

EN ÅLDRANDE BEFOLKNING – KONSEKVENSER FÖR SVENSK EKONOMI

Bilaga 9 till LU 1999/2000

Förord

Långtidsutredningen 1999/2000 har utarbetats inom Finansdepartementets strukturenhet. I samband med utredningen genomförs ett antal specialstudier. Huvuddelen av dessa publiceras som bilagor till utredningens huvudrapport.

Denna bilaga har utarbetats av departementssekreterarna Charlotte Bucht, Jessica Bylund och Jonas Norlin vid Finansdepartementets strukturenhet.

Den demografiska utvecklingen i Sverige innebär att andelen äldre i befolkningen kommer att öka under de första decennierna på 2000-talet. Befolkningsförändringarna innebär också att antalet personer i arbetsför ålder kommer att minska i absoluta tal. Konsekvenserna av de demografiska förändringarna är att försörjningsbördan ökar; färre skall försörja fler. I denna bilaga analyseras vilka konsekvenser den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkningen får för den svenska ekonomin och de svenska välfärdssystemen.

Ansvar för långtidsutredningens bilagor och de bedömningar dessa innehåller vilar på respektive författare. Av huvudbetänkandet framgår hur bilagorna har använts i utredningens arbete.

Stockholm i juni 2000

Stefan Lundgren
Finansråd

Innehåll

1	Inledning	1
2	En åldrande befolkning	3
2.1	Befolkningsutvecklingen under 1990-talet	3
2.2	Befolkningsutvecklingen fram till år 2050.....	5
2.2.1	Det är svårt att prognostisera fruktsamheten	5
2.2.2	Ökad medellivslängd	13
2.2.3	In- och utvandring.....	16
2.3	Avslutning.....	19
3	Utbudet av arbetskraft	21
3.1	Befolkningsutvecklingen påverkar arbetskraftsutbudet....	21
3.2	Arbetskraftsutvecklingen under de senaste decennierna ..	28
3.3	Konsekvenser av ett mindre arbetskraftsutbud.....	39
3.4	Avslutning.....	42
4	Demografiska effekter på tillväxt, sparande och investeringar	44
4.1	Hur påverkar en åldrande arbetskraft tillväxt och produktivitet?	44
4.2	Hur påverkas sparande och investeringar av en åldrande befolkning?	48
4.3	Hur påverkas konsumtionen av en åldrande befolkning? ..	52
4.4	Avslutning.....	55
5	Offentliga åtaganden.....	57
5.1	Pensionssystemet	58
5.2	Statliga åtaganden.....	66
5.3	Kommunala välfärdsåtaganden.....	71
5.3.1	Färre barn–minskad efterfrågan på barn-omsorg.....	73

5.3.2	Skola–färre barn i framtiden.....	76
5.3.3	Ökad efterfrågan på äldreomsorg	78
5.3.4	Ökad efterfrågan på sjukvård.....	85
5.4	Ökad efterfrågan i framtiden på kommunala välfärdstjänster.....	86
5.5	Det historiska sambandet mellan kostnader och demografisk utveckling.....	88
5.6	Avslutning.....	93
6	Slutsatser.....	95

Referenser

1 Inledning

Sveriges befolkning blir allt äldre. Det innebär att allt färre personer i yrkesverksam ålder skall försörja allt fler personer som är äldre än 65 år. Befolkningens åldrande innebär dessutom att ålderssammansättningen bland dem som arbetar kommer att förändras så att arbetskraften blir allt äldre.

Befolkningsutvecklingen kommer att påverka Sveriges möjligheter att bibehålla en god tillväxt dels genom att möjligheterna att upprätthålla ett högt arbetskraftsutbud begränsas, dels genom att äldre personer uppvisar annorlunda produktivitets-, sparande- och konsumtionsmönster än yngre personer.

I den här bilagan till Långtidsutredningen 1999/2000 analyseras hur befolkningsutvecklingen kommer att påverka arbetskraftsutbudet, tillväxt, sparande och konsumtion samt de offentliga finanserna fram till år 2050. I kapitel 2 diskuteras i vilket grad Statistiska centralbyråns befolkningsprognos ger en säker bedömning över den framtida befolkningsutvecklingen.

I kapitel 3 analyserar vi befolkningsutvecklingens inverkan på arbetskraftsutbudet. Det visar sig att om inte arbetskraftsdeltagande och medelarbetstid framför allt hos den äldre arbetskraften ökar kommer arbetskraftsutbudet att av demografiska skäl minska kontinuerligt fram till år 2050. Detta är en utveckling som Sverige tidigare inte varit med om i modern tid.

Kapitel 4 innehåller en översikt över forskningen kring den åldrande befolkningens inverkan på tillväxt, sparande och konsumtion. Forskningen är förvisso inte entydig, men det finns fog för att tro att äldre arbetskraft kan vara mer produktiv än yngre och därmed bidra positivt till tillväxten i ekonomin. Samtidigt kan en ökning av antalet personer som är 65 år och äldre att bidra negativt till tillväxten, genom minskat sparande och ökad konsumtion.

I kapitel 5 studerar vi hur befolkningsutvecklingen kan komma att påverka de offentliga finanserna i framtiden. I detta kapitel visas att minskningen av arbetskraftsutbudet kommer att inträffa samtidigt som efterfrågan av offentligt tillhandahållna välfärdstjänster ökar.

I kapitel 6, som avslutar denna bilaga, summeras resultaten från de tidigare kapitlen. Några av slutsatserna är att insatser som kan öka arbetskraftsutbudet är angelägna samt att det finns skäl för en återhållsam utveckling av offentlig konsumtion de närmaste åren då de demografiska motiven för ökad konsumtion är svaga.

2 En åldrande befolkning

Enligt Statistiska centralbyråns befolkningsprognoser står Sverige inför en utveckling med en åldrande befolkning. Befolkningsprognosen från våren 1998 sammanfattas inledningsvis i detta kapitel. Därefter diskuteras de antaganden som utgör grunden för befolkningsprognosen, hur prognoserna har utvecklats och hur de överensstämmer med den verkliga befolkningsutvecklingen.

Syftet med kapitlet är att kartlägga vilka antaganden som görs och hur prognos och utfall tidigare sett ut. Genom att ge en bild av hur prognosen är uppbyggd, hur känslig den är för olika antaganden och hur stora fel som brukar uppstå ges en bakgrund till den analys av konsekvenser av befolkningsutvecklingen som är huvudtemat i bilagan. Vår utgångspunkt är i första hand den prognos Statistiska centralbyrån producerade under våren 1998, vilken baserades på befolknings-situationen vid årsskiftet 1997-1998.¹ Under våren 1999 gjorde Statistiska centralbyrån ytterligare en framskrivning som baserades på i stort sett samma antaganden om framtiden som i tidigare prognos, men med utgångspunkten från befolkningen vid årsskiftet 1998/1999.

2.1 Befolkningsutvecklingen under 1900-talet

Generellt sett är det två trender som har styrt befolkningsutvecklingen i de flesta OECD-länder under den senare delen av 1900-talet. Den första trenden är att kvinnor föder färre barn. Fruktsamheten sjönk från ett genomsnitt kring 4 barn per kvinna i början av seklet till i genomsnitt färre än 2 barn per kvinna under 1930-talet. Därefter har fruktsamheten varierat kring cirka 2 barn per kvinna med relativt stora upp- och nedgångar. Som exempel kan nämnas att det år 1966 föddes nästan 122 000 barn medan det år 1983 föddes färre än 92 000 barn. År 1990 uppnåddes en ny topp med cirka 124 000 födda barn, vilket är drygt 35 000 fler än år 1999. År 1999 är också det år som uppvisat den lägsta fruktsamheten hittills sedan mitten av 1700-talet då tillförlitliga mätningar påbörjades i Sverige. Dessa stora variationer försvårar

¹ Statistiska centralbyrån, *Befolkningsprogrammet*.

dimensionering av barnomsorg, skola etc och kan även leda till problem enskilda år när stora årskullar i arbetskraften går i pension och ersätts med mindre årskullar.

Den andra trenden är en gradvis ökning av medellivslängden till följd av bättre levnadsförhållanden och medicinska framsteg. Medellivslängden har ökat med över 20 år för män och närmare 25 år för kvinnor sedan år 1900. Enbart under 1990-talet har medellivslängden ökat med 2,3 år för män och 1,3 år för kvinnor till 77,1 respektive 81,9 år. Endast Japan har en högre medellivslängd för både kvinnor och män.

Tillsammans ger dessa två trender upphov till att befolknings-tillväxten gradvis avtar och att befolkningens medelålder stiger. Denna trend har pågått en längre tid i både Sverige och andra OECD-länder och förväntas fortsätta under hela prognosperioden, så att befolknings-tillväxten på sikt till och med förväntas bli negativ.

Tabell 2.1 sammanfattar befolkningsutvecklingen i Sverige under 1900-talet och utvecklingen under första hälften av 2000-talet enligt Statistiska centralbyråns prognos. Här framgår hur befolkningens årliga tillväxt gradvis förväntas avta och hur ålderssammansättningens tyngdpunkt förskjuts uppåt i åldrarna. Under de första trettio åren av 1900-talet ökade befolkningens storlek med i genomsnitt 0,6 procent per år och nästan två av fem medborgare var under 20 år medan mindre än var tionde var 65 år eller äldre. Vid mitten av detta sekel förväntas befolkningstillväxten vara negativ och nästan var fjärde person 65 år eller äldre, samtidigt som ungdomarna i det närmaste halverat sin andel i befolkningen jämfört med början av 1900-talet.

Tabell 2.1 Nyckeltal för befolkningsutvecklingen 1900 - 2050

	1900- 1930	1930- 1960	1960- 1990	1990- 2010	2010- 2030	2030- 2050
Årlig tillväxt, procent	0,60	0,67	0,45	0,24	0,16	-0,06
Medelålder, män	29,1	33,5	36,4	38,6	41,1	42,4
Medelålder, kvinnor	30,9	34,8	38,5	41,2	43,4	44,9
Andel 0-19 -åringar, procent	39,3	29,9	27,1	24,0	22,1	21,6
Andel 20-64 -åringar, procent	52,1	60,1	57,9	58,3	55,8	53,5
Andel 65 och äldre, procent	8,5	10,0	15,1	17,7	22,1	24,9

Anm. Prognosvärden från och med 1998.

Källa: Statistiska centralbyrån, Befolkningsprogrammet.

Sedan den befolkningsprognos som publicerades i samband med Långtidsutredningen 1995 har antalet födda barn minskat kraftigt

samtidigt som medellivslängden fortsatt att öka snabbare än vad som förutsågs. Det betyder att nuvarande prognos reviderar ned antalet barn och ungdomar och på sikt också befolkningen i arbetsför ålder, det vill säga 16–64 år, medan antalet äldre nu antas bli fler. Den totala befolkningens storlek förutsågs därmed också växa långsammare än i föregående prognos.

2.2 Befolkningsutvecklingen fram till år 2050

Statistiska centralbyråns prognos utgår från befolkningen som den såg ut vid det senaste utfallsåret. Prognosen baseras sedan på antaganden om fyra olika variabler: fertilitet, mortalitet, in- och utvandring. För alla variabler är det rimligt att göra olika antaganden för kvinnor och män. De variabler som varierar mest och som det är svårast att göra goda prognoser för är invandringen och fruktsamheten. Utvandringen och sannolikheten att avlida vid en given ålder varierar normalt sett mindre. För den senare variabeln ligger svårigheten i att förutsäga hur stor den trendmässiga förändringen blir. Eftersom de förändringar som antagandena ger upphov till är relativt små i jämförelse med den totala befolkningen blir prognoserna jämförelsevis bra, åtminstone på kort till medellång sikt och vad gäller den äldre delen av befolkningen. Även små skillnader mellan en antagen utveckling och den verkliga ger dock på lång sikt upphov till relativt stora fel om de blir bestående över en tillräckligt lång tidsperiod.

2.2.1 Det är svårt att prognostisera fruktsamheten

Antalet födda barn varierar relativt mycket år från år medan underliggande faktorer som antalet kvinnor i fertil ålder och det antal barn som de till slut kommer att ha fött under sin fruktsamma tid varit betydligt stabilare. För att förstå hur detta hänger ihop är det viktigt att skilja på två olika fruktsamhetsbegrepp. *Kohortfruktsamhet* är det antal barn en genomsnittlig kvinna av en viss årgång föder under sitt liv. Medan kvinnor som föddes i mitten av 1800-talet i genomsnitt födde mer än fyra barn har genomsnittet för kvinnor födda under 1900-talet legat relativt stabilt kring 2 barn.

Periodfruktsamheten beskriver situationen under ett givet år och talar om hur många barn en kvinna skulle föda under sitt liv om förhållandena under detta år skulle vara bestående under hela hennes fruktsamma period. Så är det dock inte utan periodfruktsamheten varierar betydligt mer än kohortfruktsamheten. En låg eller hög

fruktsamhet under ett enskilt år säger inte så mycket om den långsiktiga viljan att föda barn.

Trots att antalet födda barn varierar så pass mycket år från år så har attitydundersökningar hittills haft svårt att visa den grundläggande inställningen till barn har ändrats.² Källan till de relativt stora variationerna verkar med andra ord inte ligga i en förändrad syn på barn, utan i det faktum att kvinnor har ändrat tidpunkten under sin fruktsamma period när väljer att föda sina barn. När kvinnor under 1970-talet och tidigt 1980-tal senarelade det första barnets födelse, bland annat på grund av längre studier och ett behov av att först etablera sig på arbetsmarknaden, ledde det till en period med färre födslar. På samma sätt är en viktig förklaring till uppgången i antalet födslar under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet att utvecklingen mot stigande medelålder hos mödrarna avstannade samtidigt som det blev ekonomiskt rationellt att föda ett ytterligare barn inom 30 månader efter det tidigare barnets födelse på grund av reglerna för föräldrapenning.

Sedan år 1990 har antalet födslar snabbt minskat till en ny rekordlåg nivå. Från att ha kunnat uppvisa en fruktsamhet som var bland de högsta i Europa, med drygt 2,1 barn per kvinna 1990, ligger nu Sverige på ett europeiskt genomsnitt kring 1,5 barn per kvinna. Även om nivån inte är exceptionellt låg i en internationell jämförelse så är de snabba förändringarna det. Inget annat land har haft så stora svängningar i fruktsamheten under senare år.

Utmärkande för utvecklingen mot ett lägre barnafödande sedan år 1990 är att det är yngre kvinnor som har sänkt sin fruktsamhet mest. Moderns medelålder vid första barnets födelse steg från 26,3 år 1990 till 27,8 år 1997. Under denna tidsperiod halverades sannolikheten att en barnlös 25-åring skaffar sig sitt första barn, medan samma sannolikhet för kvinnor som är 30 år eller äldre endast förändrades marginellt. Idag är sannolikheten högre för en 36-åring att få sitt första barn än för en 25-åring. Detta är ett helt nytt mönster i jämförelse med 1990-talets början.³

² Statistiska centralbyrån, [2000], "Barn. Ja, kanske.", av Hoem, B, & Bernhardt, E, Välfärdsbulletinen 1/2000

³ Ibid.

Sambandet mellan sysselsättningsläge och fruktsamhet

Det finns en tydlig koppling mellan en kvinnas arbetsmarknads-situation och inkomst och hennes fruktsamhet. Under perioder då sysselsättningen faller sjunker också fruktsamheten och tvärtom. Variationen är störst vad gäller det första barnet och i viss utsträckning det tredje eller ytterligare barn. Variationen i antalet andra barn är mindre, men även här är en viss förändring märkbar. Ju senare en kvinna får det första barnet, desto mindre sannolikt är det att ett andra barn föds. När det gäller ett tredje eller ytterligare barn verkar det finnas en viss samvariation med det totala fruktsamhetsläget. Under perioder när det föds många barn är det även vanligare att barn med ordningstalen tre eller fler föds och tvärtom. Detta tenderar att förstärka fluktuationerna något, men för den sammanlagda fruktsamheten är det tämligen oviktigt eftersom dessa barn utgör en så liten del av det totala antalet födselar.

Regionala studier visar att ju sämre sysselsättningsutvecklingen har varit i en kommun desto färre barn föds i kommunen i relation till genomsnittet. En kvinna som har en årsarbetsinkomst på 100 000 kronor eller mer har cirka tre gånger så hög fruktsamhet som en kvinna i samma ålder som saknar arbetsinkomst. Särskilt låg är fruktsamheten hos kvinnor som studerar. Den stora nedgången i fruktsamhet bland yngre kvinnor inleddes under de år i början på 1990-talet, då arbetsmarknadsläget var som svårast.

När Sverige för några år sedan hade en jämförelsevis hög fruktsamhet tillskrevs ofta den generösa svenska familjepolitiken äran för detta. Ett väl utbyggt system för barnomsorg och en relativt lång inkomstförsäkrad period i samband med födseln i kombination med en hög sysselsättning gjorde att den ekonomiska osäkerheten vid en graviditet var liten. Sedan år 1990 har besparingar på de familje-relaterade transfereringarna genomförts i samband med att de offentliga finanserna konsoliderats, men framförallt har arbetsmarknads-situationen för yngre människor försämrats kraftigt. Detta har med stor sannolikhet påverkat fruktsamheten i negativ riktning eftersom de flesta vill ha en stabil inkomst under en period före förlossningen för att kunna nyttja föräldraförsäkringen på ett bra sätt. I en undersökning uppgav 50 procent av de barnlösa kvinnorna att det viktigaste skälet till att de ännu inte hade barn var just att de saknade fast jobb. Bland männen var motsvarande andel betydligt lägre, 25 procent. Resultaten

tyder på att kvinnor är mer känsliga för förändringar på arbetsmarknaden än vad männen är.⁴

Mot denna bakgrund kan det tyckas något förvånande att de senaste årens förbättrade arbetsmarknadsläge inte verkar ha haft någon effekt på fruktsamheten. Det är dock möjligt att effekten kommer med en viss eftersläpning om det behövs en vis tid för att få ett säkrare fäste på arbetsmarknaden, kvalificera sig för föräldraförsäkring etc. Många unga lågutbildade kvinnor står fortfarande utanför arbetslivet eller har tidsbegränsade anställningar som gör att de inte har ett säkert arbete att återvända till när föräldraledigheten är slut.

Utvecklingen mot att kvinnor föder färre barn och att de gör det under en senare del av livet än tidigare är gemensam för de flesta västliga industriländer. Sverige har i jämförelse med EU en högre fruktsamhet än genomsnittet, även om Sverige under år 1999 upplevde de lägsta nivåerna någonsin. I jämförelse med våra närmaste grannländer ligger dock Sverige sämre till. De nordiska länderna har länge legat högre till än syd- och centraleuropeiska länder när det gäller antalet barn per kvinna. I Tyskland har fruktsamheten sedan början av 1970-talet legat på en lägre nivå än bottenrekordet i Sverige år 1999 med 1,50 barn per kvinna. I Spanien var periodfruktsamheten endast 1,2 under år 1997 och i Italien 1,19 år 1998, medan genomsnittet för EU var 1,4 samma år.⁵ I dessa länder finns det också tecken som tyder på att enbarnsfamiljen mer och mer ses som det "normala" och upp emot en fjärdedel av alla kvinnor förblir barnlösa under hela livet. Det tycks också vara så att i länder där de flesta barn föds inom äktenskapet är fruktsamheten lägre än i länder där samboskap är vanligt. Synen på exempelvis ensamstående mödrar, tillgång till barnomsorg och ekonomiskt stöd till barnfamiljer skiljer sig mellan länderna och påverkar fruktsamheten.

Historiskt stora prognosfel för fruktsamheten

I Statistiska centralbyråns befolkningsprognos huvudalternativ baseras fruktsamhetens framtida utveckling på att önskemålen om familjestorlek i grunden inte ändrats. Den senaste nedgången i fertilitet beror i likhet med tidigare variationer till största delen på att kvinnor skjuter upp barnafödandet i tiden. Det innebär att de mestadels unga kvinnor som under senare år inte fått barn i samma utsträckning som

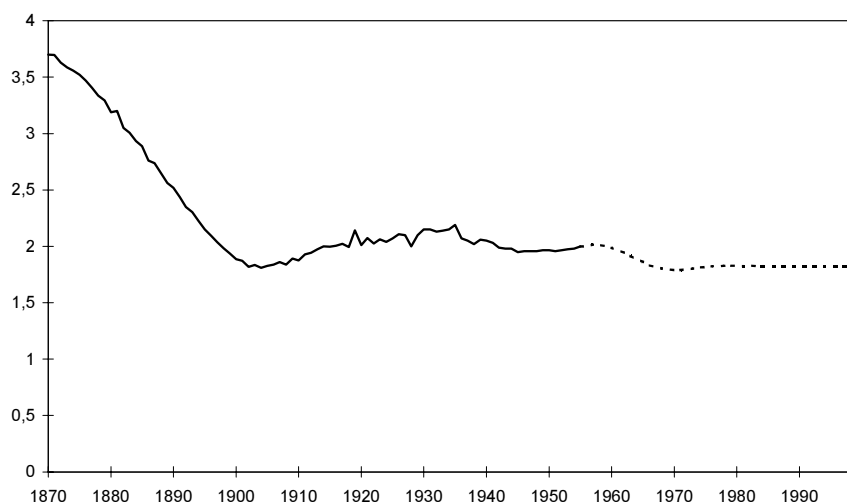
⁴ Löfström, Å, [2000], *Att sätta barn till världen, födelsetal och arbetsmarknad - en förstudie*, Umeå Universitet, Economic Studies No. 529.

⁵ Ibid.

tidigare kommer att föda ett större antal barn än normalt under en senare period av livet. Återgången är dock inte fullständig utan de årgångar som ändrat sitt beteende mest kommer trots allt att ha färre barn i genomsnitt när deras fertila period är förbi. I prognosen sjunker kohortfruktsamheten för dem som är födda mellan 1965 och 1975 för att sedan öka något. För periodfruktsamheten betyder det att den gradvis ökar från dagens nivå för att sedan plana ut på 1,82 omkring år 2010. Som framgår av diagram 2.1 innebär detta på sikt att även kohortfruktsamheten stabiliseras på en nivå som ligger något under genomsnittet under 1900-talets senare del. Andelen kvinnor som aldrig föder barn väntas också öka något, från 13 till 16 procent.

Diagram 2.1 Kohortfruktsamheten för kvinnor födda 1870–1990

Antal barn

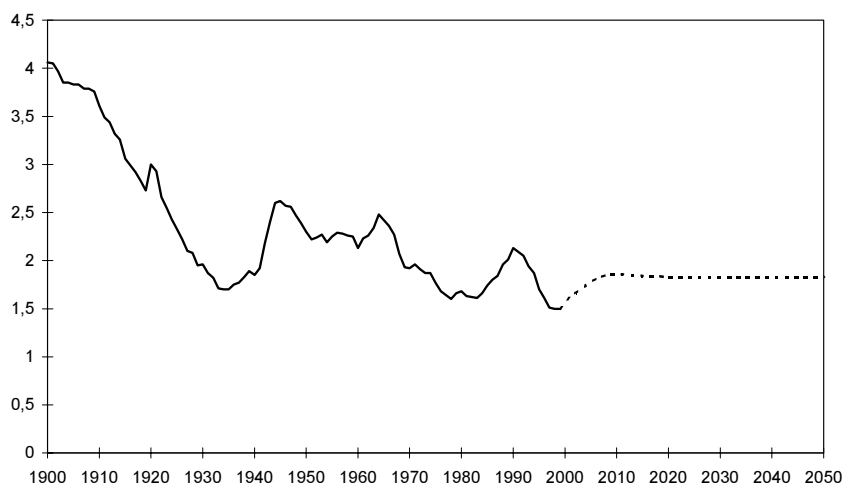


Anm. Årtalet anger kohortens födelseår. Den heldragna linjen anger faktiskt utfall, den streckade anger prognostiserat utfall.

Källa: Statistiska centralbyrån, *Befolkningsprogrammet*.

Diagram 2.2 Periodfruktsamhet 1900–2050

Antal barn



Anm. Den heldragna linjen anger faktiskt utfall, den streckade anger prognostiserat utfall.

Källa: Statistiska centralbyrån, *Befolkningsprogrammet*.

Vid en jämförelse av den historiska utvecklingen med prognosen i diagram 2.2 finner man att den prognostiserade periodfruktsamheten varierar betydligt mindre än den verkliga utvecklingen under tidigare år. Efter den inledande återgången till en högre fruktsamhet sker inga nya förändringar, utan periodfruktsamheten ligger fast. Detta innebär med all sannolikhet att den verkliga variationen i antalet födda barn underskattas. Antalet födda barn i Sverige har, som tidigare nämnts, uppvisat en i internationell jämförelse stor variation under de senaste åren. Det är naturligtvis svårt att förutse de nya förändringar som kommer att påverka fertiliteten i framtiden, men det är viktigt att i bedömningen av prognosen känna till att de historiska variationerna i antalet födda barn är betydligt större än de prognostiserade. Barnafödandekurvan skall därför närmast tolkas som en trolig trendtillväxtkurva kring vilken det verkliga barnafödandet kommer att variera.

Det är inte heller osannolikt att en ny snabb uppgång i barnafödande kan komma under de närmaste åren som förrycker prognosen. Den svenska familjepolitiken där ersättningar vid barnafödande baseras på tidigare inkomster gör kopplingen mellan arbetsmarknadsläget och fruktsamhetsutvecklingen stark. Om utvecklingen går mot en längre period med studier och låga inkomster för unga människor innan en etablering sker på arbetsmarknaden kommer den låga fruktsamheten hos unga kvinnor troligen att ligga kvar. Det förbättrade arbetsmarknadsläget kan medföra att fertiliteten stiger kraftigt igen när

Yngre kvinnor börjar föda barn i större utsträckning, samtidigt som de som skjutit upp barnafödandet under de senaste åren vill försöka komma i kapp. Den svenska familjepolitiken kan med andra ord bidra till att göra fruktsamheten mer konjunkturkänslig med större svängningar i fertiliteten som följd.

Det verkar vidare finnas en tendens i tidigare prognoser att vara "närsynt" i bedömningarna, det vill säga att prognosmakaren i alltför stor utsträckning utgår från den rådande fertilitetsnivån, även i bedömningen av långsiktiga genomsnitt. Om prognosen görs under en period när periodfruktsamheten är hög så tenderar prognosen att ligga för högt och tvärt om. Detta innebär att relativt stora prognosfel görs även på lite längre sikt. Av tabell 2.2 framgår att det genomsnittliga prognosfelet på 5 års sikt för de studerade prognoserna där ett utfall finns är 15 400 barn, och på 10 års sikt 21 000 barn. Medan medeltalet födda barn under sista utfallsår vid prognostillfället inte skiljer sig starkt från medeltalet i prognoserna så är variansen betydligt större, särskilt för prognosen på 10 års sikt.

Tabell 2.2 Prognos och utfall över antalet födda barn

Tusental

Första prognosår	Utgångsnivå	Prognos		Utfall		Prognosfel	
		5 år	10 år	5 år	10 år	5 år	10 år
1973	114,5	114,0	111,0	96,1	92,7	17,9	18,3
1983	92,7	95,0	98,0	104,7	122,7	-9,7	-24,7
1989	112,1	107,0	108,7	117,8	88,2	-10,8	20,5
1994	117,8	111,7	105,8	88,5	---	23,2	---
1997	95,1	96,2	97,4	---	---	---	---
1998	91,0	93,8	99,2	---	---	---	---
Medelvärde	103,9	103,0	103,3	101,8	101,3	15,4	21,0
Varians	148,2	81,6	34,8	158,5	347,3		

Anm. Medelvärdet för prognosfelen är beräknade på felets absoluta värde.

Källa: Statistiska centralbyrån, Befolkningsprogrammet, samt egna beräkningar.

Om prognosfelen i huvudsak beror på missbedömningar av när i tiden barn föds så kan det tyckas att felet borde jämnas ut sig över tiden och att felet när man bedömer det genomsnittliga antalet födda barn över en längre tidsperiod skall vara mindre. I tabell 2.3 jämförs prognos och utfall vad gäller genomsnittligt antal födda barn under en fem- eller tioårsperiod. Även här återfinns mönstret att en prognos gjord vid en tidpunkt när fertiliteten är låg tenderar att underskatta utvecklingen och tvärtom. Det kan också noteras att den senaste prognosen, som gjordes när fruktsamheten var vid sin lägsta nivå hittills, har det genomsnittligt lägsta antalet födda barn. Om de historiska mönstren kvarstår skulle

detta tala för att Sverige återigen kan överaskas av en kraftig uppgång i antalet födda barn.

Tabell 2.3 Prognos och utfall över genomsnittligt antal födda barn

Tusental

Första prognosår	Utgångsnivå	Prognos		Utfall		Prognosfel	
		5 år	10 år	5 år	10 år	5 år	10 år
1973	114,5	114,3	111,7	103,5	99,1	10,8	12,6
1983	92,7	93,2	95,3	98,2	108,9	-5,0	-13,6
1989	112,1	107,0	107,7	120,9	109,5	-13,9	-1,8
1994	117,8	112,9	110,6	98,0	---	14,9	---
1997	95,1	94,7	96,1	---	---	---	---
1998	91,0	90,5	94,0	---	---	---	---
Medelvärde	103,9	102,1	102,6	105,2	105,8	11,1	9,3
Varians	148,2	111,8	68,4	116,7	34,2		

Anm. Medelvärdet för prognosfelen är beräknade på felets absoluta värde.

Källa: Statistiska centralbyrån, Befolkningsprogrammet, samt egna beräkningar

En annan möjlighet är att det har skett ett genuint skift i hur kvinnor ser på barnafödande, en utveckling mer mot sydeuropeiska förhållanden där enbarnsfamiljen blir allt mer dominerande samtidigt som en större andel kvinnor förblir barnlösa. Om så vore fallet skulle prognosen inte endast underskatta variabiliteten i antalet födda barn, utan också överskatta den genomsnittliga trend som variationerna ligger kring, med än större prognosfel som följd.

Slutsatsen av resonemanget är att antalet födselar är mycket svårprognostiserat och att det i sin tur snabbt ger upphov till att förhållandevis stora fel uppstår i prognosen. Detta gäller naturligtvis på kort till medellång sikt endast för antalet barn och så småningom ungdomar, och endast på lång sikt sker en påverkan på de äldre åldersklasserna. Ju längre prognoshorisonten är desto större andel av befolkningen är inte födda idag och desto större blir sannolikheten för felbedömningar. Vid prognoser över antalet pensionärer, personer som är 65 år och äldre, är endast antagandena om dödlighet och migration av intresse eftersom alla personer som uppnår denna ålder under prognosperioden redan är födda. Likaså är fertilitetsprognosen av begränsat intresse för den arbetsföra befolkningens storlek eftersom den första prognosgenerationen, de barn som föds idag, inte kommer att nå den ålder då man kan räkna med något större arbetskraftsdeltagande förrän under åren efter 2020. År 2030 kommer enligt prognosen till exempel endast cirka 23 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år att utgöras av personer som ännu inte är födda i dag. Detta betyder att prognosen för antalet pensionärer i relation till den

arbetsföra delen av befolkningen för denna tidsperiod endast i liten utsträckning är beroende av fertilitetsantaganden, och att utvecklingen av medellivslängd och migration är viktigare.

