

Färre gör mer

– Om ohälsa och sysselsättning i Sverige

Ett föredragningsunderlag

Dan Andersson, LO:s chefsekonom
med assistans från Erik Mohlin, praktikant

Bilagor: Anna-Kirsti Löfgren, LO-ekonom
Anna Thoursie, LO-ekonom

FÄRRE GÖR MER – FÄRRE FÅR PLATS I ARBETSLIVET?	1
BILDEN AV SVERIGE	1
ORKA ARBETA.....	2
VARFÖR ÖKAD OHÄLSA?	3
ÖKAD SYSSELSÄTTNING – FLER ARBETADE TIMMAR ÖVER LIVET	4
DE ÄLDRES SYSSELSÄTTNING	5
GYNNSAM POSITION SOM KAN FÖRBÄTTRAS	5
DE ÄLDRES ARBETSUTBUD.....	6
ETT EFTERFRÅGEPROBLEM?.....	9
FYRA ÅTGÄRDER FÖR ÖKAD EFTERFRÅGAN PÅ ÄLDRE ARBETSKRAFT.....	10
INVANDRARES SYSSELSÄTTNING.....	14
INTEGRATION VIKTIGARE ÄN IMMIGRATION.....	14
VÄGVAL.....	15
SLUTSATS.....	17
BILAGA 1: SYSSELSÄTTNINGSSUBVENTIONER.....	20
VARFÖR SUBVENTIONERA?.....	20
DE TIDIGA SYSSELSÄTTNINGSSTÖDEN.....	21
ANTALET PERSONER MED ARBETSMARKNADSPOLITISKA SYSSELSÄTTNINGSSTÖD	21
SUBVENTIONSGRADENS UTVECKLING	23
BILAGA 2: TVÅ SLUTSATSER GRUNDADE PÅ SCB:S SENASTE BEFOLKNINGSPROGNOS.....	27
KÄLLOR	30

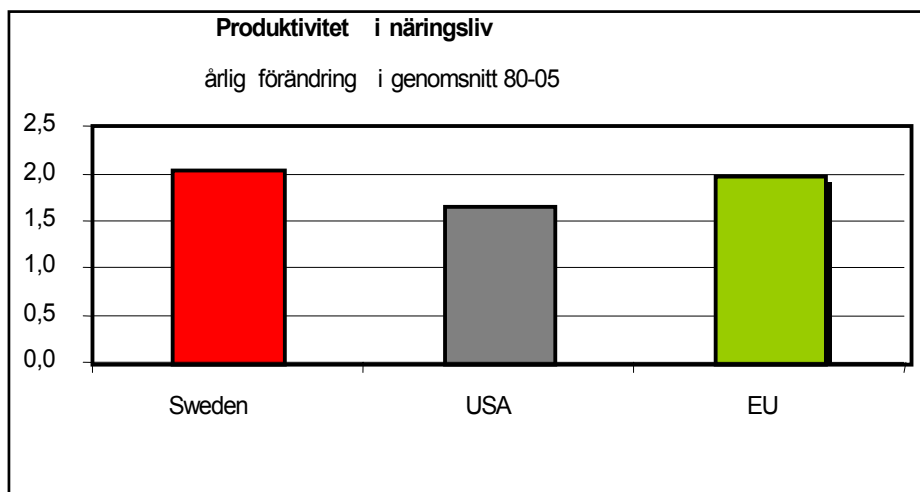
Färre gör mer – färre får plats i arbetslivet?

Bilden av Sverige

Vilken är den sanna bilden av Sverige? En vanlig bild är nog att Sverige är ett land där många jobbar men med väsentligt kortare årsarbetstid än andra länder. Vidare anses Sverige ha svårt att följa med omvärldens produktivitetsutveckling. Samtidigt anses Sverige vara bra på strukturomvandling. Jag menar att det är en tveksam bild.

Produktiviteten ökar snabbare än i omvärlden. Den tillväxt som Sverige haft har skapats av ökad produktivitet – dvs. av ökad produktion per timma – och inte av ökad sysselsättning. Ökad produktivitet skapar högre reallöner så att reallönerna nu kan växa med ca 2 procent om året.

Diagram 1: Produktion i näringslivet per timme (EU vägt med syss.-vikter av LO).



Källa: OECD och egna beräkningar.

Antalet arbetade timmar är oförändrat. Sverige är emellertid inte längre världsledande på *sysselsättning*. Visserligen är sysselsättningen för kvinnor högre än i genomsnittet för västvärlden och fler än i nästan något annat land i åldersgruppen 55-64 år arbetar i Sverige. Men sysselsättningsgraden är väsentligt lägre än tidigare. I slutet av år 2003 var den bara ca 77 procent (i åldern 20-64).¹

Sysselsättningsgraden i Sverige låg i början av 1990-talet på ca 83 procent (i åldern 15-64). I USA var den ca 72 procent och i OECD totalt ca 65 procent. År 2002 hade sysselsättningsgraden i Sverige minskat till 75 procent medan den i USA och i OECD totalt var oförändrad.²

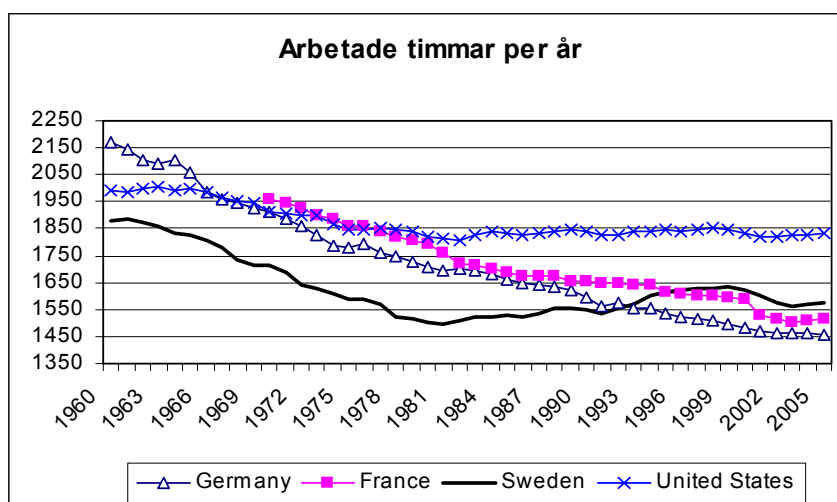
De som är sysselsatta arbetar desto mer. Myten säger att arbetstiden sjunker, att svenskar arbetar allt mindre, men den effektiva arbetstiden, dvs. årsarbetstiden för de som är sysselsatta, ökade med 100 timmar från 1550 timmar i slutet av 1980-talet till ca 1650 timmar år 2000, innan konjunkturen och efterfrågan föll. Sverige närmade sig un-

¹ SCB (AKU).

² OECD (2003).

der 1990-talet USA: s höga årsarbetstid medan årsarbetstiderna i Tyskland och Frankrike minskar kontinuerligt.

Diagram 2: Effektiva årsarbetstider – årsarbetstiden för de sysselsatta.



Källa: OECD och egna beräkningar.

Det är sant att svenskar inte ställer sig i vägen för *strukturomvandling*. Det borgar, facket, LAS, A-kassan och avtalsförsäkringarna för. Men räcker det att acceptera omvandling? Omställning leder för sällan till nya jobb för individen och för ofta till utslagning. Den svenska modellens paradnummer arbetslinjen fungerar numera måttligt väl.

Orka arbeta

En övergripande bild av sysselsättningen visar följande. Sedan 1980-talet har antalet personer som inte "får plats" arbetslivet ökat med ca 200 000 personer. Samtidigt har årsarbetstiden för dem som är sysselsatta ökat med 100 timmar. (Det gällde fram till toppen av högkonjunkturen.) Därtill har produktiviteten i näringslivet i Sverige ökat väsentligt mer än i EU och mer än i USA. Men antalet arbetade timmar är i stort sett oförändrat sedan 1980. Den faktiska pensionsåldern minskade från att år 1980 vara 64,1 år till att år 2000 vara 62,3 år för männen. Men den har för kvinnor under samma period ökat från 61,3 till 61,8 år.³

Färre gör mer och färre får plats i arbetslivet skulle man hårddraget kunna sammanfatta arbetsmarknaden de senaste åren.

Det finns många enstaka iakttagelser som visar på systembrister som begränsar arbetsutbudet. Men ökad årsarbetstid och högre produktivitet talar inte för att viljan till ansträngning, utbildning och anställning som är det huvudsakliga problemet.

Den ökade ohälsan ger anledning till oro. Hälsan hos de yngre, särskilt kvinnor, sviktar och andelen i arbetslivet som upplever stress och bristande kontroll i arbetet ökar. Arbetskraften uppger i enkäter att friheten och egenkontrollen i arbetet har minskat det senaste decenniet. Andelen kvinnor som har svårt att släppa tankarna från arbetet har ökat från 15 till 30 procent från 1984 och andelen som säger att de hela tiden kan bestämma

³ Långtidsutredningen bilaga 5 (SOU 2004:44).

arbetstakten minskat från 50 till drygt 40 procent i privat sektor och från 40 till knappt 30 procent i kommunal sektor sedan 1980-talets slut.⁴ Andelen med hög anspänning i arbetet har bland kvinnor i åldern 50-64 år ökat från 23,4 procent till 39,6 procent. För männen från 12,7 procent till 18,1 procent mellan 1991 och 2001.⁵

Utbildningsnivån stiger genom att fler gymnasieutbildade och att de med kortare utbildning än grundskola lämnar arbetslivet. Detta kan leda till mindre arbetsrelaterad ohälsa i framtiden.

Varför ökad ohälsa?

Det är viktigt att se att vi ännu inte känner till alla orsaker eller ens storleksordningen på orsakerna bakom den ökade ohälsan. Min spekulation eller konklusion är följande.

1. Först en *sammansättningseffekt* dvs en annan sammansättning av arbetsuppgifter och av arbetskraften.

Det finns färre reträttplatser inne i arbetslivet. På verkstäderna fanns det tidigare förråds- eller städarbete som man kunde få mot slutet av yrkeslivet. Nu är de jobben bort-rationaliserade eller utförs av serviceföretag. Det finns få "landshövdingejobb" för arbetare. Samtidigt är det fler i arbetslivet som är i åldern 55-65 år. Fler äldre innebär också ökad sjuklighet i arbetskraften.

2. En annan faktor är att *kraven i arbetslivet* har ökat.

Arbetslivet innebär allt mindre av egenkontroll och mindre av frihet i arbetet. Bristen på kontroll ökar stressen och andelen som uppger hög anspänning har ökat. Sverige har de senaste 20 åren haft en internationellt sett hög produktivitet. Omvandlingstakten är högre än i omvärlden.

3. En ytterligare faktor är *attityder* hos chefer och arbetskamrater.

Attityder till dem som är äldre eller har något nedsatt förmåga har blivit hårdare. Sju av tio arbetsgivare säger att man helst inte anställer äldre. Men det finns inget som tyder på att människor är mer ohälsosamma den självskattade ohälsan har inte försämrats. Där- emot finns det inga bevis för att attityderna hos arbetskraften har ändrats.

⁴ Wikman & Marklund (2003).

⁵ Långtidsutredningen bilaga 5 (SOU 2004:44), s 75.

