65-årsgränsen eller att anpassa arbetslivet så att även de fysiskt tunga yrken kan arbeta längre.

Är åldrandet ett nationellt eller regionalt problem?

De demografiska förändringarna slår olika hårt mot skilda regioner och är därför ett mycket större hot mot tillväxt och välfärd i vissa delar av landet än i andra. Detta innebär ett hot mot solidariteten mellan olika regioner. Kommer viljan till regional omfördelning att bestå om de demografiska skillnaderna blir väldigt stora? Eller kommer även regioner med en stark tillväxt att få en tyngre försörjningsbörd?

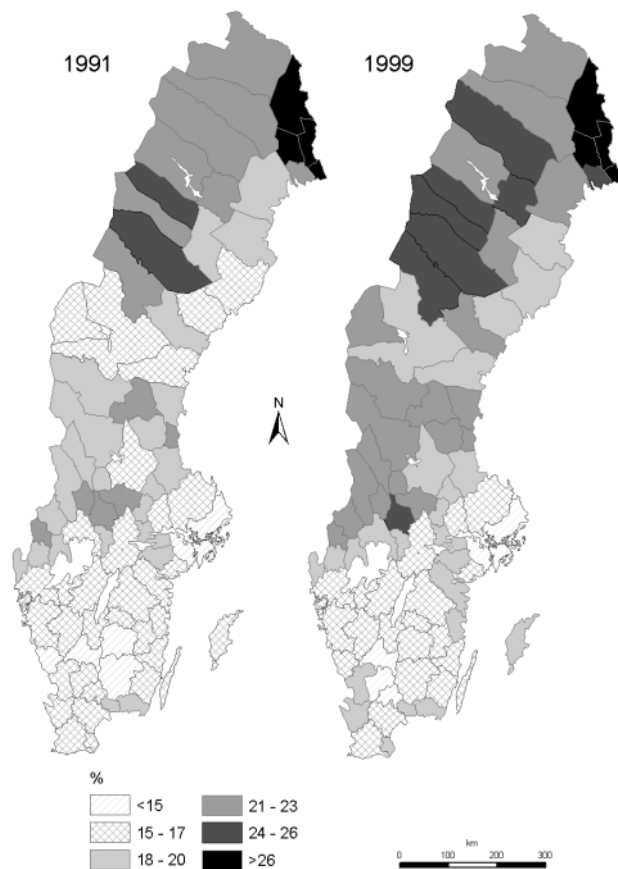
De regionala skillnaderna i tillväxt är relativt stora i Sverige. Medan Stockholmsregionen hör till toppen i EU:s tillväxtliga, ligger övriga svenska regioner i mellanskiktet¹⁰ (ITPS 2003). Samtidigt är den dominerande långsiktiga trenden under de senaste decennierna en utjämning av den regionala tillväxten och produktiviteten (Eliasson & Westerlund 2004).

Den regionala befolkningsutvecklingen i Sverige, med folkökning i storstadsregioner och universitetsregioner och med svag befolkningsutveckling i andra delar av landet, har skapat en regional åldersstruktur som gynnat inflyttningsområdena. Även om fokus i debatten främst varit på förändringar i folkmängden och utflyttning har effekterna på åldersstrukturen kanske haft störst betydelse både på den långsiktiga befolkningsutvecklingen genom effekterna på döds- och födelsetal och på den regionala utvecklingen genom de negativa effekterna på humankapitalstocken. Vissa regioner har tidigt fått en åldrande befolkning medan andra kunnat skjuta upp processen.

När vissa regioner fungerar som humankapitalproducenter för landets tillväxtstarkaste områden, leder detta till ett nettoflöde av individtransfereringar till de regioner som förlorar många unga vuxna. Det regionala utfallet av transfereringar är därför av rent demografiska skäl regionalt differentierat så att stora summor går till glesa regioner med en mer ålderstigen och dessutom mindre välutbildad befolkning. Om systemet t.ex. fördelar pengar från de arbetande till landets pensionärer hamnar först pengarna i första hand på platser där pensionärerna bor. Låga per capitainkomster från arbete sammanfaller ofta med höga transfereringsnivåer. Storstadsregionerna, särskilt Stockholm, har höga arbetsinkomster och låga transfereringsnivåer (se figur 8).