2.2.2 Ökad medellivslängd

Medellivslängden har kontinuerligt stigit under hela 1900-talet. Ökningen har varit så snabb att Statistiska centralbyrån i prognoserna ofta inte vågat tro att den även i framtiden skulle kunna fortsätta att öka i samma utsträckning som tidigare. Under de första årtiondena av 1900-talet medförde fallande barnadödlighet och reducerade dödsrisker för ungdomar och medelålders personer att medellivslängden snabbt steg. Under senare tid har dödligheten främst sjunkit för den äldre delen av befolkningen, vilket ger ett mindre bidrag till medellivslängdens utveckling, eftersom livet endast förlängs med ett fåtal år jämfört med om ett barn räddas. Detta faktum talar för att medellivslängdens ökningstakt kommer att bli lägre i framtiden.

Tabell 2.4 Medellivslängdens utveckling 1900 - 2050

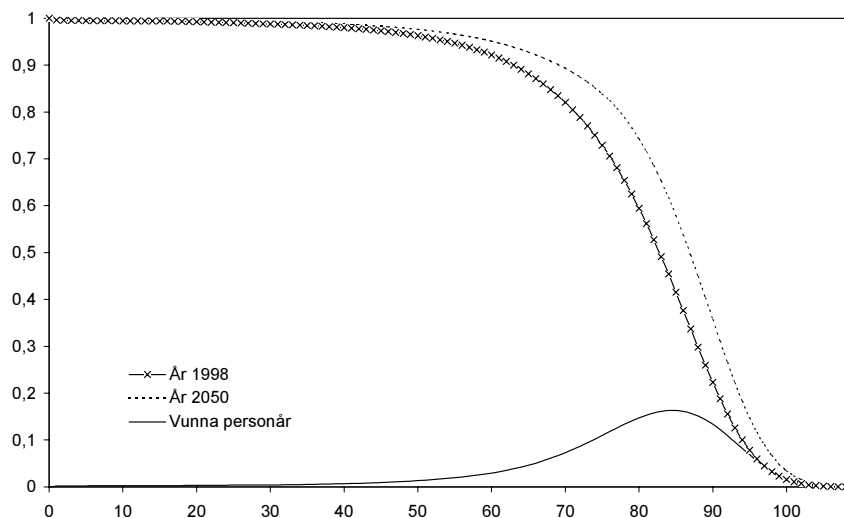
Födelseår	Män	Kvinnor
1901 - 1910	54,5	57,0
1931 - 1940	63,8	66,1
1961 - 1970	71,7	76,1
1991 - 2000	76,2	81,4
2001 - 2010	77,9	82,8
2011 - 2020	79,1	83,8
2021 - 2030	80,1	84,6
2031 - 2040	80,8	85,2
2041 - 2050	81,5	85,6

Källa: Statistiska centralbyrån, Befolkningsprogrammet.

Eftersom sannolikheten att avlida för ungdomar eller personer i medelåldern numera är mycket låg har fortsatt minskad dödlighet den absolut största effekten på den äldre delen av befolkningen. I diagram 2.3 visas sannolikheten att uppnå olika åldrar åren 1998 och 2050. År 1998 är den förväntade medellivslängden vid födseln 79,4 år och år 2050 förväntas den ha stigit med 4,4 år till 83,8 år. Skillnaden mellan de två kurvorna visar i vilka åldrar som en vinst i termer av fler personår görs, vilket framgår av den heldragna kurvan. Av denna kurva framgår att den största ökningen av överlevnadssannolikheten ligger kring 85 år, och att mycket lite sker i åldrarna före pensionsåldern vid 65 års ålder. Av medellivslängdsökningens totala bidrag till befolkningstillväxten fram till år 2050 kommer mindre än 13 procent

den arbetsföra befolkningen tillgodo, medan mer än 86 procent bidrar till fler ålderspensionärer.

Diagram 2.3 Överlevnadssannolikheter vid olika åldrar 1998 och 2050



Källa: Statistiska centralbyrån, Befolkningsprogrammet.

År 1998 är den förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder i genomsnitt 17,7 år, år 2050 har den ökat till 20,6 år. Minskad dödlighet är med andra ord en starkt bidragande orsak till en ökad försörjningsbörda i ekonomin. Med ökad försörjningsbörda menas att färre personer genom förvärvsarbete skall försörja fler personer som inte förvärvsarbetar.

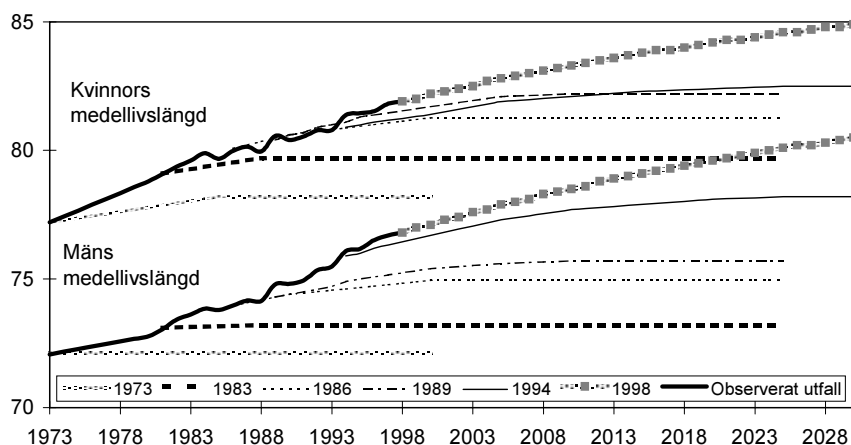
Underskattad medellivslängd i tidigare prognoser

Av diagram 2.4 framgår att tidigare prognoser ofta baserats på stiliserade antaganden om medellivslängdens framtida utveckling. Om inte medellivslängden hölls fix på sista utfallsårets nivå så tänkte Statistiska centralbyrån sig att den ökning av medellivslängden som observerats skulle komma att fortsätta endast under en begränsad tid och då i allt långsammare takt så att man relativt snabbt kom till en punkt där dödligheten slutade att falla. Detta har lett till att Statistiska centralbyrån i så gott som samtliga befolkningsprognoser under de senaste 25 åren underskattat utvecklingen av antalet äldre, åtminstone på lite längre sikt. Gradvis har dock prognoserna anpassats så att tidsperioden under vilken medellivslängden ökar blivit allt längre.

Prognosfelen framför allt vad gäller kvinnors medellivslängd, som inte ökat lika snabbt som männens, har genom detta blivit mindre.

En orsak till de relativt stiliserade prognosantaganden som gjordes tidigare vad avser medellivslängdens utveckling är det relativt ringa intresse som tillmättes antalet äldre. Under 1970- och 1980-talen användes befolkningsprognoserna i stor utsträckning som underlag för bedömningar av framtida arbetskraftsutbud. Intresset var då fokuserat på utvecklingen av antalet personer i förvärsaktiv ålder under de närmaste 5-10 åren. Det är egentligen först under det senaste decenniets arbete med ett reformerat pensionssystem, som intresset ökat för hur antalet äldre utvecklas och tidshorisonten förlängts till 50 och i vissa fall 100 år.

Diagram 2.4 Medellivslängdens utveckling 1970-2030, utfall och prognos



Anm. 1973, 1983, 1986, 1989, 1994 och 1998 avser respektive års befolkningsprognos. Med observerat utfall avses den faktiska befolkningsutvecklingen.

Källa: Statistiska centralbyrån, *Befolkningsprogrammet*.

Eftersom medellivslängdens utveckling hittills har underskattats har Statistiska centralbyrån i den senaste prognosen valt att låta den fortsätta att öka i avtagande takt under hela perioden fram till år 2050. Detta nya prognostänkande innebär att medellivslängden från år 1998 ökar med drygt fem år för män till i genomsnitt 81,9 år 2050, och med knappt fyra år för kvinnor till 85,8 år 2050. Detta medför att antalet äldre stiger i snabbare takt än i tidigare prognoser. Sannolikheten för att Statistiska centralbyrån ånyo kommer att underskatta antalet äldre bör i den senaste prognosen ha minskat samtidigt som risken för en överskattning har ökat.

Samtidigt är osäkerheten kring den framtida medellivslängden mycket stor. Den snabba medicinska utvecklingen kan å ena sidan leda

till att medellivslängden ökar i en snabbare takt än i de nuvarande prognoserna. Å andra sidan är det oklart hur start genomslagen av den medicinska utvecklingen kan bli.

2.2.3 In- och utvandring

Invandringen har varierat betydligt mer än utvandringen under perioden efter 1980. Under 1960- och 1970-talen var invandringen av arbetskraftskaraktär och storleken beroende av konjunkturläget i Sverige. Invandrarna under de senaste 10-15 åren har i stor utsträckning varit flyktingar och antalet bestäms av svårprognostiserade oroligheter runt om i världen. Flyktingströmmarnas storlek har varierat vilket gjort att nettotillskottet från utlandet förändrats från exempelvis 51 000 personer år 1994 till 6 000 personer år 1996. Andelen invandrare från de nordiska grannländerna har minskat medan andelen återvändande svenskar ökat på senare år.

Antalet utvandrare har inte förändrats med mer än några enstaka tusentals individer år från år men har uppvisat en viss tendens att öka gradvis under 1990-talet. Särskilt kraftig var ökningen i början av 1990-talet när konjunkturläget försämrades kraftigt. Utvandringen verkar fortfarande uppvisa en relativt hög grad av konjunkturkänslighet, samtidigt som den också styrs av möjligheten för flyktingar att återvända hem till före detta oroshärdar. Det finns vidare ett samband mellan de olika strömmarna, eftersom personer som flyttar hit har en betydligt större sannolikhet än genomsnittet att lämna landet några år senare, och på samma sätt är många av invandrarna personer av utländskt eller svenskt ursprung som tidigare levit i Sverige.

Svårt att prognostisera antalet in- och utvandrare

Svårigheten att förutse antalet flyktingar gör att prognostekniken för nettotillflödet till landet blir ganska enkel. En långsiktig nivå på antalet individer som flyttar in respektive ut bestäms, vilket ger upphov till en nettoförändring om ett antal tusen individer per år. En gradvis anpassning sker sedan från den nivå som gällde under det senaste utfallsåret till denna nivå. Inga försök görs att närmare studera andelen invandrare som åter lämnar landet eller emigranter som återvänder. I Statistiska centralbyråns huvudalternativ antas att Sverige på sikt kommer att få ett invandringsöverskott om 12 000 personer när 65 000 kommer hit varje år och 53 000 lämnar landet. Under perioden 1980-1998 var genomsnittet för motsvarande värden 18 200, 46 000

respektive 27 800 personer. Det betyder att både in- och utflöden förväntas öka medan det årliga nettotillskottet på sikt minskar.

Detta nettotillskott ålders- och könsfördelas sedan i prognosen efter en fördelning som gällde under ett närliggande år. Både in- och utvandrare är tämligen unga, medianåldern för en invandrare i prognosen är 27,1 år, medan utvandrarens medianålder är något högre, 29,2 år. På sikt betyder det ett årligt nettotillskott om cirka 7 500 män och 4 500 kvinnor, motsvarande cirka 0,13 procent av befolkningen, av vilka över 80 procent är under 40 år. Som jämförelse kan nämnas att det genomsnittliga tillskottet under perioden 1980-1997 var 0,22 procent med toppår 1989 och 1994 då nettotillskottet från utlandet var större än 0,5 procent, medan tillskottet 1997 endast var 0,07 procent.

Precis som när det gäller antalet födda barn är det troligt att Statistiska centralbyrån med denna prognosmetodik kraftigt underskattar den verkliga variationen, men samtidigt skulle det genomsnittliga prognosfelet troligen bli större om man försöker sig på att förutse denna. Variationen år från år är ett problem för de myndigheter som har hand om flyktingmottagning, men sett över en längre tidsperiod bör det vara av större intresse att i genomsnitt ligga rätt. Om tillskottet i stället för att gå ned till 0,13 procent per år långsiktigt ligger kvar på 0,22 procent betyder det att befolkningen växer med ytterligare drygt 8 000 personer per år på grund av invandringen.

Invandring kan föryngra ålderssammansättningen i befolkningen

Eftersom medelåldern på de individer som tillförs befolkningen varje år genom inflyttningar från utlandet är betydligt lägre än den inhemska befolkningens, skulle ökad immigration kunna vara ett sätt att motverka befolkningens åldrande. För att detta skall fungera behöver emellertid invandringen växa till en nivå som ligger långt utöver den hittillsvarande. Förutom att åldersstrukturen på de nyanlända skall vara gynnsam måste de som kommer hit också vara inställda på att stanna här och snabbt integreras i samhället och arbetslivet. Detta avviker från de senaste årens mönster, då invandringen i första hand varit flyktingrelaterad, det vill säga bestått av personer som i stor utsträckning sett vistelsen i Sverige som temporär. De har också varit svårt för dessa människor att få ett fäste på arbetsmarknaden, vilket visas av att arbetslösheten bland nyanlända immigranter ligger

betydligt över genomsnittet för totalbefolkningen.⁶ Ökad invandring har också en tendens att bara skjuta på problemet, eftersom också invandrare blir äldre. För att behålla de äldres andel av befolkningen konstant krävs att invandringen av unga människor hela tiden växer.

Sammantaget får det anses som osannolikt att Sverige helt skulle kunna förhindra utvecklingen mot en allt äldre befolkning genom ökad invandring. I stället handlar det om att i takt med att den arbetsföra befolkningen krymper, och om bristsituationer på arbetsmarknaden uppstår, avhjälpa dessa genom en ökad arbetskraftsinvandring. Precis som på 1950- och 1960-talet skulle ambitionen vara att locka hit utvalda personer som snabbt skulle kunna träda in på arbetsmarknaden. Eftersom Sverige inte är det enda landet i EU med en krympande arbetsföra befolkning är det troligt att många andra länder kommer att konkurrera om tillgänglig välutbildad arbetskraft. De skillnader i välstånd som fick italienare och finländare att flytta hit på 1950- och 1960-talen är nu borta, så det är troligen inte från andra EU-länder som den framtida invandringen kommer. En framtida utvidgning av EU österut gör det möjligt för personer från dessa länder att komma hit. En alltför stor utvandring av unga och välutbildade människor från dessa länder skulle dock kunna leda till problem för deras egen utveckling, samtidigt som det kan uppstå tendenser till social oro och främlingsfientlighet i invandrarländerna.

Ur samhällsekonomisk synvinkel är inte bara nettoförändringen av befolkningen till följd av migrationen av intresse utan också storleken på bruttoströmmarna. Detta är intressant, eftersom de individer som flyttar in respektive ut inte är likadana vad gäller utbildning, förvärvsfrekvens etc. Det är exempelvis sannolikt att de som lämnar landet har en bättre möjlighet att delta i arbetslivet än en flykting som tvingas bosätta sig i ett land där både språk och kultur är främmande. En påtvingad flytt medför antagligen också att incitamenten att ”komma in” i det nya landet kan vara svaga om förhoppningen är att efter en kortare tid kunna återvända till hemlandet.

Under de senaste åren har antalet utvandrare ökat vilket lett till farhågor att välutbildad arbetskraft lämnar Sverige för bättre villkor i andra länder. Högutbildade är också överrepresenterade bland dem som flyttar. Civilingenjörer och tandläkare är exempelvis dubbelt så vanliga bland utvandrarerna som i totalbefolkningen. Den stora ökningen av utvandrande akademiker skedde under åren 1990-1993. Åren därefter bromsades utvecklingen något, även om antalet utvandrade fortsatte att öka. Den andel som återvänt inom fem år var också högre bland dem

⁶ Arai, M, Regnér, H, & Schröder, L, [1999], *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, bilaga 6 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes förlag, Stockholm

som lämnade landet år 1991 än dem som lämnade landet år 1986.⁷ Det är trots detta svårt att säga något om nettoflödet eftersom kunskaperna om invandrarnas utbildning är bristfälliga. Därför är det ännu för tidigt att säga om trenden mot ökad utvandring från Sverige utgör ett problem eller ej.

2.3 Avslutning

Medellivslängden har ökat snabbt under de senaste decennierna. Tidigare befolkningsprognoser har underskattat denna utveckling och därmed också antalet äldre i befolkningen. De senaste prognoserna skiljer sig dock från tidigare genom att mer arbete lagts ned på att förutsäga utvecklingen av antalet äldre. Till skillnad mot tidigare förutsägs nu en tämligen kraftig ökning av medellivslängden för både kvinnor och män ända fram till år 2050. Detta talar för att sannolikheten för att Statistiska centralbyrån återigen underskattar antalet äldre minskat, samtidigt som risken för en felbedömning åt andra hållet ökat.

Antalet födda barn har varierat kraftigt år från år medan den mer långsiktiga synen på hur många barn kvinnor vill ha verkar vara mer stabil. Ekonomiska faktorer, såsom sysselsättningsläget och föräldraförsäkringens utformning, är sannolikt viktiga för dessa kortsiktiga svängningar, men en betydande del beror troligen av andra faktorer eller är rent slumpmässiga. Utvecklingen enligt befolkningsprognosen är betydligt lugnare än den historiska befolkningsutvecklingen. Troligen underskattar befolkningsprognosen den verkliga framtida variationen och det är inte osannolikt att nya snabba förändringar i det årliga antalet födda barn kommer att ske, vilket kan komma att förrycka prognosen.

Även när det gäller invandringen är det mycket svårt att förutsäga de kortsiktiga variationerna år från år, och prognosen bör snarare bedömas utifrån huruvida det långsiktiga genomsnittet är rätt eller ej. Den senaste prognosen bygger på ett öppnare Sverige med större bruttoflöden men trots det ett årligt nettoinflöde som ligger cirka 8 000 personer under genomsnittet för perioden 1980-1998.

Ovanstående resonemang pekar på att det finns ett betydande mått av osäkerhet i prognosen, framförallt på lite längre sikt. Inledningsvis är det variationer i fertiliteten som kan påverka antalet barn, men även invandringen kan vara en källa till att relativt stora fel uppstår på några

⁷ Statistiska centralbyrån, ”Tema utbildning: Emigration bland högutbildade”, nr 2 juni 1998

års sikt. Om felen kvarstår över en längre tidsperiod, en felbedömning av den långsiktiga trenden snarare än av variationen ett enstaka år, växer betydelsen kumulativt. En relativt liten missbedömningar av dödlighetens utveckling ger på sikt upphov till betydande fel i antalet äldre. Om invandringen felbedöms under ett antal år så ger det i sin tur upphov till ett fel som är större än summan av felen, eftersom även antalet födda barn påverkas av detta.

3 Utbudet av arbetskraft

En viktig konsekvens av förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning är att arbetskraftsutbudet påverkas. Arbetskraftsutbudet har i sin tur avgörande betydelse för den mängd varor och tjänster som kan produceras. Ingenting talar däremot för att nivån på arbetslösheten långsiktigt påverkas av förändringar i arbetskraftsutbudet. På lång sikt utgör arbetskraftsutbudet en restriktion för hur produktion och nationalinkomst kan utvecklas, givet en viss produktivitetstillväxt. Ju fler i befolkningen som är sysselsatta, desto högre blir BNP allt annat lika. Befolkningsförändringar får på så sätt en effekt på tillväxten i ekonomin.

Syftet med detta kapitel är att försöka klargöra sambanden mellan den demografiska utvecklingen och arbetskraftsutbudet. Personer i olika åldrar och av olika kön deltar i olika utsträckning i arbetskraften. Detta gör att det inte bara är den arbetsföra befolkningens storlek utan också dess sammansättning som avgör arbetskraftsutbudet. Genom att beskriva hur det köns- och åldersspecifika arbetskraftsutbudet ser ut i dag, och hur det kan tänkas förändras i framtiden, försöker vi i detta kapitel bedöma konsekvenserna av den prognostiserade befolkningsutvecklingen.

3.1 Befolkningsutvecklingen påverkar arbetskraftsutbudet

Antalet personer i arbetsför ålder minskar

Begreppet arbetskraftsutbud kan definieras på olika sätt, antingen i termer av antalet individer i arbetskraften, eller i termer av antalet timmar som dessa individer arbetar. Med befolkningen i arbetsför ålder avses vanligen antalet individer mellan 16 och 64 år. Även andra indelningar förekommer. Eftersom arbetskraftsdeltagandet bland de yngsta i arbetsför ålder gått ned i takt med att kraven på utbildning blivit allt viktigare bortser man ibland från de yngsta. Regeringens

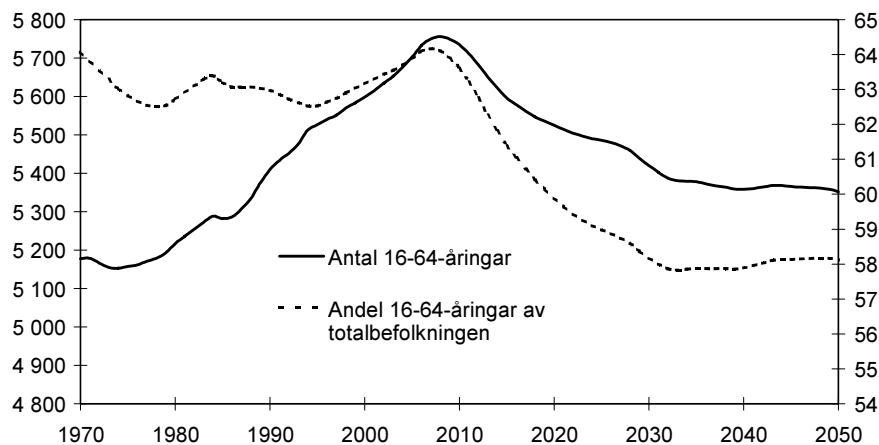
sysselsättningsmål är exempelvis formulerat som att andelen sysselsatta på den reguljära arbetsmarknaden i åldrarna 20 till 64 år skall uppgå till 80 procent år 2004. I internationella jämförelser inkluderas ofta även 15-åringarna i den arbetsföra befolkningen. Även om arbetskraftsutbudet från personer under 20 år är och troligen kommer att förbli marginellt, så är det fortfarande den vanligast förekommande definitionen som också kommer att användas här.

Under hela 1900-talet har antalet personer mellan 16 och 64 år vuxit stadigt i Sverige och uppgick år 1997 till drygt 5,5 miljoner individer. Aktuella befolkningsprognoser tyder på att denna grupp kommer att fortsätta växa under de närmaste åren men att ett trendskitte förväntas äga rum omkring år 2008. Under tjugoförårsperioden därefter förväntas antalet personer i arbetsför ålder gradvis att minska. I ett historiskt perspektiv är denna utveckling ny. Tidigare har Sverige inte upplevt en period med en krympande arbetsför befolkning som varat längre än några enstaka år.

Diagram 3.1 Befolkningen i arbetsför ålder

Tusentals personer

Andel av totalbefolkningen, procent



Källa: Statistiska centralbyråns befolkningsprognos

Om antalet personer i åldrarna 16-64 år sätts i relation till den totala befolkningen blir utvecklingen annorlunda. Antalet personer i arbetsför ålder har tidigare vuxit i stort sett i samma takt som den totala befolkningen. Sedan år 1970 har cirka två tredjedelar av befolkningen varit i åldrarna 16 och 64 år. Under de närmaste tio åren kommer antalet personer i arbetsför ålder att växa snabbare än totalbefolkningen, vilket höjer andelen i arbetsför ålder till en topp om drygt 64 procent av befolkningen kring år 2008. Vid denna tidpunkt börjar de stora årskullarna födda på 1940-talet uppnå pensionsåldern

och ersätts då av mindre ungdomskullar. Samtidigt fortsätter totalbefolkningen att växa under ytterligare några år, vilket leder till att andelen arbetsföra personer i befolkningen faller. Omkring år 2030 förväntas denna andel stabiliseras omkring 58 procent, vilket är omkring fem procentenheter lägre än dagens nivå. Kvoten mellan antalet personer i arbetsför ålder och totalbefolkningen används ibland som en indikator på försörjningsbördan i ekonomin, det vill säga hur många icke-förvärvsaktiva invånare det går på varje förvärvsaktiv. Ju lägre kvoten är, desto färre personer finns potentiellt tillgängliga för produktion av de varor och tjänster som skall räcka till hela befolkningens försörjning.

Av tabell 3.1 framgår att utvecklingen är likadan i många OECD-länder. Sverige har dock redan i dag en av de högsta andelarna äldre i befolkningen, och därmed en av de lägsta andelarna i arbetsför ålder. I ett antal länder, som i dag har en högre andel i arbetsför ålder, kommer nedgången i andelen att bli ännu kraftigare än i Sverige under de närmaste 50 åren. I många länder är dock möjligheterna att möta denna utveckling med hjälp av ökad sysselsättning bättre än i Sverige, eftersom de i utgångsläget har en större andel av 16-64-åringarna utanför arbetskraften, inte minst bland kvinnorna. Därmed har dessa länder en större potentiell arbetskraftsreserv.

Tabell 3.1 Andel av befolkningen mellan 15-64 år

Procent

	1970	1980	1990	1999	2010	2020	2030
Danmark	64,4	64,7	67,4	66,9	65,9	64,5	61,4
Tyskland	63,6	66,3	69,5	68,2	65,9	64,8	60,6
Frankrike	62,3	63,7	65,9	65,3	65,7	62,8	60,1
Nederländerna	62,6	66,2	68,9	68,0	67,2	64,8	60,9
Finland	66,2	67,7	67,3	66,9	67,1	62,3	59,3
Sverige	65,4	64,2	64,2	64,0	66,2	62,9	60,4
Storbritannien	62,9	64,1	65,3	65,2	66,6	64,8	61,2
EU 15	-	-	-	66,9	66,3	64,5	61,1

Anm. I OECD-länderna är 15 - 64 år arbetsför ålder. I den internationella jämförelsen har därför även 15-åringarna räknats in i täljaren, vilket gör att kvoten blir cirka en procentenhet större. Utvecklingen över tiden är dock densamma. År 1999 är det sista utfallsåret.

Källa: Statistiska centralbyrån och Eurostat

Inte alla personer mellan 16 och 64 år deltar i arbetskraften

Det faktiska arbetskraftsutbudet påverkas inte bara av demografiska förändringar. En stor del av den arbetsföra befolkningen kan eller vill inte arbeta, utan står på grund av exempelvis studier eller sjukdom

utanför arbetskraften. Andra ingår i arbetskraften men är arbetslösa. Den genomsnittliga arbetstiden varierar också kraftigt. För de yngre är deltidsarbete i kombination med studier vanligt, kvinnor har generellt en kortare arbetstid än män och många äldre väljer att arbeta mindre när de närmar sig pensionsåldern. Dessa ålders- och könsspecifika skillnader gör att även förändringar i den arbetsföra befolkningens åldersmässiga sammansättning blir viktiga vid analys av effekterna för arbetskraftsutbudet.

I tabell 3.2 redovisas arbetskraftsdeltagande, andelen sysselsatta och genomsnittlig medelarbetstid per vecka för olika åldersgrupper och kön. Det finns en stark koppling mellan ålder och arbetskraftsdeltagande. Personer mellan 25 och 59 år uppvisar högre arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och medelarbetstid än den genomsnittliga 16-64-åringen, medan yngre under 25 år och äldre över 59 år uppvisar lägre arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och medelarbetstid än genomsnittet. Det bör påpekas att det även till viss del kan finnas en generationseffekt i tabell 3.2. Det låga arbetskraftsdeltagandet bland de allra äldsta kan exempelvis ha att göra med att det i de äldre generationerna fortfarande finns jämförelsevis fler hemmafruar, men givetvis också fler deltidspensioneringar med mera.

Tabell 3.2 Olika åldersgruppers arbetsmarknadsbeteende 1999

	Ålder	16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-59	60-64	16-64
Andel i arbetskraften, procent	Män	26,7	67,8	87,4	89,9	89,8	84,2	55,3	79,5
	Kvinnor	31,4	59,4	80,1	86,8	86,8	78,9	46,6	74,8
Andel sysselsatta, procent	Män	24,0	60,8	82,4	85,1	85,8	79,4	50,8	74,8
	Kvinnor	28,6	53,7	75,2	82,7	84,0	75,8	42,8	70,9
Medelarbetstid, timmar per vecka	Män	25,5	37,5	40,7	41,4	41,7	40,3	36,7	40,3
	Kvinnor	21,0	31,8	33,9	34,1	35,2	34,1	31,1	33,7

Anm. Andelen i arbetskraften är den del av befolkningen som står till arbetsmarknadens förfogande och som antingen är sysselsatt eller arbetslös. Medelarbetstiden anger hur många timmar per vecka som de sysselsatta i genomsnitt faktiskt arbetade.

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna

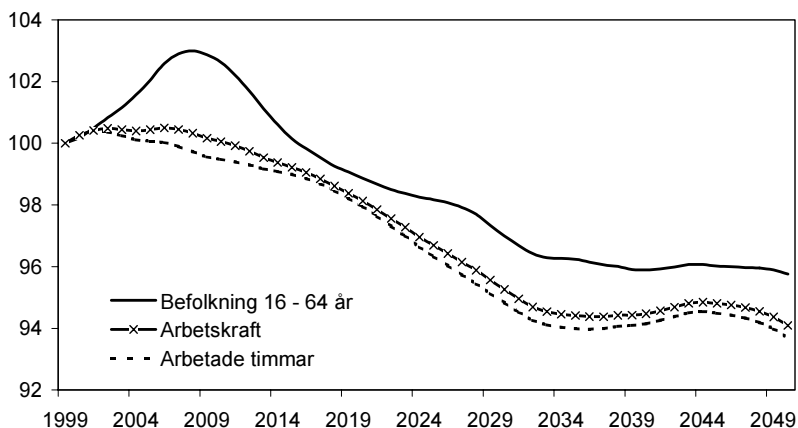
Arbetskraftsutbudet minskar fram till 2050

Det totala antalet individer i arbetsför ålder förväntas öka under de närmaste tio åren. Ökningen är dock inte likformig utan de äldsta och yngsta grupperna växer medan antalet personer i åldrarna 25-55 år minskar. Genom att skriva fram befolkningsutvecklingen för de olika

åldersgrupperna med deras ålders- och könsspecifika arbetsmarknadsdata från tabell 3.2 erhålls en bedömning av hur förändringarna i den arbetsföra befolkningens storlek och sammansättning påverkar arbetskraftsutbudet givet att de beteenden som redovisas i tabell 3.2 är oförändrade. Resultatet av denna framskrivning illustreras i diagram 3.2.