Ökad sysselsättning – fler arbetade timmar över livet

Grunden för all välfärd är arbetade timmar. Icke arbetad tid kan inte användas för omfördelning eller för att finansiera sjukvård och omsorg.

Jag menar inte att den som jobbat 40 timmar i veckan fram till 65 års ålder skall arbeta mer. Dagens sneda fördelning av arbetade timmar måste göras mer rättvis när det sammanlagda antalet arbetade timmar ökas.

Om den effektiva sysselsättningen ökar så ökar också utrymmet för arbetstidsförkortningar. Vår bedömning är nämligen att det är sannolikt att löntagarna, liksom hittills, kommer att välja att förkorta sin arbetstid när reallönerna ökar. Men det kräver i gengäld att andra delar av livsarbetstiden ökar.

Sysselsättningsproblematiken kan delas upp i följande tre frågor:

Den första är arbetsutbudets kvantitet. Är det möjligt att med sociala och organisatoriska reformer öka sysselsättningen och minska sjukskrivningarna eller är det nödvändigt med ökade ekonomiska drivkrafter till arbete.

Den andra är arbetsutbudets kvalitet. Hur stor del av arbetskraften kommer snabbt att skaffa sig en ändamålsenlig utbildning som leder till arbete. Hur många kommer att kunna bibehålla eller förbättra sina kunskaper under arbetslivets gång? Och inte minst, kommer arbetskraften att var friskare eller sjukare framöver? Hur svarar utbudets kvalitet och produktivitet mot lönenivån eller måste lönerna sänkas?

Det tredje handlar om kvantitet och kvalitet i det arbetskraftsutbud som kommer sig av invandring till Sverige. I vilken grad är invandring en lösning på Sveriges och den rika världens försörjningsproblem?

Standardargumentet från ekonomer är att det är svårt att nå hög sysselsättning i en ekonomi med hög skatt och relativt jämn lönefördelning. Men Sverige är ett land som både har haft och har en jämnare lönefördelning än andra länder. När sysselsättningsgraden var än högre för 20 år sedan var lönerelationerna än jämnare. Det antyder att det inte bara ekonomiska drivkrafter och tvingande regelverk utan även normer har stor betydelse för andelen sysselsatta. Det bör också framgent gå att öka sysselsättningen utan att minska ambitionerna för välfärdspolitiken och en någorlunda rättvis lönefördelning.

I följande avsnitt diskuteras förutsättningarna att öka antalet arbetade timmar genom att få fler äldre och utlandsfödda sysselsatta.

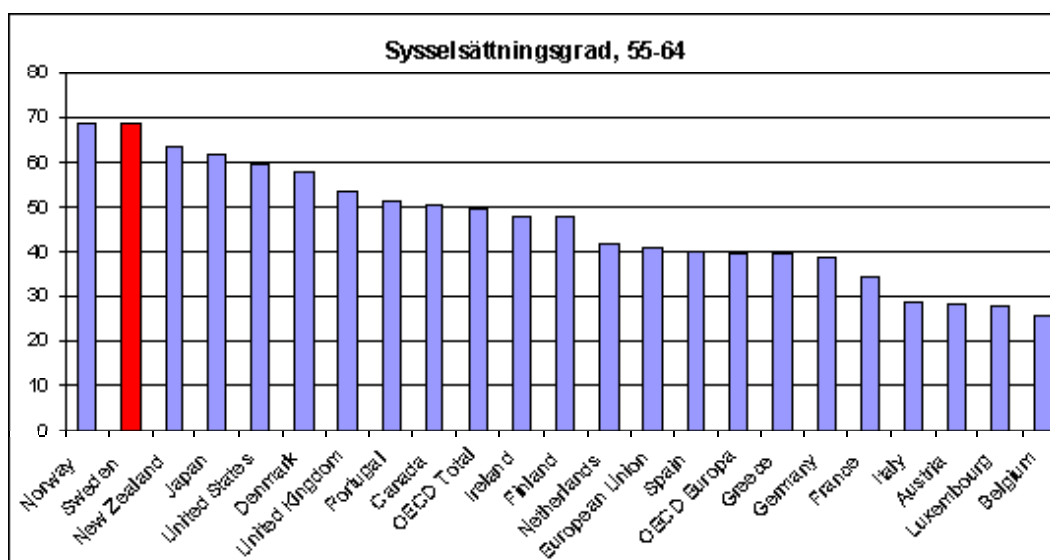
De äldres sysselsättning

Gynnsam position som kan förbättras

Hur mycket de äldre arbetar kommer att vara helt avgörande för välfärdsstatens framtid. Empirin visar tre förhållanden rörande de äldres sysselsättning:

1. För det första har Sverige en hög andel äldre (55-64 år) som är sysselsatta. Andelen är nära 70 procent medan motsvarande andel i USA är nära 60 procent och i OECD är den 50 procent. Genomsnittet för EU är 40 procent. Sverige framstår med andra ord i anmärkningsvärt gynnsamt dager. Men man måste beakta att de som är sjukskrivna från arbetet också beskrivs som sysselsatta och Sverige har en högre sjukskrivning än andra länder. Hög sjukskrivning bland äldre beror på att fler äldre arbetar, men även om man tar hänsyn till detta så har Sveriges 55-64 åringar en hög sysselsättning. Både män och kvinnor i Sverige har en mycket hög sysselsättningsgrad jämfört med andra länder.

Diagram 3: Sysselsättningsgraden i OECD.

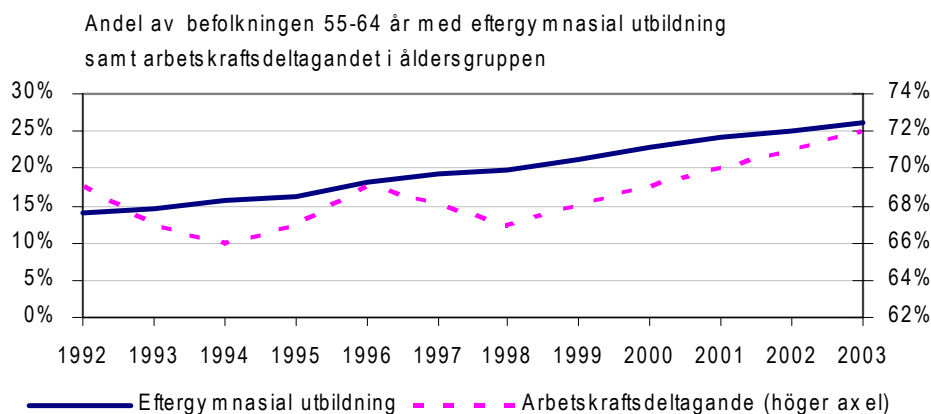


Källa OECD och egna beräkningar.

2. För det andra har det skett en stark ökning av sysselsättningen för äldre, och det finns det som talar för att det inte alls är omöjligt att ytterligare öka sysselsättningen för äldre. År 1992 var andelen av befolkningen i åldern 55-64 som tillhörde arbetskraften 67 procent. År 2003 hade andelen stigit till 72 procent.⁶ Andelen i åldersgruppen 55-64 med eftergymnasial utbildning har ökat från 14 procent år 1992 till 26 procent år 2003. Nu går nästan hälften av en årskull genom högskolan och arbetsmarknaden kommer i framtiden att domineras av personer med längre utbildning som inte har haft fysiskt slit-samma arbetsuppgifter och som har stark knytning till arbetsmarknaden.

⁶ SCB (AKU) och LO-ekonomerna.

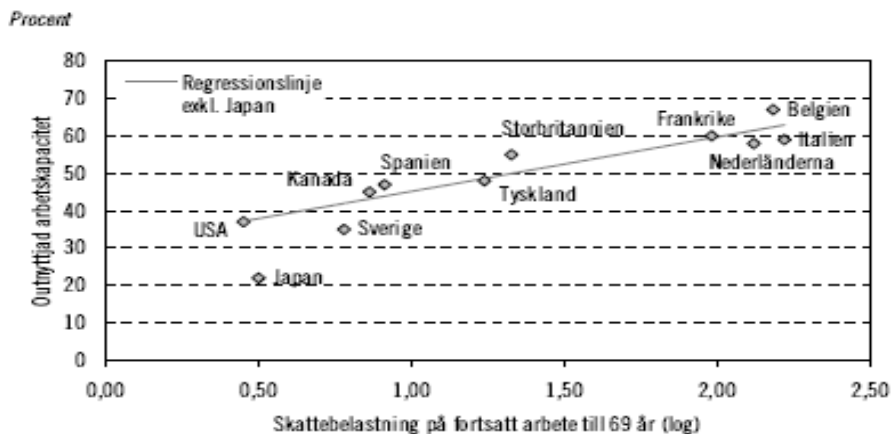
Diagram 4: Eftergymnasial utbildning och arbetskraftsdeltagande i åldern 55-64.



Källa: SCB (AKU).

3. Den tredje positiva observationen är sambandet mellan arbetskraftsdeltagande för dem i åldern 55-65 år och skattebelastning på fortsatt arbete mellan 60-69 år. Som framgår av diagrammet nedan har Sverige en internationellt sett mycket gynnsam position med låg outnyttjad arbetskaperitet – lika låg som i USA fast med något högre skattebelastning. Dvs för dem i den aktuella åldern lönar det sig att arbeta mer. Även om Sverige har en gynnsam position så anser vi att ytterligare insatser kan övervägas för att öka drivkrafterna att öka den effektiva pensionsåldern.

Diagram 5: Outnyttjad arbetskaperitet för personer i åldern 55-65 år som funktion av skattebelastningen på fortsatt arbete mellan 60 och 69 år.



Källa: Gruber & Wise (1999) från Långtidsutredningen, bilaga 5.

Sammantaget talar ökad andel med utbildning, måttlig förstärkning av drivkrafter för att arbeta länge, arbetsmiljö och folkhälsovård för att det är möjligt att öka en redan hög sysselsättningsgrad bland de äldre.

De äldres arbetsutbud

Är problemet med de äldres sysselsättning ett resultat av minskad arbetsvilja dvs. lägre arbetsutbud. För det talar att ökad inkomst leder till att konsumtionen av fritid ökar. Fritid, sjukvård och omsorg är "varor" som har störst inkomstelasticitet. Med mer pengar "i näven" väljer hushållen att konsumera mer av dessa varor.

Ersättningsnivåerna – är de för höga?

Omläggningen av pensionssystemet innebar att människor fick pension som mer återspeglade deras livsarbets-tid. Framför allt knöts pensionen tydligare till hur lång tid individen hade arbetat. Kraven för att få full pension ökade med ca 2 år. Det gav starka drivkrafter att arbeta fler timmar för att få högre pension. Nu stiger sysselsättningsgraden i åldern 60-64 år och börjar, särskilt för kvinnor, närma sig de nivåer som gällde år 1990.⁷ (Den ökade sysselsättningsgraden är emellertid också en effekt av att utbildningsnivån och hälsan förbättrats.)

