

Förord

I april 2005 tillsatte dåvarande finansminister Pär Nuder en arbetsgrupp, Fler i arbete (FIA), vid Finansdepartementet. Arbetsgruppens uppdrag var att fördjupa analysen, lämna rekommendationer och stimulera debatten om hur arbetsutbudet kan öka. Särskilt fokus riktades mot ungdomar, äldre och personer med utländsk bakgrund. Finansminister Anders Borg har senare utvidgat gruppens uppdrag till att även fokusera på kvinnors potentiella arbetsutbud.

Finansråd Susanne Ackum, Finansdepartementets ekonomiska avdelning, har ansvarat för FIA:s arbete. Kansliråd Sverker Härd var projektledare för arbetsgruppen under perioden augusti 2005 till april 2006, departementssekreterare Charlotte Bucht under perioden maj till december 2006 och kansliråd Annelie Westman under perioden januari till oktober 2007. Som sakkunniga har chefsekonom Dan Andersson (LO), tidigare generaldirektör Ingemar Hansson (Konjunkturinstitutet) och professor Inga Persson (Lunds universitet) deltagit. I och med att Ingemar Hansson hösten 2006 utsågs till statssekreterare vid Finansdepartementet upplöstes kretsen av sakkunniga.

Rapporten, "Fler i arbete: Grunden för framtidens välfärd" är skriven av fil. dr. Stefan Eriksson från Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, fil. dr. Daniel Hallberg från Institutet för framtidsstudier och fil. dr. Maria Hemström numera departementsråd vid Arbetsmarknadsdepartementet. Underlag till avsnitt i rapporten har utarbetats av professor Tomas Aronsson (Umeå universitet), Thomas Pettersson och Lizbeth Valck (Finansdepartementets Ekonomiska avdelning)

samt Elina Pylkkänen. Håkan Jönsson, Jonas Norlin och Anna Öster har bidragit med data och beräkningar. Stefan Eriksson har ansvarat för den slutliga sammanställningen av rapporten.

Författarna vill tacka Susanne Ackum, Dan Andersson, Charlotte Bucht, Christina Enegren, Ingemar Hansson, Assar Lindbeck, Linus Lindqvist, Marcus Mossfeldt, Inga Persson, Katarina Richardsson, Hans Sacklén och Annelie Westman för värdefulla synpunkter.

Stockholm den 9 maj 2008

Innehåll

Förord	1
1 Inledning	7
2 Produktionen, konsumtionen och försörjningsbördan.....	13
2.1 Den offentliga konsumtionen och BNP	13
2.2 Offentliga inkomster och utgifter i ett livscykelperspektiv	16
2.3 Den demografiska och ekonomiska försörjningskvoten.....	19
3 Den offentliga sektorns finansiering och arbetsutbudet	23
3.1 Finansieringen av framtidens välfärdssystem.....	23
3.2 Tillväxt och betydelsen av ett ökat arbetsutbud	28
4 Arbetsutbudets bestämningsfaktorer	31
4.1 En enkel modell för individens val av arbetsutbud	32

4.2	Effekten av förändringar i skatte- och transfereringssystemen	34
4.3	Utvidgningar av den enkla modellen	36
5	Arbetsutbudet: Dagens situation och den framtida utvecklingen	39
5.1	Situationen på arbetsmarknaden	40
5.1.1	Läget 2007	40
5.1.2	Utvecklingen av antalet arbetade timmar	47
5.2	Den framtida utvecklingen	51
5.2.1	Befolkningsutvecklingen fram till år 2050.....	51
5.2.2	Befolkningsutvecklingens konsekvenser för de offentliga finanserna	55
6	Potentiellt arbetsutbud i grupperna unga, äldre, personer med utländsk bakgrund och kvinnor	63
6.1	De unga.....	64
6.2	De äldre.....	69
6.3	Personer med utländsk bakgrund.....	75
6.4	Kvinnor	82
6.5	Sammanfattande bedömning av det potentiella arbetsutbudet i de fyra grupperna	87
7	Avslutning	91
	Referenser.....	93

Appendix 1:	97
Offentlig konsumtion i ett livscykelperspektiv och individens ålder, sysselsättningsstatus, utbildningsnivå samt födelse land.....	97

1 Inledning¹

Sedan den kraftiga ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft har Sveriges ekonomi i många avseenden utvecklats väl. Tillväxten har de senaste tio åren uppgått till i genomsnitt över tre procent per år, vilket är mer än genomsnittet för såväl EU som OECD. Samtidigt har antalet sysselsatta ökat med över 520 000 personer. Inflationen är låg, de offentliga finanserna är sunda och det reformerade allmänna ålderspensionssystemet är långsiktigt finansiellt hållbart.

Trots detta präglas arbetsmarknaden fortfarande av vissa problem. Även om sysselsättningen har ökat står många människor utan arbete. År 2007 var 4,6 procent av arbetskraften (16–64 år) öppet arbetslös och 1,9 procent deltog i arbetsmarknadspolitiska program. Vidare uppgav 2,6 procent av befolkningen (16–64 år) att de inte sökte något arbete, trots att de både ville och kunde ta ett jobb. Totalt motsvarar detta nästan en halv miljon människor, som skulle vilja arbeta men inte gör det. Dessutom är många människor antingen sjukskrivna eller uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning.

Samtidigt vet vi att stora demografiska förändringar är att vänta framöver. Andelen äldre i befolkningen ökar och denna förändring förväntas bli permanent. När andelen äldre stiger ökar behovet av välfärdstjänster, samtidigt som försörjningsbördan för den arbetande delen av befolkningen

¹ Alla sifferuppgifter i detta avsnitt är hämtade från SCB (www.scb.se) och avser år 2007 om inget annat anges. Vi följer de definitioner som användes i AKU till och med september 2007 (se not 23). Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är hämtade från Arbetsförmedlingen (www.arbetsformedlingen.se) och avser år 2007.

ökar. Problemet förstärks dessutom av att efterfrågan på välfärdstjänster tenderar att öka med stigande inkomster och av att potentialen för produktivetsförbättringar är begränsad i produktionen av välfärdstjänster.² Med en högre försörjningsbörda minskar möjligheterna att omfördela resurser, både mellan olika faser i människors liv och till dem som har särskilda behov. Välfärdsstaten, som vi känner den idag, riskerar att urholkas. Utvecklingen kan komma att avspegla sig i sänkta ersättningsnivåer och/eller i minskad personaltäthet inom vård, skola och omsorg. Vill vi ha kvar möjligheten att även i framtiden bibehålla välfärdssystemen, måste åtgärder vidtas redan nu.

Vad krävs för att detta ska vara möjligt? I teorin är lösningen enkel. Fler måste arbeta mer. I dagsläget står en av fem svenskar i yrkesverksam ålder utanför arbetskraften. Det innebär att de varken har eller söker något arbete. Av dem som har ett förvärvsarbete är en av fem frånvarande från sitt arbete en genomsnittlig arbetsdag. I genomsnitt arbetar bara 3,6 av 9 miljoner svenskar, vilket motsvarar 39 procent av befolkningen. Per vecka och person i yrkesverksam ålder arbetar vi i genomsnitt 23,3 timmar. Många förvärvsarbetar förvisso mycket mer än så. Andra jobbar mycket mindre, eller inte alls. Till de grupper som har ett lågt arbetskraftsdeltagande, och en låg sysselsättningsgrad, hör unga, äldre och personer med utländsk bakgrund. I de grupperna borde det därför finnas en betydande outnyttjad arbetskraftspotential.

Det kan tyckas märkligt att diskutera möjligheterna att stimulera arbetsutbudet i en situation då närmare en halv miljon människor i yrkesverksam ålder, som kan och vill arbeta, står utan arbete. Varför inte ta itu med arbetslösheten först?

För att förstå varför det är viktigt – till och med i en situation med hög arbetslöshet – att stimulera arbetsutbudet måste man

² Erfarenheten visar att produktivitetstillväxten är högre i produktionen av varor än i produktionen av välfärdstjänster. Om lönerna stiger i takt med produktivitetstillväxten i den privata sektorn medför detta problem för finansieringen av välfärdssystemen. Se diskussionen i avsnitt 3.

skilja mellan vad som påverkar sysselsättningen på kort respektive lång sikt. På kort sikt är det givetvis efterfrågan på arbetskraft som påverkar sysselsättningens storlek mest; om efterfrågan är låg sjunker sysselsättningen och på kort sikt kan olika former av stabiliseringspolitik, såsom finans- eller penningpolitik, användas för att stimulera sysselsättningen. Erfarenheten visar dock att sysselsättningen på lång sikt bestäms av skillnaden mellan antalet individer som vill och kan arbeta (arbetsutbudet) och den lägsta arbetslöshetsnivån som kan uppnås utan att lönerna börjar pressas uppåt och inflationen ökar (jämviktsarbetslösheten). Så kallad konjunkturell arbetslöshet, som uppstår i en situation då efterfrågan är låg, förklarar alltså inte arbetslöshetens långsiktiga nivå, eftersom erfarenheten visar att de störningar som förorsakat konjunkturedgången klingar av över tiden och att ekonomin därmed, successivt, återgår till jämvikt.

Distinktionen mellan kort och lång sikt är dock inte lika självklar som resonemanget ovan indikerar. Det finns empiriska belägg för att – även konjunkturellt betingad – hög arbetslöshet kan resultera i närmast permanent hög arbetslöshet genom så kallade persistenseffekter. Anpassningen tillbaka till jämvikt kan ta mycket lång tid om exempelvis lönebildningen eller matchningen mellan arbetssökande och vakanser fungerar dåligt. Det kan inte heller uteslutas att en hög arbetslöshet som förorsakats av en konjunkturedgång kan ha effekter på arbetsutbudet (t ex genom att långtidsarbetslösa marginaliseras och slutar söka arbete) och – därmed – på sysselsättningens långsiktiga nivå.

Av detta resonemang följer att de stora pensionsavgångarna under det närmaste decenniet inte nödvändigtvis medför en minskad arbetslöshet. Ökade pensionsavgångar minskar arbetsutbudet vilket verkar i riktning mot lägre sysselsättning. För att klara av att upprätthålla sysselsättningen på en tillräckligt hög nivå för att kunna finansiera bibehållna välfärdssystem krävs därför både åtgärder som ökar arbetsutbudet och åtgärder som stärker de arbetslösas kompetens och sökaktivitet, förbättrar

matchningen mellan arbetssökande och vakanser samt främjar en effektiv lönebildning.

Det bör betonas att de kommande decenniernas förväntade demografiska förändringar, och de påfrestningar dessa medför för finansieringen av välfärdsstaten, inte är något unikt för Sverige. De flesta i-länder står inför likartade problem och i några av dessa länder diskuteras möjliga lösningar. Så har, till exempel, den danska Valfärdskommissionen genomfört ett omfattande utredningsarbete avseende dessa frågor, vilket resulterat i en rad konkreta åtgärdsförslag. Även internationella organisationer som OECD och EU betonar ofta vikten av att öka arbetsutbudet.

I vårt uppdrag ingår att ge en bild av de utmaningar Sverige står inför och diskutera vad som krävs för att vi, även på sikt, ska ha möjlighet att upprätthålla dagens välfärdssystem. Fokus ligger på att diskutera betydelsen av ett ökat arbetsutbud (speciellt bland unga, äldre, personer med utländsk bakgrund och kvinnor) för att klara detta. Rapporten fokuserar i första hand på det potentiella arbetsutbud som finns bland de individer som aktivt har uttryckt att de vill arbeta mer än de gör i dagsläget (dvs. arbetslösa, undersysselsatta och latent arbetssökande). Det finns dock även ett potentiellt arbetsutbud i andra grupper som i dagsläget befinner sig utanför arbetsmarknaden, men detta diskuteras inte explicit i denna rapport.³ Andra faktorer som kan bidra till att klara finansieringen av framtidens välfärdssystem behandlas mer kortfattat. Exempelvis tar rapporten inte upp betydelsen av en eventuell framtida arbetskraftsinvandring eller utvandring. Denna rapport kompletteras av separata kunskapsöversikter som, mer i detalj, diskuterar arbetsutbudet i några av grupperna.⁴

³ Ofta används begreppet "utanförskap" för att beteckna de problem som möter dessa individer/grupper. Problematiken sammanhängande med "utanförskap" behandlas utförligt i 2008 års Ekonomiska vårproposition (Proposition 2007/08:100), kapitel 4.2.

⁴ Två av dessa kunskapsöversikter är redan utgivna: Eriksson (2007), om arbetsutbud bland personer med utländsk bakgrund, och Hallberg (2007), om arbetsutbud bland äldre.

Det är viktigt att betona att det inte är självklart att de offentligt finansierade välfärdssystemen även i framtiden bör ha samma omfattning som idag; detta är en politisk och ideologisk fråga, som vi och denna rapport inte tar ställning till. Rapportens syfte är enbart att diskutera vad som krävs för att Sverige även i framtiden, om vi så önskar, ska kunna bibehålla ett offentligt välfärdssystem av nuvarande kvalitet och omfattning. Med ett oförändrat offentligt välfärdssystem avses i denna rapport en situation i vilken personaltätheten och kvaliteten i den offentliga sektorn samt trygghetssystemen (med avseende på tillträdesregler, ersättningsnivåer och ersättningsperiodernas längd) bibehålls på 2007 års nivå.

Rapporten har följande disposition. I avsnitt 2 diskuteras den offentliga konsumtionen i relation till BNP, den individuella livscykeln och försörjningskvoten. Avsnitt 3 analyserar arbetsutbudets betydelse för den offentliga sektorns framtida finansiering, avsnitt 4 diskuterar arbetsutbudets bestämningsfaktorer. Avsnitt 5 beskriver arbetsutbudet idag och i framtiden, samt presenterar ett antal scenarier avseende arbetsutbudets effekt på de offentliga finanserna. Avsnitt 6 ger en kortfattad beskrivning av arbetsutbudet bland unga, äldre, personer med utländsk bakgrund och kvinnor. Detta avsnitt ger en deskriptiv beskrivning av det potentiella arbetsutbudet och diskuterar endast kortfattat orsakerna till dagens situation. Rapportens huvudbudskap sammanfattas i avsnitt 7.

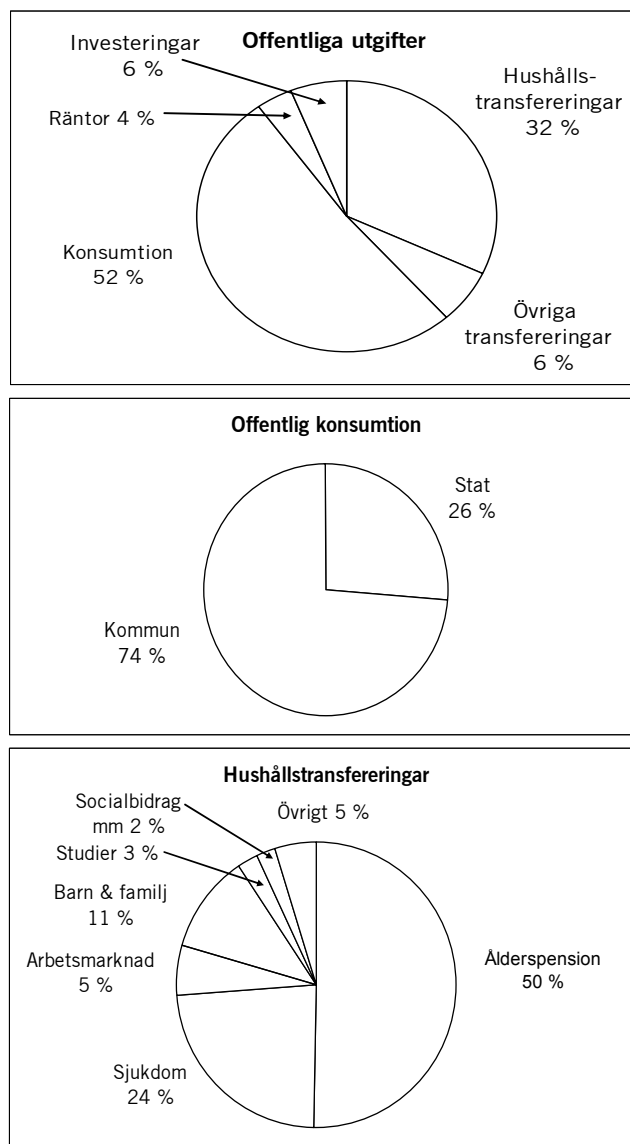
2 Produktionen, konsumtionen och försörjningsbördan

En rimlig utgångspunkt, innan vi ger oss in på en detaljerad analys av vilka möjligheter det finns att finansiera ett välfärdssystem av nuvarande kvalitet och omfattning, givet de kommande decenniernas demografiska förändringar, är att kortfattat diskutera vilken roll dagens välfärdssystem fyller och vilken omfattning den har. I detta avsnitt beskrivs därför de offentliga utgifterna i relation till BNP, den enskilda individens livscykel samt försörjningskvoten.

2.1 Den offentliga konsumtionen och BNP

Sveriges bruttonationalprodukt (BNP) utgör det samlade värdet av alla varor och tjänster som produceras i landet under ett år. År 2007 motsvarade BNP ett värde av 3 074 miljarder kronor. Den offentliga sektorns utgifter utgjorde 1 540 miljarder kronor, eller 50 procent av BNP. Figur 2.1 illustrerar hur de offentliga utgifterna fördelade sig på olika ändamål.

Figur 2.1 BNP och den offentliga konsumtionen, år 2007



Källa: Svensk ekonomi, Särtryck ur budgetpropositionen för 2008

Av figur 2.1 framgår att 52 procent av de offentliga utgifterna användes till offentlig konsumtion – exempelvis hälso- och sjukvård, utbildning, försvar och rättsskipning. En övervägande del (74 procent) av denna konsumtion skedde i kommunal regi (andra cirkeln). Tio procent av de offentliga utgifterna användes till investeringar och ränteutgifter, 32 procent till transfereringar till hushållen och sex procent till transfereringar till företag, bistånd och EU-avgifter.

Merparten av hushållstransfereringarna – totalt 79 procent – utgör ersättningar i samband med inkomstbortfall till följd av ålderspension (50 procent), sjukdom (24 procent) eller arbetslöshet (5 procent). En mindre del – totalt 16 procent – utgör transfereringar till exempelvis familjer och barn (11 procent), studerande (3 procent) och socialbidragstagare (2 procent).

BNP:s nivå ger en indikation om hur mycket marknadsproducerade resurser vi, totalt sett, kan investera och konsumera i Sverige.⁵ BNP ökar om produktiviteten och/eller antalet arbetade timmar gör det, men det är bara det sistnämnda som har en entydigt positiv nettoeffekt på den offentliga sektorns finanser.⁶ Om arbetsutbudet och antalet arbetade timmar faller (allt annat lika) kommer detta att avspeglar sig i lägre BNP per capita, vilket medför att skattesatserna måste öka – och den privata konsumtionen minska – om välfärdssystemen ska kunna bibehållas på samma nivå som i dagsläget. Tillväxt ger ett land ökad handlingsfrihet, vilket är särskilt viktigt inför de kommande decenniernas stora demografiska förändringar.

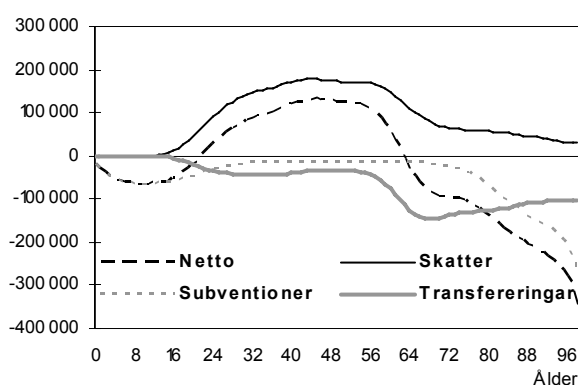
⁵ I BNP inkluderas dock inte den produktion som sker utanför marknaden, t ex i form av hemarbete. Ett lands BNP per capita säger dessutom ingenting om fördelningen av inkomsterna mellan olika individer. En hög tillväxt kan även, i vissa fall, medföra negativa ekologiska eller hälsorelaterade effekter.

⁶ Orsaken till detta förklaras utförligt i avsnitt 3.