Diagram 3.2 Arbetskraftsutbud fram till år 2050

Index 1999=100



Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna, Befolkningsprogrammet samt egna beräkningar

Av diagram 3.2 framgår att arbetskraftsutbudet, både i termer av antal personer och i antal arbetade timmar, kommer att utvecklas mer oförmånligt än vad ökningen av den arbetsföra befolkningen antyder. Skillnaden i utveckling är störst under de närmaste åtta åren. Detta hänger samman med att även om den arbetsföra befolkningen kommer att växa under den närmaste perioden är de åldersmässiga sammansättningsförändringarna ogynnsamma. År 2008 väntas befolkningen mellan 16 och 64 år ha vuxit med drygt 180 000 personer, medan antalet personer mellan 25 och 54 har minskat med knappt 230 000. Det innebär att arbetskraftsutbudet inte ökar fram till år 2008, trots att antalet personer i arbetsför ålder ökar. Den största nedgången väntas dock inte förrän under åren efter år 2015. År 2030 kommer arbetskraftsutbudet att vara cirka sex procentenheter lägre än i dag under förutsättning att 1999 års arbetsmarknadsbeteende inte förändras. Det motsvarar drygt 192 000 personer färre i arbetskraften eller cirka 330 miljoner färre arbetade timmar. Efter år 2030 stabiliseras arbetskraftsutbudet på denna lägre nivå.

Arbetskraftsutbudet kan öka

En utveckling som avviker från den i diagram 3.2, antingen uppåt eller nedåt, kan komma till stånd genom att antingen den demografiska utvecklingen blir annorlunda än i Statistiska centralbyråns prognos, eller genom att arbetskraftsutbudet per person förändras. En första fråga som man kan ställa sig är hur tillförlitlig den demografiska prognos som framskrivningen av arbetskraftsutbudet bygger på är. Som för alla prognoser gäller naturligtvis att osäkerheten ökar med prognoshorisontens längd. De antaganden som Statistiska centralbyrån gör om fruktsamheten börjar inte påverka den arbetsföra befolkningen förrän omkring år 2015, när de första i dag ännu ofödda personerna uppnår arbetsför ålder. Eftersom utvecklingen mot högre krav på utbildning troligen fortsätter är det rimligt att tänka sig att det sedan dröjer ytterligare ett antal år innan deras bidrag till arbetskraften blir av betydelse. En bedömning baserad på uppgifterna från tabell 3.2 ger vid handen att drygt tre fjärdedelar av arbetskraftsutbudet år 2030 kommer att bestå av personer som redan är födda i dag, och att denna andel sjunker till cirka hälften respektive en fjärdedel av arbetskraften år 2040 och 2050.

Dödligheten i åldrarna 16–64 år är redan i dag så låg att en ytterligare nedgång endast kommer att få en marginell effekt på det framtida antalet personer i arbetsför ålder. Om dödlighetsnedgången även skulle leda till att hälsoläget förbättras med färre förtids-pensionerade och sjukskrivna som följd kan däremot det framtida antalet personer i arbetsför ålder påverkas positivt med ett mer aktivt deltagande på arbetsmarknaden. Då handlar det dock inte om en förändring av demografin utan om ett förändrat arbetsmarknads-beteende.

Bland de demografiska förändringarna som skulle kunna påverka utvecklingen av arbetskraftsutbudet på kort och medellång sikt återstår således endast migrationen. I befolkningsprognosen antar Statistiska centralbyrån att Sverige på sikt kommer att ha inflyttningsöverskott om cirka 12 000 personer årligen. De personer som kommer hit har också en i arbetskraftsperspektiv gynnsam åldersstruktur jämfört med den befintliga befolkningen. Som redan nämnts i kapitel 2 görs ett antagande om ett lägre nettotillskott från utlandet än under de senaste decennierna.

För att vända utvecklingen av arbetskraftsutbudet räcker det emellertid inte med fler invandrare. Det krävs också att dessa skall kunna få sysselsättning. Under det senaste decenniet har arbetskraftsdeltagande och sysselsättning bland nyinvandrade personer gått

ned dramatiskt jämfört med 1950- och 1960-talen.¹ För att invandring skall vara en lösning på problemet med avtagande arbetskraftsutbud måste denna utveckling först vändas innan ansträngningar görs för att locka hit fler personer med kunskaper och färdigheter som efterfrågas. Den befintliga arbetskraftsreserven av personer med utländsk bakgrund måste tas tillvara bättre innan en arbetskraftsinvandring av den typ som förekom efter andra världskriget skall kunna vara realistisk.

Faktaruta 3.1 Hur stor bör invandringen vara?

Frågan hur stor invandring Sverige behöver i framtiden är svår att besvara och beror på en mängd olika faktorer. Det är tämligen lätt att beräkna hur stor nettoinvandring som behövs för att hålla den arbetsföra befolkningens storlek konstant, eller arbetskraftsutbudet på oförändrad nivå givet några antaganden om invandrarnas åldersprofil och arbetskraftsdeltagande. Sådana beräkningar pekar på ett nettotillskott om cirka 30 000 personer per år under perioden 2010 till 2030 jämfört med prognostiserade 12 000 personer. Ett större antal invandrare betyder dock att även totalbefolkningen växer snabbare. Invandrarna blir på sikt också äldre, vilket gör att andelen i befolkningen som är i arbetsför ålder eller antalet arbetade timmar per invånare inte kommer att vara oförändrade i en sådan kalkyl. För att hålla dessa storheter oförändrade krävs en än större invandring. Sverige är inte heller ensamt om en krympande arbetsför befolkning. Problemen är större både relativt sett och i absoluta tal i länder som Tyskland och Italien, vilket gör att det kan bli konkurrens om välutbildad och lätttrörlig arbetskraft i framtiden². Frågan är med andra ord snarare hur många invandrare Sverige förmår locka hit än hur stor invandringen bör vara. Det handlar om att kunna erbjuda ett välordnat samhälle och en välfungerande arbetsmarknad som förmår attrahera och integrera de invandrare Sverige behöver. Det blir upp till framtida arbetsgivare att bestämma hur många invandrare som behövs, och för staten endast att underlätta för dem att komma hit.

¹ Arai, M., Regnér, H., & Schröder, L, [1999]

² En tysk undersökning pekar på ett behov av cirka 500 000 invandrare per år fram till 2040 för att hålla den tyska arbetsföra befolkningens storlek oförändrad. IAB Kurzbericht Nr 4 , [1999-05-20]

3.2 Arbetskraftsutvecklingen under de senaste decennierna

Som påpekats tidigare beror det faktiska arbetskraftsutbudet inte bara på den demografiska utvecklingen. En demografiskt betingad arbetskraftsutbudsframskrivning, som den som presenterades i diagram 3.2 underskattar med all säkerhet variationen i den verkliga utvecklingen. När man undersöker sambandet mellan demografi och arbetskraftsutbud under de senaste trettio åren finner man att befolkningsförändringar endast spelat en liten roll för arbetskraftsutbudets utveckling, medan däremot förändringar i arbetsmarknadsbeteendet varit av större betydelse. Från år 1970 till 1990 växte den arbetsföra befolkningen med cirka 5 procent medan arbetskraftsutbudet ökade med över 20 procent och antalet arbetade timmar med cirka 12 procent. Ökningen förklaras till stor del av att allt fler kvinnor valde att träda in på arbetsmarknaden. Antalet kvinnor i arbetskraften steg med cirka 675 000 och deras sammanlagda arbetstid ökade med 44 procent. Antalet män i arbetskraften ökade under samma period med cirka 100 000 personer, medan antalet timmar männen arbetade totalt sett minskade med cirka 4,5 procent.

I framskrivningen i avsnitt 3.1 var utgångspunkten att det arbetskraftsdeltagande och den medelarbetstid som var rådande år 1999 skulle bli bestående under hela perioden fram till år 2050. Men den svaga sysselsättningsutvecklingen i början på 1990-talet skulle kunna tolkas som att det finns ett utrymme att höja arbetskraftsdeltagandet från 1999 års nivå. Det skulle med andra ord finnas tillgång till arbetskraftsreserver som i viss mån skulle kunna möta den demografiskt betingade nedgång som visades i diagram 3.2. Mot denna bakgrund är det därför intressant att närmare studera arbetskraftsutvecklingen under de senaste decennierna och av vilka skäl personer i dag står utanför arbetskraften.

I ett internationellt perspektiv är arbetskraftsdeltagandet i Sverige högt. Detta gäller dock inte för gruppen män i åldrarna 20-54 år. Här är spridningen relativt liten mellan länderna och andelen är generellt sett hög. Sverige uppvisar dock den lägsta andelen arbetskraftsdeltagande för denna grupp av de länder som jämförs i tabell 3.3. Däremot är andelen svenska kvinnor som deltar i arbetskraften hög, oavsett ålder. Även andelen svenska män i arbetskraften över 54 år är hög. Totalt sett innebär detta att en stor del av den arbetsföra befolkningen deltar i arbetskraften i internationell jämförelse.

Tabell 3.3 Andel av befolkningen i arbetskraften år 1995

Procent

	A	D	DK	ES	F	I	Jap	N	NL	S	SF	UK	USA
Män 20-54 år	92,1	93,0	92,8	90,6	90,3	91,0	93,6	89,7	91,0	87,3	90,5	92,8	90,4
Män 55-64 år	61,5	56,6	66,2	58,9	43,3	51,0	84,4	71,7	43,2	70,2	44,1	67,9	66,1
Kvinnor 20-54 år	66,7	73,8	86,4	53,6	73,3	58,5	68,2	80,0	63,7	82,9	84,8	73,2	76,1
Kvinnor 55-64 år	15,5	27,7	44,9	18,8	29,8	15,3	46,3	55,1	16,8	63,4	40,7	37,3	46,2

Anm. A motsvarar Österrike, D Tyskland, DK Danmark, ES Spanien, F Frankrike, I Italien, Jap Japan, N Norge, NL Nederländerna, S Sverige, SF Finland, UK Storbritannien samt USA Förenta staterna.

Källa: OECD för utländska data, för Sverige Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna.

Stort potentiellt arbetskraftsutbud bland 60-64-åringarna

I tabell 3.4 visas hur andelen som deltar i arbetskraften i olika åldrar och kön har utvecklats sedan år 1970.

Tabell 3.4 Andel av totalbefolkningen i arbetskraften

Procent

	Kvinnor				Män			
	16-24	25-54	55-59	60-64	16-24	25-54	55-59	60-64
1970	59,7	63,8	55,3	33,3	67,2	94,2	93,3	76,5
1980	69,3	82,8	69,9	40,4	70,7	95,4	89,5	68,5
1990	68,5	90,2	79,4	53,7	68,9	94,0	87,6	63,8
1995	50,2	85,9	76,7	48,7	50,4	90,5	81,0	57,4
1999	47,2	84,5	78,9	46,6	49,9	89,0	84,2	55,3

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna

Av tabellen framgår att andelen kvinnor som står till arbetsmarknadens förfogande ökade kraftigt från 1970 fram till 1990, men att andelen därefter sjunkit. Det är dock endast i en åldersklass, de under 25 år, som andelen sjunkit under 1970 års nivå. Bland männen är mönstret ett helt annat. Här var arbetskraftsdeltagandet högt redan år 1970 och förblev relativt oförändrat fram till år 1990, förutom bland män över 54 år. Under konjunktur nedgången i början av 1990-talet sjönk arbetskraftsdeltagandet kraftigt och har därefter stabiliserats på denna lägre nivå även om en viss uppgång har skett under de senaste åren. Nedgången var cirka 5 procentenheter i kärngruppen på arbetsmarknaden, det vill säga för personer mellan 25 och 54 år, och närmare 20 procentenheter bland de yngsta. Detta mönster gäller både bland kvinnor och män. Personer mellan 55 och 59 år verkar ha klarat

sig något bättre, särskilt kvinnorna. Bland de allra äldsta har nedgången varit kraftigare bland männen.

Tabell 3.5 Antal arbetade timmar per vecka

	Kvinnor				Män			
	16-24	25-54	55-59	60-64	16-24	25-54	55-59	60-64
1970	36,9	31,9	31,2	31,2	40,9	44,6	43,8	43,8
1980	33,0	30,8	29,4	29,4	37,1	41,2	39,2	39,2
1990	32,2	33,2	31,6	28,9	36,3	41,4	40,5	36,7
1995	29,2	33,6	32,8	28,6	35,1	41,3	40,1	34,7
1999	28,7	34,4	34,1	31,1	34,7	41,3	40,3	36,7

Anm. I tabellen anges faktiskt arbetad veckoarbetstid.

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna.

I tabell 3.5 visas att när det gäller veckoarbetstiden finns det också klara könsskillnader. Kvinnorna har sedan år 1970 ökat eller behållit veckoarbetstiden från jämförelsevis lägre nivåer, medan männen sänkt sin veckoarbetstid. Bland männen finns ett tydligt mönster över tiden, med en generell nedgång under perioden 1970 - 1980 för alla åldersgrupper, medan perioden därefter karaktäriseras av oförändrad eller ökande veckoarbetstid. För de yngsta är mönstret något annorlunda, här är nedgången större än genomsnittligt och fortgår under hela tidsperioden både för kvinnor och män.

Om tabell 3.4 och 3.5 kombineras fås ett mått på den samlade förändringen av det genomsnittliga antalet arbetstimmar för personer i en viss ålder och ett visst kön. I tabell 3.6 visas hur detta utbud förändrats sedan år 1970. Männen har i samtliga fall sänkt sitt arbetskraftsutbud sedan år 1970. Nedgången är särskilt stor bland de yngsta och de äldsta, där en genomsnittlig man endast bidrar med cirka 60 procent av det arbetskraftsutbud som en man i samma ålder gjorde för trettio år sedan. Även bland de yngsta kvinnorna är nedgången av denna storlek, men har kommit först under de senaste tio åren.

Tabell 3.6 Utvecklingen av antal arbetade timmar i genomsnitt per vecka och person i arbetskraften sedan år 1970*Index 1970=100*

	Kvinnor				Män			
	16-24	25-54	55-59	60-64	16-24	25-54	55-59	60-64
1970	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1980	103,6	125,3	119,0	114,1	95,6	93,6	85,9	80,2
1990	99,9	147,0	145,5	149,0	91,1	92,8	86,9	69,8
1995	66,5	141,8	145,7	133,9	64,4	89,1	79,4	59,4
1999	61,3	142,8	155,7	139,2	63,1	87,6	83,0	60,6

Källa: Statistiska centralbyrån samt egna beräkningar.

Bland kvinnorna ökade arbetskraftsutbudet kraftigt fram till år 1990, till största delen beroende på att en ökande andel kvinnor valde att gå ut på arbetsmarknaden och förvärvsarbeta. Efter år 1990 sker en viss nedgång även bland kvinnorna utom i gruppen 55 till 59 år. Som framgick av tabell 3.4 och 3.5 beror nedgången under de senaste tio åren på att andelen kvinnor på arbetsmarknaden minskat, medan medelarbetstiden ökat.

Tabell 3.7 Utvecklingen av antal arbetade timmar i genomsnitt per vecka och person i arbetskraften jämfört med män i åldern 25-54 år*Index män 25-54 år=100*

	Kvinnor				Män			
	16-24	25-54	55-59	60-64	16-24	25-54	55-59	60-64
1970	52,6	48,5	41,1	24,8	65,5	100,0	97,4	79,8
1980	58,2	65,0	52,3	30,2	66,9	100,0	89,4	68,4
1990	56,6	76,9	64,5	39,8	64,3	100,0	91,2	60,1
1995	39,2	77,3	67,3	37,3	47,3	100,0	86,8	53,2
1999	36,8	79,2	73,2	39,4	47,2	100,0	92,4	55,2

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna.

I tabell 3.7 görs en jämförelse med den grupp som har det högsta genomsnittliga arbetskraftsutbudet per person, det vill säga män mellan 25 och 54 år. Av denna tabell framgår att samtliga andra åldersklasser bland männen dragit ned sitt arbetskraftsutbud i större utsträckning än denna kärngrupp. Medan en man i åldern 55 till 59 år 1970 arbetade drygt 97 procent av antalet timmar som en man i åldern 25 till 54 år gjorde, så har denna relation sjunkit till drygt 92 procent år 1999. För den äldsta gruppen är fallet särskilt kraftigt, från närmare 80 procent år 1970 till endast drygt 55 procent förra året. Under de senaste åren kan dock en viss ökning registreras.

För kvinnors arbetskraftsutbud gäller det omvända. Utbudet har ökat mer eller mindre kontinuerligt och är i dag närmare 80 procent av

männens i åldrarna 25 till 54 år. Undantaget är den yngsta åldersgruppen, där arbetskraftsutbudet sjunkit sedan år 1990. Fram till och med år 1980 låg männens arbetskraftsutbud i samtliga åldersklasser över den åldersklass av kvinnor som hade det högsta utbudet. I dag är skillnaderna betydligt mindre.

Slutligen kan nämnas att i genomsnitt motsvaras drygt två tredjedelar av fallet i sysselsättningen i början av 1990-talet av ett minskat arbetskraftsutbud. Detta betyder att arbetslösheten ökat i betydligt mindre utsträckning än vad man skulle kunna tro utifrån nedgången i antalet sysselsatta. Inte minst gäller detta de yngre åldersgrupperna där arbetskraftsdeltagandet till och med sjunkit i större utsträckning än sysselsättningen för kvinnor. År 1999 fanns det knappt 400 000 färre sysselsatta och cirka 250 000 fler personer som var arbetslösa eller i åtgärder än 1990. Konjunkturellt och strukturellt betingade förändringar i arbetskraftsdeltagande och medelarbetstid har med andra ord historiskt varit betydligt viktigare för arbetskraftsutbudet än underliggande befolkningsförändringar. Detta gäller särskilt under det senaste decenniet. För att undersöka i vilken utsträckning som sysselsättning och arbetskraftsdeltagande återigen kan öka är det intressant att närmare undersöka vad de personer som lämnat arbetskraften under 1990-talet gör i dag.

Vad gör de som står utanför arbetskraften?

År 1999 fanns det knappt 1,3 miljoner människor mellan 16 och 64 år som av olika skäl stod utanför arbetskraften. I tabell 3.8, som bygger på Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar, visas att av dessa var cirka 145 500 personer så kallat latent arbetssökande år 1999, vilket innebär att de skulle föredra att arbeta före den verksamhet de nu håller på med, om detta vore möjligt. Av tabell 3.8 framgår att närmare hälften av de latent arbetssökande är under 25 år och två tredjedelar är under 35 år. Detta indikerar att åtminstone en del av uppgången i studiefrekvens bland ungdomar under senare år beror på arbetsmarknadsläget, och att frekvensen åter kan sjunka om efterfrågan på arbetskraft ökar. Det är också tydligt att beredskapen att delta i arbetskraften faller med stigande ålder.

Av tabell 3.8 framgår dessutom att verksamheten bland personer utanför arbetskraften kan delas in i två grupper. Bland de unga är studier den huvudsakliga verksamheten. Gymnasieskolan har blivit treårig för samtliga program och närmare 97 procent av alla ungdomar går numera vidare till denna. Vid en jämförelse med tidigare år av fördelningen mellan olika aktiviteter framgår att andelen personer som studerar under senare år har stigit markant bland ungdomar över 20 år.

Ökade studier förklarar dock inte hela nedgången utan det har också blivit vanligare med utlandsresor och andra aktiviteter. En växande grupp anger exempelvis att de är "lediga" utan att uppfylla Statistiska centralbyråns krav på en anställning att vara ledig från.

Med stigande ålder sjunker andelen studerande och i stället blir förtidspension allt vanligare. Närmare två tredjedelar av samtliga utanför arbetskraften över 35 år anger förtidspension som skäl till att de inte står till arbetsmarknadens förfogande. Bland dem mellan 20 och 40 år är det också relativt vanligt att befinna sig utomlands eller arbeta i hemmet. Det senare gäller i första hand kvinnor som vanligen utnyttjar föräldraförsäkringen i de åldrarna. Drygt 10 procent av dem som står utanför arbetskraften oavsett ålder anger i arbetskraftsundersökningarna en annan orsak än de tidigare nämnda. Dessa personer kan ange att de är lediga eller arbetssökande utan att uppfylla de kriterier arbetskraftsundersökningen uppställer.

Tabell 3.8 Antal personer utanför arbetskraften, andel latent arbetssökande samt huvudsaklig verksamhet bland personer utanför arbetskraften år 1999

Tusentals personer samt procentuella andelar

Ålder	16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-59	60-64
Personer utanför arbetskraften, tusental	288	190	201	138	146	100	210
Därav latent arbetssökande, %	18	10	13	16	10	6	3
<u>Verksamhet</u>							
<u>bland de utanför</u>							
<u>arbetskraften, %:</u>							
<i>Studier</i>	85	72	52	40	16	6	1
<i>Pension</i>	0	2	11	31	62	77	84
<i>Utomlands</i>	2	10	8	4	3	1	0
<i>Hemma</i>	0	3	12	7	4	5	4
<i>Övrigt</i>	12	13	17	18	14	11	10

Anm. Rad 1 visar antal personer i tusental utanför arbetskraften. Rad 2 visar andelen latent arbetssökande av personer utanför arbetskraften. Raderna 3-7 redovisar verksamhet bland de som står utanför arbetskraften (dvs andelar av rad 1).

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna

Ungdomarnas arbetskraftsutbud

Gymnasieungdomar är den grupp där arbetskraftsutbudet minskat mest sedan början av 1990-talet. Gymnasieutbildningen är nu treårig på samtliga program och endast i undantagsfall går ungdomar inte vidare från grundskolan till gymnasiet. Ökade krav på en grundläggande utbildning talar för att en stor del av förändringarna på senare år för denna grupp är av strukturell natur, och att efterfrågan på arbetskraft med endast grundskoleutbildning även i fortsättningen kommer att vara låg. På sikt bör dock en viss återgång vara möjlig. En faktor som talar för fler gymnasieungdomar på arbetsmarknaden är ambitionerna att öka kontakterna mellan gymnasiets yrkesinriktade program och arbetslivet. Det finns också möjligheter att kombinera studier och deltidsarbete. Om arbetsmarknaden för kvälls- och helgjobb förbättras samtidigt som kontakterna mellan skola och arbetslivet ökar skulle övergången från skola till yrkesliv underlättas och chanserna därmed förbättras till arbete på skolfri tid. Det stora fallet i medelarbetstid blir dock troligen bestående eftersom antalet heltidsarbetande i denna grupp även i fortsättningen kommer att vara låg.

De något äldre ungdomarna, de mellan 20 och 24, år har också minskat sitt arbetskraftsutbud väsentligt sedan år 1990. Andelen personer som studerar har ökat kraftigt ända upp i trettioårsåldern. På sikt bör en viss återgång vara möjlig även här, kanske till och med i större utsträckning än för de yngre. Även om andelen studerande permanent har höjts genom ökade kunskapskrav hos arbetsgivarna så finns det anledning att tro att en del av den kraftiga studerandeökningen under senare tid kan förklaras av temporära faktorer. Även om det i vissa fall handlar om att kombinera studier med kvälls- och helgjobb, så är andelen som väljer ett heltidsarbete om detta kan erbjudas större än bland yngre ungdomar. Arbetskraftsundersökningarna visar att en relativt stor andel av 20-24-åringarna utanför arbetskraften skulle vilja jobba, och att de 20-24-åringar som arbetar ofta skulle vilja öka sin arbetstid. Det är också möjligt att en större efterfrågan på arbetskraft stimulerar genomströmningen i utbildningssystemet, vilket också skulle öka arbetskraftsutbudet.

Nya pensionssystemet kan på sikt öka de äldres arbetskraftsutbud

Efter avslutade studier är heltidsarbete det normala för de allra flesta kvinnor och män. Kvinnor har under de senaste decennierna gradvis ökat sitt arbetskraftsdeltagande och antalet arbetade timmar. Ju längre utbildning en person har, desto högre sysselsättningsgrad och medelarbetstid har personen i fråga i genomsnitt. Fortfarande är det

dock vanligt att kvinnor minskar sin arbetstid för att vara hemma med barn i förskoleåldern. De personer som var mellan 25 och 54 år klarade sig jämförelsevis bra på arbetsmarknaden under början av 1990-talet. Det är svårt att peka på några skäl till att förutsättningarna för arbetskraftsdeltagande i grunden skulle ha ändrats för denna grupp under de senaste tio åren. Givet en god samhällsutveckling bör de finnas utrymme för dem att åter öka sitt arbetskraftsutbud.

När det gäller de äldsta åldersklasserna finns det två faktorer som på sikt talar för ett ökat arbetskraftsdeltagande. Den första är att det fortfarande är skillnad mellan mäns och kvinnors arbetskraftsdeltagande och medelarbetstid bland de äldsta som gradvis borde försvinna när dagens yngre yrkesverksamma kvinnor blir äldre. Skillnaderna mellan kvinnor och män vad gäller arbetskraftsdeltagande och medelarbetstid för yngre grupper är i dag små förutom i de åldrar då det är vanligt att kvinnor är hemma med små barn, varför skillnaderna mellan könen torde minska även bland de äldre i framtiden.

Den andra faktorn som kan påverka både män och kvinnors vilja att arbeta är det nya pensionssystemet. I detta är kopplingen mellan livstidsinkomst och pensionens storlek starkare än tidigare, och avkastningen av att arbeta ytterligare ett år i termer av ökad pension är betydligt bättre, vilket rimligen talar för att arbetskraftsdeltagandet stiger. Se vidare avsnitt 5.1.

Den genomsnittliga pensionsåldern uppskattas i dag till cirka 62 år, vilket är klart lägre än för tio eller tjugo år sedan³. Det finns drygt 400 000 förtidspensionärer, vilket motsvarar ungefär 10 procent av arbetskraften. Övergångsfrekvensen från förtidspension till arbetslivet är på kort sikt låg. På lite längre sikt är naturligtvis storleken och sammansättningen på gruppen av förtidspensionärer mer flexibel. Som exempel kan nämnas att antalet pensionärer under 65 år, dvs förtidspensionärer, avtalspensionärer och delpensionärer, har ökat kraftigt sedan år 1970, trots att hälsoläget för denna åldersgrupp med all sannolikhet är bättre i dag än för trettio år sedan. Om hälsoläget fortsättningsvis förbättras kommer de personer under 65 år som har pension i dag inte nödvändigtvis att ersättas med nya pensionärer i samma utsträckning som tidigare. Det finns också exempel på länder, exempelvis Nederländerna, där förtidspensionärer i relativt stor skala återförts till arbetskraften⁴. När det gäller förtidspensioner har regelförändringar införts eller övervägs, striktare beviljningsgrunder,

³ Att den genomsnittliga pensionsåldern är lägre än 65 år beror på förekomsten av förtidspensioner, avtalspensioner o d.

⁴ Ds 1999:37, *Hur gör man? Om sysselsättnings- och välfärdsreformer i fyra EU-länder*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet

möjlighet att prova på arbete med bibehållen pensionsrätt, tidsbegränsad pension etc, som kan leda till ett ökat arbetskraftsutbud.

Det är angeläget att öka invandrarnas arbetskraftsutbud

Invandrare är en grupp med klart lägre arbetskraftsutbud och sysselsättning än den genomsnittlige svensken. Drygt 20 procent av alla arbetslösa är födda utomlands. De senaste årens invandrare uppvisar också en klart lägre delaktighet i arbetslivet än de personer som kom till Sverige under 1970- och 1980-talen. Endast cirka 25 procent av de utrikes födda invandrare som kommit hit efter år 1993 var sysselsatta år 1997. Mot denna bakgrund är det angeläget att i framtiden bättre ta tillvara invandrarnas arbetskraft. På sikt bör det därför vara rimligt att räkna med att invandrarna kommer att kunna öka sitt arbetskraftsutbud, åtminstone till genomsnittet för invandrargruppen under 1980-talet för respektive åldersklass och kön.

Hur mycket måste arbetskraftsdeltagandet öka för att motverka effekten av färre personer i arbetsför ålder?

Som framgick av diagram 3.2 ger en demografisk framskrivning, där arbetskraftsdeltagande och medelarbetstid antas bli bestående upphov till en utveckling där antalet personer i arbetskraften och arbetade timmar minskar kraftigt, i synnerhet mellan år 2015 och år 2030. Om inga beteendeförändringar inträffar skulle antalet arbetade timmar sjunka med cirka 5 procent till år 2030 och med cirka 6 procent fram till år 2050. I ljuset av att arbetskraftsdeltagandet sjunkit kraftigt under de senaste tio åren inställer sig frågan om en ökning av arbetskraftsdeltagandet skulle kunna motverka den framtida nedgången av antalet personer i åldrarna 16-64 år. I detta avsnitt försöker vi därför bedöma hur mycket arbetskraftsdeltagandet måste öka för att hålla kvar arbetskraftsutbudet på dagens nivå i framtiden under några olika antaganden.

Under slutet av 1980-talet nådde arbetskraftsdeltagandet rekordhög nivåer samtidigt som arbetslösheten var extremt låg. Vid denna tid deltog 84,3 procent av befolkningen mellan 16 och 64 år i arbetskraften och över 85 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år var sysselsatta i reguljärt arbete, vilket är en klart högre nivå än det mål som regeringen har satt upp om att sysselsättningsgraden skall öka till

80 procent år 2004.⁵ Under denna tid uppstod bristsituationer på många delar av arbetsmarknaden och löneökningarna tenderade att skjuta fart. Detta gör att arbetsmarknadssituationen under dessa år kan betraktas som överansträngd och inte långsiktigt hållbar. Arbetskraftsdeltagandet år 1990 kan därför ses som något av en övre gräns, som endast är möjligt att uppnå kortsiktigt under perioder av högkonjunktur. I det följande används situationen detta år som en måttstock med vilken framtida behov av ökat arbetskraftsdeltagande kan jämföras.

I beräkningarna nedan görs två olika antaganden om den genomsnittliga årsarbetstidsutvecklingen. I det ena fallet antas den vara oförändrad på dagens nivå, i det andra fallet antas den minska trendmässigt på samma sätt som Konjunkturinstitutet förutsätter i basscenariot i bilaga 1 till Långtidsutredningen.⁶ Här antas kvinnor öka sin medelarbetstid med 0,2 procent per år fram till år 2015, medan männen antas sänka sin med 0,6 procent per år. Sammantaget betyder det en sänkning med 0,2 per år. Efter år 2015 antar vi att båda könen minskar sin medelarbetstid med 0,2 procent per år.⁷ Om medelarbetstiden minskar med 0,2 procent per år under 30 år innebär det en total sänkning med cirka 6,2 procent, under 50 år cirka 10,5 procent.