För att öka arbetsutbudet kan man diskutera sänkta ersättningsnivåer i sjukförsäkringen och a-kassan. Vi tror att ersättningsnivåerna har betydelse, både för graden av bidragsfusk bland friska och graden av närvaro bland sjuka. Men det är inte där fackföreningskonomer letar i första hand. Långtidsutredningen redovisar att ca 1/5 av ökningen av sjukdagarna från 15 till 30 dagar beror på höjning av sjukförsäkringsersättningen från 75 till 80 procent.⁸ Om riksdagen sänker ersättningen till 75 procent igen så skulle enligt denna logik sjukdagarna minska med 1/10. Det visar att mindre förändringar av ersättningsnivåerna får begränsad effekt på sjukfrånvaron.

Är då ersättningsnivåerna för höga? Till att börja med måste det slås fast att ersättningar vid arbetslöshet eller sjukskrivning inte är en möjlighet utan restriktioner. Arbetslinjen innebär att individen skall visa tillräcklig sjuklighet eller arbetslöshet för att vara berättigad till ersättning från försäkringarna.

Långtidsutredningen redovisar att den faktiska ersättningsgraden i sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring, på grund av marginaleffekter, skiljer sig kraftigt från den formella på 80 procent. I arbetslöshetsförsäkringen har tre femtedelar en ersättningsgrad över 80 procent även om genomsnittserättningen ligger på 79 procent. I sjukförsäkringen har ungefär tre fjärdedelar en ersättningsgrad över 80 procent och genomsnittserättningen ligger på 79 procent.⁹ Tio procents minskning av inkomsterna låter som små förluster av att inte arbeta. För att bedöma om ersättningsnivån är för hög måste man se på ersättningen och arbetslöshetsrisken i förhållande till hushållens kontantmarginaleffekter. Hushållen har fasta kostnader som motsvarar 2/3 av deras budget och den återstående tredjedelen är kontantmarginalen som skall täcka rörliga kostnader. En självrisk på 20 procent (80 procents ersättningsgrad) åter upp en stor del av marginalerna och utrymmet för rörliga kostnader.

Själva grundidén med socialförsäkringskostnader är att den som är sjuk eller gammal inte skall behöva arbeta. I en trivial mening så kommer självfallet en kraftig försämring av trygghetssystemen innebära att människor arbetar mer. Om ett högt arbetsutbud skall nås genom sänkta ersättningsnivåer så upphör i förlängningen idén med socialförsäkringarna. Om ersättningsnivån sätts under eller nära de fasta kostnaderna för hushållen så måste hushållet fortsätta arbetet för att klara kostnaderna. Hushåll där fasta kostnader utgör en stor del av inkomsten kommer att fortsätta arbeta väsentligt längre än idag. Det ser vi i länder där pensionsnivåerna är låga. Men vad är det för välfärdsvinst med arbetande fattiga bland 65-70 åringar?

⁷ Långtidsutredningen Bilaga 5 (SOU 2004:44), s 21.

⁸ Henreksson & Persson (2004), refererade i Långtidsutredningen Bilaga 5 (SOU 2004:44), s 95.

⁹ Långtidsutredningen Bilaga 14 (SOU 2004:2).

Krav i stället för lägre ersättningar?

Den svenska arbetsmarknadspolitiska modellen bygger på att undvika en trappa med lägre ersättningar. Vägen är i stället att det skall vara stränga kvalificeringskrav till ersättningar och att personer skall stängas av från ersättning om de inte uppfyller försäkringens kriterier.

Ekonomer menar att det finns en frivillig arbetslöshet eller en frivillig sjuklighet om man så vill. Man kan hantera detta på tre sätt:

(1) Sänkta ersättningsnivåer, vilket gör det mindre attraktivt att vara frivilligt arbetslös eller sjuk. Vi tror att det ger begränsade effekter. Sambandet mellan arbetsutbud och förändringar i ersättningsnivåer är svagt.

(2) Tydligare kriterier för när man är berättigad till ersättning från sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. En rad insatser sätts nu in av regeringen och vi vet ännu inte om de inte är tillräckliga.

(3) Kontroll och krav i förhållande till ersättningsnivåer. Det reser frågan om myndighetsstaten är tillräckligt stark för att utöva den strikta tillämpning av reglerna som behövs.

Ersättning som villkoras med strikt kontroll innebär naturligtvis inskränkning i individens frihet. Det är möjligt att individernas krav på integritet har ökat över tiden så att det inte är möjligt att strikt tillämpa arbetslinjens krav på aktivitet i stället för ersättning. Då befinner sig välfärdssystemen i ett allvarligt läge. Kontantersättning som efter skatt ligger nära vanliga löntagare arbetsinkomster vilka erhålles utan motprestation är riskabla för det allmänna rättsmedvetandet och för arbetsutbudet.

Nackdelarna med striktare tillämpning av reglerna i de olika försäkringarna måste vägas mot alternativet att sänka ersättningsnivåerna.

Inkomstskatter

De ekonomiska drivkrafterna till arbete påverkas förutom av ersättningsnivåerna även av inkomstskatten. Kan arbetsutbudet öka genom att beskattningen av inkomsterna för äldre sänks? Två vägar är möjliga att diskutera. Först kan man diskutera om värnskatten, dvs. marginalskatten, för de mellan 60 och 65 år kan sänkas till 50 procent. Det ökar arbetsutbudet för dem som har en stark ställning på arbetsmarknaden, vilket höginkomsttagarna har. Men det leder till en orättvisare fördelning både inom och inte minst mellan generationerna.

Den andra vägen är att minska skattesubventionerna för pensionssparande som möjliggör tidiga avgångar från arbetslivet.

Pensionssparande som underlättar avgångar från 55 års ålder skattesubventioneras idag på framförallt på två sätt. För det första beskattas arbetsgivares avsättningar till pensionssparande bara med särskild löneskatt som är lägre än socialavgifterna. Till skillnad från lön grundar pensionsavsättningar visserligen inte rätt till sociala förmåner, men det gäller även lön som ligger över taken i socialförsäkringssystemen och för vilken fulla socialavgifter tas ut. För det andra är beskattningen av avkastningen på pensionskapitalet (både det som byggs upp genom arbetsgivares avsättningar och det som hushållen själva svarar för) förmånlig jämfört med beskattningen av andra kapitalinkomster. Istället för att beskatta den faktiska avkastningen (utdelningar, ränteinkomster och ka-

pitalvinster) med normalskattesatsen för kapital på 30 procent, beskattas den löpande avkastningen i livbolagen endast schablonmässigt och med en skattesats på 15 procent. Därtill kommer att pensionskapitalet är undantaget från förmögenhetsskatt. Avdragsrätten för privata pensionspremier innebär i huvudsak bara en omfördelning av skatteuttaget över tiden eftersom utfallande pensioner beskattas som inkomst av tjänst. Om detta också medför en subvention beror dels på inkomstutvecklingen för de berörda (förhållandet mellan marginals-katten vid avdrag resp. uttag), dels på marginalskatternas utveckling över tiden.

- Eftersom arbetsgivares pensionsavsättningar för anställda beskattas lägre än lön är det i många fall lönsamt för arbetstagare att växla från lön till pension.
- Hushållen kan göra ett avdrag på skatten för sparande i pensionsförsäkring som kan användas för att ta ut pension redan vid 55 års ålder. Eftersom utfallande pensioner beskattas som inkomst av tjänst innebär avdragsrätten generellt sett inte någon betydande subvention men det är möjligt att den ändå verkar stimulerande på denna typ av sparande. Det rimliga är då att åldersgränsen för uttag av sådant pensionssparande som ger möjlighet till avdrag höjs till närheten av den faktiska pensionsåldern ca 61-63 år.
- Också för avtalspensioner gäller att de förmånliga skattereglerna förutsätter att avsättningarna avser pensionssparande som uppfyller vissa villkor. I dessa villkor ingår att sparandet inte får tas ut före 55 års ålder. (Det är inte skattelättnaden som gör att de kan tas ut vid 55 års ålder)
- Bolag har möjlighet att ersätta arbetstagare genom skattesubventionerade pensionsavsättningar som kan underlätta tidig avgång. Är det rimligt att underlätta att uppsägning av friska 57-60 åringar?

Statens resurser är med andra ord inriktade på att det skall vara billigt att pensionera arbetskraft. Detta måste ändras.

Ett efterfrågeproblem?

Inför den stora uppgiften att finansiera välfärdsutgifterna finns inget alternativ till att använda många instrument. Min bestämda uppfattning är att det inte är minskad arbetsvilja utan förändringar i arbetsgivarnas efterfrågan som sänker sysselsättningsgraden.

Låt oss visa på hur sysselsättningen skiljer sig åt mellan olika grupper i Sverige. Grupperna lever med samma sociala villkor, skatter och ersättningssystem.

I Norrbotten är sysselsättningsgraden 67 procent och i Jönköpings län är den över 80 procent.¹⁰ Det är svårt att få starkt stöd för uppfattningen att norrbottningar ur arbetsmarknadssynpunkt är så annorlunda än smålänningar. Visst kan sociala system påverkas av lång period med undersysselsättning. Men i grunden så är det svårt att hävda annat än att det är arbetskraftsefterfrågan som bestämmer skillnaden i sysselsättning mellan olika län.

Sysselsättningen för arbetskraft i åldern 65-69 är 17 procent för männen och 9 procent av kvinnorna.¹¹ Det är framförallt egenföretagare och jordbrukare som har hög

¹⁰ SCB (AKU), 2003.

¹¹ SCB (AKU), 2002.

sysselsättning. Ett skäl är att de skapar sin egen efterfrågan i den mening att de bestämmer sin lön och sin arbetstid. De bestämmer när de vill eller har råd att pensionera sig.

Jag hävdar att grundproblemet är att efterfrågan på äldre kan ha minskat. Inte främst att viljan att arbeta har minskat.

Det enklaste svaret på varför färre äldre efterfrågas är att deras produktionsförmåga understiger lönekostnaden. Det finns också andra svar som fördomar, diskriminering och inte minst avtalssystem och lagregler som stöter ut äldre.

Leder minskad efterfrågan på arbetskraft med produktionsförmåga under genomsnittet till krav på lönesänkningar?

Innebär den nya tekniken att efterfrågan minskar på arbetskraft med genomsnittlig eller under genomsnittlig produktionsförmåga?

Hur produktionen organiseras beror på skillnaden i pris på olika typer av arbetskraft och kapital – där begreppet kapital inbegriper olika typer av teknisk utrustning. Teknisk utrustning kan ersätta arbetskraft med kort utbildning men den är komplement till arbetskraft med längre utbildning.

Sedan 1970 har det justerade priset för teknisk utrustning i USA fallit till 20 procent av vad det var 1970. I Sverige har priset fallit till ca 60 procent.¹² Sannolikt bör man förvänta sig ytterligare prisfall för teknisk utrustning i Sverige eftersom det är varor som är en del i internationell handel och därmed bör ha samma pris över hela världen.

Det kraftiga prisfallet har naturligtvis ökat användningen av teknisk utrustning. Som konsumenter ser vi att fallet i priset på datorer och audiovisuell utrustning leder till att dessa produkter blir en allt större del av vår vardag. Samma fenomen uppträder i produktionen.

Sänkning av priset på teknisk utrustning leder till ökad användning av långtidsutbildad arbetskraft. Den ökade användningen innebär att priset stiger på denna typ av arbetskraft. Den ökade andelen utbildade driver i sin tur på användningen av teknisk utrustning. Genom att de både använder den flitigt och bidra till att skapa den.