2.2 Offentliga inkomster och utgifter i ett livscykelperspektiv⁷

Så långt har diskussionen avsett den aggregerade produktionens värde och hur den används. Men samspelet mellan enskilda människors agerande och de offentliga utgifterna kan även illustreras med utgångspunkt från omfördelningar över en enskild människas liv. Detta illustreras i figur 2.2.

Figur 2.2 Den offentliga sektorns genomsnittliga inkomster och utgifter per individ över livet



Källa: Finansdepartementet och HEK/SCB 1999.

Anm: HEK (undersökningen om hushållens ekonomi)

Av figur 2.2 framgår hur mycket offentliga inkomster och utgifter individer i olika åldrar i genomsnitt genererade 1999. De offentliga utgifterna består både av subventioner och av transfereringar. Med *subventioner* avses kostnaderna för de offentliga tjänster (t ex utbildning och sjukvård) som individen

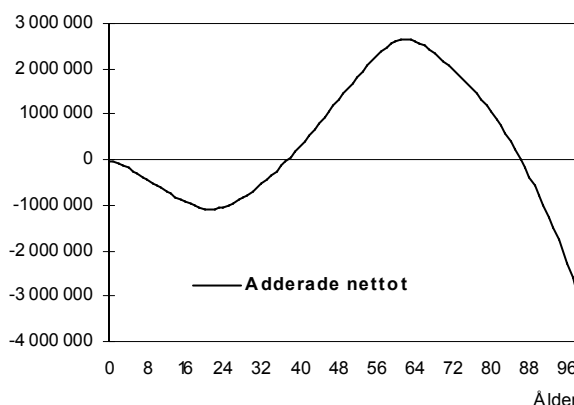
⁷ De data som används i detta avsnitt kommer från HEK (undersökningen om hushållens ekonomi). Beräkningarna inkluderar bara skatter, transfereringar och subventioner riktade till hushållssektorn. *Skatterna* inkluderar både direkta och indirekta (beräknat som andel av disponibel inkomst) skatter samt arbetsgivaravgifter; *transfereringarna* inkluderar både skattepliktiga och skattefria bidrag. I beräkningarna tillfaller bidrag riktade till barn föräldrarna (och delas lika mellan mamman och pappan).

nyttjar. *Transfereringar* avser de bidrag som en person får del av. De offentliga inkomsterna består av den *skatt* som en genomsnittlig individ i respektive ålder betalar. Det genomsnittliga *nettobidraget* utgörs av skatteinbetalningen minus summan av subventioner och transfereringar. Av figuren framgår att det genomsnittliga nettobidraget är negativt för de yngre åldersgrupperna, eftersom de fortfarande befinner sig i barnomsorg eller utbildning. I genomsnitt uppgår de offentliga subventionerna för personer under 20 år till över 50 000 kronor (netto) per person och år. I samband med att ungdomar träder in på arbetsmarknaden ökar skatteinbetalningarna, samtidigt som de offentliga subventionerna förknippade med t ex utbildning sjunker. Detta medför att nettobidraget till den offentliga sektorn blir positivt för att, i takt med att människor pensioneras och lämnar arbetsmarknaden, åter bli negativt vid drygt 60 års ålder. Av figuren framgår också de mycket höga offentliga subventioner som är förknippade med vården och omsorgen i livets slutskede.⁸

Genom att addera den skatt individen (genomsnittligt sett) betalar och subtrahera de offentliga subventioner och transfereringar som han/hon (genomsnittligt sett) tar del av över livet kan vi beräkna hans/hennes genomsnittliga nettoskuld till samhället vid olika tidpunkter i hans/hennes liv. Det ackumulerade *livsnettot* vid varje tidpunkt i livet utgörs av summan av alla inbetalade skatter minus summan av alla subventioner och transfereringar som individen har tagit del av över livet till och med den aktuella tidpunkten. Detta illustreras i figur 2.3.

⁸ De skatter som en människa betalar och de transfereringar hon får varierar naturligtvis med hennes inkomst. Skatteinbetalningar till och transfereringar från den offentliga sektorn tenderar därför att, genomsnittligt sett, variera med exempelvis sysselsättningsstatus och utbildningsnivå. Detta analyseras, och illustreras, i mer detalj i appendix 1.

Figur 2.3 Adderat netto av individens skattebetalningar (+) och offentliga subventioner och transfereringar som individen har fått del av (-)



Källa: Finansdepartementet och HEK/SCB 1999.

Av figur 2.3 framgår att en 20-åring har en ackumulerad nettoskuld till den offentliga sektorn motsvarande (i genomsnitt) 1 miljon kronor. Först 20 år senare, i 40-årsåldern, har en individ i genomsnitt betalat så mycket skatt att livsnettot varken är positivt eller negativt. Sett ur ett livscykelperspektiv är det alltså först då som skattebetalningarna kan börja sättas av för att finansiera de transfereringar och subventioner som betalas ut under individens ålderdom.

För att belysa effekterna på de offentliga finanserna måste vi även ta hänsyn till att bara ett fåtal individer uppnår den ålder där subventionerna är betydande. De höga offentliga utgifterna förknippade med vården i livets slutskede uppgår i aggregatet inte till några betydande summor.

Beräkningar av ovanstående slag tar bara hänsyn till de offentliga utgifter som är individ- och hushållsspecifika. Utgifter förknippade med rättsväsende, försvar, kommunikationer, investeringar och räntor på statsskulden ingår till exempel inte. Ändå kan man, med hjälp av figurer av ovanstående slag, enkelt illustrera hur en förändrad befolkningsstruktur, ett förändrat

beteende eller reformer påverkar individens livsnetto och det offentliga budgetsaldot. Fler äldre, färre i yrkesverksam ålder, en högre genomsnittlig ålder vid inträdet på arbetsmarknaden och/eller en lägre genomsnittlig pensionsålder – allt detta är exempel på förändringar som (allt annat lika) medför att en allt mindre del av befolkningen bidrar till att finansiera de offentliga utgifterna.

2.3 Den demografiska och ekonomiska försörjningskvoten⁹

I en analys av de offentliga utgifterna och de ekonomiska konsekvenserna av de kommande decenniernas demografiska utveckling är försörjningskvoten ett centralt begrepp. *Den demografiska försörjningskvoten* definieras som antalet individer som är yngre än 16 år eller äldre än 64 år i förhållande till antalet individer i yrkesverksam ålder (16–64 år).¹⁰ Försörjningskvoten speglar det faktum att människor i yrkesverksam ålder måste försörja dem som är för unga eller för gamla att försörja sig själva. År 2007 uppgick den till 0,56, vilket innebär att det på 100 individer i yrkesverksam ålder gick 56 personer som var under 16 eller över 64 år. Under de kommande decennierna kommer den demografiska försörjningskvoten att öka.

I verkligheten förvärvsarbetar naturligtvis inte alla som är mellan 16 och 64 år. En del studerar, några är sjuka och andra kan inte få något arbete – för att bara nämna några exempel. Detta innebär att de som arbetar helt eller delvis även måste försörja många av dessa människor. Den demografiska försörjningskvoten tenderar därför att underskatta försörjningsbördans storlek. Genom att istället jämföra antalet personer som inte är sysselsatta (av befolkningen oavsett ålder) med antalet sysselsatta personer kan vi beräkna *den ekonomiska*

⁹ I avsnitt 5.2.1 diskuteras försörjningskvoterna mer utförligt.

¹⁰ Notera att vi använder 16-64 åringar i vår definition, medan SCB ibland använder 20-64 åringar.

försörjningskvoten. År 2007 uppgick den till 1,07¹¹, vilket innebär att 100 sysselsatta personer, förutom sig själva, även måste försörja ytterligare 107 personer som inte förvärvsarbetar. Detta mått tar dock inte hänsyn till att även de som är tillfälligt frånvarande från sitt arbete hela eller delar av undersökningsveckan på grund av t ex semester, sjukdom eller vård av barn måste försörjas av den produktion som de som befinner sig i arbete åstadkommer. Om vi beaktar även detta kan vi räkna ut *den justerade ekonomiska försörjningskvoten*. Denna uppgick till 1,44 år 2007, vilket innebär att det på 100 personer som befann sig i arbete under mätveckan gick 144 personer som inte förvärvsarbetade och som således behövde försörjas av dem som gjorde det.¹²

Den ekonomiska försörjningskvoten beräknas öka de kommande decennierna. Ökningen blir större ju senare ungdomar börjar jobba, ju tidigare äldre går i pension och ju fler som är arbetslösa eller förtidspensionerade. Det säger sig självt att det är svårt att få skatteintäkterna att räcka till för att upprätthålla välfärdssystemens nuvarande nivå då färre ska försörja fler. Det bör också betonas att även försörjningskvotens sammansättning – dvs. *andelen* unga respektive äldre som behöver försörjas – har betydelse. Som framgår av figur 2.2 är nettoutgifterna för en gammal människa betydligt högre än för en ung människa, och

¹¹ Data kommer från SCB:s befolkningsstatistik och AKU. Sysselsättningsgraden bland personer under 16 respektive över 64 år antas vara noll. Denna kvot tar inte hänsyn till anställningens omfattning, och antalet personer i olika kategorier är inte omräknade till heltidsekvivalenter.

¹² Inkluderar alla typer av frånvaro – sjukfrånvaro, vård av barn, föräldraledighet, semester, studier etc. – oavsett vem som betalar den. I övrigt gäller vad som anges i not 11.

med en relativt sett högre andel äldre ökar därför de offentliga utgifternas storlek, allt annat lika.

Givet denna bakgrundsbeskrivning, låt oss nu övergå till att diskutera arbetsutbudets betydelse för de den offentliga sektorns finansiering.

3 Den offentliga sektorns finansiering och arbetsutbudet

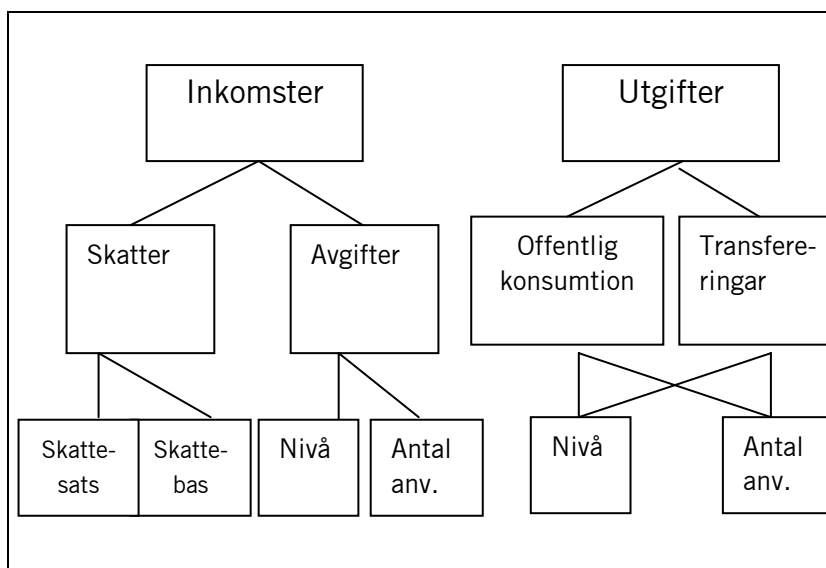
Under de kommande decennierna kommer en av de största samhällsekonomiska utmaningarna att vara finansieringen av välfärdssystemen. Vid ett oförändrat offentligt välfärdssystem måste troligen en större andel av BNP användas till offentlig konsumtion som en följd av de demografiska förändringarna. Till detta kommer effekterna av att kraven på välfärdstjänster tenderar att öka med stigande privata inkomster. Mot bakgrund av detta behöver vi diskutera vilka alternativ som står till vårt förfogande om vi även i framtiden vill ha möjlighet att bibehålla dagens nivå på välfärdssystemen.¹³

3.1 Finansieringen av framtidens välfärdssystem

För att få en uppfattning om möjligheterna att klara finansieringen av välfärdssystemen i framtiden måste vi ha en klar bild av hur den offentliga sektorns inkomster och utgifter ser ut, och vilka möjligheter det finns att förändra dessa då förutsättningarna förändras. Figur 3.1.1 ger en schematisk bild av den offentliga sektorns inkomster och utgifter.

¹³ I detta avsnitt förs en allmän diskussion omkring dessa frågor. I avsnitt 5.2.2 återfinns en kvantitativ analys av vad som krävs för att vi även i framtiden ska kunna bibehålla dagens välfärdssystem.

Figur 3.1.1 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter



Den offentliga sektorns inkomster består i huvudsak av skatteintäkter. Skatteintäkternas storlek bestäms av skattesatserna och deras respektive skattebaser. Till detta kommer vissa inkomster i form av avgifter för offentliga tjänster. Storleken på dessa inkomster bestäms av avgifternas nivå och antalet personer som betalar dem. Utgiftssidan består av offentlig konsumtion (främst vård, skola och omsorg) och av transfereringar och bidrag (främst pensioner, arbetslöshets-, sjuk- och föräldraförsäkringarna). Storleken på den offentliga konsumtionen beror på vilka välfärdstjänster som erbjuds och antalet användare. Transfereringarnas storlek beror på ersättningarnas nivå och hur många som använder sig av systemen.

Vilka möjligheter finns det då att, genom att anpassa inkomsternas och utgifternas delkomponenter, klara de ökande påfrestningarna på de offentliga finanserna? En rimlig utgångspunkt är

att ökad offentlig skuldsättning knappast är en hållbar lösning på lång sikt. Det finns två huvudsakliga skäl till detta. Man kan, för det första, hävda att det är orättvist att vältra över de kostnader som nu levande generationer orsakar på kommande generationer. För det andra är svårigheterna att finansiera välfärdssystemen ett bestående strukturellt problem – inte ett tillfälligt problem av övergående karaktär. Detta innebär att den offentliga sektorn på sikt måste uppnå balans mellan inkomster och utgifter. Om välfärdssystemen ska kunna upprätthållas *måste* alltså inkomsterna öka och/eller utgifterna minska.

Låt oss börja med att diskutera huruvida det är möjligt att öka de offentliga inkomsterna. En första fråga är om höjda skattesatser kan användas för att finansiera den framtida välfärden. Vad som är en optimal skattesats bestäms av en avvägning mellan de positiva effekter skatterna medför, exempelvis i form av mer välfärdstjänster (marginalnyttan), och de samhällsekonomiska kostnader skatterna medför, exempelvis i form av snedvridningseffekter (marginalkostnaden). Storleken på dessa effekter är dessutom inte konstanta över tiden utan påverkas av förändringar i omvärlden.

Högre skatter på arbete gör det mindre förmånligt att förvärsarbeta eftersom individerna får behålla en mindre andel av inkomsten. Detta kan påverka arbetsutbudet, och därmed sysselsättningen, negativt. De svenska skatterna är höga i ett internationellt perspektiv och med en ökad internationalisering minskar möjligheterna att upprätthålla stora skatteskillnader mellan länder.¹⁴ Skatteintäkterna kan eventuellt ökas något genom att skattebördan omfördelas till områden med mer trögrörliga skattebaser eller genom att skatteavdragens omfattning begränsas. Detta motverkas dock av att internationaliseringen kan medföra behov av skattesänkningar inom områden med mer lättrorliga skattebaser. Det är också viktigt att komma ihåg att problemet med att klara finansieringen av välfärden inte

¹⁴ Betydelsen av internationell skattekonkurrens ska dock inte överdrivas (se t ex SOU 2002:47).

är ett övergående problem, där läget kan förväntas förbättras längre fram. Ska välfärdstjänsterna finansieras enbart med skattehöjningar innebär det enligt långtidsutredningen (SOU 2004:19) kommunalskattehöjningar motsvarande 0,35–0,40 procentenheter *per år*.¹⁵ På lång sikt är detta inte ett hållbart alternativ. Skattehöjningar utgör således sannolikt inte en framkomlig väg för att finansiera de behov som uppstår till följd av den demografiska utvecklingen.

En andra fråga är om ökade avgifter för offentliga tjänster är en möjlig lösning på finansieringsproblemet. Ökade avgifter innebär dels att en del av kostnaderna för tjänsterna flyttas över till brukaren, dels att mängden efterfrågade tjänster sannolikt minskar. Hur mycket efterfrågan minskar om avgifterna ökar beror på individernas priskänslighet, vilken sannolikt varierar mellan olika sorters tjänster. Användningen av avgifter är ganska begränsad i dagsläget. Avgifter svarar, exempelvis, bara för 4 procent av kostnaderna för kommunernas egentliga verksamhet (SOU 2004:19).¹⁶ Även om avgifterna fördubblades skulle alltså intäkterna öka ganska lite, vid given efterfrågan. Avgifter kan också vara problematiska av fördelningspolitiska skäl. Många av dagens storkonsumenter av välfärd (t ex de riktigt gamla) kan sannolikt inte betala mycket mer än de redan gör. Om betalningsförmågan bland välfärdens storkonsumenter ökar i framtiden kan naturligtvis höjda avgifter bidra till att minska belastningen på de offentliga finanserna, men det är inte troligt att hela problemet kan lösas på detta sätt.

Möjligheterna att öka den offentliga sektorns inkomster via höjda skattesatser eller avgifter är således begränsade. Detta innebär att det viktigaste verktyget på inkomstsidan är skattebasen. Eftersom det inte finns några skattebefriade sektorer av betydelse i den svenska ekonomin, kan en ökad

¹⁵ Den kommunala konsumtionen antas i detta räkneexempel växa i takt med den privata konsumtionen.

¹⁶ Med kommunernas egentliga verksamhet avses verksamheter som inte är affärsdrivande; exempelvis barn-, äldre- och handikappomsorg, skola, idrott och fritid etc.

skattebas sannolikt bara åstadkommas genom att fler individer arbetar och/eller att de som redan arbetar ökar sin arbetstid, och därmed betalar mer skatt.

Låt oss nu övergå till att diskutera huruvida den offentliga sektorns utgifter kan minskas. Vad gäller den offentliga konsumtionen pekar det mesta på att dess omfattning kommer att öka i framtiden. Det finns flera orsaker till detta. Den demografiska utvecklingen innebär med stor sannolikhet att efterfrågan på vård och omsorg ökar. Även stigande privata inkomster medför sannolikt att kraven på omfattningen av och kvaliteten på den offentliga sektorns tjänster kommer att öka. Båda dessa faktorer gör att det sannolikt blir svårt, rent politiskt, att hålla tillbaka den offentliga konsumtionen i framtiden, även om det naturligtvis kan diskuteras både vilka tjänster som ska tillhandahållas av den offentliga sektorn och i vilken utsträckning ökade kvalitetskrav ska finansieras med hjälp av skattemedel.

En möjlighet är naturligtvis att sänka ersättningsnivåerna i försäkringssystemen. Därigenom mildras problemet, både genom att de offentliga utgifterna, vid ett oförändrat beteende, reduceras och genom att användningen av transfereringssystemen sannolikt påverkas av ersättningsnivåerna. Eftersom utgångspunkten för denna rapport är bibehållna välfärdssystem diskuteras dock inte denna möjlighet vidare här. Vi nöjer oss med att konstatera att om andelen som uppbär transfereringar sjunker, minskar påfrestningen på de offentliga finanserna. För att detta ska ske måste fler människor försörja sig genom eget arbete.

Sammanfattningsvis innebär detta att det viktigaste instrumentet för att klara finansieringen av välfärdssystemen är att öka antalet arbetade timmar per person i befolkningen. Kan vi åstadkomma detta ökar skatteintäkterna samtidigt som utgifterna för transfereringar minskar. Om vi misslyckas krävs sannolikt nedskärningar av den offentliga verksamheten och/eller lägre ersättningsnivåer eller på andra sätt försämrade villkor i socialförsäkringssystemen.

3.2 Tillväxt och betydelsen av ett ökat arbetsutbud

Ett alternativt sätt att illustrera betydelsen av antalet arbetade timmar är att analysera sambandet mellan arbetsutbud, tillväxt och den offentliga sektorns finansiering. I den offentliga debatten påstås ibland att en ökad tillväxt löser problemet med framtidens försörjningsbörda. Detta är dock en sanning med modifikation. Även om ekonomisk tillväxt alltid innebär att samhällets totala resurser ökar påverkas effekten på de offentliga finanserna i hög grad av vad som ger upphov till tillväxten.