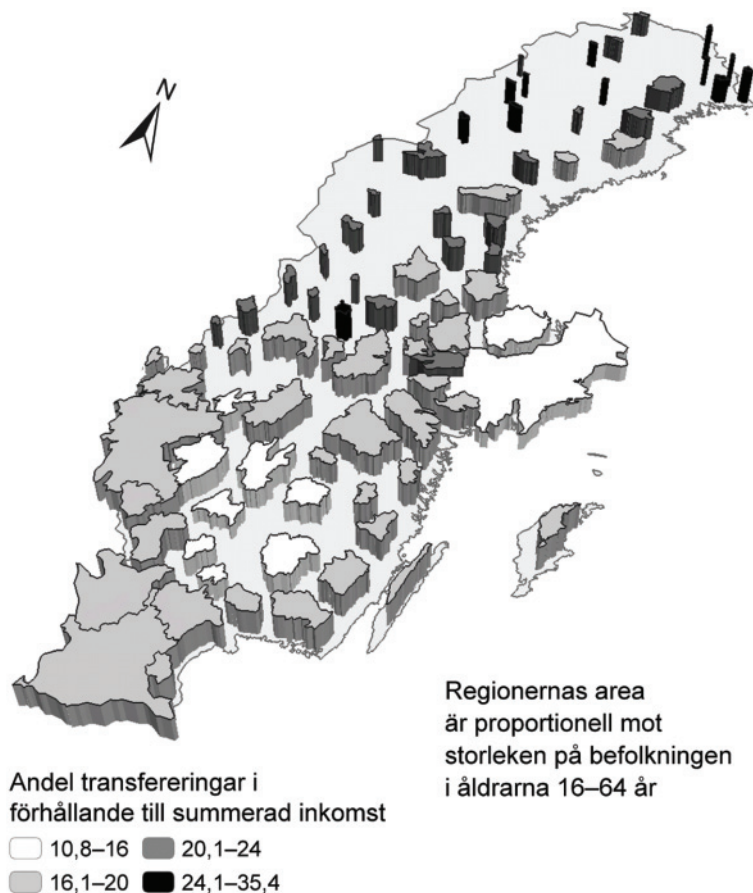
¹⁰ Uppgifterna bygger på data om bruttoregionprodukt från DRI-WEFA och gäller för region på NUTS II nivå. Uppgifterna visar att Göteborg och Malmö ligger på samma nivå som övriga svenska regioner utom Stockholm (se även ITPS 2003).

Figur 8 Genomsnittlig andel transfereringar av summerad inkomst i LA-regionerna 1991 och 1999 i åldrarna 16–64 år. De inkomstuppgifter som figuren baseras på har räknats om till 2000 års penningvärde (Holm et al 2004b).



Att regioner med åldrande befolkning dessutom är de glesa regionerna innebär att de är areellt stora och att bidragen till t.ex. Norrlands inland ser mycket större ut när de karteras, vilket illustreras tydligt av kartorna i Figur 8. Men eftersom invånarantalet i dessa regioner är så litet är förstås kostnaden inte så stor. Bilden blir en helt annan om man använder sig av befolkningsproportionella kartor (se Figur 9), då framgår det att transfereringarna främst är en omfördelning mellan olika tätbefolkade regioner medan kostanden för omfördelningen mellan glesbygd och storstad är en relativt liten del av det regionala transfereringsflödet. De flesta LA-regioner som uppvisar höga andelar transfereringar har en liten befolkning.

Figur 9 Andel transfereringar i förhållande till summerad inkomst i LA regionerna 1999. Regionernas area är proportionell mot storleken på befolkningen i åldrarna 16–64 år. Ju högre vertikal utsträckning och ju mörkare nyans regionerna har, desto större är andelen transfereringar (Holm et al 2004b).