Det är en kapplöpning mellan å en sidan utbildning och investeringar som ökar humankapitalet och å andra sidan den tekniska utvecklingen som synes öka efterfrågan på längre högutbildade och minska den på lågutbildade.

Fyra åtgärder för ökad efterfrågan på äldre arbetskraft

Vi ser att priset faller på arbete som utförs av arbetare och lägre tjänstemän. Vi vet inte säkert om det sker en minskning av efterfrågan på dessa yrkesgrupper ty prisfallet sammanfaller också med uppkomsten av nya institutioner för lönebildningen med mer decentraliserade förhandlingar.

Jag diskuterar fyra vägar att öka efterfrågan på äldres arbetskraft; (1) generellt lägre löner för lågproduktiva, (2) lägre lön för äldre, (3) skydd mot åldersdiskriminering och (4) sysselsättningssubventioner.

¹² Lindquist (2003).

1. Lägre löner för lågproduktiva

Ett konsistent eller sammanhänganden alternativ är att skapa en ny lågproduktiv arbetsmarknad. Detta kan göras genom att ersättningsnivåerna sänks.

Sänkta ersättningsnivåer har tre effekter. För det första minskar statens kostnader. För det andra ökar arbetsutbudet. Den tredje effekten är att ersättningsnivåerna påverkar reservationslönerna. När arbetslösheten ökar kommer det – med dagens ersättningsnivå på 80 % – att uppstå arbetsuppgifter som ligger ned mot 20 % under vad de arbetslösa tidigare tjänade. (Om arbetslösheten fortsätter att öka, så att de som nyss fick sin lön sänkt åter blir arbetslösa, kommer lönen att fortsätta att sjunka.) Om man sänker ersättningsnivån till 75 procent kommer anpassningen av lönerna nedåt att gå fortare. Redan i ett första skede av ökad arbetslöshet uppstår arbetsuppgifter med lön som ligger ca 25 procent under vad de arbetslösa tidigare tjänade. En radikal sänkning av ersättningsnivåerna får därför en genomgripande effekt på inkomstfördelningen i ekonomin.

Om efterfrågan skall öka med hjälp av fallande relativlöner krävs det mycket betydande lönesänkningar. En grov uppskattning visar följande: Om 300 000 ytterligare individer skall få sysselsättning, så krävs en lönesänkning på 30 procent. (Vi antar en elasticitet på 0.3 och att sysselsättningen behöver öka med 10 procent mer och att utgångspunkten är arbetsmarknad för vanliga löntagare på 3 miljoner individer.) Så många nya sysselsatta personer skulle kraftfullt stärka finansieringen av välfärdsstaten men räkneexemplet visar ungefär vilken storleksordning av lönesänkningar som är nödvändig.

2. Lägre lön för äldre arbetskraft

En mindre generell variant av föregående förslag är att skapa en låglönemarknad särskilt för äldre arbetskraft. Det finns dock minst två avgörande invändningar mot att skapa en särskild låglönemarknad för äldre.

För det första har sådana generella insatser låg träffsäkerhet. Dessa lönesänkningar skulle påverka det stora flertalet produktiva 57- 65 åringar. Åtgärden har med ekonomers språk en hög dödviktstkostnad. Sannolikt producerar löntagarna som genomsnitt mer än vad de får ut mellan 25-55 och som genomsnitt något mindre än vad de får ut mellan 55-65 år. Flera i sextioårsåldern är säkert mer effektiva än de som är 25-30 år och inskolningstiden för den yngre arbetskraften skall inte underskattas.

För det andra skulle det ingripa i ett outtalat kontrakt mellan arbetsgivare och löntagare. I arbetsuppgifter där lojalitet med arbetsgivarna är viktigt så är detta kontrakt starkt. Ekonomer använder effektivitetslöneteori för en situation där arbetsgivaren inte tjänar på att sätta lönen så lågt som möjligt utan lönesättningen måste ta hänsyn till den punkt där arbetskraften arbetar som mest effektivt. En politik med radikal lönesänkning för de äldre får vittgående effekter för produktivitet, samverkan och upplärning av nya i arbetsorganisationen.

3. Åldersdiskriminering

Arbetsgivarna är tveksamma till att anställa äldre arbetskraft. Sju av tio arbetsgivare säger t ex att de helst inte anställer arbetskraft över 50 år.¹³ Men det finns ett EU-direktiv som Sverige snart måste tillämpa om diskriminering på grund av kön, sexuell läggning,

¹³ RFV (2001).

etnicitet och inte minst ålder. Det kommer att bli nödvändigt att aktivt verka mot diskriminering.

4. Sysselsättningssubventioner

2002 var 12 procent av befolkningen långtidssjukskriven (mer än 6 månader) eller för-tidspensionerad men bara 2 procent befann sig i olika former av subventionerad syssel-sättning.¹⁴

Det är samhällsekonomiskt mycket lönsamt att subventionera anställningen av de som inte får arbete till normal avtalsenliga löner. Min bild är att väsentligt mer resurser be-hövs för att subventionerna sysselsättningen för de som har nedsatt produktionsförmåga och därför är sjuka eller arbetslösa.

Om vi studerar dels vad staten över tiden erbjuder för aktivitet dels hur statens stöd för efterfrågan för grupper med något nedsatt produktionsförmåga utvecklas framträder en bild av att sysselsättning staten kraftfullt att retirerar och ställer större krav men erbjuder mindre hjälp.

I en bilaga författad av Anna-Kirsti Löfgren visar vi att subventionsgraden är sjunkande vilket vi menar förklarar varför det finns få alternativa arbetsuppgifter för dem som har något nedsatt produktionsförmåga.

Subventionsnivån i de stöd som skall subventionera anställningar inom arbetsmark-nadspolitiken har blivit för låg och nivån minskar kontinuerligt. Budgetsystemet inne-bär att subventionsgraderna minskar med löneökningstakten genom att nivåerna är frysta i nominella tal. Fyra procent i årlig löneökningstakt innebär att subventionernas relativa värde har minskat med 24 % på sju år. Den allt lägre kvaliteten i den aktive-rande politiken innebär att effekterna försvagas.

Min analys är att den för låga sysselsättningsgraden inte främst orsakas av minskad ar-betsvilja utan av ändrad efterfrågan. Det finns inget som stöder att arbetsviljan har minskat men som vi visar bilagan så har samhällets stöd av de med nedsatt förmåga minskat.

Aktivitetsprogrammets omfång bestäms bland annat av om offentliga tjänstemän kan ställa höga krav på de med nedsatt produktionsförmåga att delta programmen, och om de som inte har sysselsättning i sin tur accepterar aktivitet framför passiva kontantstöd. Utmaningen är att skapa, mot individen respektfulla och samtidigt produktiva, arbets-uppgifter där man mer ser till arbetsförmågan än oförmågan?

Antalet reträttjobb i arbetslivet har minskat radikalt och subventionsgraden i de ar-betsmarknadspolitiska stöden har minskat. Det visar sammantaget att statens ambi-tionsnivå när det gäller att erbjuda möjligheter minskat. Men det går inte att belägga att människors vilja till arbete har minskat.

Jag menar att det behövs en mycket kraftfull ökning av subventionerade anställningar och att de helst skall vara på reguljära arbetsplatser. Endast så kan en ökad syssel-sättningsgrad nås.

¹⁴ För källa, se bilaga.

Min bedömning är att man kraftigt kan minska subventioner till företag och i stället öka subventionerna av löntagarnas sysselsättning och att detta skulle leda till mycket högre samhällsekonomisk effektivitet.

Invandrares sysselsättning

Integration viktigare än immigration

En av de vanligaste föreställningarna är att ökad invandring kan lösa Sveriges försörjningsproblem. Detta är en felaktig föreställning.

Långtidsutredningen, som på denna punkt har en korrekt bild, resonerar så här: En person som redan vistas i landet och ges möjlighet att försörja sig själv ger en större ekonomisk vinst för det allmänna eftersom en person som inte arbetar vanligen innebär ett försörjningsansvar för den offentliga sektorn. En person som kommer ny till landet och omedelbart blir sysselsatt innebär visserligen att de offentliga intäkterna ökar, men det gör också utgifterna.

I ett räkneexempel visar långtidsutredningen att det behöver komma 4 personer utifrån till ett arbete för att motsvara att en person i landet blir sysselsatt. Integration ger alltså fyra gånger så stor effekt som migration. (Men är resurserna så fördelade att integrationen får resurser i förhållande till uppgiftens svårighet?)

En rad forskare och institutioner pekar på att en ökad invandring knappast är lösningen på västvärldens demografiska problem. Skälet är enkelt. På lång sikt bidrar ökad invandring högst måttligt till att förbättra kvoten mellan de försörjda och de som skall försörjas eftersom de som är utrikesfödda kommer att finnas både i täljaren – de som skall försörjas – och i nämnaren – de som skall försörjas. Också de som invandrar till ett land kommer efter en tid att bli gamla och behöva sjukvård, äldreomsorg och pension. Det krävs extrema ”bruttototal” för att påverka det demografiska ”nettot”. Tomas Lindh vid Uppsala universitet hävdar att om försörjningskvoten skall vara oförändrat år 2050 jämfört med år 2000, måste invandringen öka från dagens 15 000-20 000 personer per år till cirka 200 000 personer per år de närmaste decennierna för att sedan öka till 400 000 personer per år. Sammanlagt skulle det röra sig om en invandring på drygt 10 miljoner personer fram till 2050.¹⁵

För att invandringen skall stärka de offentliga finanserna måste de nyinflyttade arbeta lika mycket som den inrikesfödda befolkningen.¹⁶ Men det tar lång tid för invandrare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Först efter nära tio år i Sverige når förvärvsfrekvensen för utomeuropeiska invandrare upp över 50 procent. Även för invandrare från nordiska länder tar det lång tid att etablera sig på arbetsmarknaden. Deras förvärvsfrekvens håller sig under 70 procent efter 20 år.¹⁷ Används AKU-statistik är dock sysselsättningsgraden omkring 65 procent och lägger man till andelen i utbildning är aktivitetsnivån än högre.

Av tabellen nedan framgår att sysselsättningsgraden för utrikesfödda i flera länder ligger på samma låga nivå som i Sverige. Några länder ligger högre. Det är länder som har begränsad invandring som Norge och Finland (även om de danska siffrorna är ungefär som de svenska). USA, Storbritannien och Tyskland har markant högre sysselsättningsgrad för män.

¹⁵ Lindh (2002) refererad i Rauhut (2003).

¹⁶ Långtidsutredningen bilaga 1-2 (SOU 2004:11), sid 145.

¹⁷ Långtidsutredningen bilaga 1-2 (SOU 2004:11), diagram sid 53.

Tabell 1: Sysselsättningsgraden i ett urval OECD-länder 1999-2000. Inflyttande.

Land	Män	Kvinnor
Sverige	65,1	59,4
Danmark	63,0	48,3
Finland	81,1	58,0
Norge	84,5	70,7
Tyskland	77,9	49,9
Nederländerna	67,2	44,6
Storbritannien	76,2	56,0
USA	79,6	53,7

Källa Långtidsutredningen bild 1-2 sid 54.

Vägval

Det finns tre vägar för att hantera invandring på arbetsmarknaden som prövats i olika länder:

(1) En väg är ett gästarbetarsystem där invandrad arbetskraft inte får samma sociala rättigheter som den arbetskraft som är född i landet. Den vägen prövas i Danmark och Tyskland.