Tillväxtens viktigaste bestämningsfaktorer är hur *produktiviteten* och *antalet arbetade timmar* utvecklas. Även om öknings i båda dessa faktorer bidrar till tillväxt har de helt olika effekt på den offentliga sektorns finanser.

Den första källan till tillväxt är alltså en ökad produktivitet. Ökad produktivitet innebär att vi kan producera mer med en given mängd resurser. 1900-talets produktivitet utveckling förklarar till stor del vår idag höga levnadsstandard. Potentialen för produktivetsförbättringar skiljer sig dock åt mellan olika sektorer i ekonomin. Störst potential återfinns i produktionen av varor, medan potentialen är betydligt mindre i vissa former av tjänsteproduktion. Generellt sett är potentialen för produktivetsökningar lägre ju mer arbetsintensiv en sektor är. I långtidsutredningen (SOU 2004:19) diskuteras möjligheten att öka produktiviteten i produktionen av välfärdstjänster. Slutsatsen är där att det finns vissa, men inte speciellt stora, möjligheter till produktivetsförbättringar inom den offentliga sektorn. Inom t ex vård- och omsorgssektorn är det sannolikt svårt att rationalisera utan att det går ut över kvaliteten. Vi kan därför förvänta oss att det mesta av den framtida produktivets-tillväxten kommer att ske inom tillverkningsindustrin.

Hur påverkas den offentliga sektorns finanser av en förbättrad produktivitet i den privata sektorn? Ökad produktivitet tenderar att leda till stigande reallöner. Den direkta effekten av stigande reallöner på de offentliga finanserna är därför, vid givna skattesatser, ökade skatteintäkter. Samtidigt

finns det dock två motverkande effekter som leder till ökade offentliga utgifter. För det första är det rimligt att anta att de som arbetar i den offentliga sektorn kommer att kräva motsvarande löneökningar. För att trygga arbetskraftsförsörjningen i den offentliga sektorn på lång sikt är det därför troligt att lönerna kommer att stiga i ungefär samma takt som i den privata sektorn. För det andra är ofta ersättningarna i transfereringssystemen kopplade till inkomstnivån. Produktivitetstillväxt i den privata sektorn har således en entydigt positiv effekt på BNP, men en mer begränsad positiv nettoeffekt på de offentliga finanserna. I långtidsutredningen (SOU 2004:19) finner man att den positiva nettoeffekten av tillväxt baserad på produktivitetsökningar inom privat sektor är ganska begränsad (jmf avsnitt 5.2.2). Slutsatsen är att ökad produktivitet, om den inte även omfattar den offentliga sektorns kärnverksamheter, inte räcker för att finansiera välfärdssystemen när försörjningsbördan ökar.

Den andra källan till tillväxt är att det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person i befolkningen ökar, vilket kan ske både genom att de som redan är sysselsatta arbetar mer och genom att fler faktiskt förvärvsarbetar. Historiskt sett har den genomsnittliga arbetstiden dock minskat.¹⁷

Hur påverkas den offentliga sektorns finanser av en tillväxt driven av ett ökat antal arbetade timmar? Den första effekten är att skatteintäkterna stiger, vilket förbättrar budgetsaldot. Dessutom medför ett ökat antal arbetade timmar troligen att individer som tidigare försörjts, helt eller delvis, med bidrag minskar. Även detta förstärker statens budget genom att transfereringarna minskar. I detta fall verkar således de två effekterna åt samma håll. Långtidsutredningen (SOU 2004:19)

¹⁷ Detta kan förklaras med att en tillväxt driven av ett ökat antal arbetade timmar inte är entydigt välfärdshöjande; en del av tillväxtens positiva effekter har använts till ökad fritid. Effekten på en individs välbefinnande av att arbeta mer beror på om individen, i utgångsläget, förvärvsarbetar mer eller mindre än vad han eller hon vill göra. Att arbeta mer innebär vanligtvis en högre inkomst, vilket möjliggör en ökad materiell standard. Dessa positiva effekter måste dock vägas mot den förlust av fritid och hushållsproduktion som ökad arbetstid medför (se avsnitt 4).

visar att ett ökat arbetsutbud har en betydande positiv nettoeffekt på den offentliga sektorns finanser (jmf avsnitt 5.2.2).

Sammanfattningsvis står det alltså klart att åtgärder som leder till en ökning av antalet arbetade timmar är ett kraftfullt verktyg för att klara finansieringen av välfärdssystemen. Låt oss därför övergå till att diskutera vad som bestämmer en enskild individs arbetsutbud.

4 Arbetsutbudets bestämningsfaktorer

Ett lands arbetsutbud utgörs av det totala antalet timmar som invånarna i landet *vill och kan arbeta*. Arbetsutbudets storlek är dock knappast självklar och det är inte heller troligt att det är konstant över tiden. Arbetsutbudet vid en viss tidpunkt påverkas av en rad olika faktorer, inklusive utformningen av skatte- och transfereringssystemen. För att vi på ett meningsfullt sätt ska kunna diskutera hur stort det potentiella arbetsutbudet är i olika grupper behöver vi därför klargöra vilka faktorer det är som bestämmer en enskild individs arbetsutbud. I detta kapitel ges därför en kortfattad teoretisk bakgrund till hur ekonomer brukar analysera dessa frågor.¹⁸

Vi börjar med att presentera en grovt förenklad modell för hur en enskild individ bestämmer sitt arbetsutbud och visar sedan hur skatter och transfereringar påverkar detta val.¹⁹ Därefter diskuteras kortfattat mer realistiska modeller. Genomgående kommer vi att beakta att arbetsutbudsbeslutet kan delas upp i två nära relaterade beslut: (1) Om individen ska

¹⁸ En utförligare beskrivning återfinns i Aronsson (2007) och Björklund et al (2006).

¹⁹ För att fokusera på arbetsutbudsbeslutet bortser vi från efterfrågespekter och arbetslöshet; det vill säga vi beaktar inte att en individ som träder in i arbetskraften inte kan vara säker på att direkt få ett jobb. I realiteten är det dock rimligt att tro att även sannolikheten att hitta ett jobb påverkar valet att träda in i arbetskraften. Vi beaktar inte heller att arbetsutbudsbeslutet kan påverkas av tillgången till välfärdstjänster, till exempel barnomsorg. Det är dock rimligt att tro att ett högt arbetskraftsdeltagande gynnas av exempelvis en väl utbyggd barnomsorg. Med arbete avses marknadsarbete, och vi bortser således från exempelvis hemarbete och svartarbete.

arbeta eller inte, dvs. tillhöra arbetskraften, samt (2) hur många timmar han eller hon i så fall ska arbeta.

4.1 En enkel modell för individens val av arbetsutbud

Ekonomisk teori utgår från att varje individ har en nyttofunktion som avspeglar hur han eller hon värderar konsumtion av varor och tjänster respektive fritid.²⁰ Utifrån dessa preferenser jämför individen nyttan av olika kombinationer och väljer det alternativ som ger den högsta nyttan. Individen kan dock inte fritt välja mellan alla möjliga kombinationer av konsumtion och fritid utan måste ta hänsyn till två begränsningar. En första begränsning ges av individens *budgetrestriktion* vilken, om man bortser från sparande, säger att individens utgifter för konsumtion måste motsvaras av hans eller hennes disponibla inkomst, alltså inkomsten efter skatter och transfereringar. Man brukar dela upp inkomsten i inkomster från arbete (löneinkomst) och inkomster från andra källor än arbete (arbetsfri inkomst). En andra begränsning är *tidsmässig* och innebär att arbetsutbud och fritid inte kan väljas oberoende av varandra. Individens val utgörs alltså av att välja *konsumtion* och *arbetsutbud* givet nyttofunktionen, budgetrestriktionen och tidsrestriktionen. Det optimala arbetsutbudet kommer därmed att, utöver individens preferenser, bestämmas av löneinkomsten per timme och den arbetsfria inkomsten efter att hänsyn tagits till effekter via skatte- och transfereringssystemen. Det bör noteras att individens val av arbetsutbud inte nödvändigtvis måste vara positivt. Varje individ antas ha en så kallad *reservationslön*, vilken avspeglar den lägsta lön vid vilken han eller hon är villig att arbeta. Är lönen lägre än reservationslönen så är det rationellt för individen att inte delta i arbetskraften.

²⁰ Detta bygger på att fritid är en så kallad normal vara vars efterfrågan stiger om inkomsten ökar. I resten av avsnittet antas detta vara fallet.

Reservationslörens nivå påverkas av individens preferenser, den arbetsfria inkomsten samt, i en mer realistisk modell, kraven för att få olika typer av inkomststöd, exempelvis arbetslöshetsersättning.

Låt oss nu analysera vad som händer med arbetsutbudet om inkomsterna stiger. Om den arbetsfria inkomsten stiger är det rimligt att anta att efterfrågan på fritid ökar eftersom individen då blir rikare och väljer att använda en del av den ökade inkomsten till att konsumera mer fritid. Om istället löneinkomsten per timme stiger så uppstår dock två motriktade effekter. För det första uppstår en *inkomsteffekt* då den ökade inkomsten innebär att individen blir rikare och därmed efterfrågar mer fritid, vilket tenderar att minska arbetsutbudet. För det andra uppstår en *substitutionseffekt* då den ökade lönen innebär att det blir mer lönsamt att arbeta, vilket minskar efterfrågan på fritid och tenderar att öka arbetsutbudet. Totaleffekten av en löneinkomstökning för en individ som redan tillhör arbetskraften är därför oklar i modellen. Empiriska skattningar visar dock att substitutionseffekten vanligen är större än inkomsteffekten. För en individ som inte tillhör arbetskraften medför dock löneökningen att incitamenten att inträda i arbetskraften entydigt ökar (för dessa individer uppstår enbart en substitutionseffekt).

Det bör noteras att det är den marginella löneinkomsten, alltså förändringen i löneinkomst efter beaktande av skatter och transfereringar, som påverkar individens optimala val. Vi tänker oss således problemet som att vi studerar hur en liten förändring av någon av arbetsutbudets bestämningsfaktorer påverkar individens val av arbetsutbud. Notera även att uppdelningen av totaleffekten i en substitutionseffekt och en inkomsteffekt ibland är viktig också ur ett effektivitetsperspektiv. Den substitutionseffekt som uppstår vid en skatthöjning kan medföra samhällsekonomiska förluster i form av så kallade snedvridningseffekter, dvs. kostnader orsakade av att resursfördelningen i samhället blir ineffektiv.

4.2 Effekten av förändringar i skatte- och transfereringssystemen

Låt oss nu använda vår modell för en enskild individs arbetsutbudsbeslut för att studera effekterna på arbetsutbudet av förändringar i skatte- och transfereringssystemen. Låt oss, för att göra det hela konkret, anta att skattesystemet är progressivt och innebär att arbetsinkomster beskattas på två olika sätt, dels via en proportionell skatt på alla inkomster (kommunal inkomstskatt), dels via en skatt på inkomster över en viss nivå (statlig inkomstskatt för inkomster över brytpunkten). Transfereringssystemet antas bestå dels av inkomstberoende transfereringar (till exempel barnbidrag), dels av inkomstberoende transfereringar (till exempel bostadsbidrag). Vi kan nu studera effekterna på arbetsutbudet av (små) förändringar i dessa skatter och transfereringar.

Låt oss börja med att se på effekterna för de individer som redan tillhör arbetskraften.

- Antag att den *proportionella skatten på arbetsinkomster sänks* (men att skatten på andra inkomster hålls konstant). Detta medför att marginals-katten sänks, vilket ger upphov till två motriktade effekter på antalet timmar som individerna vill arbeta. Substitutionseffekten medför att det blir relativt sett mer lönsamt att arbeta, vilket tenderar att öka arbetsutbudet. Inkomsteffekten leder till att individerna blir rikare, vilket tenderar att minska arbetsutbudet. Vilken av effekterna som överväger kan inte entydigt bestämmas i modellen.
- Antag att *marginals-katten på arbetsinkomster sänks endast för dem som tjänar över brytpunkten*. För dem som tjänar över brytpunkten innebär detta att marginals-katten faller, vilket ger upphov till en substitutionseffekt, vilken tenderar att öka arbetsutbudet, och en inkomsteffekt vilken tenderar att minska arbetsutbudet. Totaleffekten blir därmed oklar. För dem som tjänar under brytpunkten påverkas inte skatten och deras arbetsutbud förändras därför inte.

- Antag att *marginalskatten på arbetsinkomster sänks endast för dem som tjänar under brytpunkten*. För dem som tjänar över brytpunkten förändras därmed inte marginalskatten, men eftersom skatten sänks uppstår en inkomsteffekt, vilken minskar deras arbetsutbud. För dem som tjänar under brytpunkten uppstår dock både en substitutionseffekt och en inkomsteffekt, och totaleffekten blir därmed oklar.
- Antag att en *inkomstberoende transferering sänks*. I modellen medför detta att den arbetsfria inkomsten faller. Under rimliga antaganden innebär detta att arbetsutbudet ökar.
- Antag att en *inkomstberoende transferering sänks*. Effekten av en sådan förändring beror på vilka grupper som påverkas. Avgörande är hur förändringen påverkar marginalinkomsten av arbete. Effekten kan därför analyseras på samma sätt som de ovan skisserade skatteförändringarna.

För de individer som inte tillhör arbetskraften blir effekterna av de ovan skisserade skatte- och transfereringsförändringarna delvis annorlunda. Sänks skatten på arbetsinkomster (men inte på andra inkomster) uppstår en entydigt positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet. En sådan skattesänkning medför att det blir mer lönsamt att arbeta jämfört med att inte arbeta och därmed ökar incitamenten att tillhöra arbetskraften. För en individ som före skatteförändringen förväntar sig en marknadslön efter skatt som ligger strax under reservationslönen medför skattesänkningen ökade incitament att träda in i arbetskraften.

Exemplen ovan illustrerar att utformningen av skatte- och transfereringssystemen påverkar arbetsutbudet. En skattesänkning påverkar både dem som inte arbetar i deras val om de ska träda in i arbetskraften och dem som redan arbetar i deras val av antal arbetstimmar. Det bör speciellt noteras att effekterna kan bli mycket stora för individer som i utgångsläget befinner sig utanför arbetskraften. Vissa bidragssystem är utformade så att marginaleffekten är mycket hög, ibland nära 100 procent, vilket innebär att bidragen räknas ned nästan krona för krona med

ökade löneinkomster. Därmed blir dessa individers incitament att öka sitt arbetsutbud mycket svagt. Det kan till och med uppstå situationer där marginaleffekten, efter att hänsyn tagits till nedräkningen av bidragen, är som högst för individer med låga inkomster. Här finns det således en risk att det uppstår så kallade fattigdomsfällor, där det inte alls lönar sig för individen att öka sitt arbetsutbud. Omfattningen av dessa fenomen kan dessutom förvärras om förvärvsarbete är förenat med kostnader i form av exempelvis resor till och från arbetet, vilket ofta är fallet.

4.3 Utvidgningar av den enkla modellen

Den modell som vi hittills har diskuterat är mycket förenklad och bortser från ett antal viktiga aspekter på en individs val av arbetsutbud. Exempel på sådana aspekter är att en enskild individs val av arbetsutbud ofta påverkas av andra hushållsmedlemmars val, att valet av arbetsutbud vid en viss tidpunkt ibland har konsekvenser även för framtida val, att individens förväntningar om framtiden spelar roll och att sociala normer kan påverka beslutet.

När det gäller ett hushålls val av arbetsutbud kan man ta hänsyn till detta på flera olika sätt. En möjlighet är att man antar att preferenserna och budgetrestriktionen gäller för hushållet som helhet snarare än för den enskilda individen. Skillnaden mellan en sådan modell och den modell som vi hittills har diskuterat är att varje hushållsmedlems löneinkomst nu tillåts påverka övriga hushållsmedlemmars val av arbetsutbud genom så kallade *korslöneeffekter*.²¹ Ökar en individs löneinkomst får det konsekvenser även för övriga hushållsmedlemmars val. Även med denna modell kan man analysera effekterna av förändringar av skatter och transfereringar, men analysen försvåras av att det ofta är svårt att avgöra om korslöneeffekterna är positiva eller negativa. Svagheten med denna modell är dock att den helt

²¹ Det bör betonas att korslöneeffekter uppstår även i många andra hushållsmodeller för arbetsutbud.

bortser från möjligheten att olika medlemmar av samma hushåll kan ha olika preferenser. Andra modeller har därför utvecklats som medger att medlemmarna i ett hushåll kan värdera konsumtion och fritid olika, och att man förhandlar inom hushållet om hur inkomsterna ska fördelas. Om man vill studera effekterna av förändringar av skatte- och transfereringssystemen i en sådan modell måste man således, utöver de vanliga effekterna, ta hänsyn till hur förändringen påverkar hushållsmedlemmarnas fördelning av de totala resurserna, vilket visat sig vara komplicerat.

När det gäller tidsdimensionen av valet av arbetsutbud så har vi hittills bortsett från att individens val av arbetsutbud idag ibland även har konsekvenser för framtida val. Ett sådant val är att en enskild individ ofta har att välja mellan att arbeta eller att studera. Väljer en individ att studera idag så innebär det att han eller hon samtidigt väljer bort möjligheten att arbeta idag. Samtidigt medför detta val i många fall både en privatekonomisk och en samhällsekonomisk vinst på lång sikt och detta bör givetvis beaktas när man analyserar arbetsutbudsfrågorna. En annan viktig aspekt som sammanhänger med tidsdimensionen är att inte bara förändringar av dagens löner, skatter och transfereringar påverkar arbetsutbudsbeslutet. Även framtida *förväntade* förändringar spelar roll. Om en individ exempelvis förväntar sig att skatterna kommer att sänkas i framtiden ger detta incitament att arbeta mindre nu och mer i framtiden. Att individen på detta sätt substituerar arbetsutbud idag mot arbetsutbud i framtiden brukar kallas *intertemporal substitution*. Ett annat exempel på ett intertemporalt perspektiv på arbetsutbudsbeslutet är ett pensionssystem där den framtida pensionen görs avhängig av dagens inkomst, vilket ökar incitamenten att öka dagens arbetsutbud.²²

En ytterligare faktor som kan påverka en individs arbetsutbudsbeslut är förekomsten av *sociala normer*. Ofta finns det explicita eller implicita regler för vad som anses vara normalt

²² Se till exempel Hallberg (2007) för en beskrivning av olika modeller för detta.

beteende. Detta kan gälla både i samhället i stort och i enskilda grupper. Om sådana sociala normer existerar kan en individ uppleva att en kostnad uppstår om han eller hon avviker alltför mycket från de koder som normen föreskriver, och detta kan påverka hans eller hennes beteende. Detta kan förstärka eller försvaga effekterna av skatte- och transfereringsförändringar på arbetsutbudet.

Sammanfattningsvis påverkas enskilda individers arbetsutbud av en hel rad faktorer, både sådana som beror av dagens situation och sådana som beror av vad individen förväntar sig kommer att hända i framtiden. En viktig faktor är dock utformningen av skatte- och transfereringssystemen. Utformas dessa system utan att man beaktar konsekvenserna för arbetsutbudet är risken uppenbar att arbetsutbudet reduceras till en nivå där det blir svårt att långsiktigt upprätthålla dagens välfärdssystem. Låt oss nu övergå till att diskutera dagens och framtidens situation samt i vilka grupper det finns ett outnyttjat arbetsutbud.

5 Arbetsutbudet: Dagens situation och den framtida utvecklingen

Den framtida demografiska utvecklingen innebär en stor utmaning om vi vill ha möjlighet att bibehålla välfärdssystemen. Av diskussionen i avsnitt 3 framgår att det inte finns något enkelt sätt att öka den offentliga sektorns resurser, men att det är möjligt att göra det om antalet arbetade timmar ökar. För att vi ska kunna diskutera var det finns en outnyttjad arbetskraftspotential behöver vi dock ha en klar bild av hur situationen på arbetsmarknaden ser ut i dagsläget och hur befolkningens sammansättning förväntas utvecklas de kommande decennierna. Vi behöver även diskutera vad detta betyder för utvecklingen av de offentliga finanserna.