⁵ Notera att det rör sig om två skilda åldersgrupper, arbetskraftsdeltagandet bland dem mellan 20 och 64 år var 87,4 procent år 1990, enligt Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar.

⁶ Konjunkturinstitutet har utarbetat de scenarier som ligger till grund för Långtidsutredningens analys. I bilaga 1 till Långtidsutredningen analyseras utvecklingen fram till år 2015 i ett basscenario och två alternativa scenarier med högre respektive lägre tillväxt.

⁷ Om trenden med ökad kvinnlig medelarbetstid skulle kvarstå även efter år 2015 kommer kvinnorna på sikt att få en längre medelarbetstid än män, vilket inte förefaller vara rimligt.

Tabell 3.9 Nödvändig arbetskraftsutveckling för att behålla dagens nivå på antalet arbetade timmar i ekonomin konstant; två utvecklingar av medelarbetstiden.

		1990	1999	2015	2030	2050
<i>Oförändrad medelarbetstid</i>	Arbetade timmar per invånare, index 1999=100	107,8	100,0	96,2	90,2	90,2
	Andel i arbetskraften	84,3	77,2	79,7	85,0	85,0
	Andel reguljärt sysselsatta 20-64 år	85,3	75,9	77,6	82,1	82,0
<i>Medelarbetstiden minskar med 0,2 procent per år</i>	Arbetade timmar per invånare, index 1999=100	107,8	100,0	95,2	88,6	84,0
	Andel i arbetskraften	84,3	77,2	80,6	86,6	91,7
	Andel reguljärt sysselsatta 20-64 år	85,3	75,9	78,3	83,4	87,3

Anm. Bedömningen av *andelen sysselsatta på den reguljära arbetsmarknaden* baseras på antagandet att samma andel av arbetskraften är arbetslös eller sysselsatt i åtgärder som år 1999. Detta mått kan också jämföras med regeringens mål att andelen reguljärt sysselsatta av befolkningen mellan 20-64 år skall öka till 80 procent år 2004.

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna samt egna beräkningar

Tabell 3.9 visar att om befolkningen fortsätter att arbeta i samma utsträckning som år 1999 sjunker antalet arbetade timmar per invånare till drygt 90 procent av 1999 års nivå fram till år 2030, och är sedan relativt oförändrat fram till år 2050. I det fall där arbetstiden förkortas med 0,2 procent per år är nedgången kraftigare och fortgår under hela perioden. År 2050 har antalet arbetstimmar per invånare i detta fall sjunkit med cirka 16 procent jämfört med 1999 års nivå.

Av raderna två och tre respektive sex och sju i tabell 3.9 framgår hur mycket arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen måste öka för att kompensera för nedgången i antalet timmar per invånare och för att hålla det totala antalet arbetade timmar konstant över hela perioden i de två olika scenarierna. Om antalet arbetade timmar per invånare skall kunna hållas konstant på 1999 års nivå måste andelen personer i åldrarna 16 till 64 år som deltar i arbetskraften på sikt öka till 85 procent i fallet med en oförändrad medelarbetstid. Andelen sysselsatta som den definieras i regeringens sysselsättningsmål kommer att uppgå till cirka 82 procent. I fallet med en trendmässig nedgång i medelarbetstiden ligger motsvarande värden år 2050 kring 92 respektive strax över 87 procent.

Vid en jämförelse med situationen år 1990 verkar det inte orimligt att det åtminstone fram till år 2015 går att motverka effekterna på antalet arbetade timmar av ett mindre antal personer i åldrarna 16 till 64 år genom att den andel som deltar i arbetskraften ökar. Den uppgång i arbetskraftsdeltagandet som är nödvändig utgör inte mer än hälften av nedgången sedan år 1990, och i bägge fallen ligger andelen sysselsatta

under den av regeringens målsatta nivån. På längre sikt, under perioden efter år 2015, blir det mer problematiskt. Ett oförändrat arbetskraftsutbud mätt i antal arbetstimmar kommer då att kräva att arbetskraftsutbud och sysselsättning stiger till nivåer som måste anses vara långsiktigt ohållbara. Om nedgången i medelarbetstid fortgår även efter år 2030 skulle närmare 92 procent av befolkningen i arbetsför ålder behöva stå till arbetsmarknadens förfogande, något som i dag inte ens gäller för män mellan 35 och 44 år, den grupp som har den högsta andelen i arbetskraften. Effekten på arbetskraftsutbudet blir naturligtvis ännu större om man tänker sig en mer substantiell lagstiftad eller avtalad arbetstidsförkortning.

Tillväxten i ekonomin beror på att antalet arbetade timmar ökar eller att produktiviteten förbättras till följd av teknisk utveckling, organisationsutveckling eller ökad kapitalintensitet. Ett skäl till att antalet arbetade timmar historiskt har kunnat hållas uppe trots att den genomsnittliga arbetstiden gradvis sjunkit är att storleken på befolkningen i arbetsför ålder ökat samtidigt som framförallt kvinnorna ökat sitt arbetskraftsdeltagande. Under 1950-, 1960- och 1970-talet minskade följaktligen medelarbetstiden utan att antalet arbetade timmar i ekonomin föll. Under denna period bidrog även arbetskraftsinvandring till att upprätthålla antalet arbetade timmar.

I framtiden kan Sverige emellertid varken räkna med en växande arbetsför befolkning eller en långsiktig tillväxt i arbetskraftsdeltagandet, vilket gör att en arbetstidsförkortning blir märkbar på ett annat sätt än tidigare. Om den demografiska prognosen slår in så kommer bidraget från ökat arbetskraftsutbud under de närmaste decennierna att inledningsvis bli litet och senare negativt om inte andelen sysselsatta kan höjas och medelarbetstiden förbli oförändrad.

3.3 Konsekvenser av ett mindre arbetskraftsutbud

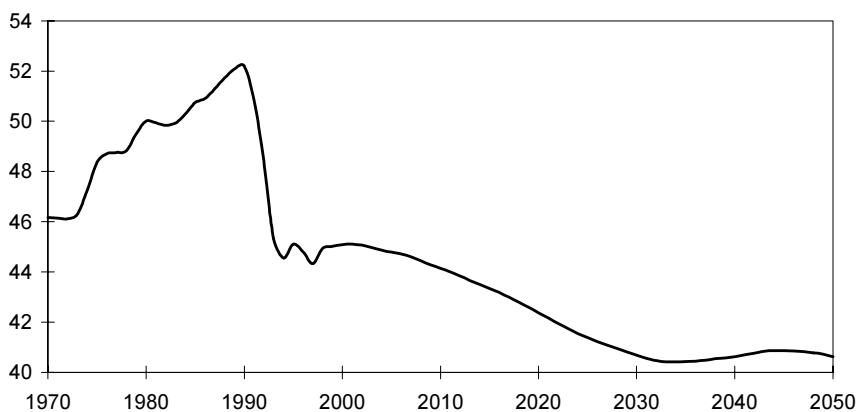
I avsnitt 3.2 framgick att andelen i yrkesverksam ålder av den totala befolkningen kan tolkas som ett mått på försörjningsbördan i ekonomin. De som finns tillgängliga för produktion av varor och tjänster ställs i relation till alla dem som produktionen skall räcka till. I diagram 3.3 visas andelen av totalbefolkningen som är sysselsatt, vilket är ett mer relevant mått på försörjningsbördan. Denna andel ökade fram till år 1990, men föll sedan kraftigt, en utveckling som kommer att

fortsätta fram till år 2030.⁸ Från att cirka hälften av befolkningen var sysselsatt under 1980-talet kommer cirka fyra av tio att vara sysselsatta år 2030.

Givet att medelarbetstiden inte förändras kommer en minskande andel sysselsatta av totalbefolkningen att leda till att antalet arbetade timmar minskar från drygt 713 till cirka 643 timmar per person och år mellan år 1998 och år 2030. Det motsvarar ett negativt bidrag till BNP om drygt 0,3 procent per år. Om medelarbetstiden skulle minska med 0,2 procent per år, i enlighet med basscenariot som Konjunkturinstitutet har utarbetat till Långtidsutredningen, kommer antal arbetade timmar per person och år att minska till strax under 600 timmar år 2030.⁹ Det kan påpekas att även om antalet arbetade timmar skulle kunna hållas konstant på 1998 års nivå genom ökad sysselsättning kommer försörjningsbördan att öka, eftersom den totala befolkningen förväntas fortsätta att växa fram till år 2030.

Diagram 3.3 Andel sysselsatta av totalbefolkningen

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna, Befolkningsprogrammet samt egna beräkningar

Det står klart från diagram 3.3 att förändringar på arbetsmarknaden kan förändra försörjningsbördan i större utsträckning på bara några år än den underliggande demografiska utvecklingen förmår under en betydligt längre tid. Utvecklingen efter år 1998 kan därför snarare tolkas som en trend kring vilken den verkliga utvecklingen kommer att

⁸ I beräkningen antas att sysselsättningsgraden kommer att ligga på 1998 års nivå fram till år 2050.

⁹ Konjunkturinstitutet, [1999], *Sveriges ekonomi - scenarier till år 2000*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes förlag, Stockholm.

variera. Den underliggande demografiska utvecklingen medför att sysselsättningsandelen minskar med närmare fem procentenheter mellan år 1998 och år 2030, en utveckling som kan förvärras eller motverkas beroende på i vilken utsträckning sysselsättningsläget förändras.

I jämförelse med många EU-länder är inte fyra av tio sysselsatta i befolkningen en anmärkningsvärt låg siffra. Bruttonationalprodukten, BNP, kommer troligen att växa under de första decennierna på 2000-talet, trots att arbetskraftsutbudet minskar. Sverige kommer med andra ord inte att bli fattigare i absoluta termer. Detta indikerar att den utveckling som illustreras i diagram 3.3 i första hand inte är ett försörjningsproblem, utan ett fördelningsproblem. Försörjningsbördan som sådan är inte övermäktig: att fyra av tio personer arbetar tycks ju räcka för att producera ett nödvändigt välstånd i många EU-länder.

Inför framtiden blir problemet att konstruera fungerande inkomstfördelningssystem när en allt mindre del av befolkningen kommer att ha löneinkomster, utan att skatte- och avgiftssatser blir så höga att de upplevs som oskäliga eller på annat sätt ger upphov till en dränering av skattebaserna. Detta är en stor skillnad mot nuvarande omfördelningssystem, som byggdes upp under en tid då förhållandena var gynnsamma på arbetsmarknaden, med en relativt stor andel av befolkningen i arbetsför ålder och en hög sysselsättningsgrad. I dag har Sverige en jämförelsevis stor omfördelning via offentlig sektor och en mycket jämn inkomstfördelning. Om omfördelningen i ökad utsträckning skulle överlämnas till mer informella system kommer inkomstskillnader troligen att öka. Omfördelningen bygger i hög grad på beskattning av arbetsinkomster. Kombinationen av fallande sysselsättning och en allt mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder kan komma att ändra förutsättningarna för dagens system och framtvinga regelförändringar.

Svagare utveckling av BNP och skatteinkomster

Vilka blir konsekvenserna av ett krympande arbetskraftsutbud och av att antalet sysselsatta och arbetade timmar per invånare minskar? För det första blir produktionen mindre än om ett större antal människor varit sysselsatta, allt annat lika. För en given produktivitetsökning kommer BNP och BNP per invånare att utvecklas svagare när arbetskraftsutbudet minskar. Produktiviteten kommer dock sannolikt att fortsätta öka över tiden. Det innebär att volymen producerade varor och tjänster också kommer att öka, även om bidraget från arbetskraften skulle bli negativt. Som exempel kan nämnas att antalet arbetade timmar per person sjönk med 3,9 procent per år 1990-1994. Under

samma period sjönk BNP till marknadspris med 0,4 procent per år och produktiviteten på BNP-nivå ökade med 2,1 procent per år.

För det andra kommer de offentliga skatteinkomsterna att öka långsammare, eftersom arbete utgör den viktigaste källan till skatteinkomster. Lönesumman är en av de viktigaste skattebaserna och avgörande för intäkter från arbetsgivaravgifter och inkomstskatt. Genom att den utgör en väsentlig del av hushållens disponibla inkomst är den också viktig för intäkterna från konsumtionsskatter. Om antalet timmar förblir oförändrat eller minskar kommer lönesumman endast att växa med ökningen i timlön. Dessutom står den offentliga sektorn genom olika typer av transfereringar för försörjningen av många av dem som inte jobbar. En mindre andel av befolkningen i sysselsättning tenderar därför att försvaga de offentliga finanserna genom både ökat utgiftstryck och lägre inkomster.

På längre sikt bestäms utrymmet för den offentliga verksamheten av antalet arbetade timmar och inte av timlöneökningen.¹⁰ Det beror på att det allmännas kostnader långsiktigt ökar i ungefär samma takt som timlöneökningarna även vid en oförändrad produktionsvolym. Lönekostnader utgör en stor del av de offentliga utgifterna, framförallt för kommunerna. Om lönerna ökar i samma takt i offentlig som i privat sektor kommer lönekostnaderna att öka i takt med timlöneökningarna även om volymen offentligt producerade tjänster är oförändrad. En annan viktig del av de offentliga utgifterna är transfereringar till hushållen, av vilka en stor del har en koppling till löneutvecklingen. Även de som inte är direkt inkomstrelaterade kan på sikt tänkas växa snabbare än den allmänna prisutvecklingen om det finns en vilja att öka ambitionsnivån i takt med tillväxten och behålla en jämn inkomstfördelning.

Sveriges förmåga att bibehålla och förbättra den offentliga sektorn är således direkt beroende av sysselsättningsläget och antalet arbetade timmar i den privata sektorn. En utveckling, där 1998 års sysselsättningskvoter och den demografiska utvecklingen medför att andelen sysselsatta gradvis sjunker ned mot 40 procent av totalbefolkningen, innebär därför ökade svårigheter att finansiera de offentliga utgifterna.

3.4 Avslutning

Under de närmaste femtio åren förväntas den arbetsföra befolkningen att minska både i absoluta tal och som andel av totalbefolkningen. Medelåldern på arbetskraften kommer att öka när antalet personer i

¹⁰ Detta gäller under förutsättning att skattesatsen är oförändrad.

åldersgruppen 55–64 år växer snabbare än yngre grupper. Om dagens ålders- och könsspecifika arbetskraftsdeltagande blir bestående kommer det tillsammans med den förväntade minskningen av antalet personer i arbetsför ålder att leda till att såväl antalet sysselsatta, som arbetade timmar minskar påtagligt. Under de närmaste 10–15 åren är förändringarna relativt små medan den stora nedgången kommer under perioden 2015–2030.

Utvecklingen är inte ofrånkomlig. En krympande arbetskraft kan i viss mån kompenseras av ett ökat arbetskraftsutbud och sysselsättning. Detta förutsätter dock att medelarbetstiden inte minskar. Om arbetskraften i genomsnitt kommer att arbeta kortare tid blir det svårt att bibehålla antalet arbetstimmar konstant. Detta gäller både vid en långsam och trendmässig nedgång i arbetstiden och i än större grad vid en avtalad eller lagstiftad arbetstidsförkortning.

Ett mindre arbetskraftsutbud leder allt annat lika till en långsammare tillväxt av produktion och skatteintäkter. Sverige kommer detta till trots med stor sannolikhet att vara ett rikare land om femtio år genom att produktiviteten fortsätter att öka. En mindre andel av befolkningen med löneinkomster innebär emellertid ett ökat tryck på försörjnings- och omfördelningssystemen. En ökad sysselsättningsgrad i befolkningen förbättrar tillväxtpotentialerna och minskar omfördelningstrycket. Det bästa sättet att möta en krympande andel av befolkningen i arbetsför ålder är att verka för ett ökat arbetskraftsutbud från dem som har möjligheter att arbeta.

4 Demografiska effekter på tillväxt, sparande och investeringar

En åldrande befolkning kan komma att ge effekter på tillväxt, sparande och investeringar i ekonomin. Det bör påpekas att i detta kapitel avses de effekter på tillväxten som tillkommer utöver de effekter av förändringarna i arbetskraftsutbudet, som diskuterades i kapitel 3. Nya forskningsrön har visat att många makroekonomiska fenomen påverkas av förskjutningar i befolkningens åldersstruktur.¹ Många av dessa samband är dock omstridda och det är oklart i vilken utsträckning de är bestående över tiden. En anledning till osäkerheten kring resultaten är att individer anpassar sitt beteende, bland annat just som en följd av demografiska förändringar, så att samband som gällt under en tidsperiod inte blir bestående i nästa. Dessutom påverkar en mängd andra faktorer utöver demografin den ekonomiska utvecklingen, vilket gör att enkla demografiska samband kan bli missledande.

I detta kapitel redogörs inledningsvis för hur en åldrande arbetskraft kan tänkas påverka tillväxten via produktivitet utvecklingen i ekonomin. I de därpå följande avsnitten behandlas effekten på sparande, investeringar och konsumtion av att hela befolkningen blir allt äldre.

4.1 Hur påverkar en åldrande arbetskraft tillväxt och produktivitet?

Olika åldersgruppers bidrag till tillväxt i ekonomin

Ekonometriska skattningar av sambandet mellan befolkningens åldersstruktur och tillväxt har gjorts såväl i Sverige som utomlands.

¹ För en genomgång av forskning på området se Ds 2000:13, *40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.

Nyligen utförda skattningar på svenska förhållanden mellan 1950 och 1995, på de nordiska länderna 1950-1992 samt på OECD-länderna 1950-1990 visar att det främst är 50-64-åringarna som ger ett positivt bidrag till BNP-tillväxten. Pensionärer över 65 år och barn påverkar däremot tillväxten negativt.² Förklaringarna är att olika åldersgrupper har olika beteenden för sparande och olika grad av humankapitalackumulering. När befolkningsstrukturen är sådan att sparandet i ekonomin är högt främjas investeringarna, vilka antas påskynda den tekniska utvecklingen. En snabb teknisk utveckling i kombination med en stor mängd ackumulerat humankapital hos befolkningen påverkar tillväxten positivt.

Anledningen till att de äldsta åldersgrupperna i arbetskraften, 50-64-åringarna, tycks bidra mest till tillväxten antas ligga i deras jämförelsevis höga humankapitalackumulering. Därtill påverkar deras höga sparande tillväxten positivt, dels genom att bidra till kapitalförsörjning i ekonomin, dels genom att inte belasta de offentliga finanserna i alltför stor utsträckning. Det finns dock anledning att påpeka att framtidens 50-64-åringar inte nödvändigtvis kommer att vara lika produktiva som dagens, eftersom de kan ha andra normer och värderingar när det gäller arbete, sparande etc. En annan möjlighet är emellertid att framtidens 50-64-åringar blir tvungna att bli mer produktiva, eftersom de sannolikt kommer att ha ett större försörjningsansvar dels för sina egna föräldrar, dels för hemmavarande barn under en längre period.

Ovanstående resultat kan tyda på att en stor andel äldre i arbetskraften i kombination med få pensionärer borgar för en god BNP-tillväxt, vilket även bekräftas av skattningar som bland annat gjorts i USA. För Sveriges del skulle det innebära att BNP de kommande åtta åren kommer att påverkas positivt av den underliggande befolkningsutvecklingen. Det skall dock påpekas att denna typ av undersökningar är omtvistade. En del forskare menar att skattningarna inte klargör hur sambandet mellan åldersstruktur och sparande ser ut samt att resultaten skulle förändras drastiskt om tidsserier och sampelstorlek förändras. När det gäller sparandet menar dessa forskare att det varierar mer över tiden än mellan åldersgrupper. Under förutsättning att det åldersspecifika sparandet är givet över livscykeln är förändringarna i olika åldersgruppers befolkningsandelar för små för att förklara förändringar i sparkvoten. Förutom ålderseffekter finns

² Malmberg, B, [1994], Andersson, B, [1998] samt Lindh, T & Malmberg, B, [1999], "Age Structure Effects and Growth in the OECD, 1950-90: Further Evidence", *Journal of Population Economics*, 12(3), 1999, 431-449.

slutligen ett antal andra variabler som påverkar sparandet på aggregerad nivå.^{3,4}

Ju större kohort, desto högre tillväxt?

I Sverige liksom i många andra OECD-länder föddes osedvanligt många barn under 1940-talet. Den framtida befolkningsutvecklingen i Sverige tyder därmed på att den äldre delen av arbetskraften kommer att bli förhållandevis stor. Enligt den så kallade Easterlinhypotesen kan en stor kohort förväntas påverka BNP-tillväxten i positiv riktning enbart genom sin storlek relativt andra förvärvsaktiva kohorter.⁵ Easterlin hävdade att alla åldersgrupper vill bibehålla eller förbättra sin levnadsstandard och uppnå sina konsumtionsönskemål. Konsumtionsönskemålen betingas till stor del av föräldragenerationens levnadsstandard. Med givna konsumtionsönskemål anpassar olika åldersgrupper sitt demografiska och ekonomiska beteende efter den egna åldersgruppens storlek. Allt annat lika kan en stor kohort förväntas uppleva sämre arbetsmarknadsförhållanden på grund av sin storlek jämfört med mindre åldersgrupper. Konkurrensen om jobb inom kohorten kan därmed öka, vilket kan verka produktivitetshöjande. Sämre arbetsmarknadsförhållanden innebär dessutom större svårigheter att försörja sig, vilket kan leda till att en stor kohort föder färre barn alternativt skjuter upp barnafödandet. Arbetskraftsdeltagandet, särskilt bland kvinnor, kan förväntas vara jämförelsevis högt även om det också påverkas av institutionella faktorer som exempelvis utformningen av föräldraförsäkringen. Arbetskraftsdeltagandet beror slutligen också på om inkomst- eller substitutionseffekten dominerar.⁶

³ Motsvarigheter är Mc Millan, H, M, & Baesel, J, B, [1990] och Bloom, D, E, & Williamson, J, G, [1997]. I några undersökningar studeras sambandet mellan tillväxt och åldrande däremot inte explicit. I exempelvis Fair, R, C, & Dominguez, K, M, [1991] används en åldersvariabel bland andra förklarande variabler att förklara olika makrovariabler, som konsumtion, sparande och arbetskraftsdeltagande. Dessa undersökningar kritiseras av t ex Koskela, E, & Virén, M, [1989], Kotlikoff, L, J, [1989], och Graham, J, W, [1987].

⁴ Lindh, T & Malmberg, B, [1999a]

⁵ Empiriska studier på amerikanska data tycks i viss mån bekräfta Easterlinhypotesen, medan det är oklart om den i samma utsträckning gäller i Europa.

⁶ Om inkomsteffekten dominerar kan arbetskraftsdeltagandet vara jämförelsevis högt, allt annat lika. Om substitutionseffekten dominerar kan arbetskraftsdeltagandet vara något lägre, allt annat lika.

I stora åldersgrupper torde även lönerna hållas tillbaka, eftersom fler personer konkurrerar om jobben. Amerikanska studier tyder på att genomsnittslöner varierar negativt med kohortstorlek, det vill säga ju större kohort desto lägre genomsnittslön. Eftersom det sällan råder perfekt utbytbarhet mellan åldersgrupper har stora kohorter ofta lägre genomsnittslön relativt andra kohorter. Följaktligen skulle inkomsteffekten föranleda individer i stora kohorter att i större utsträckning delta i arbetskraften än individer i mindre kohorter.

Är äldre arbetskraft produktivare än yngre?

Ovanstående tyder på att den ökande andelen äldre i den svenska arbetskraften skulle kunna påverka tillväxten i ekonomin positivt. Skillnader i produktivitet mellan olika åldersgrupper kan härvid vara en viktig förklaring.

Äldre personer antas ofta vara mindre produktiva än yngre, något som vid första anblicken tycks bekräftas av individuella inkomstprofiler över livsrytmen. Dessa inkomstprofiler uppvisar ofta en brant stigning under de första åren i yrkeslivet. Därefter avmattas ökningen och inkomstökningstakten kulminerar i femtioårsåldern.⁷ De resterande åren fram till pensioneringen tenderar individens inkomstökningstakt att minska något. Inkomstnivån är dock högre än för yngre individer. Under förutsättning att en individs lön under alla delar av livet motsvarar hans eller hennes marginalproduktivitet visar den branta ökningen i början av karriären att individen ackumulerar yrkes- eller företagsspecifikt humankapital i hög takt. I femtioårsåldern är tillväxttakten i produktiviteten hos individen som högst. Den avtagande inkomstprofilen efter femtioårsåldern motsvarar i sådant fall en avtagande ökning i produktivitet hos den enskilda individen.

Det finns mycket som talar för att ovanstående resonemang är förenklat och att produktiviteten i vart fall inte minskar med åldern. För det första är det inte troligt att inkomstprofiler endast avspeglar en individs produktivitet. En hypotes gör gällande att företag skjuter de anställdas löneökningar på framtiden som ett incitament att bibehålla dem i företaget.⁸ En annan hypotes är att löneökningarna avspeglar en senioritetsprincip, det vill säga att lönerna ökar med stigande ålder oberoende av om individen ackumulerar företagsspecifikt humankapital

⁷ Den minskande löneökningstakten beror på en depreciering av humankapitalet. Om den generella produktiviteten i ekonomin är hög är det dock troligt att individens lön kan fortsätta stiga eller löneökningstakten tillta beroende på generella löneökningar i ekonomin. Se Klevmarcken, N, A, [1993].

⁸ Lazear, E, P, [1981].

eller ej.⁹ Slutligen påverkas individuella inkomstprofiler även av tillväxten i ekonomin och av arbetsmarknadsläget.

För det andra är det osäkert om produktivitetsoökningen hos enskilda individer verkligen avtar efter femtio års ålder. Enligt humankapitalteorin har långvarigt ackumulerad kunskap, i form av formell utbildning och yrkeserfarenhet, en avgörande inverkan på en individs produktivitet. Detta bekräftas i olika psykologiska studier. Även om äldre personer exempelvis har sämre närminne och förmåga att snabbt ta till sig ny teknik än yngre besitter de inte sällan en god verbal förmåga och social kompetens, vilket kan vara minst lika viktigt på många arbetsplatser. Attitydundersökningar visar ofta att äldre personal trivs bättre och är mer hängivna sina arbetsuppgifter. Dessutom tycks arbetsintensiteten öka med åldern, det vill säga äldre är mer produktiva under den tid de är på arbetet.¹⁰ Slutligen är skillnaderna i produktivitet mellan individer i samma åldersgrupp större än mellan åldersgrupper. Många äldre kan genom utbildning och träning öka sin produktivitet, vilket bekräftas av arbetspsykologiska studier.

Sammanfattningsvis är det inte orimligt att tänka sig att åldern har en positiv inverkan på en enskild individs produktivitet. Om så är fallet kan ett större antal äldre personer i arbetskraften bidra positivt till tillväxtutvecklingen.¹¹ Tillväxten i ekonomin påverkas givetvis även av en rad andra faktorer som både kan förstärka och motverka effekten av att arbetskraften åldras. Exempelvis uppvisar den äldre arbetskraften ett lägre arbetskraftsdeltagande, se vidare avsnitt 3.2 och 3.3.

4.2 Hur påverkas sparande och investeringar av en åldrande befolkning?

Sparandets storlek över livscykeln-olika hypoteser

En teori om sambandet mellan sparande och konsumtion över livet är livscykelhypotesen. Enligt denna är konsumtionen betydligt mer jämnt spridd över livet än vad inkomsterna är. Detta ger upphov till perioder med högre eller lägre sparande över livscykeln. Sparandet är lågt under den period i livet när familjebildning, barnafödande och lån till bostad

⁹ Klevmarken, N, A, [1993].

¹⁰ Ackum-Agell, S, [1993].

¹¹ Johnson, P, & Zimmerman, K, [1993].

är vanligt. Senare i livet stiger inkomsterna och sparandet ökar, skulder amorteras av och ett sparkapital byggs upp inför pensioneringen. När den yrkesverksamma perioden avslutats blir hushållssparandet åter negativt, då en del av konsumtionen finansieras genom avveckling av den förmögenhet som byggts upp under den förvärvsaktiva delen av livet. En ”optimalt planerande” individ utan behov av att lämna ett arv efter sig skulle på dödsdagen helt ha uttömt sina besparingar.

Om dessa åldersspecifika sparande- och konsumtionsmönster tas som givna skulle förändringar i befolkningens ålderssammansättning få en stark effekt på det aggregerade hushållssparandet i ekonomin. Under perioder när relativt stora grupper befinner sig i åldrar med högt sparande stiger det totala hushållssparandet, medan det faller när försörjningsbördan växer genom att andelen barn, ungdomar och äldre ökar. Detta pekar på ett högt och stigande sparande under början av 2000-talet, när stora kohorter befinner sig sent i arbetslivet. Utvecklingen kommer därefter att svänga till minskat eller negativt aggregerat sparande när de stora kohorterna, födda på 1940-talet, går i pension.

Den på sikt uppkomna negativa effekten på hushållssparandet kan förväntas förstärkas genom en minskning av det offentliga sparandet. Det beror på att hushållens inkomstutveckling påverkar skatteinkomsterna och att det finns ett offentligt ansvar för försörjningen av exempelvis barnfamiljer och äldre. För att jämna ut effekterna av att antalet pensionärer och personer i förvärvsaktiva åldrar varierar över tiden så att avgiftsintäkter inte varje år måste anpassas till nödvändiga pensionsutbetalningar har pensionsfonder byggts upp i många länder. OECD bedömer att det i dag finns snabbt växande pensionsfonder motsvarande mer än 50 000 miljarder kronor.¹² När dessa dras ned under en period med en hög försörjningsbörda ger det upphov till ett minskat sparande i ekonomin. Om detta sker samtidigt inom stora delar av världsekonomin riskerar det att leda till höjda realräntor, vilket i sin tur hämmar tillväxten.

Under den närmaste tiden finns det också en trend mot ökat offentligt sparande, åtminstone inom EU. Stabilitetspakten ställer krav på stärkta statsfinanser och minskad statsskuld samtidigt som många bedömare menar att det finns ett behov av att ha en så gynnsam statsfinansiell position som möjligt när det demografiska trycket ökar i framtiden. När det sker kommer det offentliga sparandet antagligen att minska och möjligen bli negativt, samtidigt som hushållens sparande minskar av livscykelsskäl.

¹² OECD [1997].