Analyserna av medelarbetstiden i LA-regioner, visar att de regioner som har lägst genomsnittlig arbetsvolym utgör en liten andel av den totala befolkningen. Vidare är de regionala skillnaderna relativt små för såväl arbetad tid som arbetsinkomst. Endast 1,9 % av alla arbetstimmar skulle behöva flyttas för att få samma nivå överallt. Motsvarande siffra för arbetsinkomster är 4,2 %, för tid i transfereringar 5,1 % och för transfereringsinkomst 4,4 % (Holm et al 2004b).

Detta visar att reglerna för dessa individmotiverade transfereringar i stort sett fungerar utan tillkommande regionala hänsyn. Den måttliga regionala omfördelningen är ofta inte större än att den kan motiveras av skillnader i befolkningens sammansättning efter individuella behov. Det ger obetydliga besparingar för nationalhushållet att krama åt överskottsregionerna.

En av de frågor som kommit på tapeten i den ofta infekterade regionalpolitiska debatten är om dessa ersättningar bara är individtransfereringar i syfte att kompensera för inkomstbortfallet för individers olika livssituationer, eller om det också är ett sorts regionalt bidrag som konserverar regionala strukturer. Något entydigt svar på den frågan kan våra analyser inte ge men våra analyser antyder att transfereringarna faktiskt motsvarar de behov som individerna har och att det inte skulle finnas

någon regional överkompensation och framförallt att det inte finns mycket att vinna på en regional omfördelning av individtransfereringarna. Däremot finns det en risk att regionala skillnader i olika transfereringssystem, oavsett om de är motiverade eller inte, kan leda till ett ifrågasättande av systemet och påverka människors vilja att betala och benägenhet att utnyttja ersättningarna.

En ytterligare fråga gäller om solidariteten mellan grupper och regioner kommer att bestå när de demografiska processerna skapar åldrande befolkning och tyngre försörjningsbörda. Grunden för dagens ganska stora geografiska omfördelningar är bl.a. de regionala skillnaderna i den demografiska strukturen. Kommunala skatteutjämningsbidrag, regionalpolitik och individtransfereringar som omfördelar resurser mellan regioner motiveras bl.a. av att det finns stora demografiska skillnader. Problemet för alla svenska regioner, från Stockholm till Norrlands inland, är att befolkningens åldrande sakta men säkert påverkar alla landsändar. Medan Norrlands inland under lång tid haft en utveckling mot en mer åldrad befolkning, är det nu dags för andra delar av landet att möta samma fenomen. Åldrandet i Norrlands inland ligger mindre än tio år före riksgenomsnittet, medan Stockholm når inlandsnivån ungefär år 2020. Skillnaderna mellan Stockholm och Inlandet kommer att bestå om flyttningsmönstren är stabila. Men hur ska Stockholm kunna bidra till individer och kommunala ekonomier i inlandet om befolkningsstrukturen och belastningen på den kommunala ekonomin är den samma som i dagens inland? Det demografiska problemet är uppenbarligen i första hand nationellt, även storstäderna kommer att drabbas. Risken är förstås att detta på sikt kan skapa en regional splittring om skillnaderna består och försörjningsbördorna blir för tung även i de mest gynnade regionerna.

Slutdiskussion

Att befolkningen åldras innebär en svårighet för den ekonomiska utvecklingen i de flesta västländer. De demografiska prognoser som presenteras här visar samma entydiga resultat som andra prognoser; Sverige kommer att få en åldrande befolkning och en tyngre försörjningsbörda. Tillspetsat kan man säga att priset för denna demografiska effekt är ungefär sex timmar extra veckoarbetstid som antingen måste tas igen genom längre arbetsveckor, högre produktivitet eller genom att en större andel av befolkningen kommer i arbete, om BNP per capita ska ligga dagens nivå.

Tre möjliga vägar att mota de negativa effekterna av den demografiska uppförbacken framstår; att försöka öka befolkningen i förvärsaktiv ålder, att höja produktiviteten och att mobilisera in nya grupper i arbetskraften.

Resultaten i denna studie visar att realistiska alternativa demografiska scenarier i form av ökad invandring och högre fertilitet, inte ger en väsentligt annorlunda utveckling av åldersstrukturen; försörjningsbördan blir ändå tyngre. Att öka produktiviteten framstår som den mest framkomliga vägen att skapa en bestående ekonomisk tillväxt. I relation till den ekonomiska tillväxt och den produktivitetsökning som Sverige haft under senare decennier framstår effekterna av ett minskat arbetskraftsutbud till följd av de demografiska förändringarna inte som ett gigantiskt problem.