I de följande två avsnitten diskuteras först situationen på den svenska arbetsmarknaden år 2007, och därefter den förväntade framtida utvecklingen och dess konsekvenser för finansieringen av framtidens välfärdssystem.

5.1 Situationen på arbetsmarknaden²³

5.1.1 Läget 2007

I SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) tillfrågas ett urval av befolkningen (16–64 år) om sin arbetsmarknadssituation under en aktuell mätvecka. Tabell 5.1.1 visar hur Sveriges befolkning fördelades efter arbetsmarknadsstatus år 2007. Notera att vi använder de definitioner som användes av SCB fram till september 2007, vilket, bland annat, innebär att heltidsstuderande som söker arbete klassificeras som ej i arbetskraften. Sedan oktober 2007 klassificerar SCB dessa personer som arbetslösa.

²³ Det bör noteras att utformningen av Arbetskraftsundersökningen (AKU) har justerats vid ett flertal tillfällen. År 2005 EU-harmoniserades statistiken, vilket innebär att data för åren 2005-2007 inte är direkt jämförbara med data för tidigare år. I oktober 2007 justerades statistiken för att bättre överensstämma med internationell statistik genom att heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Dessförinnan klassificerades dessa personer som ej i arbetskraften. Statistiken har också utvidgats till att omfatta åldersgruppen 15–74 år. För att få en jämförbar definition över tiden använder vi de definitioner som användes av SCB fram till september 2007 i denna rapport. För detaljer hänvisas till www.scb.se/aku.

Tabell 5.1.1 Sveriges befolkning år 2007, fördelad efter arbetsmarknadsstatus

	Antal personer	Andel av befolkningen 16–64 år (%)
Befolkning, totalt	9 182 927	
Befolkning, 16–64 år	5 875 500	
I arbetskraften	4 660 300	79,3
<i>Varav</i>		
Sysselsatta	4 444 500	75,6
<i>varav i arbete</i>	3 762 200	64,0
Arbetslösa	215 800	3,7
Ej i arbetskraften	1 215 200	20,7
<i>Varav</i>		
Heltidsstuderande	510 800	8,7
Hemarbetande	58 000	1,0
Värnpliktiga	5 400	0,1
Förtida uttag av ålderspension (< 65)	80 700	1,4
Sjuka utan arbete	399 000	6,8
Övrigt	161 400	2,7

Anm.: 1. Befolkning, totalt kommer från befolkningsstatistiken och avser situation den 31 dec 2007. Övriga siffror kommer från AKU och avser 2007.

2. Notera att vi, i överensstämmelse med den tidigare definitionen, klassificerar studerande som söker jobb som "ej i arbetskraften".

3. I "övrigt" inkluderas, förutom de som kodas i denna kategori, personer som uppger sig vara "lediga" eller "arbetssökande" (men inte uppfyller SCB:s definitionskrav för att räknas som arbetslösa).

4. I gruppen sjuka utan arbete ingår förutom de som är sjukskrivna också de som uppbär sjuk- och aktivitetsersättning.

5. I gruppen förtida uttag av ålderspension (<65) ingår även de som fick förtidspension av arbetsmarknadsskäl (innan år 1993).

Källa: SCB, AKU 2007

Av tabell 5.1.1 framgår att 5,9 av Sveriges 9,2 miljoner invånare är i yrkesverksam ålder. Det motsvarar 64 procent av den totala befolkningen och innebär att ungefär var tredje svensk är antingen så ung eller så gammal att han/hon inte förväntas arbeta.²⁴ Därmed måste han/hon försörjas av den yrkesverksamma befolkningen.

Men alla i yrkesverksam ålder *kan* inte, och andra *vill* inte förvärvsarbeta. Det finns drygt 1,2 miljoner svenskar i yrkesverksam ålder som inte tillhör arbetskraften. *Arbetskraften* består av de människor som antingen har eller aktivt söker ett arbete. Totalt uppgår arbetskraften till nästan 4,7 miljoner människor, varav 95,4 procent har ett arbete och resten är öppet arbetslösa.²⁵ Arbetskraftsdeltagandet uppgick alltså till 79,3 procent och sysselsättningsgraden till 75,6 procent. Detta är mycket lägre än rekordåret 1990 då sysselsättningsgraden översteg 80 procent, men är fortfarande högre än i majoriteten av länderna inom EU och OECD. Sveriges internationellt sett höga sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande beror till stor del på högt deltagande bland kvinnor och äldre.

Ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättningsgrad är naturligtvis någonting positivt, men det är viktigt att betona att dessa båda mått bara anger *andelen* av befolkningen i

²⁴ Det finns dock ett antal sysselsatta som är under 16 år eller över 64 år. År 2007 var 88 500 personer i åldersgruppen 65–74 år sysselsatta.

²⁵ 95,4 procent av *arbetskraften* var sysselsatta och 4,6 procent var arbetslösa. Att dessa uppgifter inte överensstämmer med tabellens högra kolumn beror på att det som anges i tabellen är sysselsättningen och arbetslösheten som *andel av befolkningen (16-64 år)*. Människor som saknade ett arbete men var sysselsatta med hjälp av ett arbetsmarknadspolitiskt program, till exempel start av näringsverksamhet, anställningsstöd, Samhall, lönebidrag eller Offentligt skyddad anställning (OSA) räknas som sysselsatta i statistiken, liksom friårslediga. Deltagare i arbetsmarknadsutbildningar räknas som heltidsstuderande och inkluderas inte i arbetskraften. I genomsnitt deltog drygt 89 540 arbetslösa i arbetsmarknadspolitiska program under 2007.

yrkesverksam ålder som är sysselsatt eller tillhör arbetskraften. De säger ingenting om *mängden* utfört arbete. Alla som utförde åtminstone en timmes avlönat arbete under AKU:s mätvecka räknas som sysselsatta. Även om en arbetsstimme per vecka naturligtvis utgör ett extremfall vet vi att i genomsnitt 11 procent av männen och 36 procent av kvinnorna arbetade deltid år 2007.

Deltidsarbete utgör dock inte den främsta orsaken till att svenskar, i ett historiskt och internationellt perspektiv, arbetar förhållandevis lite. Den viktigaste förklaringen är att de som har ett arbete är frånvarande från arbetet en förhållandevis stor del av sin ordinarie arbetstid. Tabell 5.1.2 visar antalet frånvarande sysselsatta och antalet frånvarotimmar, omräknat till heltidsekvivalenter (en heltidsekvivalent definieras som en person som jobbar 40 timmar per vecka), under en genomsnittlig mätvecka år 2007, fördelade efter frånvaroorsak.

Tabell 5.1.2 Frånvarande sysselsatta efter orsak (tusental), år 2007

	Antal frånvarande		Antal frånvarotimmar	Antal frånvarande (heltidsekvivalenter)	Andel (%) av samtliga sysselsatta
	Hela veckan	Del av veckan			
Frånvarande	693,8	793,6	34 720	868	19,5
<i>Pga</i>					
Semester	365,2	141	15 710	392,8	8,8
Sjukdom	126	123,3	6 380	159,5	3,6
Övr. skäl	202,6	529,2	12 620	315,5	7,1

Anm.: 1. Av AKU framgår hur många som var frånvarande under hela respektive en del av mätveckan, samt den totala arbetstiden som denna frånvaro gav upphov till. Genom att dividera det totala antalet frånvarotimmar med 40, erhålls den totala frånvaron, uttryckt som heltidsekvivalenter. Eftersom en del

av dem som var frånvarande hela mätveckan arbetar deltid kan antalet frånvarande, uttryckt som heltidsekvivalenter, vara mindre än antalet som var frånvarande under hela mätveckan. Andel av samtliga sysselsatta avser heltidsekvivalenter.

2. I den totala frånvaron ingår, förutom angivna orsaker, även människor som är frånvarande från arbetet till följd av arbetsmarknadsskäl, övriga skäl samt helgdag eller arbetstidens förläggning.

Källa: SCB, AKU 2007

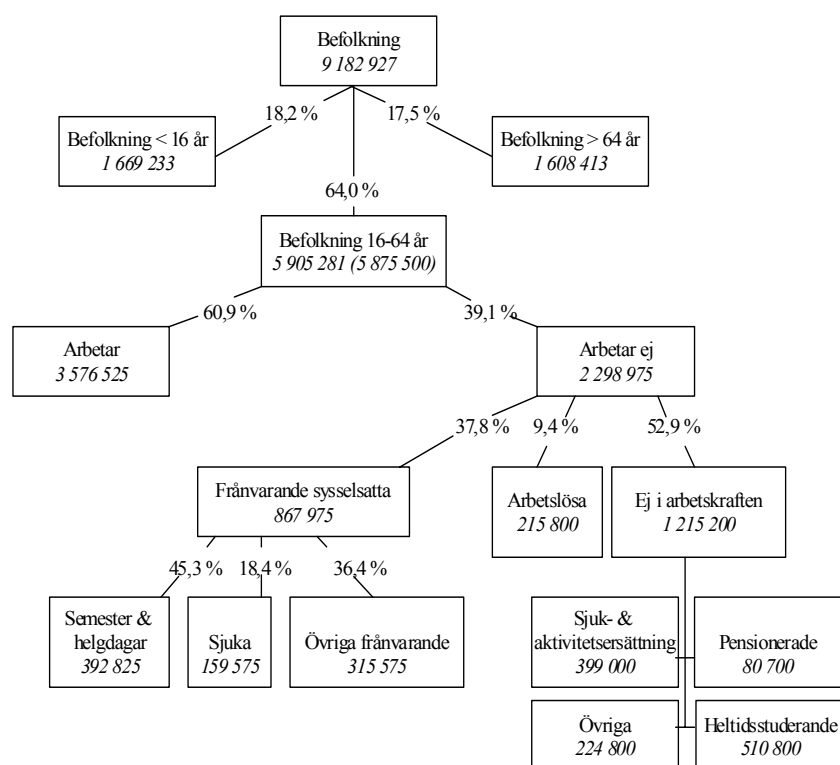
Av tabell 5.1.2 framgår att i genomsnitt 126 000 sysselsatta var helt och 123 300 delvis frånvarande till följd av sjukdom en genomsnittlig mätvecka 2007. Detta motsvarar 6,4 miljoner arbetstimmar eller 159 500 heltidsekvivalenter. Andelen av de sysselsatta som var frånvarande från arbetet till följd av sjukdom uppgick alltså till 3,6 procent, vilket är högt i ett internationellt perspektiv. Andelen var dock inte högre 2007 än 15 år tidigare; under de tre senaste åren har den t o m sjunkit något.

Vid sidan av sjukfrånvaron svarar semester och övriga skäl som exempelvis föräldraledighet och vård av barn för en stor del av den faktiska frånvaron. Totalt var 19,5 procent av de sysselsatta – nästan 868 000 heltidsekvivalenter – helt frånvarande från sina arbeten en genomsnittlig vecka.

Figur 5.1.1 visar befolkningens fördelning på olika arbetsmarknadsstatus. Siffrorna motsvarar det genomsnittliga antalet människor (heltidsekvivalenter, i de fall där data så medger²⁶) i respektive kategori under en genomsnittlig dag.

²⁶ Undantaget utgörs av personer som arbetar. Denna siffra är beräknad som antalet sysselsatta minus antalet frånvarande mätt i heltidsekvivalenter. Notera att denna siffra skiljer sig något från det antal som SCB anger som "i arbete" då vi subtraherar antalet heltidsekvivalenter, medan SCB subtraherar antalet personer som varit frånvarande hela mätveckan.

Figur 5.1.1 Befolkningen efter arbetsmarknadsstatus en genomsnittlig dag, år 2007²⁷



Anm.: 1. Befolkningssiffrorna kommer från befolkningsstatistiken och avser situationen den 31 december 2007. För befolkningen 16–64 år anges befolkningen enligt AKU inom parentes, vilket avviker något från befolkningsstatistiken.

2. I AKU anges antalet frånvarande, hela samt delar av referensveckan, efter frånvarorsak. AKU redovisar dock inte hur stor del av referensveckan

²⁷ Av figuren framgår inte hur stor andel av befolkningen som (i genomsnitt) befann sig i arbetsmarknadspolitiska program år 2007. Detta beror på att AKU klassificerar personer som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program som sysselsatta. Detta gäller t ex programmen Offentligt skyddat arbete, Samhall, start av näringsverksamhet och anställning med lönebidrag eller anställningsstöd. Personer som deltar i en arbetsmarknadsutbildning klassificeras istället som studerande, dvs. utanför arbetskraften.

frånvaron (i det andra fallet) avsåg eller om den frånvarande normalt sett arbetade hel- eller deltid. Det är därför inte möjligt att beräkna antalet personer som är frånvarande en genomsnittlig arbetsdag. Detta är orsaken till att de antal som anges i boxarna under ”frånvarande sysselsatta” motsvarar frånvaroantalet i termer av heltidsekvivalenter (=det totala antalet frånvarotimmar dividerat med 40).

3. Efter 2005 års omläggning av AKU anges ”övriga frånvarande” som en summa. Dessförinnan delades denna frånvaro upp på (i) studier och annan tjänstledighet, (ii) vård av barn/föräldraledighet samt (iii) militära repövningar. År 2004 motsvarades 75 procent av denna frånvaro av vård av barn eller föräldraledighet, 24 procent av studier eller annan tjänstledighet och mindre än en procent av människor som var tjänstlediga p.g.a. repövning.

Källa: SCB, Befolkningsstatistiken och AKU 2007

Av figur 5.1.1 framgår att omkring 61 procent av befolkningen (16–64 år) arbetade en genomsnittlig arbetsdag år 2007. Av de nästan 2,3 miljoner som inte gjorde det var 215 800 öppet arbetslösa och drygt 1,2 miljoner befann sig utanför arbetskraften, vilket innebär att de varken hade eller sökte något arbete. Av dem hade 399 000 sjuk- och aktivitetsersättning (personer med förtidspension av hälsoskäl inkluderas), 80 700 var förtida ålderspensionärer och 510 800 studerade på heltid. I gruppen övrigt ingår, bland annat, 58 000 som var hemarbetande, 5 400 som gjorde värnplikt och 39 900 som var lediga. Dessutom ingår 39 900 som uppgav att de var arbetssökande, men som inte uppfyllde SCB:s definition för att räknas som arbetslösa. Av dem som inte befann sig i arbetskraften var totalt 155 200 latent arbetslösa, vilket innebär att de varken hade eller sökte ett arbete, trots att de både kunde och ville arbeta. I den gruppen ingick 84 800 som var heltidsstuderande men sökte arbete.²⁸

Därutöver var nästan 20 procent av de sysselsatta frånvarande från arbetet en genomsnittlig arbetsdag. Orsaken till denna frånvaro varierade, liksom vem som finansierade den. Nästan hälften

²⁸ Heltidsstuderande som söker arbete räknas sedan oktober 2007 som arbetslösa i AKU, vilket överensstämmer med den definition som används i internationell statistik.

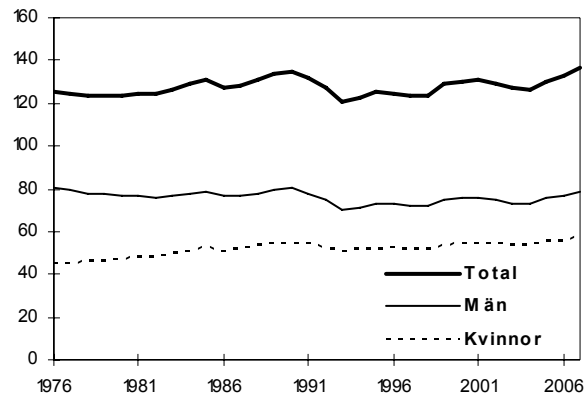
av frånvaron berodde på semester och helgdagar men en femtedel av frånvaron berodde på egen sjukdom.

Sammanfattningsvis innebär detta att bara 3,6 av 9 miljoner svenskar befann sig i förvärvsarbete en genomsnittlig dag 2007. 39 procent av befolkningen måste med andra ord arbeta och producera tillräckligt mycket för att försörja resten. Hur förhåller sig detta till de senaste decenniernas utveckling?

5.1.2 Utvecklingen av antalet arbetade timmar

I Sverige ökade antalet förvärvsarbetande från 2,6 miljoner 1913 till 4,5 miljoner 1990. Trots det uppgick den totala volymen arbetade timmar till 6,5 miljarder såväl 1913 som 1990. Det betyder att den genomsnittliga förvärvsarbetstiden per sysselsatt halverades, från 3 000 arbetstimmar per år vid 1900-talets början till 1 500 arbetstimmar per år vid 1900-talets slut (Ds 2002:30). En betydande del av den produktivitetsökning som skett har alltså tagits ut i form av kortare arbetstid. Figur 5.1.2 visar hur det totala antalet arbetade timmar i ekonomin har utvecklats sedan 1976.

Figur 5.1.2 Utvecklingen av det totala antalet arbetade timmar, 1976–2007 (miljoner tim. per vecka)²⁹



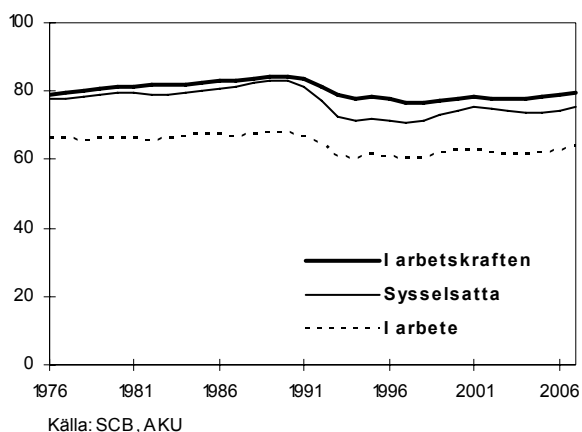
Källa: SCB, AKU

Av figur 5.1.2 framgår att det totala antalet arbetade timmar per vecka har varit relativt oförändrat under de senaste 30 åren. Kvinnors förvärvsarbete har ökat, samtidigt som mäns arbetsutbud minskat lika mycket. Trots att befolkningen i åldern 16–64 år har ökat med 10 procent och andelen förvärvsarbetande kvinnor stigit är alltså det totala antalet arbetade timmar i ekonomin idag i stort sett detsamma som för 30 år sedan. Detta beror på att andelen sysselsatta (av befolkningen i yrkesverksam ålder) har minskat.

I figur 5.1.3 visas hur arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och andelen av befolkningen i yrkesverksam ålder som faktiskt är på arbetet har utvecklats sedan 1976.

²⁹ 2005 infördes en helt ny EU-anpassad AKU vilket har orsakat ett brott i tidsserien.

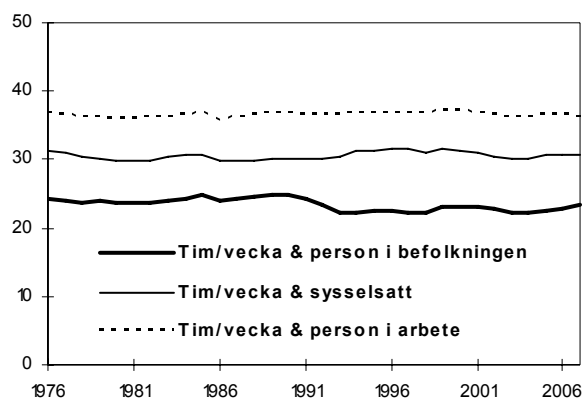
Figur 5.1.3 Andel av befolkningen i arbetskraften (16–64 år), i sysselsättning samt i arbete, 1976–2007



Av figur 5.1.3 framgår att både arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och andelen i arbete föll kraftigt i samband med 1990-talskrisen.

Sett i ett historiskt perspektiv har alltså arbetsutbudet gradvis minskat, mätt som antal timmar per person i yrkesverksam ålder. Figur 5.1.4 visar hur den genomsnittliga veckoarbetstiden har utvecklats sedan 1976.

Figur 5.1.4 Utvecklingen av genomsnittligt antal arbetade timmar per vecka och person, 1976–2007



Källa: SCB, AKU

I figur 5.1.4 relateras det totala antalet arbetade timmar till (i) hela befolkningen i yrkesverksam ålder (16–64 år), (ii) antalet sysselsatta (16–64 år), samt (iii) de som är närvarande på arbetet (16–64 år). Av figuren framgår att antalet arbetade timmar per vecka och person i yrkesverksam ålder har minskat, vilket är en följd av att sysselsättningen har minskat. Under de senaste åren verkar dock denna utveckling ha vänts. Utvecklingen av antalet arbetade timmar per vecka och *sysselsatt* respektive *i arbete* uppvisar endast marginella förändringar.