(2) Det finns också det liberala alternativet som prövats bland annat i Storbritannien, på Irland och i USA. Invandrade grupper får försörja sig själva på låga löner med många arbetstimmar på en arbetsmarknad där få är med i facket och där det inte finns social trygghet i vår mening. Den liberala modellen leder till en kraftig lönediskriminering men en mycket mindre sysselsättningsdiskriminering. Ett bra exempel på lönediskriminering är USA; där har invandrare efter tio år ungefär lika hög sysselsättning som den inhemska befolkningen, men de har avsevärt mycket lägre löner.

(3) Sverige är däremot ett bra exempel på diskriminering av sysselsatta. I Sverige når invandrare inte ens efter en mycket lång period upp till samma sysselsättningsgrad som den inhemska befolkningen. Utomeuropeiska invandrare har en dubbelt så hög oförklarad arbetslöshetsrisk som infödda svenskar.

För att Sverige skall kunna tillgodogöra sig det arbetskraftstillskott som invandringen utgör så krävs mycket starkare insatser än hittills. För detta talar att invandringen numera kommer från länder för vilka det gäller att sysselsättningsgraden bland invandrare är lägre än genomsnittet hos invandrare. När långtidsutredningen tar hänsyn den förändrade ländersammansättningen så kommer de fram till en sannolikt sjunkande sysselsättningsgrad, ner mot 58 procent, i stället för ökande till 80 procent. Det betyder att om integrationen inte lyckas bättre så kommer invandringen inte att bidra, utan förvärpa, den demografiska påfrestningen på välfärdsstaten.

Det behövs en kraftfull utbyggnad av aktiviteter som stöder de utrikesföddas deltagande i arbetskraften – inte särskilda program utan reguljära arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsmarknadspolitiken används idag inte som ett kraftfullt instrument för att ge utrikesfödda möjligheter.

Vi måste söka ett nytt alternativ som motverkar diskriminering och som använder arbetsmarknadspolitiken och arbetslinjens alla medel för att öka sysselsättningen hos utrikesfödda. Väsentligt utökade arbetsmarknadspolitiska sysselsättningssubventioner skulle få stor betydelse för att öka utrikesföddas sysselsättning.

Slutsats

Sysselsättningsgraden är för låg i Sverige. Den kommer att stiga med starkare konjunktur. Det underlättas när ålderskullar med längre utbildning och starkare anknytning till arbetsmarknaden ersätter dem som har en svagare anknytning. Utbildning är en kungsväg till ökad sysselsättning, liksom förbättrad arbetsorganisation. Min bedömning är ändå att det inte räcker. Det kommer att behövas storskaliga sysselsättningssubventioner.

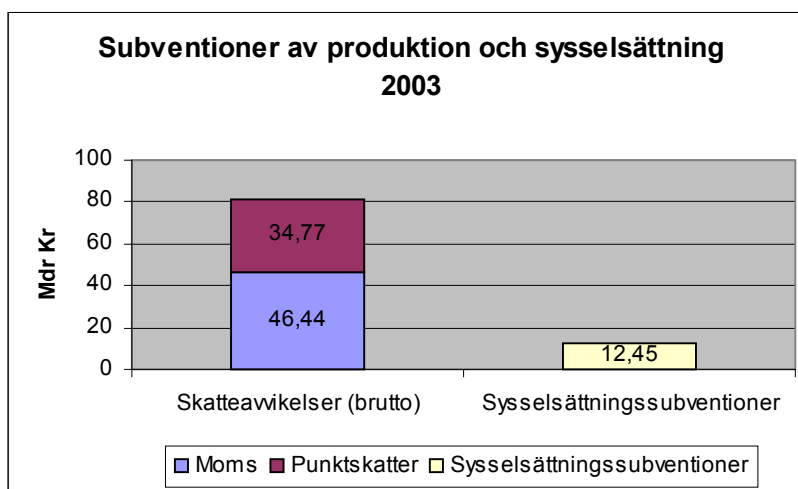
Min bild är att regeringen ställer mycket stora krav på dem som har nedsatt förmåga men erbjuder måttligt med stöd och hjälp. För alla jobb på hela arbetsmarknaden borde därför taken för samtliga anställningsstöd höjas.

Jag utgår ifrån att 12 procent av arbetskraften är sjukskriven och att 5 procent är arbetslös. Vi uppskattar att ungefär 20 procent av arbetskraften befinner sig i en riskzon med återkommande svårigheter att få, eller kunna, arbeta till givna avtalsenliga löner. Denna grupp utgör ungefär 1 miljon personer. Om 100 000 av dessa skall sysselsättas och vi utgår ifrån att det behövs en subvention som är 99 procent av lönekostnaden så räcker det att individen har en produktivitet på 1 procent för att subventionen skall vara samhällsekonomiskt lönsam. (Detta är medvetet ett förenklat och extremt räkneexempel.)

Vi utgår från en lönekostnad på 26 600 kr per månad vid en månadslön på 19 000 kr och sociala avgifter på 40 procent. Det ger en årskostnad på 319 200 kr. Kostnaden för 100 000 personer blir 31.9 mdr kr per år. Kostnaden för en 99 procentig subvention är 31.6 mdr kr. Det räcker med andra ord att de berörda producerar för 319 milj. kr eller 3192 kr var per år för att en så hög subvention skall vara samhällsekonomiskt lönsam.

I nedanstående diagram jämförs dagens lönesubventioner med de skattesubventioner som sker av produktion genom lägre punktskatter eller lägre moms. Det finns sällan goda samhällsekonomiska argument för subventioner till produktion men synnerligen goda skäl för subventioner av marginell sysselsättning. (I diagrammet har inte de avsteg från en likformig beskattning tagits med, vilka kan motiveras av effektivitetsskäl – exempelvis skattenedsättning för miljövänlig energiproduktion.)

Diagram 6: Subventioner av produktion och sysselsättning.



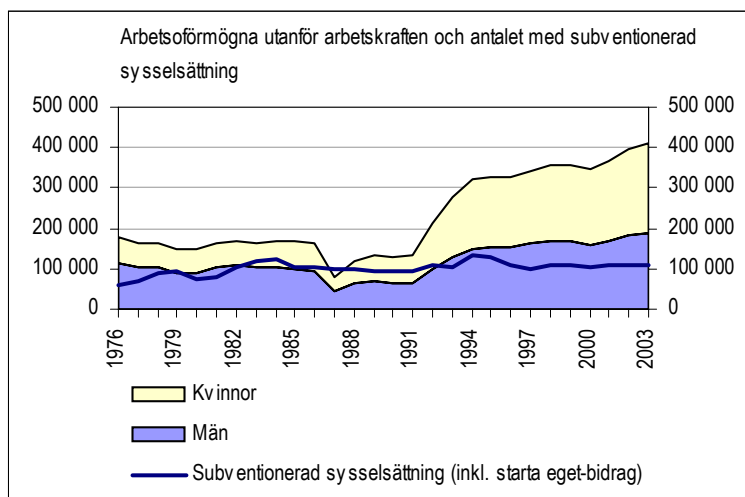
Källa: 2004 års Ekonomiska Vårproposition (Prop. 2003/04:100) och egna beräkningar.

Mycket uppmärksamhet riktas mot den höga nivån på sjukskrivningarna men för lite mot den snåla resurstilldelning och låga subventionsgraden i de ”reträttjobb” som skapas inom arbetsmarknadspolitiken. Regeringen måste genomföra en kraftfull satsning för att skapa fler ”reträttjobb”.

År 2002 var 489 000 personer förtidspensionerade och 185 000 var sjukskrivna längre tid än 6 månader. Tolv procent av arbetskraften i yrkesverksam ålder är således inte i arbete. Det är naturligtvis ett stort resursslöseri (även om det är svårt att uppskatta hur stor produktionsbortfallet eftersom denna grupp mycket mindre produktivitet än genomsnittet).

Målgruppen för en sysselsättningssubvention framgår av diagrammet nedan. Antalet personer med subventionerad sysselsättning är sedan 1976 oförändrat 100 000 personer. Men sedan 1990-talets början har antalet personer som enligt arbetskraftsundersökningarna klassificeras som arbetsoförmögna stigit från 150 000 till ca 400 000 år 2003. Detta sammanfaller med att arbetslösheten har stigit och att sysselsättningsgraden har minskat. Vi gissar att 200 000 av dem med en ökad efterfrågan skulle kunna utföra produktivt arbete. Arbetsoförmögna är ett väl kategoriskt begrepp. Sannolikt finns en betydande arbetskaper i gruppen.

Diagram 7: Arbetsoförmögenhet och subventionerad sysselsättning.



Källa: SCB och egna beräkningar.

Det finns goda argumentet för och mot en sysselsättningssubvention.

- Ibland framförs krav om skattesänkningar för vissa arbetsuppgifter för att öka sådan sysselsättning. En sådan politik leder till att lågproduktiva arbetsuppgifter skapas i de subventionerade sektorerna, eller att sådana sektorer expanderar. Med en sysselsättningssubvention kan däremot arbetsuppgifterna ställa oförändrade krav.
- Det behövs en viss mängd arbetslösa för att inte löneinflation skall uppstå. Hur många som behövs bestäms av deras sökaktivitet och sökeffektivitet dvs. av hur anställningsbara arbetsgivarna uppfattar att de arbetssökande är.

Om en sysselsättningssubvention sätts på en korrekt nivå kommer att de som har låg produktivitet att konkurrera på mer "jämlika villkor" med mer produktiv arbetskraft och med större sannolikhet få jobb. Men som bieffekt kommer också gruppen arbetslösa att förändras. De arbetslösa kommer som genomsnitt att vara mer effektiva i att söka arbete

och uppfattas som sådana av arbetsgivarna, vilket håller nere löneinflationen. Det innebär att det behövs färre arbetslösa för att nå samma sökeffektivitet. Med andra ord kan jämviktsarbetslösheten sjunka vid effektiva sysselsättningssubventioner.

- Om det finns arbetslöshetsersättning eller sjukersättning till något så när rimlig ersättningsnivå så kommer en sysselsättningssubvention innebära att det finns "åtgärder" som ämbetsmän i arbetsförmedling eller försäkringskassan kan hänvisa arbetslösa eller personer med begränsad produktionsförmåga till. Det minskar risken för "frivillig sjuklighet" eller "frivillig arbetslöshet" (vilket är begrepp som ekonomer använder för dessa fenomen).
- Om arbetslivet är en hierarki, eller en kö om man så vill, så innebär sysselsättningssubventioner att denna kö eller hierarki stuvas om. En önskad undanträngning sker inom gruppen. De som får subventioner hamnar högre upp i hierarkin. Risk finns då att de som producerar bara något mer än sin lönekostnad hamnar i ett sämre konkurrensläge.

Min sammanfattande slutsats: Om det finns ett inflationstak, givet av ett inhemskt prisstabilitetsmål eller av omvärlden, så kommer en sysselsättningssubvention att leda till en högre grad av sysselsättning. Det leder till en ökad samhällsekonomisk effektivitet.

Bilaga 1: Sysselsättningssubventioner

Varför subventionera?