Studiens huvudsyfte är att studera möjligheterna att skapa ett större arbetskraftsutbud genom att mobilisera in nya grupper i arbetskraften. Våra analyser visar att det i en vid bemärkelse finns en stor mobiliseringspotential i den svenska befolkningen. Befolkningen i förvärsaktiv ålder arbetar endast 61 % av den tid som motsvarar heltidsarbete för alla. En stor del av den svenska mobiliseringspotentialen finns bland människor som deltidsarbetar eller som inte har någon inkomst från arbete eller transfereringar. Sverige har i internationella jämförelser ett högt arbetskraftsdeltagande. Men det finns fortfarande en betydande mobiliseringspotential t.ex. bland kvinnor, unga, äldre och bland invandrare. Bland dem som får ersättning från transfereringar finns olika grad av arbetsmarknadsanknytning, som har betydelse för möjligheterna att både kortsiktigt och långsiktigt komma i arbete. I vissa grupper finns en större rörlighet mellan transfereringar och arbete. Analyserna av vilka faktorer som har påverkat människors deltagande i arbete respektive inkomster från transfereringar visar att det ekonomiska utfallet har haft stor betydelse under 1990-talet. Om den ekonomiska ersättningen från någon transferering ökar i förhållande till andra transfereringar eller i förhållande till arbetsinkomst, så kan det ha betydelse för hur många personer som får (tar) ersättning från denna transferering. Detta tyder på att ekonomiska incitament har en påtaglig betydelse för antalet deltagare i och fördelningen mellan de studerade transfereringarna.

Effekten på arbetskraftsutbudet av villkorsförändringar varierar mellan de studerade transfereringarna. Förändringar i ersättning vid ålderspension före 65 års ålder ger störst effekt på arbetskraftsutbudet, så att endast något försämrade villkor ger en övergång till arbete om det finns. Minst effekt uppstår vid en förändring av nivåerna för föräldraersättning.

Betyder det här att man bör sänka ersättningsnivån i de transfereringar som ger en kraftig utbudseffekt? Det generella svaret, bara baserat på denna analys är nej. Det krävs dessutom att man har goda skäl att tro att behovet på arbetsmarknaden motsvarar en stor del av den mobiliserade arbetskraften. I annat fall är detta knappast en framgångsrik metod att pressa ut stora grupper till arbetsmarknaden. Dessutom är nivån på ersättningarna i första hand en statsfinansiell och ideologisk fråga. Det behov som motiverat transfereringarna – att ge inkomstbortfallsersättning för grupper som av skilda skäl inte kan arbeta – finns kvar och bör vara den dominerande motiveringen för deras existens.

Vi menar dock att man även bör beakta mobiliseringseffekten till arbetsmarknaden och det faktum att individer på marginalen väljer ekonomiskt rationellt mellan olika tillgängliga försörjningskällor. Uppenbarligen finns det större möjligheter att påverka arbetskraftsutbudet genom att förändra nivåerna i ålderspensionen än att t.ex. förändra förutsättningarna i föräldraförsäkringen, studiebidragen eller förtidspensionen. Kunskapen om olika gruppers arbetsmarknadsanknytning, som t.ex. att äldre är mer benägna än andra att stanna kvar eller gå tillbaka till arbete om de ekonomiska villkoren förändras, öppnar för en diskussion om andra kortsiktiga och långsiktiga lösningar.