Det bör dock påpekas att även förändringar som upplevs som marginella på det individuella planet kan få stora samhällsekonomiska effekter. Om alla som var sysselsatta år 2007 skulle ägna så lite som en timme mer per vecka åt marknadsarbete skulle det, till exempel, motsvara drygt 4,4 miljoner arbetade timmar per vecka eller runt 111 000 heltidsekvivalenter.

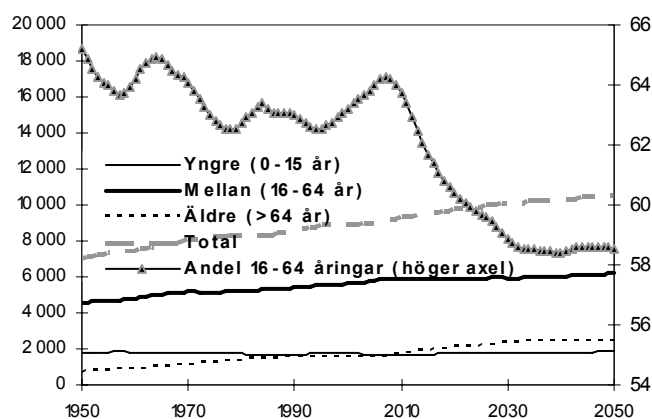
5.2 Den framtida utvecklingen

Låt oss nu studera den förväntade framtida utvecklingen. I avsnitt 5.2.1 beskrivs den prognostiserade befolkningsutvecklingen till år 2050; därefter analyseras, i avsnitt 5.2.2, arbetsutbudet och de offentliga finanserna vid olika framtidsscenarier.

5.2.1 Befolkningsutvecklingen fram till år 2050

Befolkningsutvecklingen bestäms av barnafödandet, livslängden och nettoinvandringen. Enligt SCB:s senaste prognos (SCB, 2007) kommer befolkningen att öka med närmare 1,4 miljoner personer till och med år 2050. Merparten av den prognostiserade befolkningsökningen förväntas bestå av invandring, vilken antas svara för nästan 80 procent av befolkningsökningen under de närmaste fem åren, för att därefter minska (till 50 procent år 2020) och sedan öka igen. Figur 5.2.1 visar hur befolkningens storlek utvecklades 1950–2006 och hur den förväntas utvecklas fram till år 2050.

Figur 5.2.1 Faktisk och prognostiserad befolkningsutveckling 1950–2050



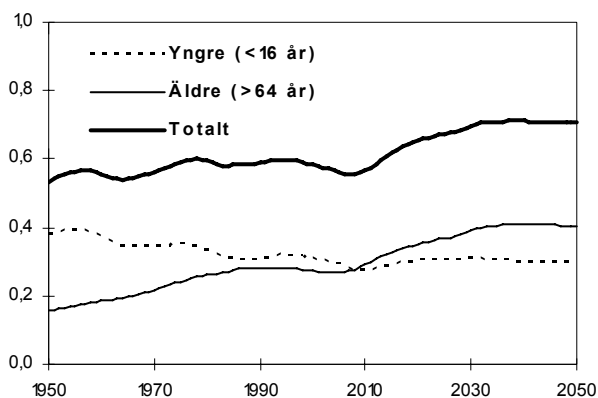
Källa: SCB (2007), folkmängd 1950-2006, prognos 2007-2050.

Av figur 5.2.1 framgår att både antalet personer i yrkesverksam ålder (16–64) och äldre (>64 år) ökar trendmässigt, samtidigt som antalet unga (<16) både varit och förväntas förbli relativt oförändrat. Det som är problematiskt är dock att gruppen i yrkesverksam ålder, som ökar till antal, förväntas minska som andel av befolkningen. Från att ha varit relativt stabil sedan 1950-talet, förväntas denna andel falla (från cirka 64 till 59 procent – höger axel) mellan år 2010 och 2030, för att därefter kvarstå på den nya lägre nivån. Den främsta orsaken är att antalet äldre förväntas öka mer än antalet personer i yrkesverksam ålder. Ett skäl till detta är att den grupp människor som närmar sig pensionsåldern är ovanligt stor under det närmaste decenniet. En annan, och ännu viktigare orsak, är att medellivslängden tenderar att öka. Det bör poängteras att de stora pensionsavgångarna är av övergående karaktär medan den ökade medellivslängden utgör en permanent förändring.

För finansieringen av de offentliga utgifterna är utvecklingen av relationen mellan de som försörjs och de som försörjer – försörjningskvoten – av central betydelse (jmf avsnitt 2.3 ovan).

Figur 5.2.2 visar hur den demografiska försörjningskvoten (totalt samt uppdelat på äldre respektive yngre) utvecklades 1950–2006 samt hur den förväntas utvecklas fram till år 2050.

Figur 5.2.2 Faktiska och prognostiserade demografisk försörjningskvoter 1950–2050

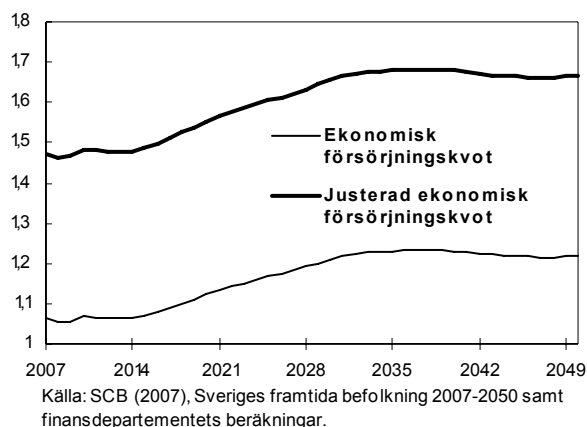


Källa: SCB (2007), folkmängd 1950-2006, prognos 2007-2050.

Av figur 5.2.2 framgår att den demografiska försörjningskvoten för yngre var högre än den för äldre 1950. Under de senaste 50 åren har den demografiska försörjningskvoten för yngre sjunkit medan den har stigit för de äldre. Detta har resulterat i att försörjningskvoten, totalt sett, varit relativt konstant. I framtiden förväntas dock den demografiska försörjningskvoten stiga, vilket i huvudsak förklaras av att andelen äldre i förhållande till de i åldrarna 16–64 år beräknas öka ytterligare. På 100 personer i yrkesverksam ålder går det omkring 27 äldre (>64 år). Den siffran beräknas stiga till 40 år 2050. Den demografiska försörjningskvoten för yngre förväntas, å andra sidan, förbli relativt oförändrad under de kommande decennierna. Den totala demografiska försörjningskvoten kommer därmed att stiga från 55 (år 2007) till 71 personer (år 2050) utanför yrkesverksam ålder, som måste försörjas av 100 personer i yrkesverksam ålder.

I detta sammanhang är det även centralt att ta hänsyn till att det inte är alla i yrkesverksam ålder som förvärvsarbetar (jmf avsnitt 2.3 ovan). Figur 5.2.3 visar hur *den ekonomiska försörjningskvoten* förväntas utvecklas under de kommande decennierna. Utvecklingen fram till 2010 följer den prognos som presenterades i budgetpropositionen för 2008, därefter antas att sysselsättningsgraden i varje åldersgrupp förblir oförändrad.

Figur 5.2.3 Utveckling av den ekonomiska försörjningskvoten 2007–2050



Av figur 5.2.3 framgår att den ekonomiska försörjningskvoten förväntas öka avsevärt, från 1,05 år 2008 till 1,22 år 2050. Om vi även tar hänsyn till att det inte är alla sysselsatta som befinner sig i arbete ökar försörjningskvoten ännu mer. *Den justerade försörjningskvoten*, som tar hänsyn till att de som av olika skäl är frånvarande från arbetet också måste försörjas, förväntas öka från 1,46 år 2008 till 1,67 år 2050.³⁰ Detta innebär att 100

³⁰ Notera att den justerade ekonomiska försörjningskvoten inkluderar all frånvaro inklusive sjukfrånvaro, vård av barn, föräldraledighet, studier, semester etc. All frånvaro finansieras dock inte via den offentliga budgeten, och ett alternativt mått skulle kunna beakta enbart sådana typer av frånvaro som gör det. Detta är dock i dagsläget inte möjligt att beräkna ett sådant mått på grund av avsaknad av data.

personer i arbete i framtiden måste försörja 167 personer som inte arbetar.

5.2.2 Befolkningsutvecklingens konsekvenser för de offentliga finanserna

Låt oss nu, givet den förväntade demografiska utvecklingen, studera vilken utveckling vi kan förvänta oss avseende den offentliga sektorns finanser fram till och med år 2050. En lämplig metod för att studera detta är att konstruera scenarier för den framtida utvecklingen. Utgångspunkten utgörs av en situation i vilken den nuvarande omfattningen av de offentliga välfärdssystemen bibehålls; därefter analyseras vad som krävs för att detta ska vara möjligt. Det kan givetvis ske på många olika sätt. Här presenteras två olika varianter. Först tar vi upp de prognoser som återfinns i långtidsutredningen (SOU 2004:11), vilka visar de offentligfinansiella effekterna av tillväxt orsakad av en ökad produktivitet i näringslivet respektive av en ökad sysselsättning (jämför diskussionen i avsnitt 3.2). Därefter presenteras en prognos hämtad från Sveriges uppdaterade konvergensprogram för 2007 där möjligheten att bibehålla och långsiktigt finansiera de nuvarande välfärdssystemen diskuteras.

2004 års Långtidsutredning

I Långtidsutredningen presenteras tre framtidsscenarier för perioden fram till år 2020.³¹ Scenarierna illustrerar betydelsen av *hur* tillväxten kommer till stånd. Utredningens *basscenario* bygger på en utveckling som i sina huvuddrag överensstämmer med de senaste decenniernas samhällsekonomiska utveckling. Utgångspunkten för de *två alternativa framtidsscenarierna* är en

³¹ Scenarierna baseras på en tidigare version av SCB:s befolkningsprognos (SCB, 2003). De huvudsakliga skillnaderna jämfört med senare prognoser är att antalet födda och invandrade då förväntades bli något lägre.

högre tillväxttakt än i basscenariot. I det ena fallet beror den högre tillväxten på en mer positiv utveckling av sysselsättningen för framförallt utrikes födda och äldre, och i det andra fallet på en högre produktivitetstillväxt i näringslivet. Det intressanta är att effekten på den offentliga sektorns reformutrymme blir helt olika i dessa båda fall, trots att tillväxten procentuellt sett är lika hög (jmf avsnitt 3).

Basscenariot utgår ifrån att ekonomin befinner sig i ett långsiktigt jämviktsläge samt att skatteuttaget och den offentliga sektorns sparande förblir oförändrat. På motsvarande sätt antas de offentliga välfärdssystemen förbli oförändrade, vilket innebär att de offentliga utgifternas storlek bestäms av befolkningsammansättningen och utvecklingen på arbetsmarknaden.

Om denna utveckling realiseras, kan dagens nivå på de offentliga välfärdssystemen med mycket knapp marginal upprätthållas fram till år 2020. Den ökade offentliga konsumtionen måste, då befolkningen åldras, användas för att bibehålla en oförändrad standard – det finns inget utrymme för att höja ambitionsnivån.

Tabell 5.2.1 beskriver ett antal nyckelvariabler i basscenariot respektive i de två alternativa scenarierna.

Tabell 5.2.1 Genomsnittlig procentuell utveckling per år i olika framtidsscenarioer

	Basscenario	Alternativ 1: högre syssel- sättning	Alternativ 2: högre produktivitet
BNP	1,8	2,0	2,0
Produktivitet	2,2	2,2	2,5
Sysselsättning	0,2	0,4	0,2
Arbetade timmar	0,0	0,2	0,0
<i>Offentliga finanser, procent av BNP</i>			
Möjligt reformutrymme	0,0	1,9	0,6

Källa: Sveriges ekonomi – utsikter till 2020, Bilaga 1–2 till LU 2003/04 (SOU 2004:11)

I båda alternativscenarierna antas tillväxten bli 0,2 procentenheter högre än i basscenarioet. I det första alternativet beror den högre tillväxten på att sysselsättningen och antalet arbetade timmar är högre än i basscenarioet. I det andra alternativet är det en högre produktivitet i näringslivet jämfört med basscenarioet som orsakar den högre tillväxten. Av tabellen framgår att reformutrymmet blir avsevärt mycket större om tillväxten är ett resultat av att sysselsättningen ökar än att produktiviteten gör det, trots att tillväxten i båda alternativscenarierna ökar lika mycket.³²

³² Den ekonomiska innebörden av dessa resultat diskuteras utförligt i avsnitt 3.

2007 års uppdaterade konvergensprogram

I Sveriges uppdaterade konvergensprogram för 2007 redovisar regeringen hur de offentliga finanserna kan tänkas utvecklas på lång sikt om dagens välfärdssystem bibehålls med samma omfattning och kvalitet som idag.³³ I detta avsnitt redovisas mycket kortfattat dessa kalkyler med fokus på skillnaderna i utvecklingen av de offentliga finanserna mellan ett basscenario och ett sysselsättningsscenario där sysselsättningen ökar snabbare.³⁴

Den långsiktiga framskrivningen av den ekonomiska utvecklingen utgår från den kalkyl för svensk ekonomi fram till 2010 som redovisas i budgetpropositionen för 2008. Därefter antas att de offentliga välfärdssystemen är givna. Välfärdssystemen bibehålls alltså på 2010 års nivå och de finansieras med hjälp av oförändrade skattesatser. Enligt regeringens prognos förväntas de offentliga finanserna 2010 uppvisa ett överskott motsvarande 3,6 procent av BNP. Eftersom regeringen har som mål att uppnå en procents överskott antas därför de offentliga finanserna efter 2010 successivt anpassas till detta mål.³⁵ Anpassningen sker i basscenarioet genom en ospecificerad utgiftsökning som inte antas påverka ekonomins funktionssätt i övrigt. Antagandena i beräkningarna kan i denna mening tyckas vara realistiska, men scenariot har ändå ett pedagogiskt värde då det visar effekterna av en oförändrad politik där ambitionsnivån i det offentliga åtagandet ligger fast och finansieringen sker enligt oförändrade principer.

För att åskådliggöra betydelsen av ett ökat arbetskraftsdeltagande kontrasteras detta basscenario med ett *sysselsättnings-*

³³ I enlighet med en EU förordning upprättade Sverige 1998 ett konvergensprogram, vilket uppdateras årligen. Dessa används för att övervaka medlemsstaternas offentliga finanser och ekonomiska politik.

³⁴ En detaljerad beskrivning av antagandena bakom dessa kalkyler återfinns i konvergensprogrammet för 2007. Notera att dessa antaganden i flera avseenden skiljer sig från antagandena i långtidsutredningen.

³⁵ I beräkningarna antas att den offentliga sektorns finansiella saldo år 2015 uppvisar ett överskott motsvarande 1 procent av BNP.

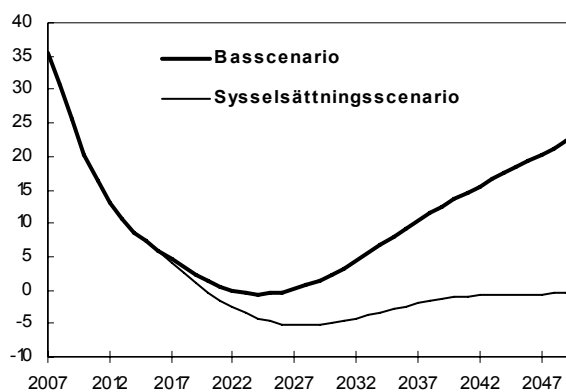
scenario, där anpassningen till enprocentmålet istället sker genom skattesänkningar som varaktigt antas öka arbetsutbudet och sysselsättningen. Skattekvoten hålls konstant efter 2015, och såväl utgifter som inkomster styrs därefter i huvudsak av demografiska faktorer.³⁶ Sysselsättningsscenarioet illustrerar den avgörande betydelse som en permanent ökad sysselsättning har för det framtida välbefindandet. Under tioårsperioden 2010 till 2020 ökar sysselsättning och BNP betydligt snabbare än i basscenarioet. Den permanenta sysselsättningsökningen motsvarar 180 000 personer och BNP ligger efter anpassningen varaktigt mer än fem procent högre än i basscenarioet.³⁷ Det bör betonas att man inte kan vara säker på att skattesänkningarna i kalkylen verkligen medför de sysselsättningsökningar som antas, men det viktiga här är skillnaden i utvecklingen av de offentliga finansernas på lång sikt om sysselsättningen ökar respektive om den inte ökar.

Figur 5.2.4 illustrerar de offentliga finansernas långsiktiga utveckling i de bägge scenarierna genom att redovisa hur statsskulden utvecklas som andel av BNP fram till 2050.

³⁶ I basscenarioet konstanthålls skattekvoten redan från 2011 medan låsningen sker från 2016 i sysselsättningsscenarioet.

³⁷ Effekten på BNP är beräknad på ett förenklat sätt. Den sysselsättningseffekt som skattesänkningarna medför får i beräkningarna fullt genomslag på produktionsnivån. I verkligheten skulle dock en sådan sysselsättningsökning påverka produktiviteten och BNP-effekten skulle då sannolikt inte bli fullt så stor.

Figur 5.2.4 Statsskuldens utveckling 2007–2050 i bas- och sysselsättningsscenario, Procent av BNP



Källa: Finansdepartementet.

Av figur 5.2.4 framgår att kalkylen för basscenarioet resulterar i en skuldkvot 2050 som är något lägre än 2007 vilket kan verka betryggande. Samtidigt visar skuldkvotens ökning under periodens senare del att problem kan uppkomma efter 2050. Vi ser också att utveckling i sysselsättningsscenarioet är betydligt mer gynnsam.

För att avgöra om de offentliga finanserna kan betraktas som långsiktigt hållbara genomförs även en mer formell beräkning. I strikt mening är de offentliga finanserna hållbara om nuvärdet av alla framtida inkomster och utgifter, exklusive räntor, är lika med nettoskulden i periodens början. EU-kommissionen har tagit fram en indikator som bygger på en sådan strikt hållbarhetsdefinition. Indikatorn, kallad S2, anger den permanenta budgetförstärkning som krävs för att strikt hållbarhet ska uppnås.³⁸ S2 uttrycks som andel av BNP och blir i basscenarioet 0,0 och i sysselsättningsscenarioet -0,8. Värdet noll betyder att de offentliga finanserna är hållbara enligt detta kriterium, men att de inte tål någon permanent

³⁸ Denna indikator beskrivs utförligt i "Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union", European Economy 4/2006.

budgetförsvagning (ökade utgifter eller minskade skatter). I sysselsättningsscenarioet finns däremot utrymme för en permanent budgetförsvagning på 0,8 procent av BNP utan att hållbarheten äventyras.

De offentliga finanserna kan betraktas som långsiktigt hållbara i både bas- och sysselsättningsscenarioet. Man bör dock betänka att hållbarheten är svag i basscenarioet och att långa framskrivningar är behäftade med stor osäkerhet. Scenariot illustrerar överskottsmålets betydelse för möjligheten att bibehålla standarden i de skattefinansierade välfärdssystemen. För att statskulden som andel av BNP på lång sikt inte ska närma sig ohållbara nivåer och framtvinga nedskärningar krävs att skuldkvoten minskar snabbt under de närmaste åren.

Bedömningen att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara är givetvis avhängig de antaganden som gjorts i beräkningarna. Av avgörande betydelse är att de offentliga utgifterna inte ökar mer än vad som är demografiskt betingat. Detta innebär att den förväntade framtida tillväxten inte till någon del används för att öka den offentliga servicens kvalitet eller omfattning, vilket kan skapa problem då vi vet att stigande inkomster tenderar att öka efterfrågan på välfärdstjänster. Om hushållen önskar konsumera mer av de tjänster som i dagsläget tillhandahålls av den offentliga sektorn måste det finansieras privat, vilket, bland annat, har fördelningsmässiga konsekvenser. I sysselsättningsscenarioet finns ett visst utrymme för offentlig finansiering av ökade krav av detta slag.