Livscykelhypotesen är dock inte oomstridd. Empiriska undersökningar av olika individers sparande ger ofta motstridiga resultat. De äldre sparar mer än förväntat och drar inte ned på sin förmögenhet i den utsträckning som livscykelteorin förutsäger, vilket exempelvis kan bero på att äldre personer vill föra förmögenheten vidare till sina arvingar. Det kan också mycket väl vara så att det privata sparandet bland äldre personer kan komma att öka på grund av stigande osäkerhet om framtiden. En rationell individ kan antas inse att ett minskat offentligt sparande leder till framtida skatthöjningar och/eller minskade offentliga utgifter. Den rationelle individen ökar då sitt privata sparande, så kallad Ricardiansk ekvivalens. En fullständig Ricardiansk ekvivalens innebär att det privata sparandet anpassas så att det exakt motsvarar förändringar i det offentliga sparandet, vilket skulle lämna nivån på det nationella sparandet oförändrat. Många bedömare räknar med en viss Ricardiansk ekvivalens även om få tror att utjämnningen kommer att bli fullständig.

En slutsats är att det nationella sparandet kommer att minska i framtiden i länder med växande försörjningsbördor framförallt genom att det offentliga sparandet minskar, men delvis även på grund av lägre privat sparande. Omfattningen av en sådan nedgång är dock svår att förutsäga, men försiktighetsprincipen kan under alla omständigheter motivera offentliga överskott i dag som syftar till en så gynnsam offentlig finansiell position som möjligt inför den osäkerhet den förväntade framtida försörjningsbördan ger upphov till.

Lägre sparande påverkar investeringarna

Ett minskat sparande tenderar att pressa upp räntorna och därmed minskar efterfrågan framförallt på investeringsvaror. Lägre investeringar har dels en kortsiktig efterfrågeeffekt, en lägre investeringsefterfrågan betyder mindre produktion och färre sysselsatta i de branscher som producerar investeringsvaror. En mer långsiktig negativ effekt finns också, då lägre investeringar betyder att kapitalstockens tillväxt och introduktion av ny teknik sker i en långsammare takt, vilket hämmar framtida produktionsmöjligheter. Det råder delade meningar om hur viktigt detta är för den framtida tillväxten. Sparande och investeringar är nämligen inte de enda faktorer som påverkar långsiktiga tillväxtpöjligheter. Den tekniska utvecklingen är också viktig, det vill säga att de investeringar som görs ger en god avkastning samt leder till ökad effektivitet och högre produktivitet.

Om antalet personer i arbetskraften minskar behöver kapitalstocken inte heller växa lika snabbt som tidigare för att relationen mellan arbetskraft och kapital skall vara konstant. Det skulle kunna innebära att investeringarnas andel av BNP kan minska och konsumtionens andel öka, så att konsumtionen under en övergångsperiod skulle kunna växa snabbare än BNP. En sådan utveckling är dock starkt beroende av andra faktorer som avkastningen på kapital, i vilken takt som kapitalstocken åldras och avskrivs, lönekostnader etc.

Eftersom Sverige är en del av en integrerad internationell kapitalmarknad är internationella investeringsbeslut, sparande och räntebildning i omvärlden avgörande för utvecklingen inom landet. Den ökande internationella rörligheten hos det finansiella kapitalet har bland annat fått till följd att det inhemska sparandets betydelse för investeringar minskat. Befolkningsprognoserna för de flesta OECD-länder tyder på att andelen äldre i befolkningen kommer att öka under första delen av 2000-talet. På det internationella planet måste finansiella överskott i ett land motsvaras av ett lika stort underskott i det summerade sparandet i alla andra länder. Det totala sparandet i alla länder, eller summan av bytesbalansernas saldon, måste per definition vara noll. Om alla länder har åldrande befolkningar kan således inte alla samtidigt uppvisa samma typ av förändringar i det nationella sparandet. Sparandet kommer därför att bero på det relativa åldrandet, det vill säga hur befolkningens åldersmässiga sammansättning i ett land förhåller sig till andra länder. Sverige har redan en relativt gammal befolkning och även om genomsnittsåldern fortsätter att öka kommer befolkningen i Sverige att bli yngre relativt genomsnittet i OECD och EU.

Länderna utanför OECD har ofta en annan befolknings-sammansättning med relativt unga befolkningar, lågt sparande och behov av kapital. De kan bli de stora förlorarna om sparandet i OECD länderna minskar och räntorna stiger. OECD bedömer i en modellstudie att ökad avkastning av investeringar i länder med jämförelsevis unga befolkningar endast i begränsad omfattning kan motverka effekten av de åldrande befolkningarna i OECD-länderna. Däremot menar OECD att det finns ett stort utrymme för tillväxthöjande reformer i Europa som högre arbetskraftsutbud och avreglerade marknader.¹³

¹³ Ibid.

4.3 Hur påverkas konsumtionen av en åldrande befolkning?

Konsumtionen omfattning och sammansättning förändras

Livscykelhypotesen innebär att förändringar i ålderssammansättningen kan få stora effekter på det aggregerade sparandet och därmed på investeringskvoten i ekonomin. På samma sätt kommer också konsumtionen i samhället påverkas av den åldrande befolkningen. Unga personer behöver skaffa sig bostad, bil och andra varor medan personer i medelåldern redan har gjort dessa inköp. Forskning som har gjorts på området visar tydligt att befolkningens ålderssammansättning påverkar den aggregerade konsumtionen i ekonomin. Utgångspunkten för ett sådant resonemang är att yngre personer, i linje med livscykelhypotesen, är så kallade nettolånare i ekonomin. De lånar med andra ord mer än vad de tjänar. En stor andel yngre personer i befolkningen innebär på så vis en press uppåt på den aggregerade konsumtionen i ekonomin. Kännetecknande för medelålders personer är att de konsumerar mindre än de tjänar, de är så kallade nettosparare. På samma sätt som en stor kohort i medelåldern innebär ett ökat sparande, så dämpar den också konsumtionen i ekonomin.

En ekonometrisk skattning av sambanden mellan storleken på olika åldersgrupper och konsumtionen har gjorts på svenska data perioden 1950-1995.¹⁴ Befolkningen delades in i fyra åldersgrupper; 0-19 år, 20-44 år, 45-64 år och 65 år och äldre. Resultaten visar att den yngsta åldersgruppen (0-19) och den medelålders gruppen (45-64 år) hade en negativ effekt på konsumtionen medan de två andra åldersgrupperna hade en positiv inverkan på konsumtionen. Liknande skattningar på OECD-länderna ger emellertid ett motsatt resultat för den äldsta gruppen, nämligen att en ökning av andelen personer som är 65 år och äldre sätter en press nedåt på konsumtionen i ekonomin. En förklaring till Sveriges resultat kan vara att välfärdssystemen för de äldre i Sverige uppfattas som "säkra och tillräckliga", varför pensionärerna "vågar" konsumera.

För Sveriges del skulle forskningsresultaten kunna innebära att den aggregerade konsumtionen de kommande åtta åren dämpas som följd av de underliggande befolkningsförändringarna för att därefter pressas uppåt vid den tidpunkt när de stora kohorterna födda på 1940-talet går i pension. Som tidigare påpekats är livscykelhypotesen omstridd. Det

¹⁴ Berg, L, [1996].

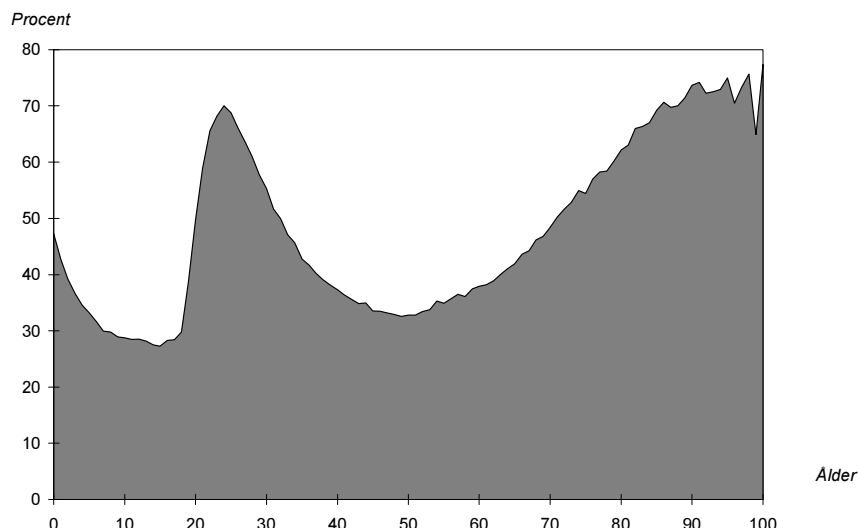
kan mycket väl bli så att äldre personer i framtiden sparar mer än förväntat som en följd av osäkerhet inför framtiden.

Förutom att förändringar i befolkningens ålderssammansättning påverkar storleken på den totala konsumtionen i ekonomin är det inte osannolikt att även konsumtionens sammansättning kommer att förändras. Det är exempelvis rimligt att tänka sig att äldre personer i större utsträckning än yngre efterfrågar tjänster snarare än varor, eftersom äldre personer vanligen redan har gjort de större inköp som behöver göras av till exempel kapitalvaror och bilar. Om konsumtionen med tiden får ett allt större tjänsteinnehåll kan den också tänkas påverka produktivitetstillväxten i ekonomin i negativ riktning. Detta kan vidare leda till att priset på konsumtion ökar snabbare, vilket hänger samman med att konsumtionen får ett större tjänsteinnehåll. Möjligheten att öka produktiviteten är ju jämförelsevis mindre inom tjänstesektorn.

Bostadsmarknaden - efterfrågan på lägenheter ökar

En stor del av ett hushålls disponibla inkomst går till boendet. I Sverige går i dag cirka en tredjedel av ett genomsnittligt hushålls disponibla inkomst till boendet, vilket är en hög siffra i en internationell jämförelse. Även när det gäller val av boendeform finns det en klar demografisk komponent. Av diagram 4.1 framgår hur valet av boende i flerfamiljshus respektive enfamiljshus varierade med en persons ålder år 1994.

Diagram 4.1 Andel boende i flerfamiljshus. Hela riket år 1994.

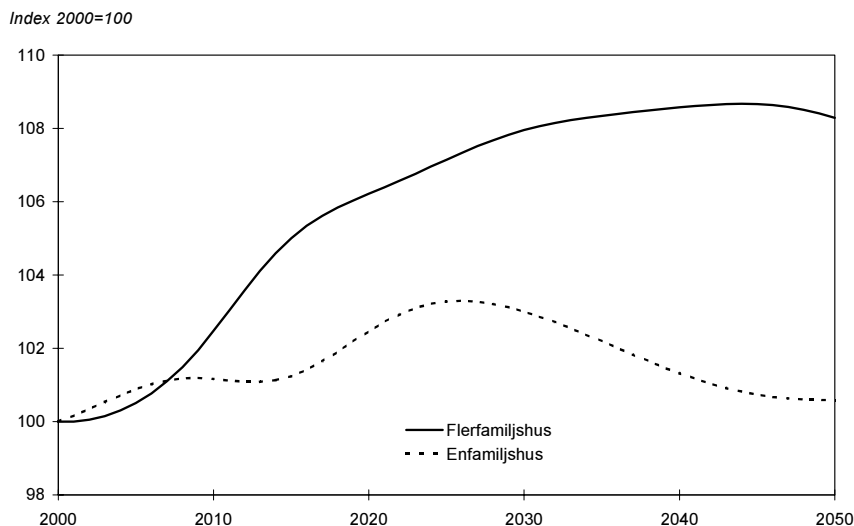


Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av diagram 4.1 framgår att endast en dryg fjärdedel av alla barn bor i ett flerfamiljshus. När ungdomar sedan flyttar hemifrån sker detta i första hand till flerfamiljshus. När det är dags för familjebildning sker på nytt en överflyttning till enfamiljshus, och slutligen inleds en ny omflyttning vid dryga femtio år, då enfamiljshuset kanske upplevs alltför stort efter det att barnen flyttat. Om detta konsumtionsmönster blir bestående i framtiden är det lätt att göra en demografiskt betingad beräkning över efterfrågan på bostäder av de två boendeformerna.

Diagram 4.2 visar en långsam uppgång i efterfrågan på enfamiljsboende medan efterfrågan på boende i flerfamiljshus fram till år 2004 är konstant. Därefter inleds en period av stigande efterfrågan på boende i flerfamiljshus, som blir bestående under hela perioden fram till omkring år 2040. Volymökningen uppgår till drygt 8 procent jämfört med år 2000, vilket motsvarar ett nettotillskott om cirka 185 000 lägenheter. Utvecklingen för boende i enfamiljshus är mer varierad fram till omkring år 2025 när en trendmässig nedgångsperiod inleds. Efterfrågan ökar med endast några procent och går på sikt ned till dagens nivå.

Diagram 4.2 Efterfrågan på boende i enfamiljs- respektive flerfamiljshus.



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Det är viktigt att påpeka att diagrammet endast visar de underliggande demografiska trenderna som kan påverka efterfrågan på och därmed produktionen av olika former av bostäder. Det finns naturligtvis en mängd andra faktorer än åldersspecifika konsumtionsmönster som kommer att bestämma efterfrågan på bostäder. Inte minst är regionala aspekter med variationer i tillgång och efterfrågan på olika typer av bostäder på olika orter viktiga att beakta. Det konsumtionsmönster, som visas i diagram 4.1, är dock sannolikt en viktig faktor som på lång sikt kommer att påverka pris- och kvantitetsanpassningarna bostadsmarknaden i framtiden.

4.4 Avslutning

Utifrån de teorier som vi redogjort för i detta kapitel kan man dra slutsatsen att det inte är osannolikt att de stora grupperna av äldre i arbetskraften kan komma att påverka tillväxten i positiv riktning de närmast kommande åttio åren. Motivet till detta är att en större andel personer i åldern 55-64 år påverkar tillväxttakten positivt via två olika effekter, dels genom ett högre sparande som stimulerar investeringar dels genom en högre humankapitalackumulering som ökar produktiviteten. En förklaring är att olika åldersgrupper har olika beteende för sparande och ett högt sparande torde leda till stora investeringar, vilka antas påskynda den tekniska utvecklingen. Det är

de äldsta grupperna i arbetskraften som uppvisar det högsta sparandet. Det bör dock påpekas att äldsta åldersgrupperna i arbetskraften uppvisar ett lägre arbetskraftsdeltagande än andra åldersgrupper, vilket kan motverka den ovan beskrivna utvecklingen.

Åldersförändringarna i befolkningen kommer även att påverka sparande och konsumtion i ekonomin. Enligt livscykelhypotesen skulle en äldre befolkning med fler pensionärer spara mindre och konsumera mer. Det skulle i sin tur få en negativ inverkan på kapitalförsörjning och investeringar och därmed vara tillväxthämmande. För Sveriges del skulle det innebära ett ökat sparande och kapitalförsörjning de kommande tio åren för att därefter, när den stora fyrtiotalist-generationen går i pension, leda till ett minskat sparande. Livscykelhypotesen är dock inte oomstridd. Empiriska undersökningar visar tvärtom att äldre personer ofta har ett högt sparande. Ju osäkrare framtiden upplevs, desto mer torde dessutom försiktighetssparandet öka.

Sverige påverkas emellertid även av befolkningsförändringarna i omvärlden. Eftersom Sverige är en del av en integrerad internationell kapitalmarknad är även internationella investeringsbeslut, sparande och räntebildning avgörande för utvecklingen inom landet. Det är möjligt att befolkningen i Sverige i framtiden kommer att relativt sett vara yngre än i OECD-länderna. Detta faktum kan leda till ett ökat nettosparande med en positiv inverkan på tillväxten som följd.

Det är troligt att det uppstår en viss press uppåt på räntorna i framtiden när försörjningsbördan växer, vilket kan verka tillväxthämmande. Enligt försiktighetsprincipen bör därför den offentliga sektorn visa överskott i dag och den offentliga skulden amorteras ned innan befolkningens ålderssammansättning blir mer ofördelaktig. Ju mindre den offentliga skulden är, desto mindre känslig är den svenska ekonomin för framtida höjningar av marknadsräntorna, och desto bättre är utgångsläget för att möta ett demografisk tryck på offentliga försörjningssystem.

Avslutningsvis skall understrykas att befolkningsförändringarnas påverkan på den framtida ekonomin är mycket oklara. Inte bara åldersstrukturen i Sverige och övriga OECD är av betydelse, utan även andra faktorer som exempelvis den tekniska utvecklingen.

5 Offentliga åtaganden

Befolkningens storlek och sammansättning har stor betydelse för de offentliga utgifternas utveckling. Den offentliga konsumtionen uppgick år 1999 till cirka 525 miljarder kronor, vilket motsvarar knappt 27 procent av BNP eller drygt 46 procent av de offentliga utgifterna. Drygt hälften av dessa utgifter utgörs av kostnader för att producera tjänster som konsumeras av enskilda personer. En stor del av dessa - sjukvård, skola, omsorg - konsumeras i betydligt större utsträckning av personer i vissa åldersgrupper än i andra. På samma sätt finns det klara demografiska inslag i transfereringarna som är den andra stora delen av de offentliga utgifterna. År 1999 uppgick transfereringarna till närmare 460 miljarder varav mer än 85 procent gick direkt till hushållen.

I det här kapitlet analyseras effekterna på kostnadsutvecklingen för staten och kommunerna av den åldrande befolkningen. Inledningsvis diskuteras hur pensionssystemet och de statliga transfereringarna påverkas av befolkningsutvecklingen. Därefter följer ett avsnitt om kommunernas välfärdsåtaganden. Kapitlet innehåller även en analys över hur den offentliga kostnadsutvecklingen samvarierat med den demografiska utvecklingen tidigare år.

I kapitlet analyseras endast situationen i riket som helhet. En stor del av de offentliga välfärdstjänsterna produceras på lokal nivå av olika landsting och kommuner. Skillnader vad gäller demografisk utveckling, och därmed framtida kostnadsutveckling, är stora mellan olika regioner. För att utjämna dessa skillnader mellan kommuner och landsting finns det behov av omfördelningssystem som syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för olika kommuner och landsting. Att konstruera ett sådant system, som samtidigt som det tar hänsyn till olika för kommunerna opåverkbara faktorer, ger den enskilda kommunen incitament till ett för hela samhällsekonomin gynnsamt beteende, är en sisyfosuppgift som avhandlats i ett otal utredningar. Av utrymmesskäl kommer regionala aspekter inte att beröras vidare i denna bilaga.

5.1 Pensionssystemet

Pensionssystem syftar till att garantera människor en ekonomisk trygghet under ålderdomen när förmågan att försörja sig själv genom eget arbete avtar. Pensionssystem kan se ut på olika sätt och tillhandahållas av olika aktörer i den privata och offentliga sektorn. I Sverige är det vanligt att den allmänna obligatoriska pensionsförsäkringen kompletteras med av arbetsmarknadens parter avtalade pensioner och inte sällan även av någon form av privat pensionssparande. I detta avsnitt kommer dock enbart det offentliga pensionssystemets utveckling att diskuteras. År 1999 uppgick de samlade utbetalningarna från de allmänna pensionssystemen till knappt 210 miljarder kronor, vilket är drygt hälften av samtliga offentliga transfereringar till hushållen, eller drygt 11,6 procent av BNP.

Pensionerna är en av de äldsta delarna av de allmänna socialförsäkringssystemet. Redan år 1914 infördes en allmän ålderspension, vilken år 1960 kompletterades med en allmän tilläggspension, ATP-systemet. Eftersom ATP-systemet har en dålig anpassningsförmåga till olika samhällsekonomiska och demografiska förändringar genomförs nu ytterligare en pensionsreform. År 2001 införs ett nytt pensionssystem där pensionsutbetalningarnas storlek ges en starkare koppling till en individs hela livstidsinkomst än tidigare. Samtidigt blir utbetalningarna också styrda av den samhällsekonomiska utvecklingen så att de avgifter som betalas in till systemet av de yrkesverksamma kan hållas fast vid 18,5 procent av de pensionsgrundande inkomsterna. Tanken är att skapa ett system som är finansiellt hållbart även om tillväxten i ekonomin och antalet pensionärer varierar.

Olika typer av pensionssystem

En grundläggande skillnad i sättet att inrätta pensionssystem görs mellan fonderade system och fördelningssystem. I det förstnämnda fallet används den avgift som tas ut för att bygga upp ett sparande som sedan används för att betala framtida pensionsutbetalningar. I det senare fallet finansieras utgående pensioner löpande med de avgiftsintäkter som betalas in. Storleken på den utbetalda pensionen kan vidare antingen vara förmånsbestämd eller avgiftsbestämd. I ett förmånsbestämt system bestäms pensionens storlek av ett givet regelverk som inte har någon formell koppling till avgiftsintäkternas utveckling. Om systemet är avgiftsbestämt beror pensionens storlek av hur pensionssystemets intäktssida och eventuella fonder utvecklas.

ATP-systemet är ett förmånsbestämt fördelningssystem där intjänade pensionsrättigheter är reellt skyddade genom en uppräkningsmekanism med KPI-utvecklingen. När systemet introducerades sattes avgiften medvetet högre än pensionsutbetalningarnas storlek motiverade så att ett överskott uppstod. Detta överskott placerades i en kollektiv fond, de så kallade AP-fonderna. Tanken var dock att pensionsutbetalningarna i grunden skulle finansieras löpande med innevarande års avgiftsintäkter. Om avgiftsintäkterna inte räcker till för att finansiera utbetalningarna täcks underskottet kortsiktigt genom uttag från AP-fonden. Ett mer bestående underskott måste finansieras genom att avgiftssatsen höjs eller genom att de regelverk som styr utbetalningarnas storlek görs mindre förmånligt.

Ett förmånsbestämt fördelningssystem baseras på att den yrkesverksamma generationen med sina avgifter betalar pensioner till de personer som är pensionärer vid samma tidpunkt. De avgifter som betalas in ger samtidigt upphov till rättigheter till framtida pensionsutbetalningar som i sin tur skall finansieras av morgondagens yrkesverksamma. Ett fördelningssystem bygger således inte på sparande, utan på att även framtida generationer är villiga att betala för sina samtida pensionärer mot löfte om egna framtida pensionsutbetalningar. I och med att pensionsförmånens storlek inte heller kopplas till avgiftsunderlagets utveckling är systemet känsligt för störningar och kan drabbas av allvarliga obalanser om antalet pensionärer och värdet av deras pensionsrättigheter växer snabbare än antalet yrkesverksamma och deras sammanlagda löneutrymme, vilket i princip utgör avgiftsunderlaget.

I ett avgiftsbestämt system införs i stället en långsiktig koppling mellan avgiftsunderlagets tillväxt och de samlade pensionsutbetalningarnas storlek. Systemet måste då kompletteras med ett explicit regelverk om hur justeringen av pensionsutbetalningarnas storlek skall kopplas till avgiftsunderlagets utveckling. I ett fonderat system finns vanligen denna koppling med automatik. Fonderingen sker ofta i form av individuella konton där den enskilda individen själv får välja inriktning på sparandet. Pensionens storlek bestäms av den behållning personen har på sitt sparkonto vid pensioneringen, vilken i sin tur beror på hur mycket som sparats och vilken avkastning detta sparande gett. I ett sådant system sker ingen omfördelning mellan olika individer och det uppstår heller inga finansiella obalanser eftersom finansieringen inte är beroende av löpande avgiftsintäkter från andra personer än den pensionerade själv.

Det nya pensionssystemet

Vid konstruktionen av ATP-systemet togs en relativt god tillväxt och demografisk stabilitet för givet, vilket gjorde att systemets egenskaper vid låg tillväxt och ett växande antal äldre inte analyserades i tillräcklig utsträckning. Ett växande antal pensionärer i relation till antalet yrkesverksamma riskerar att göra ATP-systemet till en allt för tung börda för de yrkesverksamma. Detta går bra att hantera vid en stark tillväxt, men om den ekonomiska tillväxten blir svag är ATP-systemets pensionsregler allt för generösa för att vara långsiktigt hållbara. De förändringar som görs i pensionssystemet från och med år 2001 syftar till att garantera finansiell stabilitet vid olika utvecklingar vad gäller samhällsekonomin och befolkningsutvecklingen. Vid en god utveckling blir pensionerna likvärdiga eller högre än i det gamla systemet, vid en sämre utveckling sker en automatisk anpassning nedåt av pensionsutgifterna.

En grundläggande tanke i det reformerade systemet är att den avgift som betalas till systemet skall ligga fast på 18,5 procent av de pensionsgrundande inkomsterna. Systemet är således avgiftsbestämt. De pensionsgrundade inkomsterna är huvudsakligen arbetsinkomster och skattepliktiga transfereringar som ersätter arbetsinkomsten såsom sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Av de 18,5 procentenheterna skall en del betalas av den enskilde i form av en egenavgift och en del av arbetsgivaren. En nyhet är att också studier, värnplikt och vård av barn ger upphov till pensionrättigheter via en fiktiv inkomst som adderas till övriga pensionsgrundade inkomster. Avgifter för dessa fiktiva inkomster och arbetsgivar delen av de avgifter som tas ut på transfereringarna betalas av staten.

Av avgiften går 16 procentenheterna till fördelningssystemet, till utgifter för samtida pensionärer, medan resterande 2,5 procentenheterna sätts av i ett individuellt fondsparande, där den avgiftsskyldige själv bestämmer hur pengarna skall placeras. Det nya systemet blir därmed delvis fonderat. Många menar att ett fullt fonderat system kombinerat med någon typ av grundskydd för inkomstsvaga grupper vore en bättre lösning än ett fördelningssystem. Det motiveras ofta med att avkastningen på finansiellt kapital varit betydligt högre än den ekonomiska tillväxten under de senaste tjugo åren. Ett fullt fonderat system skulle troligen också öka sparandet i ekonomin, vilket skulle ha en positiv effekt på räntebildning, investeringar och tillväxt.

Mot detta kan man invända att avkastningen på finansiellt kapital under senare år varit hög historiskt sett. Över en längre tidsperiod bör det finnas ett samband mellan den allmänna tillväxttakten i ekonomin och avkastningen på finansiellt kapital, så att de senaste årens höga

avkastning inte kan förväntas vara långsiktigt bestående. Det är svårt att teoretiskt visa att det ena systemet skulle vara överlägset det andra. Det avgörande skälet till att inte en större del av avgiften används för ett fonderat system är dock att tidigare generationer inte byggt upp någon egen pensionsförmögenhet, utan måste förlita sig på den arbetande generationen för sina pensioner. Det blir då svårt att kräva att en generation under sin yrkesverksamma tid både skall stå för de äldres pensioner samtidigt som de bygger upp ett sparande som skall finansiera de egna framtida pensionerna. En övergång till ett helt fonderat system kan möjligen ske gradvis över en längre tidsperiod.

Finansiell stabilitet

För att pensionssystemet skall vara finansiellt stabilt måste inkomster och utgifter över tiden vara lika stora. För att inte detta krav skall behöva gälla år för år finns det en buffertfond som kan ta hand om skillnader i in- och utflödenas storlek över kortare tidsperioder. En sådan fond har byggts upp i samband med ATP-systemets utveckling och delar av denna kommer att föras över till det nya pensionssystemet.

Pensionssystemets utgifter bestäms av antalet pensionärer och hur stora pensionsrättigheter dessa har tillgodogjort sig. Antalet pensionärer bestäms i sin tur av den genomsnittliga pensionsåldern och hur länge pensionärerna lever. Avgiftsintäkternas storlek bestäms av antalet personer i arbetsför ålder, i vilken utsträckning de arbetar och vilken inkomstutveckling de har, samt avgiftssatsens storlek. Den demografiska utvecklingen är med andra ord mycket viktig för hur inkomster och utgifter utvecklas. Ett större antal pensionärer relativt personer i arbetskraften gör att den genomsnittliga pensionens storlek i ett avgiftsbestämt system måste anpassas nedåt.

En annan grundläggande tanke i det nya systemet är att intjänad pensionsbehållning årligen räknas upp med ett index som baseras på den genomsnittliga inkomstutvecklingen för en yrkesverksam person. Skälet till att den genomsnittliga inkomstutvecklingen valts istället för de sammanlagda pensionsgrundande inkomsternas utveckling, vilket utgör avgiftsunderlaget, är att pensionärernas inkomstutveckling skall anpassas till den genomsnittliga inkomstutvecklingen i samhället. På så sätt skall utvecklingen av pensionärernas ekonomiska standard följa de yrkesverksammans. Om tillväxten blir hög med följd att den genomsnittliga löneinkomsten växer i snabb takt skrivs också pensionerna upp i motsvarande grad, vilket garanterar även pensionärerna en del av en välståndsökning. Detta gällde inte i ATP-systemet där uppräknningen endast motsvarade prisutvecklingen och en snabb tillväxt skulle givit

upphov till stigande inkomstskillnader mellan pensionärer och yrkesverksamma.

Att räkna upp pensionerna med den genomsnittliga inkomsten samtidigt som avgiftsintäkterna utvecklas i takt med den sammanlagda pensionsgrundande inkomsten innebär dock att en källa till instabilitet införs i systemet. Om den genomsnittliga inkomsten utvecklas väl men ett allt mindre antal människor är yrkesverksamma, av demografiska orsaker eller arbetsmarknadsskäl, kommer detta att leda till växande underskott. Det finns således en potentiell målkonflikt mellan att ge pensionärerna en del av den allmänna standardökningen och att systemet skall vara finansiellt stabilt utan att avgiftssatsen skall behöva höjas.

Ett annat skäl till att utgifterna kan komma att överstiga inkomsterna är utfasningen av ATP-systemet. Under en övergångsperiod kommer en del av pensionsutgifterna att bestämmas enligt tidigare pensionsregler som saknar anpassningsmekanismer vid en mer oförmånlig utveckling. ATP-systemets effekter avtar gradvis när allt färre personer får en allt mindre del av sin pension baserad på detta regelverk. Ytterligare en orsak till utgifternas storlek kan komma att underskattas är att utbetalade pensioner anpassas till en sannolik återstående livslängd vid pensioneringen som baseras på historiska förhållanden. Om medellivslängden fortsätter att öka trendmässigt kommer tidsperioden då pension utgår kontinuerligt att underskattas med följd att mer pengar än beräknat kommer att betalas ut. Slutligen är även avkastningen på AP-fonden avgörande för i vilken utsträckning inkomster och utgifter behöver jämkas samman. Vid en god avkastning på det fonderade kapitalet kan en större skillnad mellan pensionsutgifter och löpande avgiftsintäkter hanteras än om avkastningen är låg.