De demografiska förändringarna framstår som ett större hot mot tillväxt och välfärd i vissa regioner än i andra. Om åldrandet är väsentligt olika i skilda regioner innebär det ett nettoflöde av resurser mellan de regioner som ibland kallas ”närande” och ”tärande”, vilket kan bli en utmaning mot solidariteten mellan olika regioner. När vissa regioner fungerar som humankapitalproducenter för landets tillväxtstarkaste områden leder detta dels till ett snabbare åldrande i vissa regioner, dels till ett nettoflöde av individtransfereringar till dessa befolkningsexporterande regioner. En av de frågor som kommit på tapeten i den ofta infekterade regionalpolitiska debatten är om dessa ersättningar bara är individtransfereringar i syfte att kompensera för inkomstbortfallet för individens olika livssituationer, eller om de också är ett sorts regionalt bidrag som konserverar regionala strukturer. Något entydigt svar på den frågan kan våra analyser inte ge, men de antyder att transfereringarna faktiskt motsvarar de behov som individerna har och att det inte skulle finnas någon större regional överkompensation. Framförallt är det tydligt att de regioner som av t.ex. demografiska skäl har störst behov av transfereringar (främst inlandsregioner) är befolkningsmässigt små och därför inte belastar systemet i någon större utsträckning. Den största omfördelningen i absoluta tal finner vi mellan de olika storstadsregionerna.

Att vissa regioner får en mer ålderstigen befolkning leder till skillnader i tillväxt och genererar trots allt en ganska omfattande regional resursomfördelning, t.ex. via individtransfereringar och kommunala utjämningsbidrag. Strukturomvandlingen, som troligen gynnar den nationella tillväxten, skapar ett mönster där de tillväxtsvaga regionernas välfärd är beroende av de tillväxtstarkas tillväxt och välvilja. Storstadsområdena med många unga och en lättare försörjningsbörda har ett gynnsammare läge än andra regioner. Våra analyser visar emellertid att detta delvis är ett övergående fenomen. Medan Norrlands inland under lång tid haft en utveckling mot en mer åldrad befolkning, är det nu dags för andra delar av landet att möta samma fenomen. Åldrandet i Norrlands inland ligger tio år före riksgenomsnittet, medan Stockholm når dagens inlandsnivå ungefär år 2025. Den kostnadsbelastning som det befolkningsmässigt lilla Inlandet har är mycket marginell i sammanhanget. Problemet, för den kommunala ekonomin och för individer som står utanför arbetsmarknaden, kommer när åldrande har nått hela landet.

Referenser

- Blomgren G. (2004): Migration och arbetskraftsinvandring till USA. ITPS arbetsrapport. Östersund.
- Easterlin R.A. (2001): Tillväxtens tidevarv. Det tjugoförsta århundradet ur historiskt perspektiv. SNS Förlag, Stockholm.
- Eliasson K. & Westerlund O. (2003): Vad förklarar skillnader i tillväxt mellan svenska regioner? ITPS. Östersund.
- Holm E., Holme K., Strömngren M., Lindgren U., Mäkilä K., Eriksson M., Schrödl D. (2004a): *Tid för arbete*. ITPS-arbetsrapport. Östersund.
- Holm E., Lindgren U., Eriksson M., Eriksson R., Häggström Lundevaller E., Holme K., Strömngren M., (2004b): *Arbete och transfereringar*. ITPS-arbetsrapport. Östersund.
- ITPS (2003): Regionernas tillstånd. ITPS, Östersund.
- Lindh, T. & B. Malmberg, *40-talisternas uttåg – En ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar*, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2000:13, Finansdepartementet, Stockholm.
- Långtidsutredningen* (2000): Bilaga 1: Sveriges ekonomi: scenarier fram till år 2015. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- OECD (2001): *Employment Outlook 2001*. Paris: OECD.
- OECD (2002): *Employment Outlook 2002*. Paris: OECD.
- Rauhut D. & Malmberg G. (2004): *Vem försörjer vem? Försörjningsfrågan och ekonomisk tillväxt*. ITPS Östersund.
- Report on European Economy 2002. OECD.
- Seike A. (2001): Beyond Lifetime Employment. *The Geneva Papers on Risk and Insurance, issues and practice*. Vol. 26 no 4. 2001.
- SOU 2002:29. *Riv ålderstrappan! Livslopp i förändring*. Socialdepartementet *Summary of the Hirranuma-Plan* . Mimeo. ITPS 2002.
- Tollefsen A. (2004): *Gästarbetare, illegala invandrare eller nya amerikaner*. ITPS – arbetsrapport. Östersund.

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 063 16 66 00
Fax: 063 16 66 01
info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