Ur samhällsekonomisk synvinkel är det lönsamt att ha i stort sett alla i arbete, även de som har en låg produktivitet. Arbetsgivare anställer dock bara dem vars marginalprodukt är minst lika stor som lönen. Frågan är därför hur arbetsförmågan hos dem med lägre produktivitet skall tas till vara.

Staten gör (eller borde göra) en annan kalkyl än arbetsgivaren. Staten har ju en kostnad för alla som går hemma med sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning eller arbetslöshetsersättning. Därför kan det för staten vara lönsamt att subventionera anställningar av dessa människor. Subventionen skall dock inte bara ställas mot kostnaden för passiv försörjning eftersom den kan medföra både undanträngning av andra anställda och dödviktseffekter. Med dödvikt menas att en del av dem som får subventionerad anställning skulle kunna ha fått jobb ändå.

Vitsen med sysselsättningssubventioner är inte att minska företagens kostnader för arbetskraft utan att täcka deras kostnader för utebliven produktion. När arbetsgivaren får bidrag till en del av lönekostnaden för dem som har bristande kapacitet, p.g.a. dålig hälsa eller för att de har tappat förmåga genom att vara utan arbete under en längre period, kan dessa konkurrera om jobben på samma villkor som andra. Det effektiva arbetsutbudet ökar därmed. I ett läge med full sysselsättning tas all ledig arbetskraft tillvara. De subventionerade anställningarna tränger då inte undan andra anställningar utan sysselsättningen ökar.

När arbetsutbudet är större än efterfrågan ger de subventionerade anställningarna upphov till undanträngning, vilket är meningen. Dels är det en rättvisefråga. En subvention som så exakt som möjligt kompenserar för bristande produktivitet gör att den som subventioneras, på rättvisa villkor, kan bjuda ut det arbete han eller hon faktiskt kan utföra. Dels kan samhället långsiktigt göra en vinst om den som subventioneras därigenom undgår att bli utan arbete under väldigt lång tid och tappa ännu mer i produktivitet medan den som går miste om just det jobbet snabbare kan få ett annat jobb.

Om subventionen däremot är större än bristerna i individernas kapacitet så skapar man verkliga konkurrensproblem. De som subventioneras kan få jobb de ändå skulle kunna ha fått och tränga undan sådana som är mer lämpade för jobbet samtidigt som arbetsgivaren ges en konkurrensfördel genom att de får lägre arbetskraftskostnader än andra.

Eftersom långa tider i arbetslöshet, av arbetsgivare, ofta uppfattas som ett tecken på att personen har låg produktivitet, vare sig det stämmer eller ej, kan en tillfällig sysselsättningssubvention för de människorna också betyda att de får en rättvis chans att visa vad de duger till. Även de som faktiskt har lika god produktivitet som andra anställda skulle ofta inte ha fått jobbet p.g.a. arbetsgivarens fördomar. Det går därför inte att tala om stora dödviktseffekter i ett första skede. Hur länge anställningen skall subventioneras kan däremot diskuteras. Sysselsättningssubventioner är alltså bra när de, i grova drag, kompenserar för, faktiska eller misstänkta, brister i produktionsförmåga.

De tidiga sysselsättningsstöden

Arbetslinjen i svensk politik – att arbetslösa hellre skall erbjudas försörjning genom arbete eller annan aktiv insats än kontantunderstöd – går tillbaka till 1918 då riksdagen beslutade att inrätta nödhjälpsarbeten. Dessa hade till syfte dels att lindra de arbetslösas nöd och dels att testa deras arbetsvilja. Nödhjälpsarbetena riktade sig främst till tidigare statligt anställda som hade blivit arbetslösa. Det skulle vara möjligt att delta utan särskilda förkunskaper vilket innebar att arbetena var av grovarbetslag som vägbyggen och skogsdräneringsarbeten. De principer som, med tiden, utarbetades för nödhjälpsarbeten sa att de skulle vara sådana att de inte skulle komma att utföras på den öppna marknaden under den närmaste framtiden och arbetslönen skulle utgöra en förhållandevis stor andel av totalkostnaden. Nödhjälpslönerna skulle understiga den lägsta grovarbetslönen på marknaden. Detta tillämpades dock inte alltid. År 1925 introduceras begreppet reservarbete som en ny term för nödhjälpsarbete.

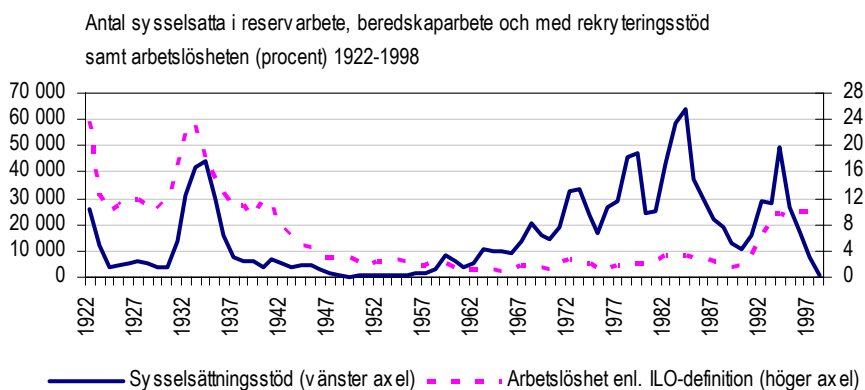
År 1933 går socialdemokraterna och bondeförbundet samman om ett krisprogram. Där fastslås att utöver reservarbeten skall en liknande arbetslöshetsåtgärd, beredskapsarbete, instiftas. Men beredskapsarbeten skulle inte ses som en hjälpåtgärd för arbetslösa utan som en rationaliseringsåtgärd inom den statliga verksamheten och lönen skulle därför anpassas efter den öppna marknadens lönevillkor. Beredskapsarbeten skulle vara arbeten som är angelägna att utföra och inget arbete skulle uteslutas. Det är alltså inte längre enbart fråga om grovarbete.

Beredskapsarbetena handlades till en början av Socialstyrelsen medan reservarbetena fortsatte att handläggas av Arbetslöshetskommissionen. År 1946 avskaffas reservarbetena. Ansvaret för beredskapsarbetena togs så småningom över av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Syftet med beredskapsarbetena var då att skapa sysselsättning åt arbetslösa genom tidigareläggning av ordinarie verksamhet, ge ungdomar arbetslivserfarenhet och att ge sysselsättning åt personer som oavsett konjunkturläge har svårt att erhålla eller behålla anställning på den ordinarie arbetsmarkanden. Beredskapsarbeten finns i olika former och med olika villkor fram till år 1998 då de ersätts av anställningsstöd. Under åren 1984 till 1998 fanns även en annan form av konjunkturberoende sysselsättningsstöd – rekryteringsstöd. Rekryteringsstödet var menat att skapa sysselsättning i den privata sektorn som ett alternativ till beredskapsarbete som främst bedrevs i den offentliga sektorn.

Antalet personer med arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsstöd

Efter det att den socialdemokratiska regeringen tillträdde hösten 1932 ökade antalet sysselsatta i beredskapsarbete eller reservarbete till över 40 000 år 1933. Arbetslösheten var vid den tiden över 20 procent. Efter andra världskriget sjönk arbetslösheten markant. Ambitionen att rätta till arbetsmarknadsproblem med sysselsättningsstöd växte under 1960- och 70-talen. År 1978 var antalet sysselsatta med beredskapsarbete återigen större än 40 000. Den öppna arbetslösheten var då 2,2 procent. Att befolkningen hade växt mellan 1930-talet och 1970-talet ändrar inte den grundläggande bilden att beredskapsarbeten sätts in vid betydligt lägre arbetslöshet under den senare perioden.

Diagram 1: Sysselsättningsstöd och arbetslöshetsstöd.



Källor: Olli Segendorf (2003) och SCB.

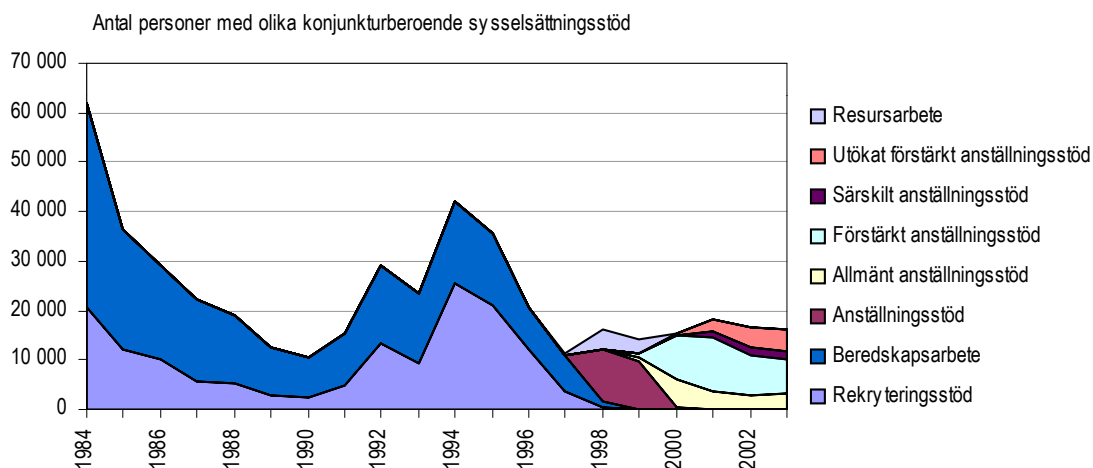
Under 1990-talets massarbetslöshet fick inte de konjunkturberoende sysselsättningsstöden den omfattning de hade på 1980-talet vid vad som då uppfattades som hög arbetslöshet – nästan 4 procent.

Beredskapsarbetena och rekryteringsstöden ersattes under 1998 av anställningsstöd i olika former. Anställningsstödet gavs först som ett kontantbidrag men omformades sedan till en kreditering av arbetsgivarens skattekonto. De olika formerna av anställningsstöd är framför allt ett uttryck för att man vill ge större stöd till personer som har varit utan arbete i längre tid.

Stöden skall sänka arbetsgivarens lönekostnad för den som anställs, med en viss andel. Men kostnaderna har samtidigt begränsats så att subventionsgraden, i normala lönelägen, blir betydligt lägre än den som anges i regelverket.

Åren 1997-1999 kunde beredskapsarbete andordnas i form av resursarbete. Deltagarna arbetade då i offentlig sektor 90 procent av tiden och ägnade resten av tiden åt kompetensutveckling och arbetssökande. Arbetet skulle vara kvalitetshöjande och inte ingå i de ordinarie arbetsuppgifterna på arbetsplatsen. Deltagarna fick en lön som högst fick uppgå till 90 procent av den lön som låg till grund för deras arbetslöshetsersättning (såvida den inte var högre än den lön som gav högsta dagpenning). Arbetsgivaren fick ett bidrag med ett belopp som motsvarade vad deltagaren skulle ha fått i arbetslöshetsersättning och arbetsgivaravgiften på denna summa.

Diagram 2: Konjunkturberoende sysselsättningsstöd.