Sammanfattningsvis illustrerar 2004 års Långtidsutredning (SOU 2004:11) bl.a. betydelsen av *hur* tillväxten kommer till stånd. Där framgår att reformutrymmet blir avsevärt mycket större om tillväxten är ett resultat av att sysselsättningen ökar än att produktiviteten gör det. I beräkningarna från det uppdaterade konvergensprogrammet inskräps ytterligare den avgörande betydelsen som sysselsättningen har för möjligheterna att bibehålla dagens välfärdssystem. Låt oss nu övergå till att diskutera i vilka grupper det finns ett outnyttjat arbetsutbud.

6 Potentiellt arbetsutbud i grupperna unga, äldre, personer med utländsk bakgrund och kvinnor

I avsnitt 5 redovisades hur dagens situation på den svenska arbetsmarknaden ser ut, vilka demografiska förändringar som förväntas ske i framtiden samt vilka samhällsekonomiska konsekvenser dessa förändringar kan medföra. Av diskussionen framgick tydligt vikten av ett ökat arbetsutbud. I detta kapitel diskuteras i vilka grupper det finns en outnyttjad arbetsutbudspotential.

Arbetsutbudspotentialen skiljer sig åt mellan olika grupper. Bland svenskfödda män i åldern 25–54 år uppgick arbetskraftsdeltagandet år 2007 till 92,3 procent. Det innebär att mer än nio av tio antingen hade ett arbete (89,0 procent) eller var öppet arbetslösa (3,3 procent). I denna grupp kan således arbetsutbudet bara öka marginellt. Det finns dock andra grupper i befolkningen där arbetskraftsdeltagandet är lägre. Fyra sådana grupper är unga, äldre, personer med utländsk bakgrund och kvinnor. I de följande avsnitten diskuteras situationen för dessa grupper, med betoning på vilket potentiellt outnyttjat arbetsutbud det finns i respektive grupp. I första hand diskuteras det arbetsutbud som finns bland de individer som aktivt uttryckt att de vill arbeta mer än de gör i dagsläget (dvs. arbetslösa, undersysselsatta och latent arbetssökande).³⁹ Dessa avsnitt ger

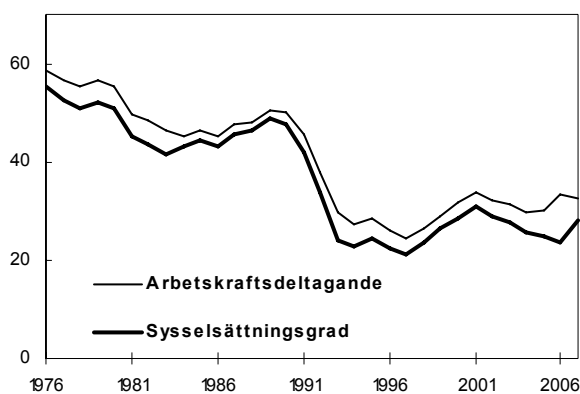
³⁹ Med andra ord behandlas den problematik som sammanhänger med "utanförskap" inte explicit i denna rapport (se not 3).

en deskriptiv beskrivning av det potentiella arbetsutbudet, men diskuterar endast kortfattat orsakerna till dessa utfall.⁴⁰

6.1 De unga

Arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 16–24 är lågt, vilket i huvudsak förklaras av att många unga studerar. Det låga arbetskraftsdeltagandet är inget nytt fenomen, även om skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan de som är under respektive över 25 år har ökat under de senaste decennierna. I figur 6.1.1 och 6.1.2 framgår hur arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen bland ungdomar 16–19 respektive 20–24 år har utvecklats under perioden 1976–2007.

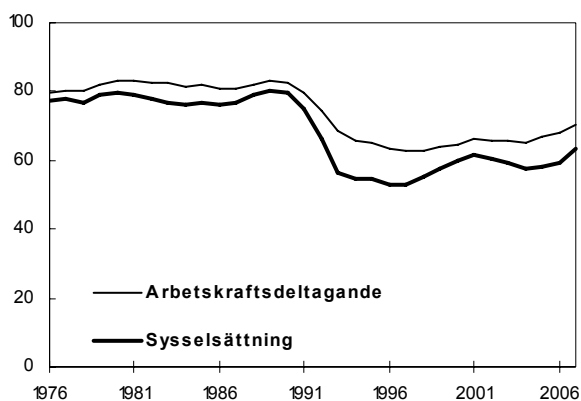
Figur 6.1.1 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning för ungdomar 16–19 år, 1976–2007, procent



Källa: SCB, AKU.

⁴⁰ Detta diskuteras istället utförligt i de separata kunskapsöversikter som behandlar respektive grupp (se Eriksson (2007) och Hallberg (2007)).

Figur 6.1.2 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning för ungdomar 20–24 år, 1976–2007, procent



Källa: SCB, AKU

I figur 6.1.1 och 6.1.2 syns nedgången tydligt. 1976 uppgick arbetskraftsdeltagandet till 58 procent bland 16–19-åringarna och 79 procent bland 20–24-åringarna; år 2007 var motsvarande siffror 32,7 respektive 70,4 procent. Den största förändringen inträffade under 1990-talets första år, och förklaras både av den ekonomiska krisen och av de utbildningsreformer som då genomfördes.

När situationen på arbetsmarknaden försämrades i början av 1990-talet avspeglade sig detta inte bara i ökad arbetslöshet utan också i ett minskat arbetskraftsdeltagande. En anledning till att arbetskraftsdeltagandet minskar då arbetslösheten ökar kan vara att en del av de arbetslösa som upplever sig ha små chanser att få ett arbete ger upp och slutar söka arbete. Även om arbetslösheten ökade generellt under 1990-talets första år var vissa grupper – däribland ungdomar – hårdare drabbade än andra. Det är därför naturligt att arbetskraftsdeltagandet bland unga sjönk kraftigt under 1990-talets första år.

Samtidigt som arbetskraftsdeltagandet bland ungdomar minskade ökade antalet ungdomar i reguljär utbildning. Detta skedde både genom införandet av den 3-åriga gymnasieskolan

och genom expansionen av högskolan. Mellan 1976 och 2004 ökade andelen av 16–19- och 20–24-åringar som studerade kraftigt, från 31 till 60 respektive från 11 till 23 procent av respektive åldersgrupp. Tabell 6.1.1 visar arbetskraftsdeltagande och sysselsättning år 2007 för ungdomar 16–19 och 20–24 år.

Tabell 6.1.1 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning bland ungdomar (tusental), 2007

	16–19 år		20–24 år	
	Antal personer	Andel av bef. (%)	Antal personer	Andel av bef. (%)
Befolkning	500,4		547,6	
I arbetskraften	163,8	32,7	385,4	70,4
<i>varav</i>				
Sysselsatta	139,8	27,9	345,5	63,1
Arbetslösa	24,1	4,8	39,9	7,3
Ej i arbetskraften	336,5	67,2	162,2	29,6

Anm.: I tabellen anges arbetslösheten som andel av befolkningen (inte – vilket är den officiella definitionen – som andel av arbetskraften). Eftersom en majoritet av alla ungdomar under 20 inte tillhör arbetskraften blir arbetslösheten beräknad på detta sätt låg, trots att 14,7 procent av alla ungdomar 20–24 år som tillhörde arbetskraften faktiskt var arbetslösa.

Källa: SCB, AKU 2007

Majoriteten av alla unga som inte tillhör arbetskraften studerar. Detta är bra, om det är vad dessa ungdomar vill göra och om studierna förser dem med den kompetens och den kunskap de behöver för att klara sig bättre på arbetsmarknaden. Statistiken indikerar dock att en del av dem som studerar hellre skulle vilja ha ett arbete, vilket framgår av att över 49 000 heltidsstudierande ungdomar i åldern 16–24 uppger att de sökt arbete år 2007.

Att antalet unga i reguljär utbildning har ökat förklarar merparten av det sjunkande arbetskraftsdeltagandet bland unga,

men inte allt. Några procent av de unga står dessutom utanför arbetsmarknaden p.g.a. hemarbete, värnplikt, förtidspension eller sjukdom samt arbete eller vistelse utomlands. Dessutom finns det en grupp unga som saknar känd sysselsättning. Både ur ett socialt och samhällsekonomiskt perspektiv är denna grupp, och dess problem och möjligheter, central. Gruppen har vuxit markant sedan 1990-talets början och år 2004 uppgick antalet unga 16–24 år som varken studerar, arbetar, söker arbete eller har någon annan känd sysselsättning till drygt 65 000 personer. För en del av dessa ungdomar är utanförskapet ett uttryck för betydande svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Utredningen *Unga utanför* (SOU 2003:92) beräknar att ca 40 procent av de unga som befann sig ”utanför” år 2001 tillhörde denna kategori, i vilken ungdomar som är födda utomlands och/eller inte har avslutat grundskolan är överrepresenterade.

Det potentiella arbetsutbudet i gruppen unga återfinns både bland dem som i dagsläget befinner sig i och de som befinner sig utanför arbetskraften. I tabell 6.1.2 framgår antalet öppet och latent arbetslösa samt undersysselsatta år 2007.

Tabell 6.1.2 Ungdomars potentiella arbetsutbud, år 2007

	16–19 år		20–24 år	
	Antal personer	Antal timmar per vecka	Antal personer	Antal timmar per vecka
Arbetslösa	24 100	900 000	39 900	1 500 000
Undersysselsatta	21 900	300 000	56 300	800 000
Latent arbetssökande	74 400	1 300 000	26 900	700 000
Summa	120 400	2 500 000	123 100	3 000 000

Källa: SCB, AKU 2007

Av tabell 6.1.2 framgår att närmare 64 000 ungdomar var öppet arbetslösa.⁴¹ Till detta kommer de drygt 78 000 ungdomar som var undersysselsatta, och som alltså arbetade mindre än de skulle vilja eller kan göra på grund av arbetsmarknadsskäl. Till arbetskraftsreserven hör också de drygt 101 000 unga som var latent arbetssökande, och som alltså inte sökte något arbete trots att de uppgav att de både skulle vilja och kunnat arbeta samt unga heltidsstuderande som sökte arbete.

Sammanfattningsvis uppgick år 2007 det outnyttjade arbetsutbudet bland unga till minst 243 000 individer eller 5,5 miljoner arbetstimmar, vilket, omräknat till heltidsekvivalenter, motsvarar 137 500 individer eller 37 procent av hela det outnyttjade arbets-

⁴¹ Antalet arbetslösa som deltar i arbetsmarknadspolitiska program framgår inte av AKU, men enligt Arbetsförmedlingens statistik deltog omkring 7 200 unga i åldern 18-24 år i arbetsmarknadsprogram med aktivitetsstöd år 2007.

utbudet (se avsnitt 6.5). Bland ungdomarna finns alltså en betydande outnyttjad arbetskraftspotential.

6.2 De äldre

Äldre definieras här som personer över 55 år. Innan pensionsystemet reformerades var den allmänna pensionsåldern 65 år och de flesta slutade sitt arbetsliv vid just 65 år. Det är ännu för tidigt att veta hur omläggningen av pensionssystemet påverkar faktisk pensionsålder eftersom så få ännu får sin pension från det nya systemet. Det nya reformerade pensionssystemet öppnar upp för en ökad flexibilitet att arbeta längre. De ekonomiska incitamenten att förlänga det yrkesverksamma livet är större i det nya pensionssystemet eftersom pensionen grundas på intjänad inkomst under hela livet. Men i motsatt riktning verkar effekten av ökade realinkomster, vilken delvis kan förväntas tas ut som ökad fritid, alltså tidigare pensionering. Det finns emellertid vissa tecken på att just 65 år kan ha varit normgivande och fungerat som en allmänt accepterad pensionsålder, en övre gräns för det yrkesaktiva livet.⁴²

Med förbättrad hälsa bland äldre, färre tunga arbeten, och inte minst ökad medellivslängd, är det relevant att fråga sig om inte fler faktiskt både har förmågan och viljan att arbeta längre än tidigare. Åren med måttlig eller svår ohälsa har minskat bland både män och kvinnor, även om det finns en svag tendens mot ökad ohälsa bland kvinnor i åldern 45–54 år (SCB, 2003). I framtiden kan man förvänta sig en fortsatt förbättring av hälsan

⁴² En allmänt accepterad pensionsålder kan ha sin grund i både lagstiftningen kring den allmänna pensionsåldern, men även i ett flertal olika, ekonomiska såväl som icke-ekonomiska, faktorer. I Palme & Svenssons (2001) pensionsstudie visas att ekonomiska incitament spelar en viktig roll för pensionsbeslutet, men också att ekonomiska incitament *inte* kan förklara det typiska åldersmönstret för pensionsbeslutet med en stor ansamling vid just 65 år. En del av förklaringen ligger i kollektivavtalen, som innebär att pension ska tas ut vid just 65 års ålder, men också att 65 år verkar vara en norm. Från den 1 september 2001 har dock varje löntagare laglig rätt att kvarstå i anställning fram till 67 års ålder, vilket naturligtvis på sikt kan bidra till att höja den allmänt accepterade pensionsåldern.

bland äldre och en ökad förväntad livslängd bl a till följd av utvecklingen inom det medicinska området. Det bör därför finnas en ganska stor arbetskraftspotential bland äldre. Ett problem är dock att allt lägre andelar av befolkningen i åldersgrupperna yngre än 55 år – morgondagens äldre – håller sig kvar i arbetskraften.⁴³ Detta kan få betydelse för dels hur *stora* grupper som faktiskt kommer att vara tillgängliga på arbetsmarknaden i framtiden, dels hur dessa kommer att värdera arbetsliv och pensionering eftersom det finns en selektionseffekt till förtidspensionering.

Historiskt har trenden varit mot en tidigarelagd pensionering, genom att uppbära förtida tjänstepension, förtidspension, långa perioder av arbetslöshet eller sjukskrivning. I Sverige, liksom i flera andra länder, har arbetskraftsdeltagandet bland äldre män trendmässigt minskat sedan början av 1960-talet (Palme & Svensson, 2004). För män har arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 60–64 år minskat från ca 85 procent på 1960-talet till ca 60 procent på 2000-talet. 1970–2004 har deras genomsnittliga faktiska pensionsålder minskat från 66 år till 63 år. Eftersom så många slutar att arbeta långt tidigare än 65 år så har mäns genomsnittliga pensionsålder aldrig varit lägre än nu.⁴⁴

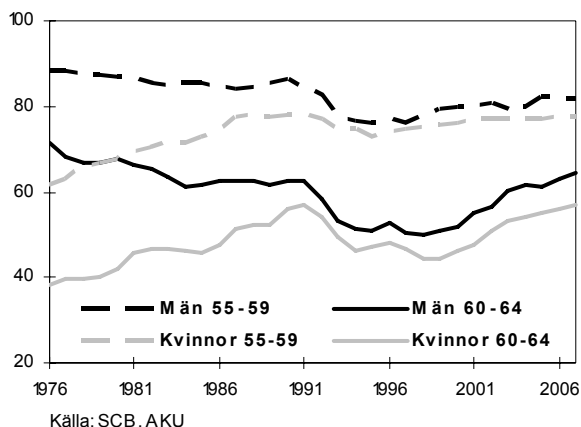
För kvinnor har däremot arbetskraftsdeltagandet ökat i alla åldrar från mitten av 1960-talet till början av 1990-talet. Det gäller speciellt i åldrarna upp till 59 år, men även i åldersgruppen 60–64 år har deltagandet ökat från 35 procent till 56 procent. Kvinnornas faktiska pensionsålder har aldrig varit högre än nu, 62 år. Den positiva utvecklingen kan tolkas som en kohorteffekt mot ett ökat deltagande i arbetskraften som hänger ihop med

⁴³ Trots de goda hälsoscenarierna bland de äldre över 55 år har sjukfrånvaron ökat markant för åldersgrupperna yngre än 55 år, speciellt bland kvinnor i åldern 45-54 år, där exempelvis 18 procent antingen var frånvarande p g a sjukskrivning eller förtidspensionering (AKU, SCB, 2005). Jämfört med 1994 års nivå har den samlade sjuk- och förtidspensionsfrekvensen i denna åldersgrupp stigit med nästan 50 procent (www.sou.gov.se/socialforsakring, se skriften "Post-fyrtialisterna: oroväckande trender i arbetslivet").

⁴⁴ Beräkningen utgår från personer som vid 50-års ålder fanns med i arbetskraften. Människor som genom t ex förtidspension slutat arbeta dessförinnan ingår alltså inte (www.sou.gov.se/socialforsakring, se skriften "Äldre i arbete – prima liv").

kvinnornas inträde på arbetsmarknaden. Ökningen i arbetskraftsdeltagandet har emellertid numera planat ut för kvinnor i alla åldersgrupper (Palme & Svensson, 2004). Figur 6.2.1 visar sysselsättningsutvecklingen 1976–2007.

Figur 6.2.1 Sysselsättning i åldersgruppen 55–64 år, 1976–2007, procent



En internationell jämförelse visar dock att arbetskraftsdeltagandet bland äldre är relativt högt i Sverige.⁴⁵ Figur 6.2.1 visar även att Sverige sedan 1996 upplevt en återhämtning av sysselsättningsgraden bland 60–64-åringar efter tillbakagången av sysselsättningen i samband med den ekonomiska krisen under 1990-talet. Sedan 1999 har sysselsättningsgraden i denna grupp återhämtat sig till 1992 års nivå. Återhämtningen gäller både kvinnor och män i ungefär lika utsträckning, och uppgår till ca 10 procentenheter. Ökningen sedan 1999 verkar inte bestå av frånvarande sysselsatta eftersom

⁴⁵ Enligt European Labour Force Survey (EUROSTAT, 2004) var därtill det genomsnittliga antalet arbetade timmar per vecka och person i åldern 55-64 drygt 20 timmar, vilket var 4 timmar mer än i de övriga nordiska länderna och 7 timmar mer än EU-genomsnittet.

andelen i arbete också ökat i samma takt. Återhämtningen tycks emellertid vara ett internationellt fenomen. I så gott som alla EU-länder ökade arbetskraftsdeltagandet bland personer i åldern 55–64 år mellan åren 1995 och 2002 (se OECD, 2003).

Det är svårt att redan nu avgöra hur beständig denna återhämtning är. Möjligen återspeglar den att personer i 60-årsåldern numera är mer högutbildade än tidigare generationer, har en annan yrkesstruktur, och möjligtvis också en annan attityd till pensionering. Som nämndes har de också en bättre hälsa än tidigare årskullar. Vidare kan förändringarna i beviljningskriterierna för förtidspension ha bidragit till att öka sysselsättningen bland de äldre.⁴⁶

De födelsekohorter som nu är pensionärer är förhållandevis små. Fyrtioåriga generationerna som nu närmar sig pensionsåldern är istället exceptionellt stora. Ökad sysselsättning och ett ökat antal arbetade timmar bland de äldre bör därmed utgöra en relativt stor källa till potentiellt arbetsutbud. Tabell 6.2.3 visar dagens äldre uppdelade efter kön och arbetsmarknadsstatus år 2007.

⁴⁶ Under 1990-talet avvecklades möjligheten att erhålla förtidspension av arbetsmarknadsskäl.

Tabell 6.2.3 Äldre män och kvinnor efter arbetsmarknadsstatus 2007, procent av befolkningen (i aktuell åldersgrupp)

Ålder	Män		Kvinnor	
	55–59	60–64	55–59	60–64
Sysselsatta	81,9	64,4	77,7	56,8
varav i deltidarbete:				
1–34 tim	7,9	14,0	25,5	25,5
1–19 tim	1,3	3,2	2,4	4,1
20–34 tim	6,6	10,8	23,0	21,4
35– tim	74,0	50,4	52,2	31,2
Undersysselsatta	1,4	1,2	3,9	2,2
Sjukfrånvarande				
(55–64 år)				
hela eller delar av referensveckan	4,3		6,0	
hela referensveckan	2,7		3,5	
Arbetslösa	2,8	3,0	2,3	2,1
Ej i arbetskraften	15,2	32,5	20,1	41,1
varav latent arbetsökande	0,7	1,1	0,7	1,2
Befolkningen	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Befolkningen (1000-tal)</i>	<i>303,0</i>	<i>310,4</i>	<i>301,2</i>	<i>307,5</i>
Ålder	65–69	70–74	65–69	70–74
Sysselsatta	19,0	9,6	10,6	3,6
Arbetslösa	0,3	0,1	0,3	0,1
Ej i arbetskraften	80,7	90,3	89,1	96,3
Befolkningen	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Befolkningen (1000-tal)</i>	<i>219,7</i>	<i>166,3</i>	<i>226,0</i>	<i>186,8</i>

Källa: SCB, AKU 2007, årsmedeltal samt tillägstabeller

Av tabell 6.2.3 framgår att sysselsättningsandelen i åldersgruppen 55–59 år är relativt hög, 82 procent bland män och 78 procent bland kvinnor. Dock arbetar hela 33 procent av de sysselsatta kvinnorna i denna åldersgrupp deltid (färre än 35 timmar per vecka).