För att hantera alla dessa källor till finansiell instabilitet har en automatisk balanseringsmekanism konstruerats som anpassar utgifterna i de fall pensionssystemet riskerar varaktiga finansiella underskott. Utformningen av denna är i skrivande stund inte fullständigt klarlagd, men i princip kommer varje år en bedömning att göras av framtida avgiftsintäkter och buffertfondens storlek i relation till framtida pensionsutbetalningar. Om denna kvot understiger ett kommer inestående pensionsbehållningar inte att räknas upp fullt ut med inkomstindex, utan en anpassning görs så att avgiftssatsen kan hållas fast. Storleken på den fond som initialt finns tillgänglig för det nya pensionssystemet och den avkastning denna ger är avgörande för hur snabbt regleringssystemet behöver slå till i händelse av att de löpande intäkterna inte täcker pensionsutbetalningarna. Eftersom staten tar på sig kostnadsansvaret för de delar av pensionssystemet som inte berör den inkomstbaserade ålderspensionen, det vill säga förtidspension,

efterlevandepension, garantipension med mera, har det ansetts rimligt att en del av dagens AP-fond överförs till statskassan. Överföringen sker i omgångar så att 45 miljarder kronor kommer att föras över årligen 1999 och 2000, och en större överföring om 155 miljarder görs år 2001. Buffertfondens storlek uppskattas efter dessa överföringar till cirka 580 miljarder eller drygt 25 procent av BNP, vilket i en internationell jämförelse av offentliga pensionssystem är en relativt stor reservfond.

De överförda medlen skall användas för att amortera statsskulden, vilket betyder att statens utgifter för skuldräntor minskar. Ju större summa som överförs till staten, desto större blir den omedelbara effekten på statsfinanserna i form av lägre räntebetalningar och därmed ett större utrymme att använda för andra utgifter eller skattesänkningar. För pensionssystemet medför överföringen, allt annat lika, att sannolikheten för att balanseringen inträder ökar. Överföringens storlek är med andra ord en fråga om i vilken form de nuvarande tillgångarna i AP-fonden skall komma medborgarna tillgodo. Om mer pengar förs över till statskassan tillfaller dessa ett större kollektiv, alla skattebetalare, och effekten i form av lägre ränteutgifter kommer snabbare. Om överföringen blir mindre gynnar det i stället framtida pensionärer över en mer utdragen tidsperiod. I grund och botten blir frågan om överföringens storlek en fråga om inkomstomfördelning mellan olika grupper och åldersklasser.

Eftersom de kostnader staten tar på sig i samband med pensionsreformen är relativt stora blir nettoeffekten ökade utgifter för statskassan jämfört med om reformen inte genomförts. Dessa utgifter styrs inte heller av inkomstutvecklingen på samma sätt som i pensionssystemet, utan under vissa förutsättningar bibehåller pensionssystemet som sådant finansiell balans medan statsfinanserna försvagas. Detta beror på att staten har åtagit sig att finansiera ett grundskydd i form av en garantipension som ges till personer som saknar eller har låg inkomstrelaterad pension, samt kostnaderna för bland annat förtidspensioner och efterlevandepensioner via statsbudgeten. Vid en låg tillväxt växer också avgiftsunderlaget i en långsammare takt. Utbetalningarna för ålderspensioner anpassas då automatiskt så att pensionssystemets finansiella stabilitet inte äventyras, men samtidigt kommer ett större antal personer att kvalificera sig för garantipension.

Staten har också åtagit sig att betala avgiftsintäkter för personer som erhåller olika typer av pensionsgrundande transfereringar såsom arbetslöshetsersättning och ersättningar från sjuk- och föräldraförsäkringen. Som nämnts ovan ger även studier, föräldraskap och värnplikt upphov till fiktiva pensionsgrundade inkomster för vilka

staten betalar avgifter. Om ett stort antal individer erhåller denna typ av ersättningar ökar avgiftsintäkterna som andel av lönesumman snabbare än som andel av de sammanlagda pensionsgrundade inkomsterna. Resultatet av lägre tillväxt och minskad förvärvsfrekvens blir att pensionssystemet är i balans medan statskassan drabbas.

Premiepensionerna

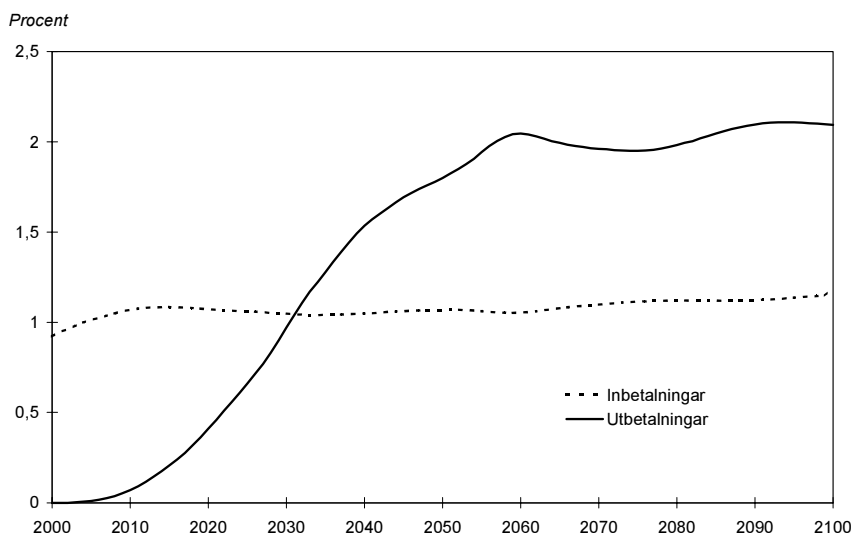
Av pensionsavgiften går 2,5 procentenheter av avgiftsunderlaget, eller cirka 13,5 procent av avgiftsinkomsterna, till ett individuellt fondsparande för vilket den försäkrade själv kan välja placeringsinriktning. Premiereservsystemet är utformat som en fondförsäkring där det är möjligt att välja bland olika fonder med olika placeringsinriktning som tillhandahålls av över sextio olika svenska och utländska fondförvaltare. Den enskilde kan välja att flytta sitt pensionssparande från en fond till en annan. För den som inte själv gör ett aktivt val placeras pensionssparandet i den så kallade Premiesparfonden som förvaltas av den nyinrättade sjunde AP-fonden. Oavsett om individen gör ett aktivt val eller inte är han eller hon själv ansvarig för värdeutvecklingen. Någon garanti för denna ges inte utan den beror helt och hållet på hur väl pengarna placeras. Vid pensioneringen beror pensionsförmånens storlek på den sammanlagda behållningen i både fördelningssystemet och premiereservsystemet.

Även om premiereservsystemet är baserat på individuella sparkonton är det i teknisk och juridisk mening en del av den offentliga sektorn. Det betyder att detta sparande i nationalräkenskaperna räknas som en del av det offentliga sparandet. Sparandeutvecklingen i denna fonderade del av pensionssystemet kommer sannolikt att utvecklas på ett helt annat sätt än i fördelningsdelen. I diagram 5.1 visas hur primära inkomster till och utbetalningar från premiereserven förväntas utvecklas givet det schablonmässiga antagandet att tillväxten i ekonomin i genomsnitt kommer att uppgå till 2 procent per år.¹ Inledningsvis är inkomsterna betydligt större än utgifterna. Detta beror på att systemet endast delvis berör personer födda 1938 till 1953 och först de som är födda 1954 och senare deltar fullt ut med 2,5 procent av sin pensionsgrundade inkomst. På grund av denna infasning kommer det att dröja några år innan pensionsutbetalningar från premiereservdelen blir av betydelse och ända fram till 2030 innan pensionsutbetalningarna blir större än avgiftsintäkterna. Efter 2030 fortsätter utbetalningarna att växa snabbare än inbetalningarna, men om

¹ Dessutom antas att den reala avkastningen uppgår till 4 procent.

fondavkastningen är god kommer avkastningen från de fonderade medlen att täcka dessa underskott.

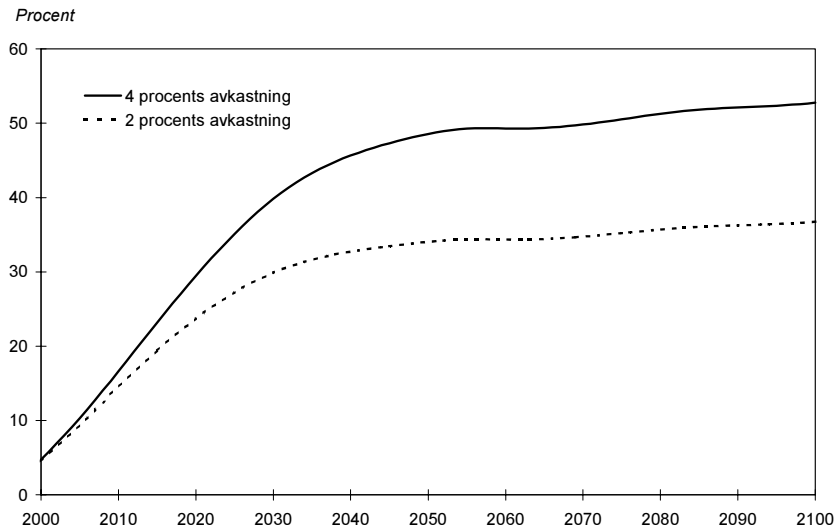
Diagram 5.1 Inkomster och utgifter för premierreservsystemet som andel av BNP



Anm. Beräkningarna till diagrammet förutsätter en real avkastning på 4 procent.

Källa: Riksförsäkringsverket

I diagram 5.2 visas utvecklingen av det samlade fondvärdet baserat på de primära inkomst- och utgiftsflöden som visas i diagram 5.1 och en årlig real avkastning i fonden om 4 respektive 2 procent. Vid båda avkastningsalternativen är förloppen likartade. Fondvärdet växer snabbt som andel av BNP så länge det primära sparandet är positivt. När detta vänds till underskott avtar tillväxttakten och fondens värde som andel av BNP planar ut och stabiliseras på en viss nivå. Ju högre real avkastning desto högre nivå, men i bägge fall är fondvärdet långsiktigt stabilt som andel av BNP eftersom pensionsutbetalningarnas storlek är beroende av förräntningsgraden.

Diagram 5.2 Sparandet i premiepensionssystemet som andel av BNP

Källa: Riksförsäkringsverket

Om avkastningen på de fonderade medlen uppgår till 4 procent kommer premiepensionssystemet att bidra med ett överskott till den offentliga sektorns finansiella sparande under hela perioden fram till 2100. Det betyder att när de löpande utbetalningarna överstiger avgiftsintäkterna en bit in på 2030-talet kommer fonden att ha vuxit så pass mycket att avkastningen från fonden förmår täcka underskotten. Det positiva sparandet växer gradvis från cirka 1 procent av BNP i dag till knappt 2 procent av BNP omkring 2020, för att sedan åter minska till cirka 1 procent av BNP när det primära sparandet blir negativt. Om avkastningen på premiereservsparandet endast blir 2 procent reallt minskar bidraget till den offentliga sektorns finansiella sparandet att minska med som mest $\frac{1}{2}$ procentenhet av BNP jämfört med 4 procentsalternativet. Det betyder att premiepensionssystemet både vid 4 och 2 procents avkastning långsiktigt kommer att ge ett positivt bidrag till det offentliga sparandet som under de närmaste decennierna motsvarar drygt hälften av regeringens nuvarande överskottsmål om 2 procent av BNP över en konjunkturcykel.

5.2 Statliga åtaganden

Förutom de utbetalningar från ålderspensionssystemet som beskrivits ovan finns det ett antal andra transfereringar från offentlig sektor till hushållen som har en mer eller mindre stark koppling till den

demografiska utvecklingen. Den avgjort största delen av dessa står staten för. I tabell 5.1 har dessa transfereringar delats in i fem olika grupper efter huvudsaklig inriktning. De största gruppen är ohälsa, vilken bland annat inkluderar förtidspensioner. Drygt en tredjedel av de statliga transfereringarna eller cirka 20 procent av samtliga offentliga transfereringar till hushållen tillhör denna kategori. Övriga grupper, ålderdomsrelaterade transfereringar utanför ålderspensionssystemet, arbetsmarknad och barn utgör vardera kring 20 procent av statens transfereringsutgifter. En mindre grupp övriga transfereringar från staten till hushållen, drygt 2 procent av de samlade transfereringsutgifterna, är svår att föra till någon av dessa grupper.

Tabell 5.1 Transfereringar från offentlig sektor till hushållen år 1999

Miljarder kronor, procentuell andel av samtliga transfereringar

Summa transfereringar	392,2	
Procentuell andel av samtliga transfereringarna		100
Ålderspensioner	135,0	34,4
Staten	228,9	58,4
varav		
<u>Ålderdom</u> : Garantipension, Efterlevandepension, Delpension, BTP, Frivillig pension, Avtalspension	41,6	10,6
<u>Arbetsmarknad</u> : Lönegaranti, Arbetslöshetsförsäkring, AMU-bidrag	45,8	11,7
<u>Barn</u> : Föräldraförsäkring, Barnbidrag, Bostadsbidrag, Bidragsförskott, Studiebidrag.	54,5	13,9
<u>Ohälsa</u> : Arbetskadeförsäkring, Sjukförsäkring, Förtidspension, Assistansersättning	78,6	20,0
<u>Övrigt</u>	8,4	2,1
Kommuner	28,3	7,2
varav		
<u>Socialbidrag</u>	12,4	3,2
<u>Övrigt</u> : inklusive avtalspensioner	15,9	4,1

Källa: Statistiska centralbyrån

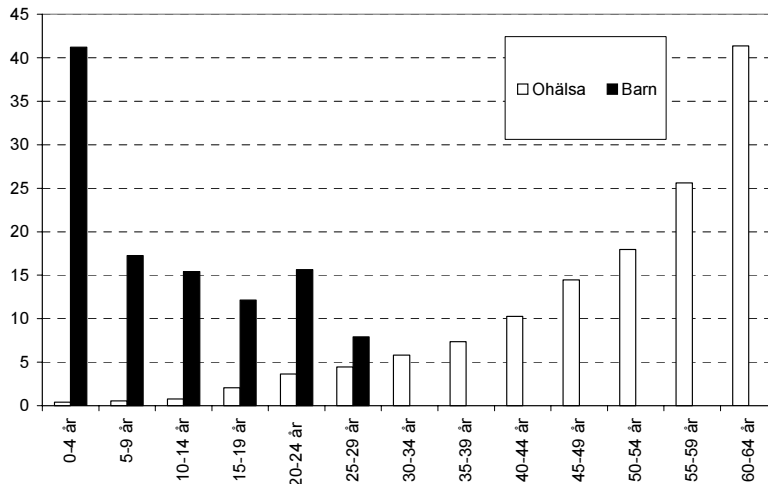
För grupperna barn och ohälsa finns ett tydligt åldersmönster, vilket också visas i diagram 5.3. Utgifterna för ohälsorelaterade transfereringar per genomsnittlig individ växer gradvis med stigande

ålder för att nå en topp åren innan pensionering. Från tjugofemårsåldern upp till cirka 45 års ålder är det sjukförsäkringen som utgör den största delen av dessa utgifter. Från och med 50-årsåldern är det i stället kostnader för förtidspensioner som blir dominerande. För personer över 60 år utgör förtidspensioner drygt 80 procent av de sjukdomsrelaterade transfereringarna. De barnrelaterade utgifterna är störst under barnets första levnadsår när föräldraförsäkringen utnyttjas i störst utsträckning. Efter fem års ålder utgör barnbidrag och så småningom studiebidrag den största delen av dessa transfereringar.

Även de arbetsmarknadsrelaterade transfereringarna har en viss åldersfördelning, men de torde i första hand bestämmas av andra faktorer än befolkningsutvecklingen så som läget på arbetsmarknaden. Detta gäller även för socialbidragen som utgör huvudparten av kommunernas transfereringar till hushållen. I övrigt är det via konsumtionsutgifterna som kommunerna är känsliga för den demografiska utvecklingen.

Diagram 5.3 Åldersfördelade transfereringskostnader år 1998

Tusentals kronor per person i befolkningen



Källa: Riksförsäkringsverket

Diagram 5.4 beskriver hur kostnaderna för dessa två grupper av transfereringar skulle utvecklas om befolkningsutvecklingen var den enda faktor som påverkade utbetalningarnas storlek och ambitionen i övrigt var att behålla förmånens värde per bidragsberättigad person oförändrad. Kurvorna kan sägas visa hur mycket högre eller lägre utgifterna för denna typ av transfereringar skulle varit idag med den

befolkningsstruktur som gäller för ett givet år i framtiden. Det framgår av diagrammet att det inte finns något långsiktigt trendmässigt ökande kostnadstryck vad gäller denna typ av transfereringar. Variationerna år från år är tämligen stora, men i slutet av perioden är båda kurvorna tillbaka på den nivå de hade år 2000. Däremot verkar det under den närmaste tioårsperioden finnas skäl att förvänta sig ökade kostnader för ohälsorelaterade transfereringar. Detta beror på att en allt större del av arbetskraften kommer upp i de åldrar då utnyttjandet av sjukförsäkringen och förtidspension blir vanligare.

Diagram 5.4 Utvecklingen av statliga transfereringar till barn och ohälsa



Källa: Riksförsäkringsverket

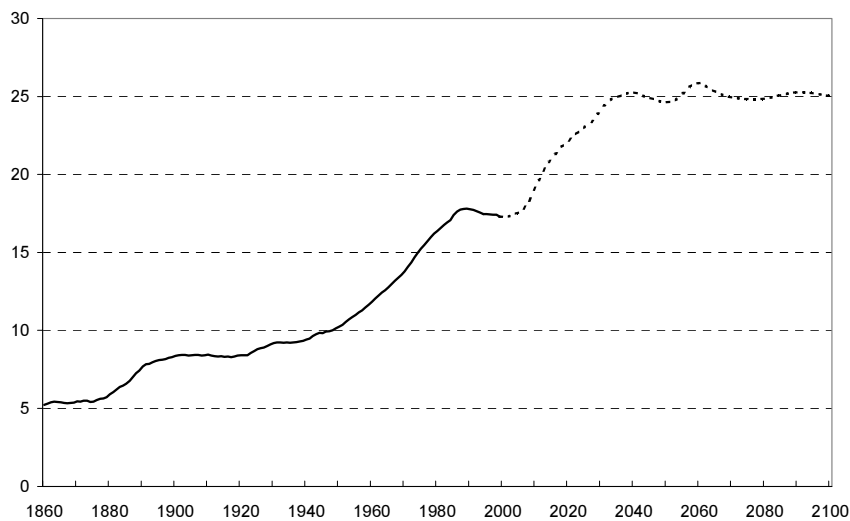
Det bör påpekas att beräkningen bygger på det åldersspecifika användningsmönster som gällde år 1998. De senaste årets kraftiga uppgång i antalet sjukdagar kan troligen både förklaras av demografiska faktorer, fler personer åldrar med ett högt utnyttjande av ohälsorelaterade transfereringar, och av ett förändrat beteende, det vill säga fler sjukdagar per individ givet ålder och kön. I den utsträckning det senare är fallet och dessa beteendeförändringar blir bestående underskattar kurvan i diagram 5.4 den verkliga utvecklingen. Efter den inledande uppgången, när de stora fyrtiotalistkohorterna uppnår pensionsåldern, kommer befolkningssammansättningen åter att bli mer gynnsam i detta perspektiv.

Är åldringsboomen ett temporärt eller permanent problem?

I diagram 5.5 visas hur andelen av befolkningen som är 65 år eller äldre utvecklats sedan år 1860, och hur den kan komma att utvecklas under innevarande sekel enligt aktuella befolkningsprognoser. Från år 1860 har denna andel ökat från cirka 5 procent av befolkningen till cirka 17,5 procent i dag. För närvarande befinner sig Sverige i slutet av en tioårsperiod då andelen varit mer eller mindre konstant. Omkring år 2006, när de stora barnkullarna som föddes under 1940-talet blir äldre än 65 år, inleds en ny period med snabb tillväxt. Under trettioårsperioden 2005 till 2035 ökar andelen av befolkningen som är 65 år eller äldre med drygt 7,5 procentenheter, från 17,5 procent till 25 procent av totalbefolkningen. Därefter planar kurvan ut och stabiliseras på denna nya högre nivå.

Diagram 5.5 Andelen av befolkningen som är 65 år eller äldre

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån

Naturligtvis är en befolkningsframskrivning som sträcker sig nästan hundra år in i framtiden förknippad med stor osäkerhet. Om fruktsamheten inte ökar från dagens låga nivå som Statistiska centralbyrån förutsäger eller om medellivslängden fortsätter att öka även efter år 2050 kommer andelen äldre fortsätta att växa även efter år 2040. Om i stället den framtida fruktsamheten eller sannolikheten att avlida vid en given ålder underskattas kommer kurvan att böja av nedåt. Om det senare inte blir fallet indikerar kurvan att förändringen

av befolkningssammansättningen mot en större andel äldre är ett permanent fenomen och inte ett temporärt. Denna skillnad är viktig, eftersom den är avgörande för hur man skall se på problemet med ökande kostnader för pensioner och sjukvård/äldreomsorg. Om andelen ålderspensionärer endast temporärt når upp till en fjärdedel av befolkningen för att sedan åter sjunka skulle detta kunna hanteras genom ett ökat sparande under de närmaste åren som sedan vänds i ett negativt sparande under de år som belastningen på de offentliga välfärdssystemen är som störst. Genom att amortera ned statsskulden och bygga upp reserver i form av pensionsfonder under de närmaste åren skulle möjligheterna att hantera ett temporärt stigande kostnadstryck förbättras. Om uppgången i andelen ålderspensionärer i stället är permanent, vilket diagram 5.5 indikerar, behövs sannolikt andra typer av åtgärder som inte bara bygger på att sparandet i den offentliga sektorn anpassas till befolkningsutvecklingen. Det kan handla om att mer permanent anpassa de skattefinansierade välfärdssystemen till att en större andel av befolkningen än i dag är ålderspensionärer.

5.3 Kommunala välfärdsåtaganden

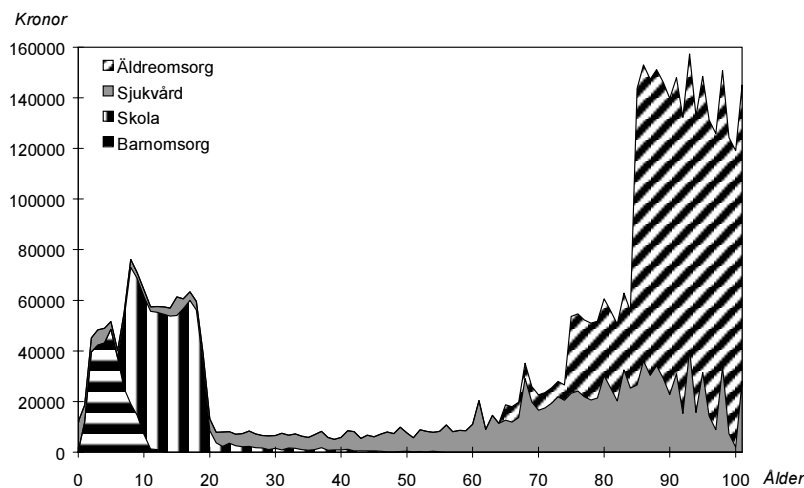
Kommunerna har liksom staten ett stort antal välfärdspolitiska åtaganden att tillgodose. I detta avsnitt presenteras den demografiskt framräknade volymutvecklingen för barnomsorg, skola, äldreomsorg och sjukvård. Med volymutveckling avser vi den efterfrågan på och det resursbehov av olika välfärdstjänster som skulle råda i framtiden om 1997 års användningsmönster blir bestående i framtiden. Ett annat sätt att uttrycka detta är att volymutvecklingen visar den omfattning på dessa tjänster som skulle råda i dag om dagens befolkning vore lika stor och av samma sammansättning som i framtiden. Volymutvecklingen presenteras som ett kostnadsindex, men skall inte tolkas som en prognos för framtida kostnader.

Syftet med de demografiskt framräknade volymutvecklingarna är att ge en uppfattning om hur befolkningsutvecklingen kan komma att påverka de framtida resursbehoven och därigenom kostnaderna för kommuner och landsting. Den volymutveckling som visas i diagrammen kan vid en första anblick tyckas vara ganska odramatiska, i synnerhet vid åtanke att tillväxten i ekonomin kan öka snabbare. Det bör dock påpekas att den genomsnittliga tillväxten i ekonomin drivs av produktivitetsökningar i den varuproducerande sektorn. Möjligheten till produktivitetsökningar inom den offentliga sektorn är av tradition mindre, bland annat som en följd av att verksamheterna är personal-

intensiva. De framtida beräknade volymökningarna kommer därför att till stor del behöva mötas med ökade resurser i form av personal, lokaler och utrustning och kanske i mindre utsträckning med produktivitetsökningar.

I diagram 5.6 visas den genomsnittliga kostnaden per person för olika åldersgrupper och tjänster som kommunerna tillhandahöll år 1997. Diagrammet visar att de kostnader som uppkommer i de offentliga verksamheterna är störst när en individ befinner sig i början och slutet av livet. Den befolkningsutveckling med ett ökande antal äldre som diskuterats i kapitel 2 och 3 torde följaktligen medföra stora kostnader för kommunerna. En ökad fruktsamhet skulle på sikt kunna motverka de negativa konsekvenserna av ett krympande arbetskraftsutbud. Diagram 5.6 illustrerar dock att ett ökat barnafödande, åtminstone initialt, också medför växande kostnader för kommunerna.

Diagram 5.6 Genomsnittlig kostnad per person i olika åldrar för några kommunalt producerade tjänster år 1997



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Det bör framhållas att andra faktorer än den demografiska utvecklingen har påverkat och kommer att påverka volymutvecklingen i framtiden. Exempel på sådana faktorer är höjda politiska ambitioner inom olika verksamheter, exempelvis en allmän förskola, och den tekniska och medicinska utvecklingens effekter på kostnaderna för äldreomsorgen.

Från och med avsnitt 5.3.1 till och med avsnitt 5.5 har vi genomgående använt kostnadsstatistik för 1997 avseende kommunernas åtaganden. Anledningen till detta har varit att för samtliga

verksamheter använda samma utgångsår för våra beräkningar, vilket inte varit möjligt med senare statistik.

5.3.1 Färre barn - minskad efterfrågan på barnomsorg

Barnomsorgen, som innefattar förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, byggdes ut kraftigt under 1970- och 1980-talet i takt med kvinnors ökade förvärvsgrad. Även under 1990-talet har utbyggnaden av antalet platser varit kraftig, vilket hänger samman med de höga födelsetalen i slutet av 1980-talet, men även den skärpta skyldigheten för kommunerna att tillhandahålla barnomsorg från år 1995. Kommunerna blev 1995, genom en ändring i socialtjänstlagen, skyldiga att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla plats inom barnomsorgen till alla barn från 1 till 12 år vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar, samt till barn som har ett eget behov av barnomsorg. Andelen inskrivna barn har ökat under åren. År 1985 var 52 procent av 1-6-åringarna inskrivna i barnomsorgen, vilket kan jämföras med 1998 då 73 procent av 1-5-åringarna fanns i barnomsorgen och 91 procent av 6-åringarna var inskrivna i förskoleklassen.² Antalet inskrivna barn minskar numera som en följd av mindre barnkullar. Andelen inskrivna barn av det totala antalet barn fortsätter emellertid att öka.

Barnomsorgen har av tradition haft en dubbel funktion. Den ska dels möjliggöra för föräldrarna att förena föräldraskap med förvärsarbete eller studier, dels stödja och stimulera barns utveckling och bidra till goda uppväxtvillkor. Förskolans pedagogiska roll för barns utveckling och lärande har på senare år tydliggjorts bland annat genom att förskolan fick sin första läroplan den 1 augusti 1998.

Framtida kostnader

Bruttokostnaderna för barnomsorgen uppgick till cirka 40 miljarder kronor år 1998 och utgjorde därmed cirka 14 procent av den kommunala sektorns kostnader.³ Föräldravgifternas andel av kostnaderna har under hela 1990-talet ökat och uppgick till cirka 17

² Den tidigare sexårsverksamheten ersattes 1998 av förskoleklass som en egen skolform. Cirka 6 procent av alla sexåringar var inskrivna i skolan år 1998. *Regeringens skrivelse, 1999/2000:102, Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*

³ När landstingen inkluderas uppgår barnomsorgens andel till knappt 9 procent av den kommunala sektorns totala kostnader.

procent 1998.⁴ I början av 1990-talet var motsvarande andel 10 procent.⁵

De kostnader som använts för att räkna fram befolkningsutvecklingens inverkan på de framtida barnomsorgskostnaderna är 1997 års bruttokostnader.⁶ Valet av bruttokostnader framför nettokostnader motiveras med att det är den demografiska påverkan på kommunernas kostnadsutveckling som är av intresse. Finansieringen är i det här fallet mindre intressant. Eftersom bruttokostnader inte officiellt redovisas för olika åldersgrupper för enskilda år har vi använt de så kallade standardkostnaderna (från barnomsorgsmodellen i kostnadsutjämningsystemet mellan kommunerna) som vikter för att fördela de faktiska kostnaderna per alla barn i respektive åldersgrupp över den studerade perioden.⁷ Genom att göra på detta sätt fångas bland annat förändringar i åldersklassernas storlek upp. Barn i åldrarna 1-3 år är exempelvis mer kostsamma än 4- och 5-åringar i form av bland annat behov av högre personaltäthet bland de yngre barnen. Vid stora årskullar av 1-2-åringar blir kostnaderna för barnomsorgen således generellt sett större än vad som skulle vara fallet med stora årskullar bland exempelvis 4-5-åringar.

I tabell 5.2 redovisas de kostnader som använts i våra beräkningar av barnomsorgens volymutveckling i framtiden.

⁴ Regeringens skrivelse 1999/2000:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

⁵ *Maxtaxa och allmän förskola*, Ds 1999:53.

⁶ Bruttokostnader definieras som kostnader minus interna intäkter och försäljning av verksamhet till andra kommuner och landsting. Bruttokostnaden motsvarar kommunernas kostnad för den verksamhet kommunen har ett kostnadsansvar för.

⁷ Standardkostnaderna är nettokostnader som mäter den genomsnittliga kostnaden för alla barn i olika ålderskategorier, oavsett skillnader i behov av barnomsorg. Standardkostnaderna speglar de totala kostnaderna för barnomsorg, dvs personal-, lokal- och materialkostnader. Hänsyn tas också till att långt ifrån alla barn utnyttjar barnomsorgen på heltid: av 1-2 åringarna är 68 procent inskrivna på heltid medan motsvarande siffra för 3-6 åringarna är 66 procent och för 7-12 åringarna 24 procent. De redovisade standardkostnaderna gäller för 1996 och är för 1-2 åringar 43 309 kronor, för 3-6-åringar 41 863 och för 7-9-åringar 15 273 kronor. Det är emellertid sannolikt att dessa även motsvarar standardkostnaderna för 1997 och har därför använts som vikter.