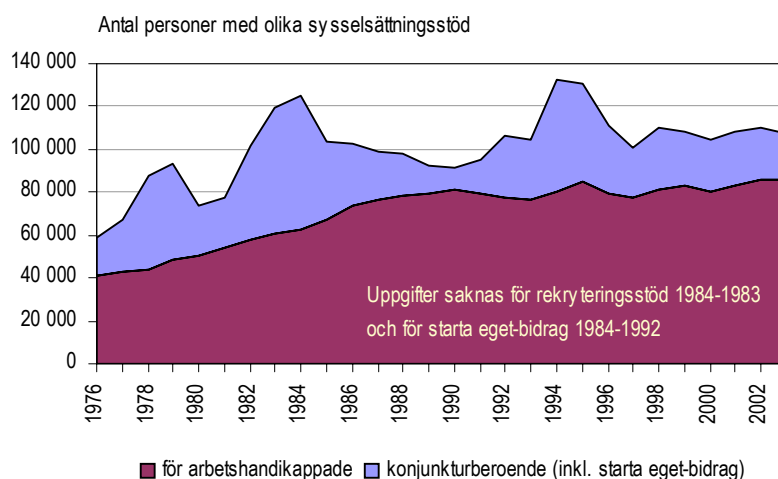


Källa: AMS.

År 1994 var, i genomsnitt, 42 000 personer anställda med något s.k. konjunkturberoende sysselsättningsstöd. Det innebar att mindre än en tiondel av den totala arbetslösheten – antalet öppet arbetslösa och inskrivna i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program – fick något sysselsättningsstöd. När arbetslösheten var som högst under 1980-talet fick mer än en femtedel av de arbetslösa beredskapsarbete eller rekryteringsstöd.

Vid sidan av de konjunkturberoende sysselsättningsstöden kan arbetshandikappade få anställning med lönebidrag, OSA eller i Samhall. Dessa stödformer ökade under 1980-talet till att omfatta nästan 80 000 personer. Ökningstakten avtog under 1990-talet. År 2003 hade nästan 86 000 personer en anställning med något av dessa stöd.

Diagram 3: Olika sysselsättningsstöd.



Källa: AMS.

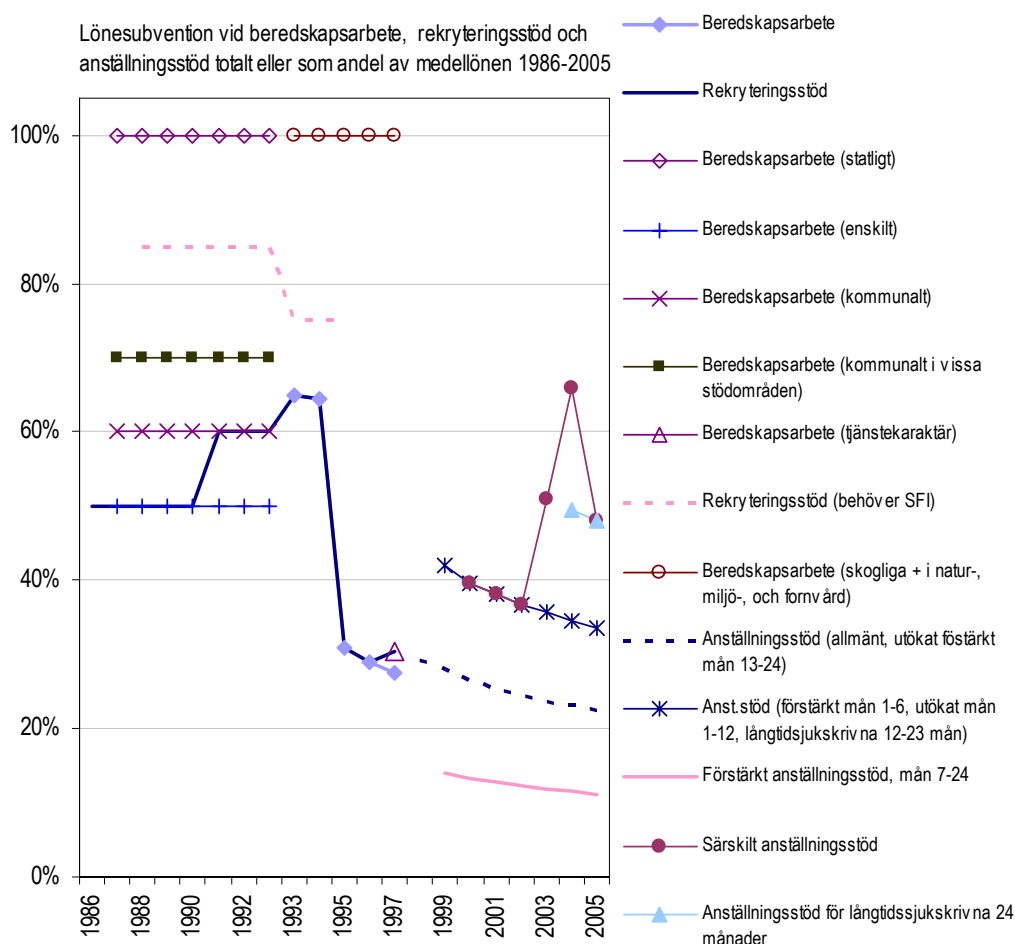
Subventionsgradens utveckling

Reglerna för hur stor del av kostnaderna för de konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsstöden som arbetsgivarna får täckta har ändrats åtskilliga gånger

över tiden. Det gäller både subventionen av själva lönekostnaden och av kostnader för t.ex. material och investeringar. Från och med år 1993 begränsas subventionen av lönekostnaden inte bara av subventionsgraden utan också av ett tak för hur stort bidraget fick vara. År 1993 innebar det att vid ett vanligt beredskapsarbete fick arbetsgivaren ett bidrag som täckte 65 procent av lönekostnaden men som högst fick vara 14 000 kronor i månaden.

Till en början var taket för bidraget så högt satt att arbetsgivarna i normala lönelägen kunde få, eller nästan få, den subventionsgrad som reglerna angav. Men år 1995 sänktes taket för bidraget till beredskapsarbeten och rekryteringsstöd (såvida beredskapsarbetena inte var skogliga, i natur-, miljö-, eller fornvård, kommunalt varvat med utbildning, medförde investeringar eller rekryteringsstödet riktade sig till någon som behövde SFI eller till någon som hade en högskoleutbildning på 120 poäng och anställdes i ett litet företag som saknade den kompetens som den anställde hade) till 7 000 kronor. Detta innebar att det i lönelägen i närheten av medellönen på arbetsmarknaden långt ifrån gick att få den subvention på 50 procent som inledningen på regelverket utlovade.

Diagram 4: Lönesubventioner som andel av medellön.



Källa: SFS 1986:414, SFS 1987:411 och SFS 1997:1275, med senare tillägg.

Diagram 4 visar subventionsgraden i de olika konjunkturberoende sysselsättningsstöden, åren 1986-1997, i en sammanfattning. Punkterna i diagrammet visar antingen den subventionsgrad som regelverket anger eller, om taket begränsar subventionsgraden vid medellönen, hur stor del av lönekostnaden eller lön och arbetsgivaravgifter, vid medellönen, som subventioneras. Taket för subventionen innebär att subventionsgraden auto-

matiskt sänks med tiden. Att upprätthålla subventionsgraden kräver aktiva beslut. Vi ser att subventionsgraden för alla anställningsstöd, med undantag för det särskilda anställningsstödet och den nya försöksverksamheten med anställningsstöd för dem som har varit sjukskrivna i mer än två år, har urholkats sedan de infördes och är lägre än 40 procent i normala lönelägen. Det förstärkta anställningsstödet t.ex. kan ges i 24 månader till dem som har varit inskrivna på arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller i ett arbetsmarknadspolitiskt program i två år. De första 6 månaderna skall subventionsgraden vara 75 procent och följande 18 månader 25 procent. Men taket för stödet innebär att subventionsgraden i normala lönelägen i dag är 35 procent respektive 12 procent.

För arbetsgivaren är kostnaden för varje anställd större än lönen och arbetsgivaravgiften. Till lönen kommer också kostnader för andra avtalade försäkringar och, beroende på vilket arbete som bedrivs, kostnader för lokaler och arbetsredskap. En subvention av 35 procent av lönen och arbetsgivaravgiften innebär därför en betydligt lägre subvention av arbetsgivarens totala kostnad för den anställde.

Detta illustreras med ett exempel. En tjänsteman på ett kontor kan ha en lön på 23 500 kronor i månaden eller 284 800 om året, inklusive semesterlönen. Till detta kommer lagstadgade arbetsgivaravgifter på 93 100 kronor och avtalade avgifter på omkring 48 800 kronor. Kostnaden för datorer och datasupport uppskattas till 30 000 kronor och för telefon 13 000 kronor. Därutöver använder en kontorsanställd kontorsmaterial såsom papper, pennor, disketter o.d. vilket kan kosta omkring 4 000 kronor om året. Kostnaden för ett mindre städat kontorsrum i Stockholms innerstad samt el kan uppskattas till omkring 83 000 kronor. Slutligen tillkommer diverse kostnader för t.ex. hälsovård, lunchsubventioner, kaffe m.m. som antas uppgå till omkring 10 000 kronor. Totalt kostar alltså denne tjänsteman 566 800 kronor om året eller 47 200 kronor i månaden oavsett om han eller hon producerar något av värde för arbetsgivaren eller ej.

Diagram 5: Anställningsstöd och totalkostnad.



Källa: Egna beräkningar.

Den arbetsgivare som anställer någon med ett förstärkt anställningsstöd till en lön på 23 500 kronor kan få en subvention på 11 550 kronor i sex månader och 3 850 kronor i ytterligare 18 månader. Det innebär enligt mitt exempel att 25 procent av arbetsgivarens totala kostnader blir subventionerade de första sex månaderna och 8 procent därefter. Denna person som får ett förstärkt anställningsstöd efter att ha stått utanför arbetslivet i två år, eller mer, måste alltså genast vara produktiv till 76 procent och efter sex månader till 92 procent. Arbetsgivaren kan också få ett anställningsstöd för långtidssjukskrivna om han eller hon anställer någon som har varit sjukskriven i två år och som inte kan gå tillbaka till sin tidigare arbetsgivare. Om lönen är 23 500 kronor i månaden blir subven-

tionen 16 500 kronor i månaden. Subventionen blir i detta fall 35 procent av arbetsgivarens kostnader, vilket innebär att den som anställs måste vara produktiv till 65 procent.

Bilaga 2: Två slutsatser grundade på SCB:s senaste befolkningsprognos

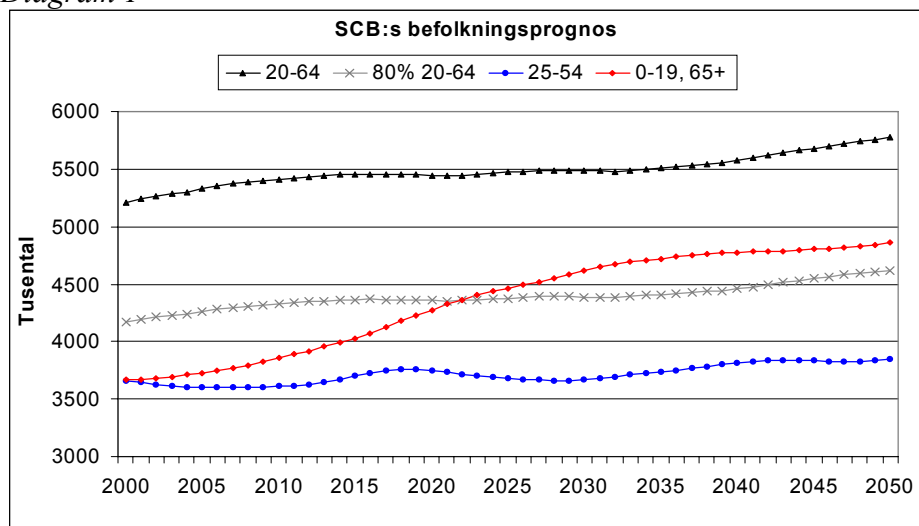
Utifrån dagens statistik går det att med ganska stor träffsäkerhet göra prognoser på arbetskraftsutbudet de närmaste 20-25 åren. Det tar ju ungefär så lång tid att ”producera infödd och utbildad arbetskraft”.