Mellan 4 och 6 procent av de sysselsatta i åldersgruppen 55–64 år är frånvarande hela eller del av mätveckan på grund av sjukdom.⁴⁷ Arbetslösheten är relativt låg i denna grupp och räknat som andel av befolkningen uppgår den till knappt 3 procent för män och drygt 2 procent för kvinnor. Potentialen att öka arbetsutbudet i denna grupp består av arbetslösa, latent arbetssökande, undersysselsatta samt sjukfrånvarande.

Som nämnts tidigare är sysselsättningsgraden för åldersgruppen 60–64-åringar låg i jämförelse med den för yngre åldersgrupper. Cirka 41 procent av kvinnorna och 33 procent av männen i denna åldersgrupp är utanför arbetskraften. Av dessa är en liten andel latent arbetssökande, cirka 1 procent. Knappt 45 procent av kvinnorna och 22 procent av männen bland de sysselsatta i åldersgruppen 60–64 arbetar deltid (färre än 35 timmar per vecka). Sammanfattningsvis torde det finnas ett betydande utrymme för att öka arbetsutbudet i denna grupp.

I åldersgruppen 65–69 år är i genomsnitt 13 procent sysselsatta. Med tanke på att hälsotillståndet bland de äldre åldersgrupperna förbättras är det inte orealistiskt att räkna med att det finns en framtida möjlighet att öka arbetsutbudet också i åldersgruppen över 65 år. Detta kan dock motverkas av att ökande inkomster tenderar att öka efterfrågan på fritid

Historiskt har det varit så att de äldre som en gång lämnat arbetskraften (t ex via förtidspension eller sjuk- och aktivitetsersättning) väldigt sällan återkommer till arbetslivet igen (www.sou.gov.se/socialforsakring). Det potentiella arbetsutbudet utgörs därmed till största delen av dem som ännu inte permanent lämnat arbetskraften, dvs. är arbetslösa, undersysselsatta eller latent arbetssökande. Det finns visserligen

⁴⁷ Notera dock att AKU slår samman 55–64 åringar när det gäller sjukfrånvaro.

de som återgår från ålderspension till arbete, men de är väldigt få. Tabell 6.2.4 visar utbudspotentialer bland dagens 55–64-åringar uppdelat efter kön och arbetsmarknadsstatus.

Tabell 6.2.4 Potentiellt arbetsutbud bland 55–64-åringar, 2007

	55–59 år		60–64 år	
	Antal personer	Antal timmar per vecka	Antal personer	Antal timmar per vecka
Arbetslösa	15 400	600 000	15 900	600 000
Undersysselsatta	16 000	200 000	10 500	100 000
Latent arbetssökande	4 100	100 000	7 000	200 000
Summa	35 500	900 000	33 400	900 000

Källa: SCB, AKU 2007

Sammanfattningsvis uppgick år 2007 antalet arbetslösa, undersysselsatta och latent arbetssökande i åldrarna 55–64 år tillsammans till ungefär 68 900 personer, vilka totalt skulle kunna bidra med 1,8 miljoner arbetstimmar. Omräknat till heltidsekvivalenter motsvarar detta ungefär 45 000 människor. De som ingår i denna arbetskraftspotential utgör således 6 procent av åldersgruppen, eller 12 procent av hela det outnyttjade arbetsutbudet (se avsnitt 6.5).

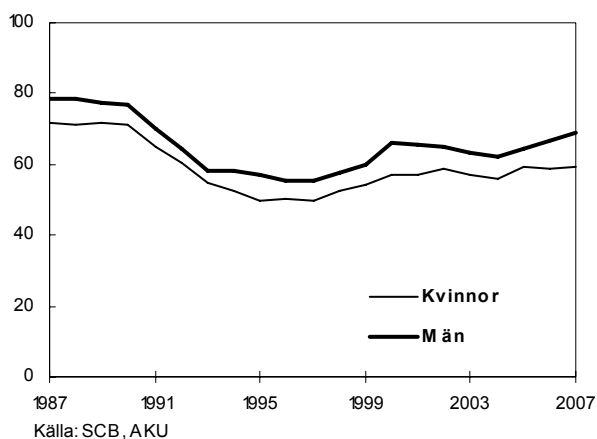
6.3 Personer med utländsk bakgrund

Sverige har under de senaste decennierna upplevt en relativt omfattande invandring. Fram till mitten av 1970-talet bestod invandringen i huvudsak av arbetskraftsinvandrare med medföljande familjer från Europa. Därefter övergick

invandringen till att i högre grad bestå av flykting- och anhöriginvandring från länder utanför Europa. Av befolkningen i Sverige var 13,4 procent födda utomlands år 2007. Under perioden fram till år 2020 kommer gruppen utrikes födda troligen att stå för hela befolkningsökningen i åldersgruppen 20–64 år och en stor andel av invandringen kommer med all sannolikhet även i framtiden att utgöras av flykting- och anhöriginvandrare från länder utanför EU. Det faktum att de utrikes födda kommer att utgöra en växande andel av den framtida befolkningen i yrkesverksam ålder innebär att det är oerhört viktigt att denna grupp både vill och ges möjlighet att förvärvsarbeta.

Sysselsättningsutvecklingen över tiden i gruppen utrikes födda är nära kopplad till förändringen i invandringens karaktär från arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvandring. Under åren av arbetskraftsinvandring var sysselsättningen mycket hög bland de utrikes födda men därefter har en närmast trendmässig försämring skett. Figur 6.3.1 visar utvecklingen sedan 1987.

Figur 6.3.1 Sysselsättning för utrikes födda 16–64 år, 1987–2007, procent



Av figur 6.3.1 framgår dels att de utrikes födda drabbades mycket hårt under den ekonomiska krisen på 1990-talet, dels att en mer trendmässig nedgång i sysselsättningen skett. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda är i dagsläget betydande. År 2007 var 77,8 procent av de inrikes födda mellan 16 och 64 år sysselsatta; motsvarande siffra för de utrikes födda var 63,9 procent. Skillnaden är lite större för kvinnor (16,3 procentenheter) än för män (10,8 procentenheter). Även i ett internationellt perspektiv är sysselsättningen bland utrikes födda låg i Sverige.⁴⁸

Sysselsättningsgraden påverkas i hög grad av individernas ursprungsregion och vistelsetid i Sverige. Tabell 6.3.1 jämför sysselsättning, arbetslöshet och personer utanför arbetskraften för inrikes respektive utrikes födda fördelade efter ursprungsregion.

⁴⁸ Länder med övervägande arbetskraftsinvandring har generellt sett en högre sysselsättningsgrad bland de utrikes födda än länder med övervägande flyktinginvandring. Sverige tillhör, tillsammans med bland annat Danmark och Nederländerna, de länder som uppvisar störst skillnader i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda (se OECD, 2005).

Tabell 6.3.1 Sysselsatta, arbetslösa och utanför
arbetskraften, 16–64 år (tusental), år 2007

	Sysselsatta		Arbetslösa		Utanför arbetskraften	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Inrikes födda	3 855,8	77,8	153,1	3,1	945,9	19,1
Utrikes födda	588,8	63,9	62,7	6,8	269,3	29,2
<i>Utrikes födda efter världsdel</i>						
Europa	342,8	68,0	26,3	5,2	135,2	26,8
<i>därav</i>						
Norden	133,7	73,3	5,8	3,2	43,0	23,6
EU25	92,5	73,4	5,9	4,7	27,6	21,9
utom Norden						
Sydamerika	39,5	71,3	2,9	5,2	13,0	23,5
Nord- amerika	14,5	69,0	1,3	6,2	5,1	24,3
Asien	155,9	55,8	26,2	9,4	97,2	34,8
Afrika	30,9	58,6	5,0	9,5	16,8	31,9
Övriga länder	5,1	63,8	0,9	11,3	2,0	25,0

Källa: SCB, AKU 2007, tillägstabeller.

Av tabell 6.3.1 framgår att sysselsättningsgraden är lägre för alla grupper av utrikes födda än för inrikes födda, och att ursprungsregionen spelar stor roll. Den lägsta sysselsättningsandelen återfinns i de grupper som är födda i regioner långt från Sverige. Så är, exempelvis, mindre än 56 procent av dem som är födda i Asien sysselsatta samtidigt som 9,4 procent är arbetslösa (vilket

motvarar 14,4 procent om de uttrycks som andel av arbetskraften).

Sysselsättningsgraden bland de utrikes födda är också beroende av vistelsetiden i Sverige. Personer som vistats länge i Sverige har en högre sysselsättningsgrad än de som vistats här en kort tid, men skillnaden mellan dem som har vistats länge i Sverige och inrikes födda är fortfarande betydande.⁴⁹ En förklaring till vistelsetidens betydelse är att det tar tid att lära sig svenska och att bygga upp ett nytt kontaktnät på arbetsmarknaden. En annan förklaring är att grupper som kommit till Sverige vid olika tidpunkter av något skäl lyckats olika väl med att etablera sig på arbetsmarknaden. Förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden har också troligen betydelse för sysselsättningsgraden bland utrikes födda. Tabell 6.3.2 illustrerar vistelsetidens betydelse (avser år 2006).

Tabell 6.3.2 Procentuell andel sysselsatta av befolkningen, män och kvinnor 20–64 år med olika vistelsetider, år 2006

	Inrikes födda	Utrikes födda			
		0–4 år	5–9 år	10–19 år	minst 20 år
Män	83,9	64,6	69,0	69,8	74,2
Kvinnor	79,0	38,8	53,9	63,8	68,1

Anm: Integrationsverkets egna beräkningar baserad på SCB-data, AKU 4:e kvartalet 2006.

Källa: Integrationsverket (2007)

Det är också viktigt att poängtera att dessa skillnader kvarstår även om hänsyn tas till skillnader i ålder, utbildning och civilstånd.

⁴⁹ Se Integrationsverket (2007).

Det är således tydligt att det finns en betydande potential att öka sysselsättningen i gruppen utrikes födda. För att få en uppfattning om storleken på denna arbetskraftsreserv kan följande räkneexempel användas: (1) om de utrikes födda i åldern 16–64 år hade samma sysselsättningsgrad som de inrikes födda skulle sysselsättningen öka med 127 600 personer och (2) om arbetslösheten (som andel av arbetskraften) skulle minska till samma nivå för de utrikes födda som för de inrikes födda skulle arbetslösheten minska med 37 900 personer.

Det potentiella arbetskraftsutbudet i gruppen utrikes födda består åtminstone av summan av de öppet och latent arbetslösa och de undersysselsatta. Tabell 6.3.3 visar storleken på detta outnyttjade arbetsutbud år 2007.

Tabell 6.3.3 Potentiellt arbetsutbud i gruppen utrikes födda, år 2007

	Antal personer	Antal timmar per vecka
Arbetslösa	62 700	2 340 000
Undersysselsatta	54 900	800 000
Latent arbetssökande	36 800	1 800 000
Summa	154 400	4 220 000

Källa: SCB, AKU 2007

Av tabell 6.3.3 framgår att det potentiella arbetskraftsutbudet för gruppen utrikes födda uppgår till drygt 154 000 personer eller nästan 4,2 miljoner timmar per vecka. Detta motsvarar 105 500 heltidsekvivalenter.

En annan, potentiellt betydelsefull, grupp utgörs av de 3,9 procent av befolkningen som är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar (år 2006). Också vissa i denna grupp har

svårigheter att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Exempelvis visar Rooth (2001) att individer vars båda föräldrar är födda i länder utanför Europa löper en betydligt större risk att vara arbetslösa än vad andra grupper gör. Eftersom antalet individer som har utlandsfödda föräldrar kommer att öka i framtiden, är det viktigt att vara uppmärksam på sysselsättningsutvecklingen också i denna grupp.

En betydande andel av de utrikes födda som är sysselsatta har jobb som de är överkvalificerade för. Dessa individer har visserligen ett jobb och bidrar därmed till produktionen i samhället, men de skulle sannolikt bidra ännu mer om de hade jobb som i högre grad motsvarade deras kompetens. Trots att skillnaderna i utbildningsnivå generellt sett är ganska små mellan inrikes och utrikes födda så är skillnaden i deras arbetens kvalifikationsgrad betydande. Exempelvis visar Ekberg och Rooth (2004) att medan 47 procent av alla män som är födda i Sverige har ett kvalificerat arbete och 4 procent har ett okvalificerat arbete så är motsvarande siffror för dem som är födda i Afrika 19 respektive 24 procent.⁵⁰ Studier rörande utländska akademiker visar dessutom att endast mellan 40 och 60 procent har ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå (se Berggren och Omarsson, 2001 och Ekberg och Rooth, 2004).

Sammanfattningsvis finns det alltså en outnyttjad arbetskraftspotential i gruppen utrikes födda motsvarande 105 500 heltidsekvivalenter, vilket utgör 28 procent av det totala outnyttjade arbetsutbudet (se avsnitt 6.5). Därutöver finns det sannolikt ytterligare arbetsutbudspotential bland de utrikes födda som befinner sig utanför arbetskraften men som inte klassificeras som latent arbetssökande, liksom bland andra generationens invandrare. Till det kommer de stora kompetensreserver som finns hos den stora grupp utrikes födda som har jobb som de är överkvalificerade för. Kan

⁵⁰ Ett kvalificerat arbete består av ledningsarbete samt yrken som kräver specialkompetens eller högskoleutbildning. Okvalificerat arbete består av yrken som inte kräver utbildning utöver grundskola.

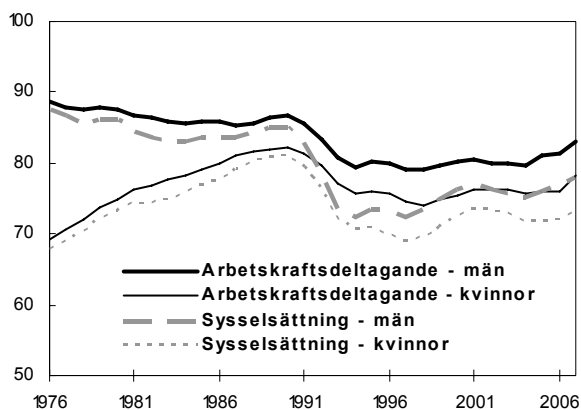
sysselsättningen öka i dessa grupper skulle det ge ett betydligt tillskott till det totala antalet arbetade timmar.

6.4 Kvinnor

Arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor i Sverige tillhör de högsta i världen, men trots detta finns det betydande könsskillnader i arbetsmarknadsutfall. Även om andelen kvinnor som förvärvsarbetar numera är hög så är skillnaden mellan män och kvinnor i antal arbetade timmar fortfarande stor. En förklaring till detta är att många kvinnor jobbar deltid. Arbetsmarknaden är starkt könsuppdelad och många kvinnor jobbar inom den offentliga sektorn. Andelen kvinnor som uppbär ersättning via sjukförsäkringen eller sjuk- och aktivitetsersättningen är dessutom högre än andelen män. Det finns således tecken på att det finns en outnyttjad arbetskraftspotential bland kvinnor, även om det redan höga arbetskraftsdeltagandet medför att denna potential är mindre än i många andra länder.

Sett över tiden så har kvinnors arbetskraftsdeltagande och sysselsättning ökat kraftigt. Figur 6.4.1 visar utvecklingen under perioden 1976 till 2007 för de i åldrarna 16–64 år.

Figur 6.4.1 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättning fördelat på män och kvinnor, 1976–2007, procent



Källa: SCB, AKU

Av figur 6.4.1 framgår att kvinnornas arbetskraftsdeltagande ökade under perioden från 1970-talet till början på 1990-talet – från 69 procent 1976 till 82 procent 1990 – medan motsvarande andel för män höll sig tämligen konstant. Under 1990-talskrisen minskade arbetskraftsdeltagandet för både kvinnor och män kraftigt (till 75 respektive 80 procent) och har sedan dess kvarstannat på ungefär samma nivå. Utvecklingen för sysselsättningen är likartad.

För att förstå dagens arbetsmarknadssituation för kvinnor behöver vi dock närmare studera befolkningens fördelning på hel- och deltidsanställda, sjukfrånvarande, arbetslösa, utanför arbetskraften etc. Tabell 6.4.1 visar arbetsmarknadsläget år 2007 fördelat på olika grupper.

Tabell 6.4.1 Män och kvinnor efter arbetsmarknadsstatus år 2007, procent av befolkningen om inget annat anges

	Män	Kvinnor
Sysselsatta	78	73
<i>varav arbetstid (% av alla sysselsatta):</i>		
1–19 tim	3	6
20–34 tim	8	29
35– tim	89	64
Undersysselsatta	3	6
Frånvarande hel/del av referensveckan	25	25
<i>varav skäl (% av alla frånvarande):</i>		
Sjukfrånvarande	14	20
Semester	35	34
Övriga skäl	51	48
Arbetslösa	4	3
Ej i arbetskraften	18	23
<i>varav skäl (% av alla utanför arbetskraften):</i>		
Heltidsstuderande	46	39
Hemarbetande	1	8
Arbetssökande (1)	3	2
Värnpliktiga	1	0
Pension (2)	8	5
Sjuka (2)	31	34
Lediga	3	3
Övriga	8	7
Latent arbetssökande	2	3

Anm.: (1) Betraktar sig som arbetssökande men uppfyller ej definitionskraven för arbetslösa.

(2) Förtidspension av hälsoskäl ingår bland de övriga.

Källa: SCB, AKU 2007, årsmedeltal samt tilläggstabeller

I tabell 6.4.1 är följande värt att notera. (1) Skillnaden i sysselsättning mellan män och kvinnor är runt fem procentenheter. Studerar man fördelningen mellan hel- och deltidsanställda är skillnaderna dock betydligt större. Medan 89 procent av alla män jobbar minst 35 timmar per vecka så är motsvarande andel för kvinnorna endast 64 procent. Andelen som arbetar deltid är således betydande bland kvinnor. Detta förklarar i hög grad att män år 2007 stod för 58 procent av alla arbetade timmar medan kvinnor endast stod för 42 procent. Vi ser också att dubbelt så många kvinnor som män (6 respektive 3 procent) uppger sig arbeta mindre än de skulle vilja göra (klassificeras som undersysselsatta). (2) Skillnaden i andelen frånvarande mellan män och kvinnor är visserligen ganska liten, men kvinnorna är i högre grad frånvarande på grund av sjukdom. (3) Skillnaden i arbetslöshet mellan män och kvinnor är liten. (4) Andelen som befinner sig utanför arbetskraften är större bland kvinnor än bland män – 23 respektive 18 procent. Denna skillnad kan tyckas liten, men om vi närmare studerar de skäl som dessa personer uppger till att de inte tillhör arbetskraften ser vi vissa könsskillnader. Män i denna grupp är i högre grad heltidsstuderande, medan kvinnor i högre grad är hemarbetande eller sjuka.