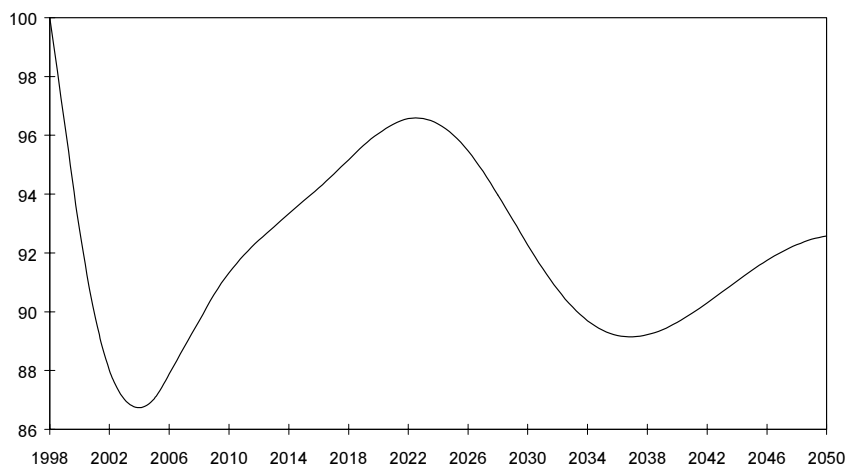
Tabell 5.2 Kostnad per samtliga barn i respektive åldersgrupp 1997*Kronor*

Barnets ålder	Kostnad per barn
1-2 år	43 526
3-6 år	42 072
7-9 år	15 349

Anm. Med kostnad per barn avses per invånare i respektive ålder.

Källa: Egna beräkningar, Statistiska centralbyrån och SOU 1998:151 bilaga 4.

Med hjälp av dessa kostnader kan därefter de totala kostnaderna för barnomsorgen kommande år beräknas med hjälp av Statistiska centralbyråns befolkningsprognos. Resultatet redovisas i diagram 5.7.

Diagram 5.7 Demografiskt betingad framskrivning av barnomsorgskostnader*Index 1998=100*

Källor: Egna beräkningar samt SOU 1998:151, Statistiska centralbyrån

Framskrivningen av barnomsorgskostnaderna visar att efter en initial minskning fram till år 2002 kan dessa förväntas stiga något i takt med att barnkullarna förväntas bli större. Den initiala minskningen i barnomsorgskostnaderna hänger samman med minskade barnkullar, men också med sammansättningsförändringen av barnens åldrar där andelen små barn minskar.

Fler faktorer påverkar kostnadsutvecklingen

Längre fram i detta kapitel, i avsnitt 5.5, undersöker vi hur det historiska sambandet mellan kostnader och antalet barn i barnomsorgs-åldern har sett ut. De redovisade resultaten visar att kostnadsutvecklingen för barnomsorgen i förhållandevis liten utsträckning beror på befolkningsutvecklingen. Det är inte förvånande, eftersom barnomsorgen successivt har byggts ut sedan 1970-talet i takt med kvinnornas ökade förvärvsfrekvens samtidigt som arbetsmarknadsläget varierat genom åren. Under vissa perioder har det varit lätt att få arbete, under andra perioder har det varit svårare, vilket har påverkat efterfrågan på barnomsorg. Även i framtiden kommer de faktorer som påverkar efterfrågan på barnomsorg och därmed kostnaderna för verksamheten sannolikt vara föremål för förändringar. Exempel på detta är regeringens förslag om en reform med maxtaxa, allmän förskola och förskoleverksamhet för barn till arbetssökande och till barn vars föräldrar som är föräldralediga med ett yngre syskon. En maxtaxa kommer att begränsa kommunernas möjligheter att ta ut avgifter och på så vis dämpa och styra efterfrågan. En allmän förskola kommer sannolikt innebära en högre andel inskrivna barn på sikt. Både andelen inskrivna barn och vistelsetidernas längd kommer sannolikt att öka. Förutom de politiska besluten om en utbyggd förskola kan faktorer som den ökande integrationen mellan förskola och skola, eventuella arbetstidsförkortningar och flexiblare arbetstider påverka kostnadsutvecklingen i framtiden. Slutligen kan en ökad fruktsamhet bland yngre kvinnor och de kvinnor som skjutit upp barnafödandet under de senaste åren på några års sikt ytterligare öka efterfrågan på barnomsorg (se vidare avsnitt 2.2.1).

Slutsatsen blir att den framtida kostnadsutvecklingen sannolikt kommer att variera i högre grad än vad kostnadsframskrivningen i diagram 5.7 gör gällande. Det är dock möjligt att sambandet mellan befolkningsutveckling och kostnaderna för barnomsorgen kommer att bli tydligare i framtiden, i takt med att förskolan byggs ut och därmed kommer att omfatta i princip alla barn i varje årskull.

5.3.2 Skola - färre barn i framtiden

Så gott som alla barn och ungdomar mellan 7 och 19 år går i dag i grund- eller gymnasieskolan. Kommunernas kostnader för skolgången för barn i dessa åldrar uppgick år 1998 till drygt 77 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 26 procent av den kommunala sektorns

kostnader.⁸ Det är kommunerna, och i vissa fall landstingen, som har verksamhetsansvaret för skolan.

De kostnader som har använts i de demografiskt betingade framskrivningarna för grund- och gymnasieskolan är de faktiska kostnaderna per individ och/eller per elev år 1997 enligt Skolverkets redovisning.⁹ Eftersom statistiken inte finns finfördelad på varje åldersklass har kostnaderna fördelats per stadium med hjälp av antalet lärartimmar per elev och vecka som vikter, enligt tabell 5.3.

Tabell 5.3 Skolkostnader per elev i respektive åldersgrupp 1997

	7-9- åringar	10-12- åringar	13-15- åringar	16-19-åringar
Lärartimmar per elev	1,49	1,80	1,83	
Vikter	0,29	0,35	0,36	
Genomsnittskostnad per elev, kronor	39 737	50 340	53 014	-individ: 45 666 -elev: 59 307

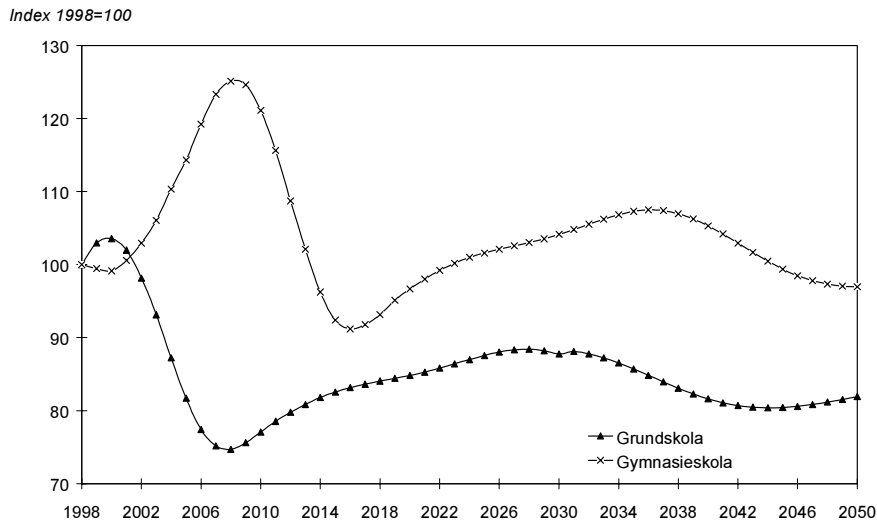
Anm. Vikterna för grundskolekostnaderna härrör från läsåret 1994/95. Elevantalet i grundskolan antas vara identiskt med antalet individer i åldrarna 7-15 år, eftersom grundskoleplikt gäller.

Källa: Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Svenska kommunförbundet [1998], "Vad kostar verksamheten i Din kommun?" samt egna beräkningar.

Med hjälp av dessa vikter har sedan de framtida demografiskt betingade kostnaderna för grund- och gymnasieskolan beräknats. I diagram 5.8 illustreras den demografiskt framräknade kostnadsutvecklingen inom grund- och gymnasieskolan.

⁸ Skolverkets rapport nr 167, Barnomsorg och skola i siffror 1999, del 3. När landstingen inkluderas uppgår skolans andel till drygt 18 procent av den kommunala sektorns totala kostnader

⁹ I kostnaderna ingår kommunernas kostnader för undervisning, skolledning, läromedel och skolbibliotek, skolmåltider, elevvård, SYO-verksamhet, lokaler, övrigt (exempelvis administration, kammungemensamma kostnader, utvecklingskostnader med mera) samt kostnader för skolskjuts. Däremot ingår inte kostnader för köp av verksamhet eller intäkter från försäljning av verksamhet från annan kommun, stat, landsting eller fristående skolor.

Diagram 5.8 Demografiskt framräknade skolkostnader

Källor: Skolverket, Statistiska centralbyrån och Svenska Kommunförbundet.

Framskrivningen av grundskolekostnaderna visar på en ökning för åren runt år 2001 och för gymnasieskolan en ökning för åren runt 2009. Dessa ökning, eller pucklar, har ett direkt samband med ”babybombsbarnkullarna” i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet när det föddes ett stort antal barn. Efter år 2014 antas skolkostnaderna öka i en mer jämn takt om kostnaderna följer den prognostiserade befolkningsutvecklingen.

Fler faktorer påverkar kostnadsutvecklingen

Som visas i avsnitt 5.5, längre fram i detta kapitel, är sambanden mellan skolkostnader och demografisk utveckling långt ifrån självklara. För kommunerna är det exempelvis svårt att förutse och exakt dimensionera antalet lärare och skollokaler efter svängningar i barnkullarnas storlek. Eftersom de fasta kostnaderna inom skolan är relativt stora och på kort sikt inte kan förändras kommer de totala kostnaderna inte att variera i samma utsträckning som antalet 7-19-åringar.

5.3.3 Ökad efterfrågan på äldreomsorg

Kommunernas ansvar för äldreomsorgen regleras i socialtjänstlagen och i hälso- och sjukvårdslagen. Såväl möjlighet till boende och vård

hemma som särskilda boende- eller vårdformer på institution ska ges.¹⁰ År 1998 omfattades knappt var femte ålderspensionär av äldreomsorgens tjänster.¹¹

Fram till och med 1991 delade landsting och kommuner på huvudmannaskapet för vården och omsorgen om de äldre. År 1992 trädde Ädelreformen i kraft, vilken gav kommunerna det samlade ansvaret för äldreomsorgen. Det tidigare ansvaret för servicehus och ålderdomshem utökades med ansvar för sjukhem, gruppboende och dagverksamhet samt sjukvårdsansvar till och med sjuksköterskenivå. Därtill fick kommunerna betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade inom akut sjukvård och långvård (geriatrik). Även behov av hjälpmedel skall tillgodoses av kommunerna. Slutligen har mer än hälften av kommunerna övertagit hemsjukvården från landstingen.¹²

Andelen äldre som får vård och omsorg har sjunkit sedan 1980-talet. De yngre pensionärerna utnyttjar och/eller behöver denna form av service i allt mindre utsträckning. Personer i gruppen över 80 år har ökat kraftigt i antal, men andelen som får hjälp har ändå minskat trots en utbyggnad av vård och omsorg. Orsaken är bland annat att totala antalet personer över 80 år har ökat i befolkningen. Se tabell 5.4.

Tabell 5.4 Antal personer med vård och hjälp i ordinärt boende och i särskilt boende samt andel som procent av befolkningen i respektive åldersgrupp

	65 - 79 år	Procent	80 år och äldre	Procent
1980	163 200	14,9	164 000	62,3
1994	89 400	7,9	188 500	46,2
1997	79 500	7,2	184 100	43,0

Anm. Personer med vård och hjälp på sjukhem/långvård/geriatrik ingår samtliga år för att uppnå jämförbarhet före och efter Ädelreformen.

Källa: Regeringens skrivelse 1999/2000:102; Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

Kostnadsutvecklingen i äldreomsorgen är svår att följa, dels på grund av statistikomläggningar i samband med Ädelreformen, dels då den nationella statistiken inte särredovisar kostnader för äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade under 65 år. En tumregel är att äldreomsorgen omfattar drygt 70 procent av kostnaderna för omsorg om äldre och funktionshindrade. Mellan 1992 och 1996 ökade bruttokostnaderna med cirka 40 procent, vilket till stor del beror på att kommunerna fick ansvar för ny verksamhet för funktionshindrade

¹⁰ Regeringens skrivelse 1997/98:155, Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

¹¹ Socialstyrelsen, [1998], Äldreuppdraget. Årsrapport. 1998, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1998:9, Stockholm.

¹² SOU: 1996:163

genom handikappreformen år 1994 och psykiatrireformen 1995. Mellan 1993 och 1997 kom hjälpen att i allt högre grad koncentreras på ett mindre antal personer, det vill säga äldreomsorgen byggdes inte ut i samma takt som ökningen av antalet äldre. Däremot fördelades tidsåtgången bland dem som fick hjälp ungefär likadant under perioden.¹³ Framförallt de yngre och friska pensionärerna får inte längre tillgång till omsorg. Sannolikt är det ofta inte heller i samma behov av omstorg som den äldre generationen är.

Utgifterna för äldreomsorgen finansieras främst med skatteintäkter, men även med statsbidrag och med avgifter. Storleken på de avgifter som kommunerna tar ut varierar dels mellan kommunerna, dels mellan olika tjänster. Förutom att finansiera kostnaderna för olika tjänster kan avgifterna utnyttjas för att påverka omfattningen och inriktningen på efterfrågan. Allt fler kommuner går över till taxor som tar hänsyn till både omfattningen och inriktningen på efterfrågan. Exempel på en sådan modell är att omvårdnadsinsatser debiteras enligt en inkomstdifferentierad taxa och att serviceinsatser debiteras enligt en timtaxa.¹⁴ År 1996 hade 70 procent av alla kommuner en kombination av insats- och inkomstrelaterade avgifter.¹⁵ Avgiftsandelen har minskat något under de senaste åren. År 1995 uppgick avgiftsfinansieringen till drygt 11 procent. Tre år senare, 1998, hade avgiftsandelen för äldre- och handikappomsorgen minskat till drygt 8 procent.¹⁶

Fler äldre innebär ökade kostnader för äldreomsorgen

Som utgångsvärden i framskrivningen har vi använt oss av totalkostnader för omsorg om personer över 65 år, då kostnader fördelade på åldersgrupper inte är tillgängliga¹⁷. Totalkostnaden för 1997 har fördelats på olika åldersgrupper samt på män och kvinnor

¹³ Skr. 1996/97:118

¹⁴ Svenska Kommunförbundet, [1997], *Taxor för vård och omsorg - ett hjälpmedel*, Kommentus förlag AB, Stockholm.

¹⁵ SOU 1996:163

¹⁶ Observera att hyror ingår i dessa siffror.

¹⁷ Kostnaderna omfattar således både icke-funktionshindrade och funktionshindrade personer som är 65 år och äldre. Däremot inkluderas inte kostnader för omsorg om funktionshindrade under 65 år. Dessa kostnader har tagits fram av Statistiska centralbyrån till det sk ESSPROSS-systemet, som EUs statistikorgan Eurostat ansvarar för. Det som särskiljer denna kostnadsredovisning från övrig nationell redovisning är att kostnader för omsorg om funktionshindrade under 65 år inte ingår. Dessa kostnader har räknats om till bruttokostnader med hjälp av en schablon.

genom att med hjälp av så kallade normkostnader skapa kostnadsvikter.¹⁸

Tabell 5.5 Normkostnader per person i respektive åldersgrupp samt respektive åldersgrupps andel av totala kostnader år 1996.

	Män			Kvinnor		
	65-74 år	75-84 år	85 år och äldre	65-74 år	75-84 år	85 år och äldre
Normkostnad, kronor per person	5 806	24 648	105 244	6 306	36 112	128 722
Andel av total kostnad, procent	4,48	12,6	13,4	5,65	26,7	37,2

Källa: Egna beräkningar, samt "Statsbidrag m.m. enligt gällande bidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting, Bidragsåret 1999.", ES, Offentlig ekonomi, SCB, Örebro

Därefter har 1996¹⁹ års kostnader för äldreomsorgen fördelats på kvinnor och män i olika åldersgrupper med hjälp av andelarna i tabell 5.5 ovan. Dessa normkostnadsviktade genomsnittskostnader som vi har räknat fram visas i tabell 5.6. Genomsnittskostnaderna har därefter skrivits fram med Statistiska centralbyråns befolkningsprognos.

Tabell 5.6 Normkostnadsviktade genomsnittskostnader i respektive åldersgrupp år 1996

Kronor per person

	Män			Kvinnor		
	65-74 år	75-84 år	85 år och äldre	65-74 år	75-84 år	85 år och äldre
	6046	25666	109592	6566	37604	134040

Källa: Egna beräkningar samt "Statsbidrag m.m. enligt gällande bidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting, Bidragsåret 1999.", ES, Offentlig ekonomi, SCB, Örebro.

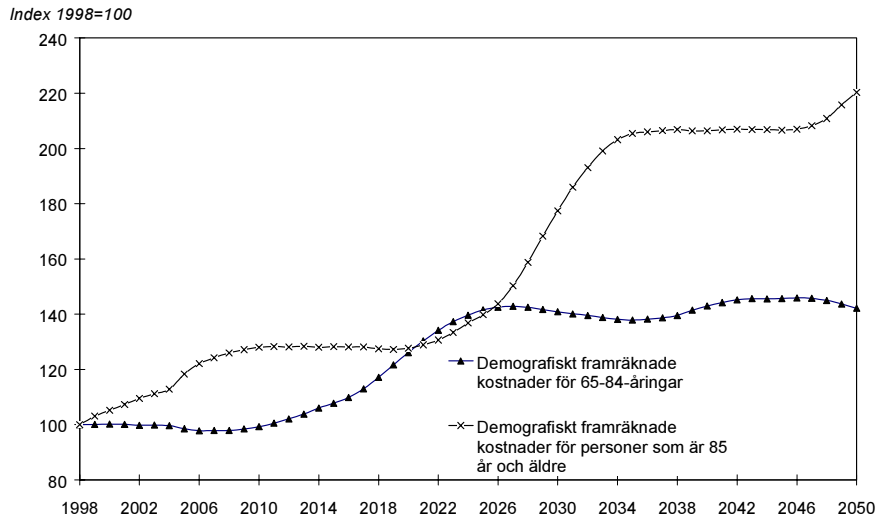
De demografiskt framräknade kostnaderna för äldreomsorgen visas i diagram 5.9. Då det främst är personer som är 85 år och äldre som

¹⁸ Normkostnaderna baseras på faktiska kostnader för de 10 000 vårdtagare i elva kommuner som omfattades av en fältundersökning från 1994. Normkostnaden relaterades till vårdtagarens kön, ålder, civilstånd, boendestatus och boendeform samt eventuella hemtjänstinsatser och vårdbehov. Se vidare SOU 1998:151.

¹⁹ Varken 1997 eller 1998 års kostnader har varit tillgängliga.

utnyttjar de mest kostnadskrävande tjänsterna inom äldreomsorgen särskiljs kostnadsutvecklingen för denna grupp från kostnadsutvecklingen för omsorg om de yngre pensionärerna. För de allra äldsta, som ju har de största behoven av äldreomsorg, tycks den faktiska kostnadsutvecklingen följa den stigande trenden i befolkningsutvecklingen väl. För de yngre pensionärerna varierar däremot kostnadsutvecklingen kring den befolkningsmässiga trenden.

Diagram 5.9 Demografiskt betingade äldreomsorgskostnader



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Framskrivningen av äldreomsorgskostnaderna visar att främst kostnaderna för omsorg om personer som är 85 år och äldre kan bli betydande. Kostnaderna stiger fram till 2010 för att därefter plana ut. Vid 2025 kommer ytterligare en kraftig ökning att äga rum. För de yngre pensionärerna är kostnadsutvecklingen inte lika dramatisk. Kostnaderna kan förväntas ligga kvar och kanske till och med underskrida 1998 års nivå till efter det första decenniet på 2000-talet. Först efter år 2010 påbörjas en svag ökning, vilken tilltar omkring år 2020.

Avspeglar en demografiskt betingad framskrivning den framtida kostnadsutvecklingen inom äldreomsorgen?

Det är givetvis oklart hur väl diagram 5.9 förutser den framtida kostnadsutvecklingen. Ädelreformen har gjort framtiden mer svårförutsägbar genom att kostnader för sjukvård av äldre nu också

måste beaktas. Därtill är det också sannolikt att framtidens konsumtionsmönster kommer att skilja sig från dagens.²⁰ Vidare styrs efterfrågan på omsorg i viss mån av det utbud som erbjuds. En demografisk framskrivning kan således sägas spegla 1997 års utbud snarare än framtida behov. Med andra ord tar framskrivningen inte hänsyn till kommande förändringar, omstruktureringar och effektiviseringar inom äldreomsorgen.

I bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000, *Kommer det att finnas en hjälpande hand?*, görs även en annan typ av kostnadsframskrivning, där hänsyn även tas till att hälsoläget bland de äldre skulle kunna förbättras i framtiden. Resultaten av en sådan "hälsojusterad" framskrivning är att äldreomsorgskostnaderna endast ökar med drygt en tredjedel fram till 2030 i jämförelse med framskrivningen i diagram 5.9.

Det finns tre olika hypoteser om utvecklingen av hälsoläget bland de äldre²¹:

1. *Sammanpressad sjuklighet*—innebär att den genomsnittliga perioden av sjukdom och funktionsnedsättning i hög ålder före döden avkortas över tiden.
2. *Utvidgad sjuklighet*—innebär att medellivslängden fortsätter att öka, men att perioder av sjukdom och funktionsnedsättning utsträcks i tiden.
3. *Senarelagd sjuklighet*—innebär att medellivslängden ökar och att fler år med god hälsa och funktionsförmåga läggs till livet. Perioden av sjuklighet och funktionsnedsättning förskjuts uppåt i åldrarna, men avkortas inte.

I flera studier bekräftar resultaten främst den tredje hypotesen. En senarelagd sjuklighet är dock beroende av den allmänna samhällsutvecklingen i framtiden, såsom minskande sociala klyftor och hög förvärvsfrekvens/sysselsättning. Hittills har hälsan successivt förbättrats inom pensionärskollektivet. Det gäller dock i huvudsak de yngre äldre. För pensionärer över 85 år är utvecklingen inte lika tydlig. Eftersom det främst är denna grupp som ökar i antal fram till år 2030 är det följaktligen osäkert i vilken riktning kostnadsutvecklingen verkligen kommer att gå. Det bör dock påpekas att kommunerna efter Ädelreformen ansvarar för vård av patienter i livets slutskede och dessa kostnader torde öka med antalet riktigt gamla.

²⁰ SOU:1996:163

²¹ "Vår framtid: Äldres vård och omsorg inför 2000-talet. Slutrapport". Kommunförbundet 1999.

Sjukvården och de medicinska framstegen hjälper ofta patienter att överleva akuta sjukdomstillstånd. Dock kan inte sällan någon form av funktionshinder bli följd. Den s k medicinska paradoxen innebär att allt fler personer, som tack vare utvecklingen inom sjukvården, kunnat uppnå hög ålder löper större risk, tack vare sin höga ålder, att drabbas av flera allvarliga sjukdomar.²² Det kan leda till ökade kostnader för äldreomsorgen. Även civilståndet hos de hjälpbehövande kan påverka de framtida kostnaderna för äldreomsorgen. I dagens läge är det framför allt ensamstående kvinnor som får omsorg. Äldre män vårdas ofta av sina hustrur. När männen går bort är ofta hustrurna i behov av omsorg. Denna ges oftast i kommunal regi, men har under 1990-talet kommit att bäras i allt högre grad av anhöriga. Med en ökad medellivslängd för männen och fler anhörigvårdare skulle å ena sidan de offentliga kostnaderna kunna minska. Å andra sidan är det möjligt att ensamhushållen generellt blir fler samt att framtidens anhöriga saknar resurser, i form av brist på tid eller har andra värderingar, när det gäller att ta hand om sina äldre. Det skulle kunna leda till ökade offentliga kostnader.

Det framtida äldreboendet kommer att påverka kostnadsutvecklingen. Enligt delbetänkandet "Behov och resurser i vården-en analys" till den statliga Hälso- och sjukvårdsutredningen HSU2000 skulle en demografisk framskrivning av kostnader för det särskilda boendet resultera i ökade behov om 20 000 platser till en kostnad på 4,6 miljarder kronor. I själva verket torde kostnaderna öka ännu mer, då produktion av nya bostäder är betydligt dyrare än kostnaden för de befintliga som framskrivningen utgår från. Orsaken att de nya platserna är dyrare hänger samman med lokalkostnader, kvalitetshöjningar och ambitionen att ge de gamla egna rum.

Vidare spelar personalens utbildning och kompetens roll för de framtida kostnaderna. Det är möjligt att den generella utbildningsnivån kommer att höjas inom äldreomsorgen. Dessutom kan fler läkare förväntas knytas till omsorgen om det allra äldsta. En sådan utveckling kommer att motsvaras av ökade lönekostnader.

Slutligen bör det framhållas att de framtida behoven i viss mån styrs av tillgången på omsorg samt att behoven kan styras via avgiftssystemet. Effekten av sådana faktorer är mycket svåra att fånga i en enkel framskrivning.

²² SOU:1996:163

5.3.4 Ökad efterfrågan på sjukvård

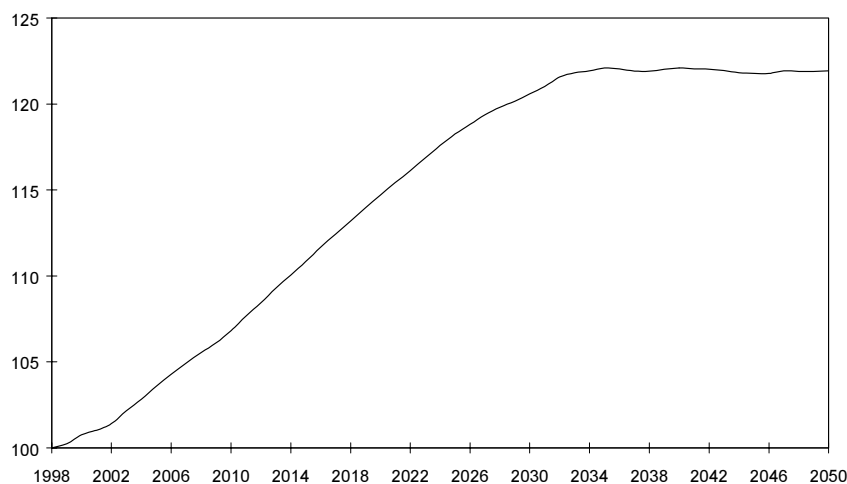
Sjukvårdskostnaderna omfattar kostnader för sluten vård, öppen vård, läkemedel och tandvård. De totala offentliga nettoutgifterna för hälso- och sjukvård uppgick år 1998 till 117 miljarder kronor. Under de senaste tio åren har sjukvårdsutgifterna uppgått till cirka 7,5 procent av BNP.²³ Under samma period har den privata konsumtionen av läkemedel, sjukvårdsartiklar och patientavgifter samt de statliga subventionerna för läkemedel, privata läkare och tandläkare ökat.

Under åren 1990 till 1998 ökade statens kostnader för läkemedelsförmånerna från 6,9 miljarder kronor till 13,4 miljarder kronor. En orsak var den demografiska utvecklingen, då det främst är de äldre som förbrukar läkemedel. År 1998 övergick kostnadsansvaret för läkemedelsförmånen till landstingen.²⁴

I diagram 5.10 visas en demografiskt betingad framskrivning av sjukvårdskostnaderna. Kostnadsökningen mellan 1998 och 2030 är helt beroende av ökningen av antalet äldre personer.

Diagram 5.10 Demografiskt betingad framskrivning av sjukvårdskostnader

Index 1998=100



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

I bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000, *Kommer det att finnas en hjälpare hand?*, görs en mer förfinad framskrivning av

²³ Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000 - Batljan, I. och Lagergren, M. [2000].

²⁴ De cirka 8 procent av befolkningen som är över 75 år svarar för cirka 25 procent av den totala läkemedelsförbrukningen. Skr 1998/99

sjukvårdskostnaderna. I denna har kostnaderna kopplats till antalet år som återstår till individernas dödstillpunkt och individernas dödsålder. Genomsnittliga sjukvårdskostnader för olika åldersgrupper och kön under det år en person avlider, året före dödsfallet, två år före dödsfallet osv har använts i denna framskrivning. Denna ansats har valts som en direkt följd av att åtskilliga studier visar att en person utnyttjar sjukvårdens tjänster i stor omfattning först under de allra sista levnadsåren. Med ett sådant tillvägagångssätt vid framskrivningen uppgår ökningen av sjukvårdskostnaderna endast till hälften av ökningen i diagram 5.10.

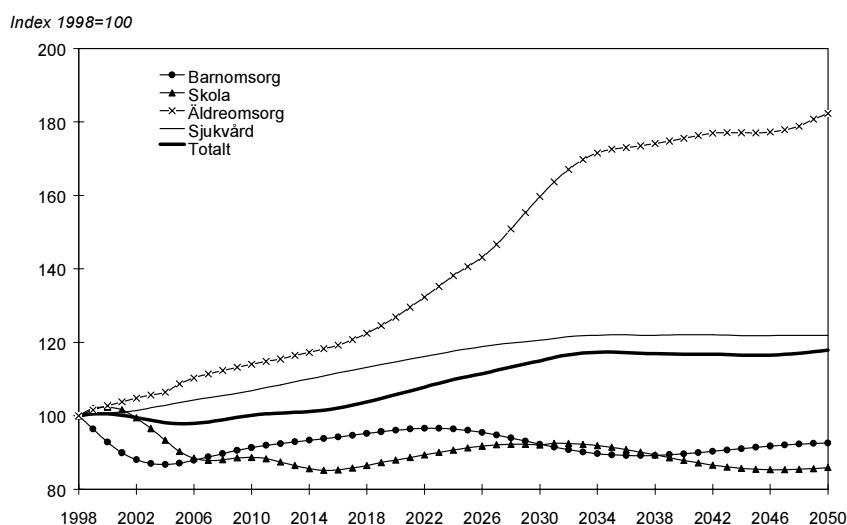
På lång sikt kommer det totala offentliga konsumtionsutrymmet till stor del bestämma hur sjukvårdsutgifterna utvecklas. Efterfrågan på sjukvård är i hög grad utbudsstyrd, det vill säga om det finns gott om resurser till sjukvård blir efterfrågan högre.²⁵

5.4 Ökad efterfrågan i framtiden på kommunala välfärdstjänster

I diagram 5.11 presenteras resultaten av framskrivningar av de renodlat demografiskt betingade kostnaderna för barnomsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg. Det innebär att framtida förändringar av lönekostnader och attityder, familjesammansättning, hälsa eller eventuella produktivitets- och kvalitetsförändringar som kan komma förändra dagens ålders- och könsspecifika kostnader *inte* beaktats.

²⁵ Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000 - Batljan, I, och Lagergren, M, [2000].