Var tredje år gör SCB en mer omfattande analys av den demografiska utvecklingen. Vid det tillfället görs utöver ett huvudalternativ även alternativa framskrivningar, alltså scenarier med hög respektive låg nivå på förändringsfaktorerna fruktsamhet, dödlighet och migration. Den senaste större analysen gjordes 2003. SCB reviderar huvudalternativet varje år. Den statistik som presenterad nedan är från revideringen 2004.¹⁸

Migrationen är i dessa kalkyler den mest osäkra faktorn. Invandringsöverskottet i SCB:s framskrivning har antagits ligga mellan knappt 25 000 och drygt 30 000 per år fram till och med 2030.¹⁹ Med undantag för denna faktor, som kan förändras rejält på kort tid, så ger SCB:s befolkningsframskrivning en mycket god prognos för utvecklingen fram till, säg, 2030.

De delar av SCB:s befolkningsframskrivning som är relevanta för frågeställningarna i denna skrift kan sammanfattas i *Diagram 1*. Vi koncentrerar oss på utvecklingen fram till, säg, 2030.

Diagram 1



Källa SCB 2004

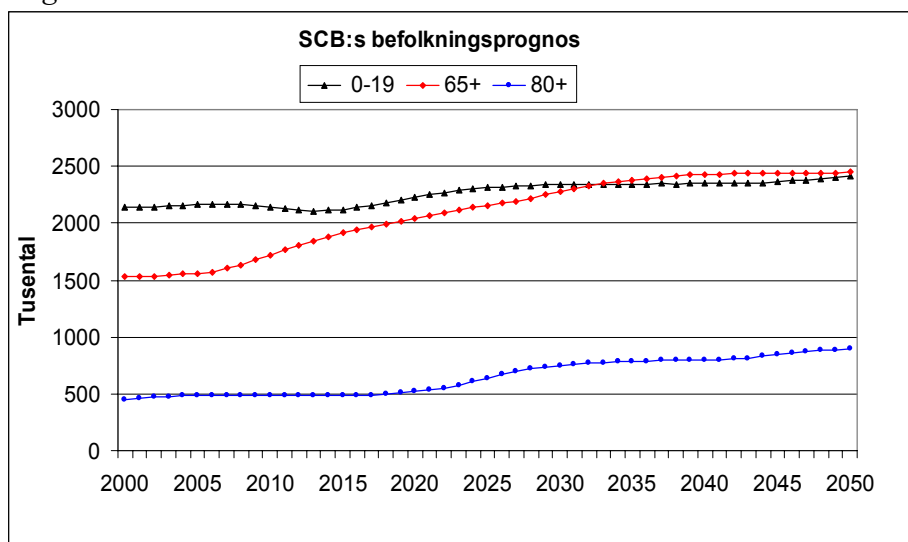
¹⁸ SCB (2004).

¹⁹ Det långsiktiga antagandet vad gäller migrationen från de tio nya medlemsstaterna i EU är att den fördubblas, från 2 000 till 4 000 per år. På sikt antar SCB att migrationen från EU25 exklusive Norden blir 10 000 per år, vilket är en fördubbling jämfört med före Sveriges EU-inträde.

Som vi kan se så är det en mycket långsam ökning av personer i de förvärvsaktiva åldrarna 20-64 år fram till 2030. Den undre kurvan som löper parallellt med kurvan för åldrarna 20-64 år är det antal personer som är sysselsatta givet att sysselsättningsmålet på 80 procent är uppfyllt. Frånsett en marginell och temporär ökning mellan 2015 och 2020 av de som åldersmässigt befinner sig i "arbetsmarknadens kärntrupp", alltså de i åldrarna 25-54 år där förvärvsfrekvensen är som högst, så ligger utvecklingen för denna åldersgrupp i princip still fram till 2030.

Den åldersgrupp som ökar snabbast är den som står utanför produktionen, de som är mellan noll och 19 år samt de som är 65 år eller äldre. Ökningen av denna grupp mellan 2003 och 2030 är hela 25 procent. Det hade varit mindre problematiskt om ökningen berodde på att antalet som var 19 år eller yngre ökade mest men så är det inte, se diagrammet nedan. Tvärtom, ungefär kring 2030 kommer det antal som är minst 65 år att bli något fler än de som är 19 år eller yngre, se *Diagram 2*. Några år innan detta sker, kring 2025, kommer antalet som är minst 80 år, alltså i sannolikt mycket vårdkrävande åldrar, att öka kraftigt, med 45-50 procent, för att sedan öka ytterligare. 2030 beräknas antalet personer som är minst 80 år vara nästan 60 procent fler än 2003.

Diagram 2



Källa: SCB 2004.

Låt oss först definiera *försörjningsbörda* som kvoten mellan totalbefolkningen och antalet sysselsatta i åldrarna 20-64 år. Utifrån SCB:s befolkningsframskrivning räknar vi fram försörjningsbördan givet en antagen sysselsättningsgrad på 80 procent 2030. Under perioden 2003 (då sysselsättningsgraden var 78 procent) till 2030 så ökar den från 2,18 till 2,30.

Alla sysselsatta är dock inte närvarande på arbetet. Idag är en betydande andel av de som är sysselsatta enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) frånvarande hela mätveckan, t.ex. på grund av sjukskrivning.

2003 uppgick den frånvarande andelen för åldrarna 20-64 år till 17 procent av de sysselsatta. Det innebär att, trots att sysselsättningsgraden var 78 procent 2003, så var ”i arbete graden” endast 65 procent.²⁰

Om vi istället definierar försörjningsbördan på basis av en 65-procentig ”i arbete grad” så kommer den att öka från 2,61 2003 till 2,83 2030. Om vi antar att ”i arbete graden” ökar något över tiden, säg till 70 procent, så ger det förstås en lägre försörjningskvot. Den uppgår då till 2,63 2030.

Den första viktiga slutsatsen blir att fem procentenheters högre ”i arbete grad” i åldrarna 20-64 år kan göra att försörjningsbördan 2030 endast blir marginellt högre än vad försörjningsbördan beräknad på motsvarande sätt (”i arbete grad”), var 2003, trots den åldrande befolkningen.

Kan vi arbeta lika litet som idag och ersätta dessa fem procentenheter med ökad arbetskraftsinvandring? Nej, knappast. Låt oss göra en *grovt förenklad och orealistisk* kalkyl – men som är gjord för att ge det *minsta och ytterligare* invandringsöverskott som krävs. Den baserar sig på att samtliga invandrare som kommer hit är mellan 20-64 år och har en ”i arbete grad” på 70 procent, alltså högre än vad som är fallet för samtliga sysselsatta idag.

Denna grova kalkyl ger vid handen att det behövs ett *minsta ytterligare* invandringsöverskott på sammanlagt cirka 400 000 personer till och med 2030. Då har vi räknat med att alla i detta tillskott är mellan 20-64 år, ingen har barn eller gamla föräldrar med sig, den absolut största delen får jobb snabbt och att i snitt är 70 procent närvarande på jobbet. Detta innebär att sysselsättningsgraden måste vara en bra bit högre än 70 procent för denna grupp.

Det är alltså långt ifrån någon realistisk kalkyl. I verkligheten har invandrare ofta barn med sig, ibland äldre släktingar, och det tar troligtvis tid för många av dem att få ett jobb. De kan vidare få barn när de kommit till Sverige eller gå i pension före 2030, vilket innebär att antalet personer som skall bli försörjda ökar. Detta innebär att en realistisk kravanalys landar på en siffra som är betydligt högre än 400 000.

Den andra viktiga slutsatsen blir att en så låg ”i arbete grad” som 65 procent kan vi inte fortsätta att ha och hoppas att arbetskraftsinvandring kan lösa problemet.

²⁰ Enligt AKU 2003 (i tusental): Antal sysselsatta 20-64 år: 4 115, varav frånvarande hela mätveckan: 707. Antal i arbete blir således: 3 408. Om detta sätts i relation till befolkningen i samma åldersgrupp som uppgick till 5 273 blir ”i arbete graden” 65 procent.

Källor

Förordning om anställningsstöd, SFS 1997: 1275, med senare tillägg.

Förordning om beredskapsarbete, SFS 1987: 411, med senare tillägg.

Förordning om rekryteringsstöd, SFS 1986: 414, med senare tillägg.

Gruber, J. & Wise, D. (1999), *Social Security and Retirement Around the World*, Chicago University Press, Chicago.

Henrekson, M. & Persson, M. (2004), "The Effect on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System", under publicering i: *Journal of Labour Economics*.

Lindh, T. (2002) *Befolkningen, familjen, livscykeln och ekonomisk tillväxt*. ITPS, VINNOVA och NUTEK.

Lindquist, M. (2003), "Capital-Skill Complementarity and Inequality in Swedish Industry", Working Paper, Stockholms universitet.

OECD (2003), *Employment Outlook 2003: Towards More and Better Jobs*, OECD.

Olli Segendorf, Å. (2003), Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II, Rapport 2003:9, IFAU, Uppsala.

Prop. 2003/04:100, *2004 års Ekonomiska Vårproposition*, Sveriges Riksdag, Stockholm.

Rauhut, D. (2003), *Arbetskraftsbrist och arbetskraftsinvandring - hot eller möjlighet för ekonomisk tillväxt?*, Rapport A 2002:010, Institutet för tillväxtpolitiska studier.

RFV (2001), "Arbetsgivarens attityder till äldre yrkesverksamma", RFV Analyserar 2001:7.

SCB (2004), *Sveriges framtida befolkning 2004-2040*, Statistiska Meddelanden BE 18 SM 0401.

SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*, huvudbetänkande, Finansdepartementet, Fritzes, Stockholm.

SOU 2004:11, *Sveriges ekonomi – utsikter till 2020*, Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04 av Hill, M. & Norlin, J., Fritzes, Stockholm.

SOU 2004:44, *Kan vi räkna med de äldre?*, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04 av Bornefalk, A. & Yndheim, O., Fritzes, Stockholm.

SOU 2004:2, *Vem tjänar på att arbeta?*, Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04 av Eklind, B. m.fl., Fritzes, Stockholm.

Wadensjö, E. (1998), Arbetsmarknadspolitiken under AMS' första halvsekel, i AMS, *Visioner & vardagar*, Nordstedts, Stockholm.

Wikman, A. & Marklund, S. (2003) "Tolkningar av arbetssjuklighetens utveckling i Sverige" i *Ute och inne i svenskt arbetsliv*; Underlag för föredragning.