Två aspekter på kvinnors arbetsmarknadssituation som är värda att diskutera närmare ur ett arbetsutbudsperspektiv är således förekomsten av deltidsarbete samt sjukfrånvaro och förtidspensionering. Vi såg ovan att många kvinnor i dagsläget arbetar deltid. Det är visserligen rimligt att anta att en del av dessa kvinnor faktiskt vill jobba deltid, men man kan inte bortse från att det finns deltidsanställda kvinnor som vill jobba mer (vilket delvis framgår av att sex procent av kvinnorna uppger sig vara undersysselsatta). Många deltidsanställda återfinns dock inom kvinnodominerade sektorer, som detaljhandel samt vård- och omsorgssektorn, där möjligheterna till heltidsarbete hittills ofta visat sig vara begränsade. Det faktum att merparten av hemarbetet fortfarande utförs av kvinnor begränsar också möjligheterna för dessa kvinnor att öka sitt arbetsutbud. En

annan grupp av intresse är de som uppbär ersättning från sjukförsäkringen respektive sjuk- och aktivitetsersättningen (jämför avsnitt 6.2).⁵¹ År 2007 var det så kallade ohälsotalet, som är ett mått på total sjukfrånvaro, 38,3.⁵² Jämför man mäns och kvinnors ohälsotal är dock skillnaden betydande – för män var ohälsotalet 30,6 och för kvinnor 46,1. Antalet ersatta sjukpenningdagar (brutto) år 2007 uppgick till 66,4 miljoner, varav 63 procent avsåg kvinnor. Därutöver betalades sjuk- och aktivitetsersättning ut till knappt 552 000 individer, varav nästan 60 procent var kvinnor.

Det potentiella arbetsutbudet bland kvinnor består åtminstone av summan av de öppet och latent arbetslösa samt de undersysselsatta. Tabell 6.4.2 visar storleken på detta outnyttjade arbetsutbud år 2007.

Tabell 6.4.2 Potentiellt arbetsutbud bland kvinnor, 2007

	Antal personer	Antal timmar per vecka
Arbetslösa	104 400	3 800 000
Undersysselsatta	172 700	2 200 000
Latent arbetsökande	81 900	1 800 000
Summa	359 000	7 800 000

Källa: SCB, AKU 2007

⁵¹ Alla sifferuppgifter om ersättningar från socialförsäkringssystemen är hämtade från försäkringskassans statistik och finns tillgängliga via försäkringskassans webbplats www.forsakringskassan.se. Alla siffror avser år 2007.

⁵² Ohälsotalet definieras som antal utbetalda dagar med sjukpenning, arbets-skadesjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning (före år 2003 förtidspension och sjukbidrag) från socialförsäkringen per registrerad försäkrad i åldrarna 16-64. Alla dagar är omräknade till "heldagar". Dagar med sjuklön från arbetsgivare ingår inte i ohälsotalet.

Av tabell 6.4.2 framgår att det potentiella arbetskraftsutbudet bland kvinnor uppgår till mer än 359 000 personer eller 7,8 miljoner timmar. Detta motsvarar 195 000 heltidsekvivalenter. Det bör dock noteras att denna siffra inkluderar kvinnor som även ingår i någon av grupperna unga (35 procent), äldre (10 procent) eller personer med utländsk bakgrund (28 procent).

Det är dock troligt att det finns ytterligare arbetsutbudspotential bland kvinnor utöver de som inkluderas i tabell 6.4.2. Om exempelvis alla deltidsarbetande kvinnor ökade sitt arbetsutbud med i genomsnitt en timme per vecka skulle detta öka arbetsutbudet med 755 000 timmar. Även om en del kvinnor av olika skäl vill jobba deltid så bör man inte bortse från möjligheten att öka arbetsutbudet genom att stimulera dessa grupper till att öka sitt arbetsutbud. Kan de kvinnor som jobbar deltid, inte arbetar på grund av sjukdom eller hemarbetar förmås att öka sitt arbetsutbud innebär även detta ett betydande tillskott.

Sammanfattningsvis finns det alltså en outnyttjad arbetskraftspotential bland kvinnor motsvarande 195 000 heltidsekvivalenter, vilket motsvarar lite drygt hälften av det totala outnyttjade arbetsutbudet i hela befolkningen (se avsnitt 6.5). Därutöver kan det finnas ytterligare potential bland de stora grupper kvinnor som i dagsläget jobbar deltid, är sjuka eller hemarbetande.

6.5 Sammanfattande bedömning av det potentiella arbetsutbudet i de fyra grupperna

När det potentiella arbetsutbudet bland unga, äldre, personer med utländsk bakgrund och kvinnor summerades i avsnitt 6.1–6.4 inkluderades bara individer som aktivt angett att de skulle vilja arbeta mer än de gjorde vid frågetillfället. Detta borde, rimligtvis, utgöra en nedre gräns för möjligheterna att öka arbetsutbudet, eftersom dessa individer (med undantag för de latent arbetssökande) redan bjuder ut sin arbetskraft på

arbetsmarknaden. Erfarenheten visar, till exempel, att arbetskraftsutbudet tenderar att öka då situationen på arbetsmarknaden förbättras och chansen att få ett arbete upplevs som större. Det finns alltså, sannolikt, en betydande arbetskraftspotential även bland de individer som i dagsläget befinner sig utanför arbetskraften. Många av dessa återfinns antagligen bland dem som för närvarande har sjuk- och aktivitetsersättning. Hur stor denna arbetskraftspotential är, och vilka insatser som krävs för att realisera denna, vet vi inte. Tillgången på arbetskraft är också beroende av hur stor andel av de sysselsatta som är frånvarande från arbetet och hur lång den genomsnittliga arbetstiden är. Om frånvaron till följd av sjukdom (bland dem som har ett arbete) exempelvis minskar med 10 procent motsvarar detta ungefär 16 000 heltidsekvivalenter, och om den genomsnittliga veckoarbetstiden ökar med en timme motsvarar detta mer än 111 000 heltidsekvivalenter. Därutöver kan en eventuell framtida arbetskraftsinvandring bidra till ett ökat arbetsutbud.

Med dessa reservationer avseende den verkliga arbetskraftspotentialens storlek avslutar vi detta avsnitt med att sammanfatta slutsatserna från avsnitt 6.1–6.4 i tabell 6.5.1.

Tabell 6.5.1 Potentiellt arbetsutbud i hela ekonomin och i de fyra grupperna, i miljoner timmar och antal heltidsekvivalenter, 2007

	Arbetslösa	Under- sysselsatta	Latent arbets- lösa	Summa	Antal heltids- ekviva- lenter
Alla	8,0	3,5	3,8	15,3	382 500
<i>varav:</i>					
Unga	2,4	1,2	2,0	5,6	140 000
Äldre	1,1	0,3	0,4	1,8	45 000
Utrikes födda	2,3	0,8	1,8	4,2	105 500
Kvinnor	3,8	2,2	1,8	7,8	195 000

Anm.: Alla avser outnyttjat arbetsutbud i hela ekonomin och inte bara i de fyra grupperna. En individ kan tillhöra flera grupper i tabellen, vilket innebär att alla inte är summan av de övriga kategorierna.

Källa: SCB, AKU 2007.

Av tabell 6.5.1 framgår att det totala outnyttjade arbetskraftsutbudet i ekonomin uppgår till 15,3 miljoner timmar, vilket motsvarar 382 500 heltidsekvivalenter. Av dessa är 37 procent unga, 12 procent äldre, 28 procent utrikes födda och 51 procent kvinnor. De största grupperna är kvinnor, unga och utrikes födda, medan gruppen äldre är något mindre – vilket förklaras av att många äldre permanent har lämnat arbetskraften. Notera dock att flera av grupperna delvis överlappar varandra.

Det bör återigen påpekas att det utöver de individer som inkluderas i tabell 6.5.1 finns ett betydande potentiellt arbetsutbud bland de individer som i dagsläget befinner sig

utanför arbetskraften.⁵³ Det outnyttjade arbetskraftsutbud som finns i ekonomin är alltså betydande och fullt tillräckligt för att klara de sysselsättningsökningar som antas i de olika scenarierna för framtiden i avsnitt 5.2.2.

⁵³ Se Proposition 2007/08:100 – 2008 års Ekonomiska vårproposition, kapitel 4.2, som behandlar problematiken sammanhängande med ”utanförskap”.

7 Avslutning

Det är önskvärt att öka medvetenheten om att det finns ett samband mellan hur mycket vi arbetar och det välstånd vi kan uppnå. Detta samband gäller såväl för enskilda individer och familjer som för landet som helhet. På lång sikt omfattas vi alla av restriktionen att vi inte kan konsumera mer än vad vi producerar. Om fler arbetar ökar storleken på den samlade produktionen.

Vi vet att det kommer att inträffa omfattande demografiska förändringar under de kommande decennierna. Framförallt kommer andelen äldre att öka kraftigt och denna förändring är inte av övergående natur. Allt färre individer i yrkesverksam ålder måste försörja allt fler utanför yrkesverksam ålder. Samtidigt tenderar efterfrågan på välfärdstjänster att öka när vi blir rikare. Dessa förändringar utsätter de offentliga finanserna för stora påfrestningar. I frånvaro av ett ökat antal arbetade timmar – och de ökade skatteintäkter och minskade transfereringar som detta medför – är det inte självklart att dagens välfärdssystem kan bibehållas. Vi har sett att det finns en outnyttjad arbetskraftspotential i grupperna unga, äldre, personer med utländsk bakgrund och kvinnor, och att det därför är av stor betydelse att antalet arbetade timmar i dessa, och andra, grupper ökar.

Huvudbudskapet i denna rapport är att om vi ska kunna bibehålla möjligheten att även i framtiden upprätthålla välfärdssystem av dagens omfattning förutsätter det att antalet arbetade timmar ökar, både genom att fler arbetar och att medelarbetstiden ökar. Enskilda individers val har konsekvenser

för samhället som helhet. Utmaningen består således i att skapa förutsättningar och incitament som gör att människor både kan, vill och har möjlighet att arbeta.

Referenser

Aronsson, T. (2007), Arbetsutbudets bestämningsfaktorer, manuskript, Umeå universitet.

Ekberg, J. och Rooth, D-O. (2004), Yrke och utbildning på 2000-talets arbetsmarknad, Bilaga Rapport Integration 2003.

Berggren, K. & Omarsson, A. (2002), Rätt man på fel plats – arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker, Arbetsmarknad och Arbetsliv, nr 1.

Björklund, A., Edin, P.-A., Holmlund, B. och Wadensjö, E. (2006), Arbetsmarknaden, SNS förlag, Stockholm

Ds 2002:30, Arbetskraftsutbudet och välfärden – aktuell politik och framtida utmaningar, Fritzes, Stockholm.

Eriksson, S. (2007), Sysselsättning och arbetsutbud bland personer med utländsk bakgrund, Ds 2007:4, Fritzes, Stockholm.

EUROSTAT (2004), Europe in figures: Eurostat yearbook 2005. European Communities.

Hallberg, D. (2007), Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning, Ds 2007:21, Fritzes, Stockholm.

Integrationsverket (2007), Statistisk rapport 2007 – uppdatering av aktuella siffror, relevanta nyckeltal och indikatorer om integration, Integrationsverket, Norrköping

OECD (2003), Quarterly Labour Force Statistics.

OECD (2005), Trends in International Migration, SOPEMI, OECD, Paris.

Palme, M. och Svensson, I. (2004), Pensionssystem och pensionering, Ekonomisk Debatt 2004:4, Temanummer Arbetskraftsutbudet i Sverige, ss. 85–95.

Proposition 2007/08:100, 2008 års Ekonomiska vårproposition.

Proposition 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008.

Proposition 2007/08:1, Bilaga 2, Svensk ekonomi, Särtryck ur budgetpropositionen för 2008.

RFV (2004), Nybeviljande av förtidspensioner – utveckling av riskfaktorer under 1990-talet. RFV analyserar 2004:1.

Rooth, D-O. (2001), Etnisk Diskriminering och 'Sverigespecifik' kunskap – vad kan vi lära från studier av adopterade och andra generationens invandrare?, Ekonomisk Debatt, nr 8, s 535–546.

SCB (2003), Sveriges framtida befolkning – Befolkningsframskrivning för åren 2003–2050, Demografisk rapport 2003:4, Stockholm.

SCB (2007), Sveriges framtida befolkning 2007–2050 – Reviderad befolkningsprognos från SCB. Statistiska meddelanden BE 18 SM 0701.

SOU 2002:47, Våra skatter, Skattebasutredningen, Fritzes, Stockholm.

SOU 2003:92, Unga utanför – Slutbetänkande av Utredningen unga utanför, Fritzes, Stockholm.

SOU 2004:11, Sveriges Ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fritzes, Stockholm.

SOU 2004:19, Långtidsutredningen 2003/04, Huvudbetänkande. Fritzes, Stockholm.

Uppdatering av Sveriges konvergensprogram 2007, Finansdepartementet, Stockholm.

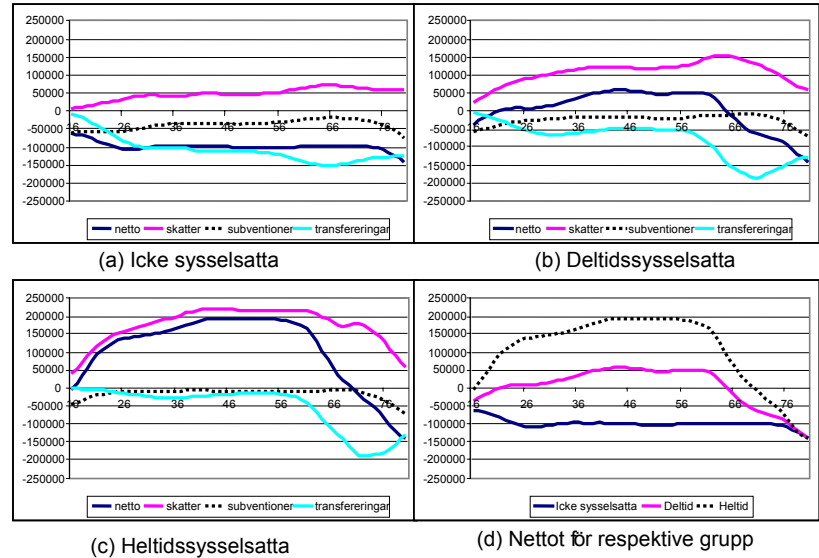
Appendix 1:

Offentlig konsumtion i ett livscykelperspektiv och individens ålder, sysselsättningsstatus, utbildningsnivå samt födelseland

Den offentliga sektorns utgifter och inkomster i relation till hushållssektorn – skatteintäkter, offentliga subventioner, och transfereringar, samt nettot av detta – ser självklart olika ut beroende på individens ålder, sysselsättningsstatus, utbildningsnivå samt födelseland. För att belysa detta har uppgifter som bygger på undersökningen Hushållens ekonomi (HEK) för år 1999 tagits fram.

Figur A.1.1 beskriver skatteintäkternas, transfereringarnas och subventionernas genomsnittliga storlek för individer i olika åldrar, beroende på deras sysselsättningsstatus.

Figur A.1.1 Genomsnittliga skattebetalningar, transfereringar och subventioner per individ och åldersgrupp, efter sysselsättningsstatus

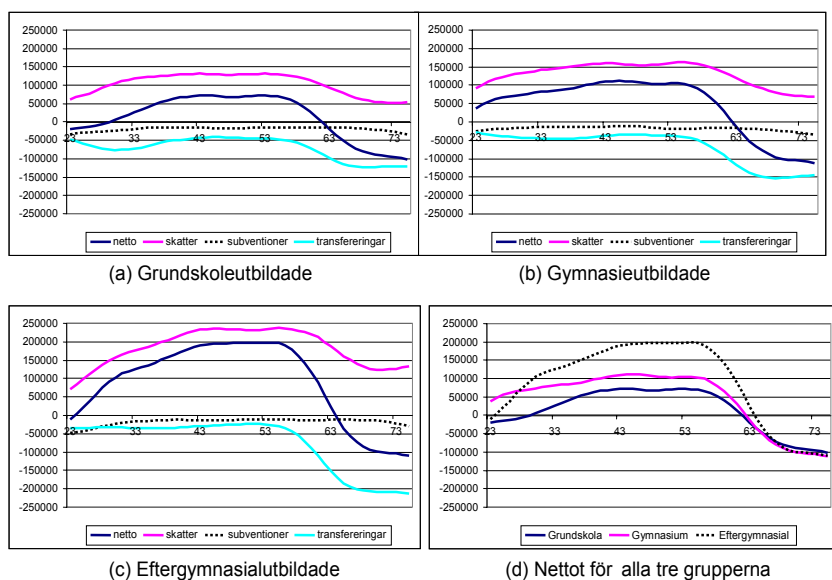


Källa: Finansdepartementet och HEK 1999

Av figur A.1.1 framgår att gruppen icke-sysselsatta betalar mycket lite skatt, samtidigt som de uppbär mycket transfereringar. För denna grupp är nettot negativt, oavsett ålder. För gruppen deltidsarbetande är skattebetalningarna större, transfereringarna mindre och nettot (i genomsnitt) positivt för individer i åldern 25–65 år. I jämförelse har dock gruppen heltidsarbetande ett avsevärt högre netto över samma levnadsår. Man kan notera att transfereringarna i genomsnitt är större bland deltidsarbetande än bland heltidsarbetande. En möjlig tolkning av detta är att inkomster från deltidsarbete kompletteras med offentliga transfereringar. Det bör dock betonas att få personer befinner sig i samma sysselsättningsstatus under hela livet.

Figur A.1.2 beskriver skatteintäkternas, transfereringarnas och de offentliga subventionernas genomsnittliga storlek för individer med olika utbildningsnivå och ålder. Notera att figurerna bara beskriver situationen från 23 års ålder. Orsaken är att grundmaterialet består av tvärsnittsdata och att de utbildningskoder som ligger till grund för klassificeringen baseras på individens ”högsta erhållna examen”. Detta gör att det inte är möjligt att ta hänsyn till de kostnader som är förknippade med högre utbildning.

Figur A.1.2 Genomsnittliga skatteinbetalningar, transfereringar och subventioner per individ och åldersgrupp, efter utbildningsnivå



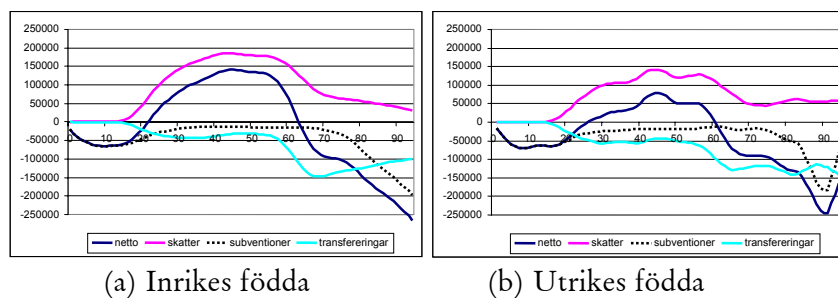
Källa: Finansdepartementet och HEK 1999

Av figur A.1.2 framgår att både de (genomsnittliga) skatteinbetalningarna och transfereringarna varierar med

utbildningsnivån, och att människor med högre utbildning i genomsnitt betalar mer skatt och får mindre bidrag än människor med lägre utbildning. Detta speglar, naturligtvis, att inkomstnivån är positivt korrelerad med utbildningsnivån. Notera dock att kostnaden för en högre utbildning är högre, vilket innebär att nettot för högutbildade tenderar att vara något överskattat. Vidare kan observeras att utbildningsnivån är positivt korrelerad med transfereringarnas storlek efter 65 års ålder, vilket speglar det faktum att människor med högre utbildning i genomsnitt har högre inkomster och, därmed, högre pensioner.

Figur A.1.3 beskriver skatteintäkternas, transfereringarnas och de offentliga subventionernas genomsnittliga storlek för individer med svensk respektive utländsk bakgrund, beroende på deras ålder.

Figur A.1.3 Genomsnittliga skattebetalningar, transfereringar och subventioner per individ åldersgrupp, efter etnisk bakgrund och



Källa: Finansdepartementet och HEK 1999

Av figur A.1.3 framgår att människor som är födda i Sverige, i genomsnitt, betalar mer skatt än människor som är födda i andra länder. Detta speglar naturligtvis det faktum att sysselsättningsgraden är låg och arbetslösheten hög bland människor med

utländsk bakgrund. Observera dock att både transfereringar och offentliga subventioner ligger på ungefär samma nivå oberoende av härkomst.

Man bör hålla i åtanke att uppgifterna bygger på ett tvärsnitt. Många av de utlandsfödda har invandrat i yrkesverksam ålder, efter avklarade studier, vilket medför att utlandsfödda i genomsnitt får mindre offentligt subventionerad utbildning än människor födda i Sverige.