Diagram 5.11 Demografiskt betingad efterfrågeutveckling för vissa kommunala verksamheter



Anm. Framskrivningarna baseras på 1997 års kostnader för respektive verksamhet. Skola omfattar grundskola, gymnasium och kommunal vuxenutbildning medan sjukvården omfattar både slutna och öppna vård samt tandvård och läkemedelskostnader.

Källa: Se diagram 5.7-5.10.

Av diagram 5.11 framgår att det demografiskt betingade resursbehovet för barnomsorgen och skolan minskar medan behoven inom äldreomsorgen och sjukvården ökar under samma period.

År 1998 var kostnaderna för ovanstående verksamheter i runda tal 40 miljarder kronor för barnomsorgen, 76 miljarder kronor för skolan, 113 miljarder kronor för sjukvården och 60 miljarder kronor för äldreomsorgen.²⁶ Tillsammans utgör det knappt 290 miljarder eller cirka 67 procent av den kommunala konsumtionen. Sammanvägt på detta sätt ökar den totala efterfrågan med cirka 18 procent till år 2050. Ökningen är relativt långsam under de första 15 åren, då fler äldre inom sjukvård och äldreomsorg kompenseras genom ett mindre antal barn inom barnomsorg och skola. Efter år 2015 är efterfrågan på de senare verksamheterna mer eller mindre konstant medan efterfrågan från de äldre fortsätter att öka. Det bör påpekas att om den totala efterfrågan skall utvecklas som i diagram 5.11 krävs det att barnomsorg och skola kan anpassas nedåt i takt med att antalet barn blir färre. Det

²⁶ Kostnaderna för vård av funktionshindrade uppgick till cirka 22 miljarder kronor.

krävs också att arbetskraft kan flyttas mellan de olika kommunala sektorerna helt utan problem.

För att volymökningen/efterfrågan för verksamheterna skall utvecklas i enlighet med diagram 5.11 krävs vidare att produktionen i framtiden sker på samma sätt som i dag, således beaktas inte möjliga effektiviseringar. Värdet för till exempel år 2030 skall med andra ord inte tolkas som en prognos för kostnaderna detta år, utan anger snarare hur mycket högre kostnaderna skulle vara i dag förutsatt att det fanns lika många användare som det förväntas finnas år 2030 och att verksamheten i övrigt bedrivs på exakt samma sätt som i dag.

5.5 Det historiska sambandet mellan kostnader och demografisk utveckling

För att studera hur tydlig kopplingen verkligen är mellan kostnader och befolkningsutveckling har vi undersökt de historiska sambanden mellan antalet barn/ungdomar och kostnader för barnomsorgen, grund- och gymnasieskolan över tiden. Dessvärre har det inte varit möjligt att genomföra motsvarande analys för äldreomsorg och sjukvård, bland annat som en följd av statistikomläggningar.

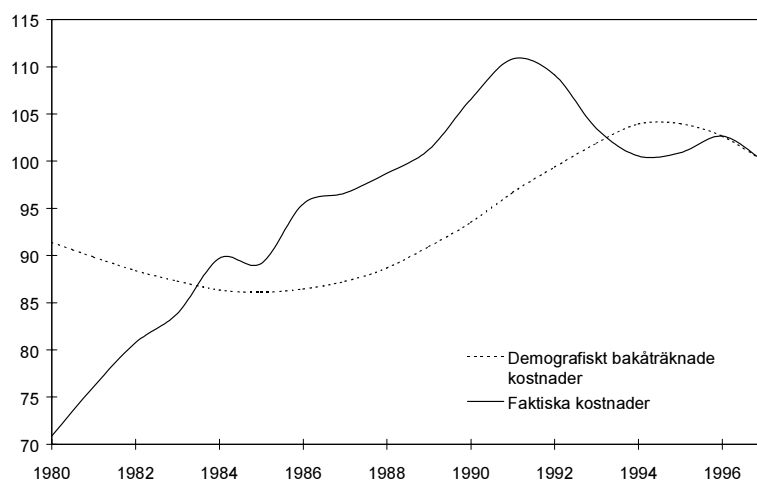
Det finns givetvis en rad metodproblem vid en sådan studie. En svårighet när det gäller de faktiska kostnaderna är exempelvis att kompensera för den pris- och löneutveckling som varit. Det är nödvändigt att uttrycka kostnaderna i fasta priser, det vill säga i ett visst års pris- och lönenivå. För att kunna göra detta bör man ha tillgång till den kostnadsutveckling som har gällt för just den verksamhet som studeras. Kostnadsutvecklingar för olika verksamheter är dock sällan tillgängliga, istället får man använda sig av kostnadsutvecklingen för ett bredare aggregat, det vill säga en kostnadsutveckling som omfattar flera verksamheter. I detta avsnitt har vi genomgående använt pris- och löneutvecklingen för kommunal konsumtion som deflator vid fastprisberäkningar av kostnaderna. Kommunal konsumtion består till allra största delen av löner och arbetsgivaravgifter (70 procent) och löpande förbrukning (drygt 25 procent) samt reparationer, indirekta skatter och kapitalförslitning minus försäljningsinkomster. Deflatoren omfattar kommuner, landsting samt kyrkor och kommunalförbund. Användningen av det bredare aggregatet kan vara en källa till felaktigheter vid beräkningarna av den historiska kostnadsutvecklingen.

Barnomsorgen - svagt samband

För att kunna jämföra den faktiska kostnadsutvecklingen inom barnomsorgen med en kostnadsutveckling som enbart beror på förändringar i antalet barn har 1997 års barnomsorgskostnader beräknats bakåt i tiden med hjälp av antalet barn. Denna kostnadsserie jämförs därefter med den faktiska kostnadsserien för barnomsorg som finns att tillgå från 1980 och framåt. Det är således under perioden 1980-1997 vi har jämfört de två kostnadsserierna. En nackdel med denna metod är att 1997 års vistelsetider och andelen inskrivna barn antas gälla även före 1997. Detta är givetvis en förenkling, en eftergift för bristfälliga data, eftersom andelen inskrivna barn ökat under perioden samtidigt som barnens genomsnittliga närvarotider förändrats.²⁷ Resultatet av analysen presenteras i diagram 5.12.

Diagram 5.12 Kostnader för barnomsorg och demografiskt betingade kostnader 1980-1997

Index 1997=100



Källa: Skolverket och Statistiska centralbyrån.

Av diagram 5.12 framgår att det finns tämligen stora skillnader mellan de faktiska kostnaderna och de kostnader den demografiska bakåtskrivningen förutsäger. Diagrammet visar att det är endast under tidsperioderna 1986-1991 och från 1996 och framåt som kostnadsserierna följer varandra väl. Tidsperioden mellan åren 1980 till

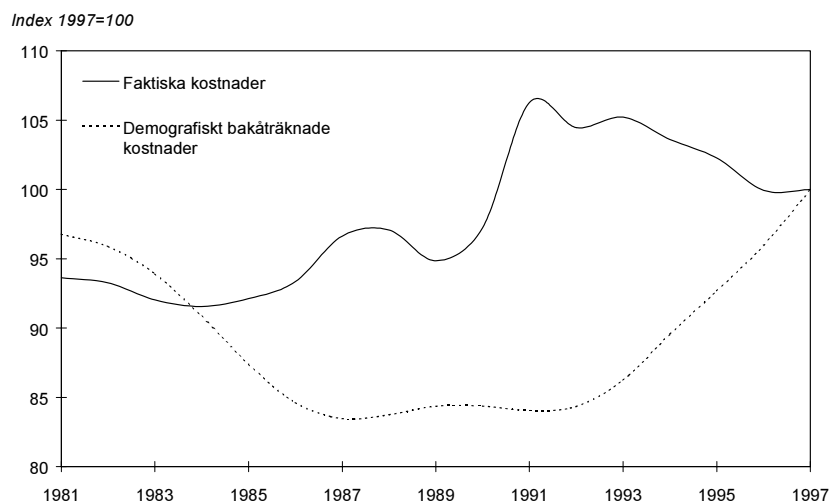
²⁷ De faktorer som kan förväntas påverka barnomsorgskostnaderna är antalet barn i årskullarna, andelen inskrivna barn, barnens vistelsetider, personaltäthet eller andra organisatoriska förhållanden.

1994 kan delas in i tre faser. Under åren 1980-1986 återfinns inget samband mellan kostnadsserierna. Tvärtom stiger kostnaderna samtidigt som det totala antalet barn först minskar. Det kan delvis förklaras med att den mest kostsamma gruppen, 1-2-åringarna, uppvisar en i princip konstant nivå. Det kan även hänga samman med en kraftigt ökad ambitionsnivå och en sämre effektivitetsutveckling. Under perioden 1986-1990 följer de två kostnadsserierna varandra väl. Kostnaderna per barn ligger dock på en klart högre nivå än de gör i dag²⁸. Den främsta förklaringen till detta torde vara små barngrupper, det vill säga en förhållandevis hög personaltäthet. Den tredje och sista perioden, 1991 till 1994, visar även den att den faktiska kostnadsutvecklingen inte följer den demografiska utvecklingen. Förhållandet är faktiskt det rakt motsatta; trots det höga barnafödandet och därmed kraftigt ökande efterfrågan på barnomsorg minskar de faktiska kostnaderna dramatiskt. Diskrepansen kan förklaras av att kommunerna löste den ökade efterfrågan på barnomsorgsplatser i tider med alltmer ansträngd ekonomi med större barngrupper. I sammanhanget är det viktigt att ha i åtanke att vår jämförelse har gjorts under en period där barnomsorgen förändrats och byggts ut väsentligt. När barnomsorgen är fullt utbyggd kan resultatet bli att befolkningsutvecklingen i större grad förklarar kostnadsutvecklingen.

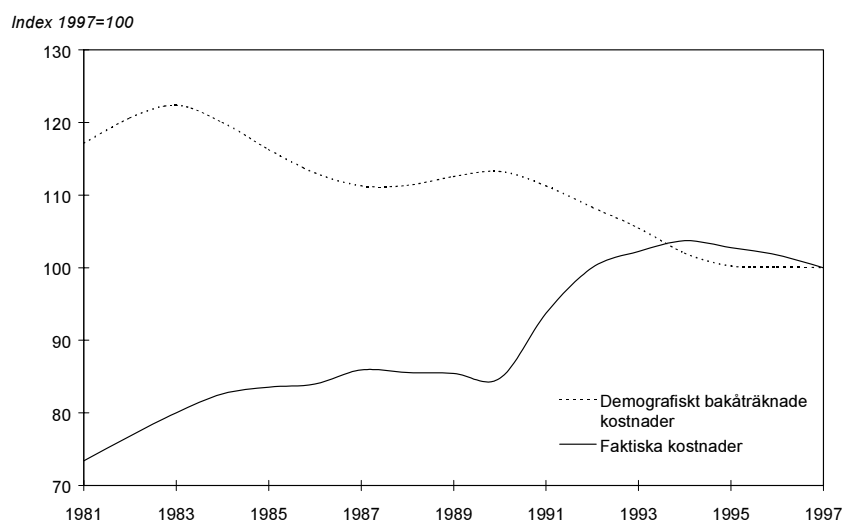
Grund- och gymnasieskolan - svaga samband

På samma sätt som för barnomsorgen har en historisk jämförelse med kostnaderna för grund- och gymnasieskolan kunnat göras. I diagram 5.13 och 5.14 illustreras den demografiskt betingade kostnadsutvecklingen inom grund- respektive gymnasieskolan. Denna innebär att 1997 års kostnader per grundskole- respektive gymnasieelev har räknats bakåt med antalet 7-15-åringar och antalet 16-19-åringar. För kostnaderna för gymnasieskolan har en korrigering för gymnasiefrekvens gjorts, det vill säga hänsyn har tagits till att allt fler ungdomar i åldrarna 16-19 år under tidsperioden valt att studera på gymnasiet. För att kunna jämföra den demografiskt beräknade kostnadsutvecklingen med de faktiska kostnaderna har även den faktiska kostnadsutvecklingen lagts in i samma diagram uttryckta i 1997 års priser.

²⁸ Deflatorn korrigerar kostnaderna för löneökningar.

Diagram 5.13 Grundskolekostnader och demografiskt betingade kostnader 1981-1997

Källor: Skolverket och Statistiska centralbyrån.

Diagram 5.14 Kostnader för gymnasieskolan och demografiskt betingade kostnader 1981-1997

Källor: Skolverket och Statistiska centralbyrån

Liksom i fallet med barnomsorgskostnaderna är diskrepansen mellan de faktiska kostnaderna och den demografiskt beräknade kostnadsutvecklingen stor, både för grundskolan och gymnasieskolan.

Sambandet mellan skolans kostnader och antalet elever är med andra ord svagt. Andra faktorer som kan förklara skolans kostnadsutveckling under den tidsperiod som studerats är lärarlöner, lokalhyror (och förändrade redovisningsprinciper), lärartäthet, andelen elever som studerar i gymnasieskolan, elevernas val av program och att samtliga program i gymnasieskolan blivit treåriga.

Av diagram 5.13 och 5.14 framgår att antalet barn och ungdomar minskade under 1980-talet samtidigt som kostnaderna ökade något. Från 1989 ökar antalet grundskolebarn kraftigt vilket också avspeglar sig i ökade kostnader för grundskolan. Kostnaderna ökade dock mycket kraftigare än vad som kan förklaras av det ökade antalet elever. Tänkbara förklaringar är lärarnas löneökningar i slutet av 1980-talet som var större än andra grupper.²⁹ Ytterligare en förklaring är de förändrade redovisningsprinciperna för bland annat lokalhyror som infördes. Sambandet mellan befolkningsutveckling och kostnadsutveckling tycks även vara svagt under 1990-talet. Under början av 1990-talet stiger gymnasieskolans kostnader medan antalet elever i princip är konstant. Grundskolans kostnader sjunker däremot kraftigt samtidigt som antalet elever ökar. Förklaringen är de besparingar och neddragningar som kommunerna tvingades genomföra till följd av en alltmer ansträngd ekonomi. Det är tydligt att de totala neddragningarna har varit större inom grundskolan, vilket delvis kan förklaras av att många gymnasieprogram under denna tidsperiod förlängdes och blev treåriga.

Avslutningsvis bör skolans kostnadsutveckling över tiden heller inte svänga lika kraftigt som antalet barn och ungdomar, eftersom en stor del av skolans kostnader mer eller mindre kan betraktas som fasta. Exempel på en sådan kostnad är lokalkostnaden som utgör cirka 25 procent av kostnaden för en grundskoleelev. Även lärarna kan, åtminstone på litet kortare sikt, betraktas som en mer eller mindre fast kostnad, eftersom uppsägningar av personal är förenade med kostnader för kommunerna.

Svaga historiska samband mellan kostnader och befolkningsutveckling

Slutsatsen av vårt försök att studera det historiska sambandet mellan kostnader och befolkningsutvecklingen för några av de kommunala åtagandena är att befolkningsutvecklingen i sig inte ger en god bild av

²⁹ Den deflator som används vid fastprisberäkningarna ska justera för pris- och löneökningar, men lärarna hade under perioden större löneökningar än övriga kommunalt anställda.

hur den faktiska kostnadsutvecklingen (volymutvecklingen) kommer att bli i framtiden. Det finns med andra ord många andra förklaringar till kostnadsutvecklingen inom olika verksamheter. Förklaringarna återfinns ofta i förändrade politiska ambitioner för verksamheterna. Det är således mycket svårt att enbart med hjälp av befolkningsutvecklingen och dess sammansättning försöka prognostisera framtida kostnader för olika offentliga åtaganden.

5.6 Avslutning

De offentliga åtagandena kan delas in i transfereringar, dvs överföringar av likvida medel, samt konsumtion, dvs tillhandahållandet av tjänster som vård, skola och omsorg. Befolkningens storlek och sammansättning har stor betydelse för hur behoven av offentliga åtaganden kommer att utvecklas. De framtida befolkningsförändringarna innebär att antalet och andelen äldre personer kommer att öka och att andelen personer i arbetskraften kommer att minska i jämförelse med dem som står utanför arbetskraften.

När det gäller det statliga åtagandena är det i första hand transfereringarna som berörs. Av dessa utgör pensionssystemet merparten. Sverige har i internationell jämförelse kommit en god bit på väg att skapa ett pensionssystem som kan hantera olika typer av ekonomiska och demografiska påfrestningar. Genom att systemet baseras på en fastlagd avgiftssats och utbetalningarna anpassas till inkomstutvecklingen, och genom den delvisa fondering som premiereservdelen utgör, har viktiga steg tagits mot ett välfungerande pensionssystem. Vad gäller statens övriga transfereringar för ohälsa, barn och arbetslöshet verkar det inte finnas några skäl till oro på grund av den demografiska utvecklingen. Transfereringarna till barnfamiljer kan förväntas minska om befolkningsprognosens förutsägelse om färre barn slår in. De orosmoln för ökade utgifter för ohälsa, på grund av fler personer i åldrar då långtidssjukskrivning och förtidspension är vanligt, som kan skönjas för de närmaste åren, bör skingras på sikt. En möjlig källa till oro är de transfereringar till de äldre som staten har utanför ålderspensionssystemet. Vid en ofördelaktig ekonomisk och demografisk utveckling kan kostnaderna för bl a garantipensionen komma att öka

Det är snarare kommunerna som kommer att möta det ökade demografiska efterfrågetrycket på välfärdstjänster. Fler äldre i befolkningen kommer att leda till en ökad efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster, i första hand äldreomsorg och sjukvård. Det är dock möjligt att befolkningen inte enbart blir äldre utan

samtidigt friskare, vilket talar för att kostnaderna för äldreomsorg och sjukvård inte behöver öka i samma takt som antalet äldre. Den kommunala konsumtionen kan i volym komma att öka med cirka 18 procent till år 2050. Detta anger hur mycket högre kostnaderna skulle vara i dag förutsatt att det finns lika många användare som det förväntas finnas år 2050 samt att verksamheten i övrigt bedrivs som i dag. Volymökningen är relativt långsam de första 15 åren under 2000-talet, eftersom fler äldre i behov av sjukvård och äldreomsorg till viss del kompenseras genom ett mindre antal barn inom barnomsorg och skola. Efter år 2015 blir efterfrågan på de senare verksamheterna mer eller mindre konstant medan efterfrågan på sjukvård fortsätter att öka och efterfrågan på äldreomsorg tilltar kraftigt.

Huruvida demografiska framskrivningar av dagens kostnader är en bra beskrivning av den faktiska volymutvecklingen av de kommunala tjänsterna är givetvis tveksamt. Det finns en mängd andra faktorer som också påverkar kostnaderna, inte minst förändrade politiska ambitioner för de olika verksamheterna.

6 Slutsatser

Befolkningen i arbetsför ålder förväntas minska de närmaste femtio åren både i absoluta tal och som andel av totalbefolkningen enligt Statistiska centralbyråns befolkningsprognos. Prognosen förutser en förhållandevis låg fruktsamhet, samtidigt som medellivslängden ökar. Detta medför att medelåldern i arbetskraften kommer att öka när antalet personer i åldersgruppen 55-64 år ökar snabbare än yngre grupper. Samtidigt kan påpekas att befolkningsprognosen sannolikt underskattar variationen i fruktsamheten, eftersom barnafödandet historiskt i stor utsträckning påverkas av andra faktorer än rent demografiska, som exempelvis sysselsättningsläget och föräldraförsäkringens utformning.

De framskrivningar av arbetskraftsutbudet som görs i denna bilaga visar att både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar kommer att minska under de närmaste femtio åren, givet att dagens ålders- och könsspecifika arbetskraftsdeltagande blir bestående. Under perioden fram till år 2015 är förändringarna dock tämligen små, medan en stor nedgång är att vänta under perioden 2015 till 2050.

Ett mindre arbetskraftsutbud kommer att leda till en långsammare tillväxt av produktion och skattebaser. Även om Sverige inte kommer att ställas inför ett försörjningsproblem – Sverige kommer trots allt med största sannolikhet att vara rikare i framtiden än i dag – innebär en mindre andel av befolkningen med löneinkomster ett ökat tryck på försörjnings- och omfördelningssystemen.

Antalet personer som är 65 år och äldre kommer att öka. Detta kommer att leda till en ökad efterfrågan på offentligt finansierade välfärdstjänster, särskilt äldreomsorg och sjukvård, vilket också redovisas i den demografiskt framräknade volymutvecklingen för framtida välfärdstjänster som presenteras i denna bilaga. Den framtida finansieringen av dessa tjänster är i hög grad beroende av tillväxten i ekonomin.

Åldersförändringarna i befolkningen kommer även att påverka sparande och konsumtion och därigenom tillväxten i ekonomin. Empiriska undersökningar visar å ena sidan att personer som är 65 år och äldre ofta har ett högt sparande. Detta skulle kunna främja investeringarna i ekonomin och påverka tillväxten positivt. Å andra

sidan bör det nämnas att livscykelhypotesen, som inte är oomstridd, implicerar att ett ökat antal personer som är 65 år och äldre leder till ett lägre sparande. Enligt livscykelhypotesen skulle sparandet och kapitalförsörjningen i Sverige öka de kommande tio åren för att därefter minska i och med att den stora fyrtiotalistgenerationen går i pension.

Sverige påverkas även av befolkningsförändringarna i omvärlden. Det är troligt att befolkningen i Sverige i framtiden kommer att vara relativt sett yngre än befolkningen i OECD-länderna. Det ska understrykas att befolkningsförändringarnas påverkan på den framtida ekonomin är mycket oklar. Inte bara åldersstrukturen i Sverige och övriga OECD är av betydelse, utan även andra faktorer som exempelvis den tekniska utvecklingen och storleken på framtida försörjningsbördor. Dessutom är Sverige en del av en integrerad internationell kapitalmarknad där internationella investeringsbeslut, sparande och räntebildning är avgörande för tillväxten inom landet.

Det bör poängteras att trots att en ökande andel personer som är 65 år och äldre i befolkningen sannolikt leder till ett kostnadstryck i de offentliga välfärdssystemen, kan en äldre *arbetskraft* däremot ha positiva effekter på tillväxten. För det första uppvisar de äldsta grupperna i arbetskraften, 55-64-åringarna, det högsta sparandet. För det andra har de äldsta åldersgrupperna i arbetskraften troligen jämförelsevis hög humankapitalackumulation, något som bidrar positivt till produktiviteten och därmed på tillväxten i ekonomin. Detta till trots har äldre arbetskraft ofta svårare att få arbete eller vidareutbildning, något som måste ses som ett allvarligt och onödigt hinder för att Sverige ska uppnå sin fulla tillväxtpotential.

För att upprätthålla tillväxten i ekonomin och finansiera de offentligt tillhandahållna välfärdstjänsterna i framtiden är det viktigt att antalet arbetade timmar i den privata sektorn upprätthålls så att skatteinkomsterna kan växa. Därigenom kan möjligheterna att långsiktigt finansiera de offentliga välfärdssystemen förbättras. Ett högt arbetskraftsdeltagande och en hög sysselsättning, även för den äldre delen av arbetskraften, är därför viktig. Det bästa sättet att parera att andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar är att verka för ett ökat arbetskraftsutbud och sysselsättning bland dem. Om en större andel av befolkningen i arbetsför ålder än i dag skulle stå till arbetsmarknadens förfogande skulle arbetskraftsutbudet uttryckt i både antal personer och antal timmar kunna upprätthållas. Detta förutsätter dock att den genomsnittliga arbetstiden inte minskar. En flexibel pensionsålder kan ytterligare förbättra förutsättningarna för att öka arbetskraftsutbudet. En annan möjlighet att underlätta finansieringen av välfärdssystemen är att bättre nyttja den reserv av arbetskraft som

finns, inte minst bland många invandrare som i dag har en svag förankring på arbetsmarknaden. Om dessutom inte bara arbetskraftsutbudet, utan även sysselsättningen bland befolkningen i arbetsför ålder kan öka kommer tillväxtpotentialerna att förbättras och omfördelningen genom välfärdssystemen att underlättas.

På längre sikt är det oklart om finansieringen av välfärdssystemen kan klaras enbart genom att bättre ta tillvara det outnyttjade arbetskraftsutbud som finns i dag. I ett längre perspektiv kan det också bli nödvändigt att överväga arbetskraftsinvandring. Det handlar då om att aktivt locka personer med specifika kunskaper och färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden att komma till Sverige. Vidare kan det bli nödvändigt att diskutera alternativa finansieringsformer inom de offentliga välfärdssystemen.

Förutom ett högt arbetskraftsutbud i ekonomin underlättar ett högt offentligt sparande de närmaste åren den framtida finansieringen av välfärden. Ett högt sparande och amortering av statsskulden under perioden fram till år 2015 skulle leda till en minskad skuldbörda och lägre ränteutgifter. Ju mindre den offentliga skulden är, desto mindre känslig är den svenska ekonomin för framtida höjningar av marknadsräntorna, och desto bättre är utgångsläget för att möta ett demografiskt tryck på offentliga försörjningssystem. Det finns därför skäl för en återhållsam utveckling av offentlig konsumtion under de närmaste åren då den demografiska motiven för ökad konsumtion är svaga. En ökad hänsyn till den framtida befolkningsutvecklingen bör således tas vid utformningen av den offentliga sektorns sparmål. Det mål om överskott i de offentliga finanserna som fastställdes av riksdagen måste ses i ljuset av den demografiska utvecklingen.

Överlag bör försiktighetsprincipen vara vägledande när välfärdspolitiken utformas: kommande generationers behov av välfärd måste vägas in vid politiska beslut som är avsedda att höja välfärden för dagens befolkning.

Referenser

Ackum-Agell, S, [1993], *Swedish Evidence on the Efficiency Wage Hypothesis*, Uppsala universitet.

Andersson, B, [1998], "Scandinavian Evidence on Growth and Age Structure", Working paper 1998:4, Uppsala universitet.

Arai, M, Regnér, H, & Schröder, L, [1999], *Är arbetsmarknaden öppen för alla?*, bilaga 6 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes förlag, Stockholm.

Batljan, I, & Lagergren M, [2000], *Kommer det att finnas en hjälpande hand?*, bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes förlag, Stockholm.

Berg, L, [1996], *Age distribution, saving and consumption in Sweden*, Working Paper 1996:22, Uppsala universitet.

Bloom, D, E, & Williamson, J, G, [1997], "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia", NBER Working Paper No. W6268.

Ds 1999:37, [1999], *Hur gör man? Om sysselsättnings- och välfärdsreformer i fyra EU-länder*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.

Ds 2000:13, [2000], *40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet.

Ds 1999:53, [1999], *Maxtaxa och allmän förskola*, Utbildningsdepartementet.

Eurostat

Fair, R, C, & Dominguez, K, M, [1991], "Effects of the Changing U.S. Age Distribution on Macro-Economic Equations", *American Economic Review*, 81, 1276-1294.

Graham, J, W, [1987], "International Differences in Saving Rates and the Life Cycle Hypothesis", *European Economic Review* 33, 1509-1521.

IAB Kurzbericht Nr 4, [1999-05-20], *Wege zu mehr Beschäftigung: Strategiebündel immer noch tragfähig*, (www.iab.de).

Johnson, P, & Zimmerman, K, [1993], "Ageing and the European Labour Market" i *Labour Markets in an Ageing Europe*, red. Johnson, P & Zimmerman, K, Cambridge University Press.

Klevmarcken, N, A, [1993], "On Ageing and Earnings", i *Labour Markets in an Ageing Europe*, red. Johnson, P & Zimmerman, K, Cambridge University Press.

Konjunkturinstitutet, [1999], *Sveriges ekonomi - scenarier till år 2000*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes förlag, Stockholm.

Koskela, E, & Virén, M, [1989], "International Differences in Saving Rates and the Life Cycle Hypothesis: A Comment", *European Economic Review* 33, 1489-1498.

Kotlikoff, L, J, [1989], *What Determines Savings?*, Cambridge, MA, MIT Press.

Lazear, E, P, [1981], "Ageing, Earnings Profiles, Productivity and Hours Restrictions", *American Economic Review*, 71, 606-620.

Lindh, T & Malmberg, B, [1999a], "Age Distributions and the Current Account: a Changing Relation?", Working paper 1999:21, Uppsala universitet.

Lindh, T & Malmberg, B, [1999b], "Age Structure Effects and Growth in the OECD, 1950-90: Further Evidence", *Journal of Population Economics*, 12(3), 1999, 431-449.

Löfström, Å, [2000], "Att sätta barn till världen, Födelsetal och arbetsmarknad - en förstudie", *Umeå Economic Studies No. 529*, Umeå universitet.

Malmberg B, [1994], "Age Structure Effects on Economic Growth: Swedish Evidence", *Scandinavian Economic History Review*, 42(3), 270-295.

Mc Millan, H, M, & Baesel, J, B, [1990], "The Macroeconomic Impact of the Baby Boom Generation", *Journal of Macroeconomics*, 12, 167-195.

OECD [1997], *The World in 2020: Towards a New Global Age*, Paris.

Regeringens skrivelse 1996/97:118, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 1997/98:155, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 1998/99, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Regeringens skrivelse 1999/2000:102, *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

Riksförsäkringsverket, opublicerat arbetsmaterial

Skolverket, [1999], *Barnomsorg och skola i siffror 1999, del 2*, rapport nr 167, Stockholm.

Socialstyrelsen, [1998], *Äldreuppdraget. Årsrapport. 1998, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1998:9*, Stockholm.

SOU 1996:163, *Behov och resurser i vården - en analys, Delbetänkande av HSU 2000*, Socialdepartementet.

SOU 1998:151, *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting: en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet*, Betänkande av Kommunala utjämningsutredningen, Inrikesdepartementet.

Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna.

Statistiska centralbyrån, Befolkningsprogrammet

Statistiska centralbyrån, [2000], "Barn?, Ja, kanske." av Hoem, B, & Bernhardt, E, *Välfärdsbulletinen* 1/2000.

Statistiska centralbyrån, ”Tema utbildning: Emigration bland högutbildade”, nr 2 juni 1998.

Statistiska centralbyrån, [1998], *Utgifter för det sociala skyddet i Sverige och EU samt utgifternas finansiering 1993-1996*, Örebro.

Statistiska centralbyrån, [1999], *Statsbidrag m m enligt gällande bidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting, bidragsåret 1999*, ES, Offentlig ekonomi, Örebro.

Svenska Kommunförbundet, [1997], *Taxor för vård och omsorg - ett hjälpmedel*, Kommentus förlag AB, Stockholm.

Svenska Kommunförbundet, [1998], *Vad kostar verksamheten i din kommun 1997?*, Kommentus förlag AB, Stockholm.

Svenska Kommunförbundet, [1997], *Vår framtid: Äldres vård och omsorg inför 2000-talet, Slutrapport*, Kommentus förlag AB, Stockholm.